

**Fundação Getulio Vargas**  
**Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP**

**Renata da Rocha Gonçalves**

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:**  
**os estados em busca de seu lugar**

**São Paulo**

**2009**

**Renata da Rocha Gonçalves**

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:  
os estados em busca de seu lugar**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

**São Paulo**

**2009**

**Renata da Rocha Gonçalves**

**POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:  
os estados em busca de seu lugar**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

Data de aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marta Ferreira Santos Farah  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa  
UNICAMP-IFCH

Gonçalves, Renata da Rocha.

POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: os estados em busca de seu lugar. / Renata da Rocha Gonçalves. - 2009.  
155 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Relações intergovernamentais – Brasil.  
3. Políticas públicas - Brasil. 4. Federalismo - Brasil. 5. Administração estadual - Brasil. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.778.532(81)

## Agradecimentos

Esta dissertação é um primeiro resultado de um processo de aprendizado e amadurecimento acadêmico, o início de uma trajetória que busca unir minha formação em Arquitetura e Urbanismo e a formação no mestrado em Administração Pública. Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, contei com o apoio, as contribuições e o conhecimento de diversas pessoas e instituições.

Agradeço, inicialmente, ao meu orientador, Fernando Luiz Abrucio, pela confiança depositada em mim e pela atenção com que me ouvia, ensinando-me a transformar inúmeras questões e inquietações em um tema de estudo. Foi um privilégio contar com sua orientação, precisa, generosa e, de fato, orientadora, no desenvolvimento deste trabalho. Aos professores do curso de mestrado em Administração Pública da FGV-EAESP, agradeço a oportunidade de ter aprendido muito com vocês. Em especial, agradeço as contribuições e a disposição da professora Marta Ferreira Santos Farah e as considerações metodológicas do professor George Avelino Filho. Ao professor Valeriano Mendes Ferreira Costa, de quem tive a oportunidade de cursar uma disciplina que me abriu novos caminhos teóricos, agradeço por sua contribuição na qualificação desta dissertação.

Ao professor Nabil Bonduki, cuja trajetória e atuação profissional e acadêmica são inspiradoras, agradeço por ter a oportunidade de poder aprender muito com seu conhecimento e por poder contar com seus valiosos comentários ao longo de minha formação e, especialmente, na qualificação. Também agradeço muito a Rossella Rossetto, Pedro Paulo Martoni Branco e Luis Augusto Corá, pelo apoio constante, pelos incentivos e pelas oportunidades às quais sou muito grata. Àqueles que contribuíram intensamente para a minha formação no Centro de Estudos da Metrópole e que me despertaram para o olhar para as políticas públicas, em especial, ao professor Eduardo Marques, pelo incentivo a cursar o mestrado em administração pública, e a Haroldo Torres e Sandra Gomes.

A todos os meus colegas de mestrado, com quem pude compartilhar esses dois anos de formação, pelos momentos de debates e descontração e, sobretudo, pelo interesse, pelas sugestões e comentários que enriqueceram as oportunidades de aprendizado nos seminários da linha de pesquisa. Em especial, aos amigos com quem pude trocar ideias e dividir inquietações mais de perto, Gabriela Toledo, Leonardo Barone e Gustavo Onto. A Gabriela Lotta e Marina Bitelman, pela afetuosidade e pelos produtivos intercâmbios de conhecimento. Aos amigos presentes há tempos em muitos momentos importantes e que contribuíram, de diversas maneiras, especialmente ao longo deste período, Tatiana Brandimiller e Thais Pavez, por nossas inúmeras conversas e pelos momentos que passamos juntas, pelos grandes incentivos, leituras e comentários atenciosos sobre o trabalho; Fernanda Accioly, pelas trocas e pela companhia em nossos períodos simultâneos de dissertar; Ana Cristina Ferreira e Danielle Klintowitz, pela força e pelo bom humor nos momentos que passamos juntas; Demétrio Toledo, pela colaboração nesta reta final; e Lara Mesquita, pelos dados, no início do projeto.

Aos meus familiares queridos e, em especial, à minha tia Wilma, que acompanha minha trajetória acadêmica com leituras atenciosas, orientações e revisões de texto. À minha tia Silvia, pelo carinho, sempre, e pelas valiosas contribuições nesta fase final. À minha irmã, Fernanda e, em especial aos meus pais, Manoel e Thaís, pela compreensão, confiança e pelo apoio constante e fundamental que me dão, sempre, para que eu possa construir meu caminho. Ao Maurício, por estar sempre ao meu lado, me apoiando, encorajando e dando força, sempre companheiro; que o fim desta etapa seja o começo de uma nova.

Agradeço a todos os entrevistados que contribuíram e trouxeram elementos estimulantes para o desenvolvimento desta pesquisa, por sua disposição e dedicação de tempo, seja nos intervalos das reuniões do Conselho das Cidades, seja por me receberem em seus estados. Aos técnicos do Ministério das Cidades que, gentilmente, disponibilizaram diversos dados. À Capes, durante o primeiro semestre de 2007 e ao CNPq, a partir de então, pelo apoio imprescindível com a concessão da bolsa de estudo que tornou possível a realização deste trabalho.

*Ao meu avô Cyllas e à minha avó Tidoca (in memoriam) que me ensinaram o valor dos estudos, com minha imensa admiração.*

## **Resumo**

Esta dissertação apresenta uma análise sobre o lugar dos governos estaduais na federação brasileira, mais especificamente no que diz respeito ao papel que lhes cabe no âmbito da produção de políticas públicas. Para empreender essa discussão, os objetivos específicos da dissertação se desdobram na análise da trajetória de uma determinada política pública – a política social de habitação. Parte-se do pressuposto de que, embora o peso das transformações ocorridas em nível nacional impacte significativamente o conjunto dos estados, suas respostas a tais impactos, o curso de suas instituições e suas formas de atuação têm se dado de maneira muito heterogênea. Tomando como base estes pressupostos e as hipóteses que orientam a presente pesquisa, busca-se mostrar que: (1) a trajetória de determinada política pública pode imprimir diferenciações nas funções e no desempenho dos níveis de governo; e (2) o desenvolvimento institucional das diferentes unidades estaduais faz diferença e produz efeitos em sua atuação nas políticas públicas. Em síntese, a dissertação mostra como os estados têm buscado seu lugar na federação brasileira no que diz respeito à execução de uma determinada política pública e como este papel é diferenciado e heterogêneo no plano horizontal.

**Palavras-chave:** Federalismo; Relações Intergovernamentais; Governos Estaduais; Políticas Públicas; Habitação.

## **Abstract**

This research presents an analysis of the place of state governments in Brazilian federation, more precisely, in their role in the production of public policies. In order to develop this argument, we analyse the trajectory of social housing policies in Brazilian states. Despite the fact that transformations in the national level have a significant impact across states, the particular responses of each state government to these impacts, their institutional pathways, and their modes of action are highly heterogeneous. The hypothesis that guides this research aims at demonstrating that: (1) the trajectory of certain public policies can differentiate the functions and performance of different government levels; (2) the institutional development of each state makes a difference and produces effects in its performance in the public policies. In a nutshell, the research shows how state governments have been searching for their place in Brazilian federation, considering the implementation of a specific public policy and how this role is varied and heterogeneous in the horizontal plan.

**Keywords:** Federalism; Intergovernmental Relationships; State Governments; Public Policies; Housing.

# Índice de mapas, gráficos e quadros

## Mapas

Mapas 1 e 2. Unidades da federação e municípios, distribuição e porte populacional, por UF	78
Mapa 3. Percentual de municípios que não possui estrutura específica na área de habitação, por UF, 2008	86
Mapas 4 e 5. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de UH nos anos de 2007 e/ou 2008, segundo participação do Governo Estadual e Federal, por UF, 2008	92
Mapa 6. Existência de COHAB ou órgão assemelhado em nível municipal, 2008	94
Mapa 7. Existência de COHAB ou órgão assemelhado em nível estadual	117

## Gráficos

Gráfico 1. Capacidades Administrativas e Gasto com Habitação, 2006	81
Gráfico 2. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de unidade habitacional nos anos de 2007 e/ou 2008, segundo participação do Governo Estadual, Federal e por iniciativa própria, por UF, 2008	91

## Quadros

Quadro 1. Companhias e Secretarias (existentes ou remanescentes) na política habitacional estadual	97
Quadro 2. Principais características encontradas na atuação dos estados	107
Quadro 3. Órgãos estaduais encarregados do problema habitacional (1945-64)	109
Quadro 4. Desenvolvimento institucional dos estados na política habitacional	118

## Lista de siglas

ABC – Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados  
ADH/PI – Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí  
ADHU/AL – Agência de Desenvolvimento Habitacional e Urbano  
AGAHU/AL – Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo  
AGEHAB/GO – Agência Goiana de Habitação S/A  
AHDU/TO – Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins  
AMBEL – Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
CAER – Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia  
CARHP – Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais  
CASETINS – Companhia de Armazéns Gerais e Silos do Estado do Tocantins  
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo  
CEHAB – Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
CF – Constituição Federal  
CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins  
COHAB – Companhia de Habitação Popular  
CONCIDADES – Conselho das Cidades  
CCRIA – Comissão de Cooperação e Relações Institucionais do Governo do Estado do Amazonas  
CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo  
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo  
CODESAIMA – Companhia de Desenvolvimento de Roraima  
CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento  
DATANORTE – Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte  
DEOSP – Departamento de Obras e Serviços Públicos do Estado de Rondônia  
DEVOP – Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia  
EF – Ensino Fundamental  
EMHAPE – Empresa de Melhoramentos Habitacionais  
EMGEA – Empresa Gestora de Ativos  
EMGERPI – Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais  
FEHIS – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social  
FETHAB – Fundo Estadual de Transporte e Habitação  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FITHA – Fundo para a Infraestrutura de Transporte e Habitação  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social  
FNSH DU – Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do EF e Valorização do Magistério  
GECIM – Gerência de Desenvolvimento de Cidades e Municípios

HBB – Programa Habitar Brasil BID  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISS – Imposto Sobre Serviços  
ISSB – Instituto de Serviços Sociais do Brasil  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MBES – Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social  
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional  
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente  
MP – Medida Provisória  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
OGU – Orçamento Geral da União  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PPA – Plano Plurianual  
PROSAMIM – Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus  
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social  
RM – Região Metropolitana  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte  
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária  
SECID – Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Regional Sustentável  
SECID – Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura  
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana  
SEH – Secretaria de Estado de Habitação  
SEHAB – Secretaria de Estado de Habitação  
SEHAB – Secretaria Especial de Habitação  
SEHADUR – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
SEHASAN – Secretaria de Habitação e Saneamento  
SEH DU – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano  
SEINF – Secretaria de Estado da Infraestrutura  
SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado  
SEPURB – Secretaria da Política Urbana  
SETAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social  
SETECS – Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social  
SETH – Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação

SETHAS – Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e Assistência Social  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura  
SM – Salário Mínimo  
SNH – Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades  
SNH – Sistema Nacional da Habitação  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado  
SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades  
SST – Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação  
SUHAB/AM – Superintendência de Urbanização, Habitação e Assuntos Fundiários do Amazonas  
SUS – Sistema Único de Saúde

### **Siglas das Unidades da Federação**

AC – Acre  
AL – Alagoas  
AP – Amapá  
AM – Amazonas  
BA – Bahia  
CE – Ceará  
DF – Distrito Federal  
ES – Espírito santo  
GO – Goiás  
MA – Maranhão  
MT – Mato Grosso  
MS – Mato Grosso do Sul  
MG – Minas Gerais  
PA – Pará  
PB – Paraíba  
PR – Paraná  
PE – Pernambuco  
PI – Piauí  
RJ – Rio de Janeiro  
RN – Rio Grande do Norte  
RS – Rio Grande do Sul  
RO – Rondônia  
RR – Roraima  
SC – Santa Catarina  
SP – São Paulo  
SE – Sergipe  
TO – Tocantins

# Sumário

Resumo .....	5
Abstract .....	6
Índice de mapas, gráficos e quadros .....	7
Lista de siglas .....	8
<b>Introdução .....</b>	<b>13</b>
<b>I. Problema e hipóteses de pesquisa .....</b>	<b>14</b>
<b>II. Marco conceitual: um olhar para as instituições .....</b>	<b>19</b>
<b>III. Desenho de pesquisa: um teste empírico qualitativo .....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 1. O modelo federalista brasileiro e o lugar dos governos estaduais .....</b>	<b>25</b>
1.1 A formação da federação brasileira e as relações entre governo central e governos estaduais .....	26
1.2 Os governos estaduais a partir da Constituição Federal de 1988 .....	30
1.3 A implementação de políticas públicas e o modelo de superposição de competências e atribuições .....	39
1.4 Políticas nacionais e coordenação federativa .....	41
<b>Capítulo 2. A trajetória da política de habitação e os governos estaduais .....</b>	<b>47</b>
2.1 Natureza e arranjos institucionais na política habitacional .....	48
2.2 Histórico da atuação estatal e estadual na política habitacional .....	55
2.3 Novos desenhos institucionais .....	67
<b>Capítulo 3. Desenvolvimento institucional dos estados na política de habitação .....</b>	<b>76</b>
3.1 Situação estrutural no interior dos estados .....	76
3.2 Estruturas intergovernamentais .....	84
3.3 Diversidade e desenho institucional .....	95
3.4 Momentos de conjunturas críticas e trajetória dependente .....	107
<b>Considerações finais .....</b>	<b>121</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>125</b>
Documentos e materiais consultados .....	133
Endereços eletrônicos .....	134
Legislação pesquisada .....	136
<b>Anexos .....</b>	<b>141</b>
<b>Anexo I. Dados sobre os estados e municípios .....</b>	<b>141</b>
<b>Anexo II. Relação de entrevistados .....</b>	<b>154</b>

*"É necessário uma compreensão mais abrangente e comparativa sobre as políticas desenvolvidas na esfera dos Estados. Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais."*

*(Celina Souza, 2003a:18-19)*

## Introdução

Esta dissertação tem como objetivo apresentar uma análise sobre o *lugar* dos governos estaduais na federação brasileira, mais especificamente no que diz respeito ao papel que lhes cabe no âmbito da produção de políticas públicas. Busca dialogar, portanto, com a literatura sobre o federalismo que analisa as relações intergovernamentais, em especial os temas da distribuição de competências dos entes federativos e as formas de coordenação entre eles. No caso brasileiro, esse debate mostra-se relevante, sobretudo no contexto pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que o governo estadual tem sido apontado como o ente mais ausente na estrutura federativa no que diz respeito à execução e coordenação das políticas públicas.

Para empreender essa discussão, os objetivos específicos da dissertação se desdobram na análise da trajetória de uma determinada política pública – a política social de habitação. A partir das questões federativas, busca-se conjugar a análise do papel indutivo do governo federal com a especificidade das políticas estaduais, uma vez que estes dois elementos permearam a trajetória neste setor. Parte-se do pressuposto de que embora o peso das transformações ocorridas em nível nacional impacte significativamente o conjunto dos estados, suas respostas a tais impactos, o curso de suas instituições e suas formas de atuação têm se dado de maneira muito heterogênea.

Tomando como base este pressuposto, a análise concentra-se em dois aspectos. O primeiro refere-se à relação entre as políticas nacionais de habitação e o papel dos estados neste setor. O segundo ponto foca o plano horizontal de nossa federação, isto é, a comparação entre as trajetórias dos governos estaduais, os quais têm produzido ações diferenciadas e heterogêneas no campo habitacional.

## **I. Problema e hipóteses de pesquisa**

Na literatura brasileira, o tema do federalismo ganhou destaque com a descentralização de políticas sociais, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de então, e ao longo das duas últimas décadas, o contexto institucional brasileiro foi fortemente marcado por significativas transformações – ocorridas especialmente na maioria das áreas de política social – associadas à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo.

Os governos locais passaram a ter poder de arrecadação, além de receber transferências de recursos da União, ao que se somou, ainda, a ampliação de seu âmbito de competências político-administrativas. Desse modo, passaram a ter autonomia para formular e implementar políticas prioritárias para seu território e população, adquirindo maior visibilidade na questão do financiamento e produção das políticas sociais. Houve, com isso, um significativo fortalecimento do papel dos municípios, o que gerou uma ampla produção de estudos sobre o nível local de governo.

Os estudos sobre o federalismo no Brasil também privilegiaram a análise das relações intergovernamentais existentes entre o governo central e os entes subnacionais. Centraram-se na discussão entre descentralização e centralização (KUGELMAS e SOLA, 1999; NUNES, 1996; NOGUEIRA, 1997; ARRETCHE, 1996); no tema da coordenação federativa (ABRUCIO, 2005); nos impactos e resultados do processo de descentralização de competências e atribuições de políticas sociais para os entes subnacionais (ARRETCHE, 2000; SOUZA, 2002; ALMEIDA, 2005) assim como no federalismo fiscal (RODDEN, 2005; AFONSO e ARAÚJO, 2000; MELO, 1996).

Embora a literatura aponte que os governadores estaduais tenham sido importantes atores durante a redemocratização do país e na conformação do atual sistema político, Abrucio (2002) aponta que faltam, nos estudos da ciência política, análises mais aprofundadas sobre a esfera política estadual. Nesse âmbito, Sano (2008) também identifica a existência de uma lacuna de estudos sobre as relações intergovernamentais horizontais no Brasil, com exceção de estudos sobre a guerra fiscal entre os estados, mas que em geral não abordam questões extraeconômicas. Para este autor, a análise das dinâmicas horizontais é fundamental para uma melhor compreensão dos sistemas federativos, assim como de seus efeitos nas políticas públicas, como

mostra a experiência internacional (OBINGER *et alli*, 2005). No que tange especificamente às análises sobre formulação e implementação de políticas públicas no contexto federativo pós-88, pode-se dizer ainda que o papel e a atuação dos governos estaduais foram pouco abordados pela literatura.

Essa lacuna de estudos sobre a atuação dos estados nas políticas sociais talvez se justifique pela própria natureza das competências que lhes foram definidas na Carta constitucional. Dentre as várias mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, destaca-se a estruturação de um sistema que combina competências exclusivas e privativas com competências comuns e concorrentes. Segundo Silva (2008), o princípio geral que norteia a repartição de tais competências – entendidas como a capacidade de emitir decisões – entre os entes governamentais é o da *predominância do interesse*, o que constitui um aspecto problemático frente à dificuldade de se distinguir o que é interesse geral ou nacional de interesse regional ou local, por exemplo. Esse aspecto é ainda mais relevante quando se atém às competências dos governos estaduais – a Constituição enumerou os poderes da União e os poderes definidos indicativamente para os municípios, restando aos estados ‘o que sobra’, ou os poderes remanescentes (SILVA, 2008)<sup>1</sup>.

Como competência material privativa explícita, cabe aos estados apenas a exploração, direta ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado. Como bem aponta Almeida (2007), assim como outras matérias, trata-se de serviços locais, que também interessam, portanto, aos municípios. Assim, seria possível caracterizar tal competência como uma das várias situações em que é difícil avaliar qual o interesse predominante – se do município ou do estado. Nesse caso, o próprio texto constitucional afastou a predominância do interesse municipal, destacando a exclusividade estadual. Mas ressalta-se que, “*afora essa, as demais competências materiais privativas dos estados integram, [como mencionado], a órbita dos poderes remanescentes não enumerados; [e] não são muitas as matérias que se incluem nesse reduto, [resumindo-se], em verdade, a competências administrativas e financeiras*” (ALMEIDA, 2007i:109, grifo nosso).

---

<sup>1</sup> A essa separação de campos específicos, combinam-se ainda possibilidades de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, estados, DF e municípios, e setores concorrentes entre União e estados em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais cabe à União, enquanto se confere aos estados ou mesmo aos municípios competência suplementar (SILVA, 2008).

Nesse novo cenário de relações intergovernamentais, aponta-se que os estados não teriam encontrado uma forma de atuação em relação às políticas públicas, sobretudo porque “*a municipalização de várias políticas públicas [...] retirou os governos estaduais da execução direta de vários serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta ao governo local – tarefas que não foram completamente digeridas pelos estados*”, num processo que ocorre de forma heterogênea entre os entes estaduais (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Diante deste quadro, coloca-se a pergunta: o que os estados têm efetivamente realizado no campo das políticas públicas? Embora esta dissertação comungue do diagnóstico de que os governos estaduais tenham competências imprecisas e atuem de forma frágil no processo de coordenação federativa, busca-se aqui matizar parte deste argumento, uma vez que essa indefinição não significa necessariamente inação. **Em outras palavras, em vez de se apontar o que, de maneira geral, os estados não fazem, como realça a literatura, pretende-se analisar o que os governos estaduais fazem, de que maneira e quais as principais diferenças entre suas atuações, tomando como objeto de estudo uma política setorial específica – a política habitacional.**

Estas questões são pertinentes porque são admitidos dois pressupostos. O primeiro baseia-se na premissa da existência de reciprocidade causal entre federalismo e políticas públicas. A literatura realça, geralmente, o papel do desenho federativo sobre as políticas, explicitando que o primeiro aspecto afeta o segundo, o que é verdadeiro<sup>2</sup>. Contudo, considera-se relevante analisar também os efeitos das políticas públicas sobre o federalismo, e é neste sentido que a presente dissertação pretende contribuir com o debate. Parte-se, então, do pressuposto de que o desenvolvimento institucional da política habitacional, em nível federativo, bem como sua feição atual, produz efeitos sobre a definição do papel dos governos estaduais no contexto federativo.

O segundo pressuposto que levou este trabalho a matizar as conclusões mais generalizadoras sobre o papel dos estados concerne ao fato de que os estados apresentam diferentes desenvolvimentos institucionais. A literatura tem apontado que a indução da União – o que é comum na história federativa brasileira – ou mesmo de governos estaduais é um fator de grande importância para o sucesso das políticas

---

<sup>2</sup> Ver, e.g., OBINGER *et alli.*; ABRUCIO e FRANZESE, 2008, entre outros que serão citados ao longo da dissertação.

públicas. Entretanto, tem apontado também que, mesmo quando uma determinada política pública é fortemente induzida por governos superiores, seus resultados e impactos no curso das instituições não são iguais nas unidades subnacionais<sup>3</sup>. Assim, como será analisado no caso da habitação, considera-se que a especificidade e a heterogeneidade entre as unidades estaduais, no caso, constituem elementos essenciais ao debate, uma vez que produzem diferentes efeitos na coordenação e no desempenho das políticas públicas.

Estes dois pressupostos geraram as hipóteses que orientam a presente pesquisa. Busca-se mostrar que: (1) a trajetória de determinada política pública pode imprimir diferenciações nas funções e no desempenho dos níveis de governo; e (2) o desenvolvimento institucional das diferentes unidades estaduais faz diferença e produz efeitos em sua atuação nas políticas públicas.

Para analisar estas duas hipóteses, analisadas no caso da habitação, a presente dissertação se estrutura conforme descrito a seguir.

As seções seguintes desta **Introdução** apresentam o marco conceitual que fundamenta a construção do trabalho e o desenho da pesquisa. Busca-se explicitar, em linhas gerais, como as principais variáveis explicativas presentes na literatura neoinstitucionalista orientaram o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa baseada em entrevistas, dados estruturais e características institucionais das políticas habitacionais dos estados.

O **Capítulo 1** traz uma revisão da literatura sobre uma discussão mais ampla acerca do papel dos estados na federação brasileira. Inicialmente, abordam-se as origens e a trajetória da federação brasileira, destacando-se como os principais movimentos de alternância de poder, ora prevalecendo o governo central, ora os governos estaduais, foram moldando o tortuoso caminho de nosso Estado federativo. O debate sobre o modelo do federalismo brasileiro ganha destaque no contexto pós-Constituição Federal de 1988 e, assim, busca-se compreender como as formas de distribuição de competências e atribuições entre os entes governamentais instituídas a partir de então têm gerado impactos no desenho das políticas públicas. São sistematizadas as principais análises sobre as tendências de descentralização e coordenação federativa por parte do governo federal, com enfoque nas transformações no plano político mais amplo que

---

<sup>3</sup> Ver, e.g., ARRETICHE, 1999a; SOUZA, 2005; SOUZA e CARVALHO, 1999; ALMEIDA, 2000.

afetaram os governos estaduais nas últimas duas décadas. Busca-se, ainda, destacar como a literatura tem mostrado que nossa trajetória traz à tona a importância do papel da coordenação federativa e da influência de mecanismos de incentivos e indução no sucesso das políticas nacionais.

No **Capítulo 2**, identifica-se uma série de particularidades relacionadas à natureza da política habitacional, assim como os principais fatores institucionais que demandam um debate mais aprofundado sobre os arranjos institucionais dessa política em particular. Inicialmente, são discutidos alguns aspectos característicos da política habitacional, que a destacam em relação às demais políticas setoriais. Descreve-se um panorama da trajetória de atuação dos governos estaduais na política habitacional, procurando-se situar no tempo os principais marcos que impactaram a trajetória dos governos na política, assim como as características da relação entre governos estaduais e demais entes federativos. Por fim, são apresentados os marcos institucionais estabelecidos pela nova política habitacional do governo federal e seus impactos sobre a dinâmica estadual.

O **Capítulo 3** apresenta uma análise do desenvolvimento institucional dos estados na política de habitação, buscando-se destacar suas especificidades tanto ao longo da trajetória da política como também no contexto atual. Essa análise está organizada a partir das variáveis explicativas, presentes na literatura institucionalista, consideradas mais relevantes para este trabalho. A partir de dados secundários, de estudos presentes na literatura e da realização de entrevistas, foram coletados dados que nos permitem explicitar a heterogeneidade das unidades da federação, particularmente no que diz respeito à sua situação estrutural, às estruturas intergovernamentais e aos desenhos institucionais existentes, aos principais momentos de conjunturas críticas e legados na política habitacional.

Por fim, nas **Considerações finais**, apresenta-se uma síntese dos principais argumentos e hipóteses analisadas que possa levar a algumas reflexões sobre o papel dos estados na federação brasileira.

## II. Marco conceitual: um olhar para as instituições

Pode-se considerar que, embora no campo do planejamento urbano existam inúmeros estudos abordando o tema da política habitacional, em geral faltam estudos que partam da ótica das instituições para o entendimento dessa política pública e, acima de tudo, não há trabalhos comparativos que mostrem a diferença de desempenho entre os governos nessa área<sup>4</sup>. Já no campo da ciência política, pode-se considerar que as transformações recentes na política habitacional demandam novas análises e abordagens e, além disso, como mencionado, nesse campo os governos estaduais têm sido menos estudados.

Ademais, embora atualmente exista, entre acadêmicos, movimentos sociais, empresários, gestores e políticos, um amplo consenso sobre a necessidade de o problema habitacional ser enfrentado de modo conjunto entre os diferentes atores envolvidos, na prática, a efetivação das políticas de habitação em nosso sistema federativo atual defronta-se com uma série de constrangimentos e desafios a serem superados, dentre os quais se destacam, especialmente, a coordenação da atuação dos diversos agentes envolvidos na arena dessa política, a articulação do financiamento dos diferentes níveis de governo e sua capacitação institucional e administrativa. Logo, considera-se que estudos acerca da relação entre as estruturas federativas e a política habitacional, em particular, inserem-se de modo especialmente relevante no debate contemporâneo.

A questão inicial que motivou este trabalho, sobre *o papel dos governos estaduais na política habitacional em curso*, é reformulada, então, com base na literatura sobre federalismo e políticas públicas e desdobra-se na construção de hipóteses fundamentadas, em linhas gerais, na premissa de que fatores institucionais, ao longo do tempo, interferem na atuação dos governos estaduais, bem como também sofrem interferência destes últimos.

Assim, a dissertação aproxima-se da perspectiva analítica do novo institucionalismo, a qual constitui um importante referencial para o estudo do Estado e suas políticas públicas, a partir do entendimento dos processos sociais e fenômenos

---

<sup>4</sup> Há diversos estudos no campo do planejamento urbano sobre a temática da política habitacional que abordam, por exemplo, desenhos e resultados de determinadas políticas e programas, inovações e desafios enfrentados em experiências locais, bem como pesquisas sobre a trajetória da política habitacional no nível federal e em determinados estados ou municípios.

políticos. Embora existam diferentes vertentes no interior dessa perspectiva analítica, esta abordagem atribui, em linhas gerais, crucial importância às instituições, sejam elas formas de governo, leis, normas e regras formais ou informais, as quais influenciam o comportamento e as escolhas dos atores políticos (HALL e TAYLOR, 2003).

No âmbito desta dissertação, interessa destacar a vertente identificada como neoinstitucionalismo histórico, segundo a qual a relação entre as instituições e os comportamentos dos atores é analisada a partir de uma concepção mais ampla, com enfoques que combinam cálculo e cultura, e na qual:

“os atores calculariam com base em seus interesses, mas, ao mesmo tempo, possuiriam diferentes visões de mundo, **correspondentes às suas posições e contextos sociais**. [...] [Nesse sentido], cálculo e cultura se combinariam para formar **atores coletivos, que agiriam no plano de macroinstituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas**” [associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições] (THÉRET, 2003, grifo nosso).

O referencial analítico do neoinstitucionalismo histórico contribui, portanto, para o entendimento do modo como as instituições podem influenciar os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar tais resultados, uma vez que se baseia na premissa de que as instituições, ou as regras formais e informais que as regem, trazem constrangimentos ou incentivos ao o curso de certas políticas, redefinem alternativas e alteram a posição relativa dos atores (SOUZA, 2003a). A observação dos processos de formação de instituições ao longo do tempo – ou seu legado histórico – contribuem para a compreensão dos contornos de uma determinada cultura política, bem como para a explicação das estratégias adotadas por seus atores e, por consequência, a explicação sobre o desenvolvimento das políticas públicas (MARQUES, 1997).

Dado que esta dissertação busca desenvolver uma análise comparada da atuação dos estados da federação no âmbito de uma determinada política pública, um importante elemento da análise do institucionalismo histórico a ser destacado é a ênfase na concepção do desenvolvimento institucional, a qual privilegia trajetórias, conjunturas críticas e consequências não esperadas (HALL e TAYLOR, 2003). Esses principais conceitos serão especificados a seguir.

A relação entre os mecanismos de indução federal e as respostas dos governos estaduais, por exemplo, varia significativamente ao longo do tempo, sobretudo porque

as relações intergovernamentais não são estáticas. Considera-se que os diferentes desenvolvimentos institucionais dos estados são influenciados e têm influência no curso da política habitacional. O principal conceito utilizado aqui decorre da ideia de que, para além das mudanças institucionais isoladas, importam os processos de desenvolvimento institucional que podem ajudar a explicar tanto as semelhanças e diferenças existentes entre padrões de atuação dos estados, como as transformações da política em nível nacional ao longo do tempo.

Pierson (2004) aponta para a importância do foco no entendimento desses processos de desenvolvimento institucional, sobretudo porque, não obstante a resiliência das instituições, muitas vezes os processos que condicionam as circunstâncias de mudanças institucionais são de longa duração. Segundo este autor, o alargamento temporal nas análises sobre determinados processos permite destacar os meios pelos quais os resultados institucionais prévios podem conduzir ou constranger iniciativas posteriores de inovação institucional.

Assim, a trajetória das políticas, ou das instituições, também é marcada pelos efeitos institucionais ocorridos no passado, uma vez que, segundo essa perspectiva, as decisões do passado têm impacto nas decisões futuras, porque podem gerar custos a novas mudanças de rota. O peso da trajetória passada pode ser entendido pelo conceito de *path dependency*, o qual se contrapõe à ideia de que forças ativas comuns produzem resultados iguais em todo lugar e, no sentido oposto, assume que forças comuns são modificadas pelas propriedades de natureza institucional herdadas do passado em cada contexto local (HALL e TAYLOR, 2003).

Em contextos nos quais os processos de *path dependency* estão em curso, Pierson (2004) identifica a presença de algumas variáveis, dentre as quais cabe aqui destacar o papel crítico do tempo e da sequência dos eventos, o que significa que a variável *quando* um evento ocorre pode ser crucial, justamente porque os eventos prévios de uma trajetória importam muito mais do que os posteriores, dado que os efeitos produzidos podem variar significativamente em decorrência do momento ou ordem em que ocorreram (PIERSON, 2004)<sup>5</sup>. Como realçam Abrucio e Franzese

---

<sup>5</sup> Pierson (2004) também destaca outros fatores, tais como: *equilíbrio múltiplo*, que diz respeito à possibilidade de variadas respostas a determinadas situações; *contingência*, que corresponde a situações em que eventos relativamente pequenos, se ocorridos no momento certo, podem ter extensas e duradouras consequências; e a inércia, que diz respeito ao fato de que, uma vez que determinado processo se estabiliza, seus efeitos geralmente conduzirão ao equilíbrio, o qual irá, por sua vez, produzir resistência a novas mudanças.

(2008), é justamente a partir da variável temporal que a abordagem do novo institucionalismo histórico encontra explicação para a variação dos resultados provenientes da interação entre federalismo e políticas sociais.

Mas o desenvolvimento institucional pode também ser marcado por momentos em que aumentam as oportunidades de mudanças institucionais ocorrerem. Essas conjunturas são críticas porque alteram arranjos institucionais em curso ou determinadas trajetórias mais difíceis de serem alteradas. Em outras palavras, as conjunturas críticas podem ser entendidas como momentos em que ocorrem substantivas mudanças institucionais ou nos recursos à disposição dos atores que influenciam a trajetória, podendo levar o desenvolvimento histórico para novas direções (THELEN, 1999). A criação, reestruturação ou extinção de instituições e a elaboração de leis, por exemplo, são importantes elementos que podem ser considerados momentos de conjunturas críticas no desenvolvimento das políticas públicas.

A partir da premissa de que as políticas adotadas no passado condicionam as políticas subsequentes, cabe destacar, ainda, que muitos autores destacam a variável das consequências não esperadas em suas análises, uma vez que tais processos podem gerar, além de diferentes resultados, consequências imprevistas produzidas pelas instituições existentes ou mesmo relativas aos resultados que elas produzem (HALL e TAYLOR, 2003). Também se aponta para a importância de se considerar o papel dos atores e das redes relacionais que estes conformam em determinado contexto institucional. Nessa perspectiva, a influência das instituições sobre as percepções, preferências e capacidades dos atores seria matizada pelas formas como estes interagem e respondem aos marcos institucionais nos quais se inserem (ZURBRIGGEN, 2006).

No debate acerca do federalismo, muitos autores incorporam esses principais elementos institucionais nas análises, considerando-os inerentes aos próprios contextos federativos como variáveis explicativas das decisões dos entes subnacionais e do impacto da estrutura federativa nas políticas sociais. Dentre estes, destacam-se o peso dos arranjos institucionais, a importância da ordem de ocorrência dos eventos no tempo e, ainda, da observância de qual nível de governo tem precedência sobre determinada área de política (PIERSON, 1994; OBINGER *et alli*, 2005; ABRUCIO e FRANZESE, 2008). Estes conceitos serão abordados nas análises dos próximos capítulos.

### **III. Desenho de pesquisa: um teste empírico qualitativo**

Para empreender a análise proposta, optou-se por uma investigação comparativa baseada na reconstrução qualitativa da trajetória da política habitacional e do desenvolvimento institucional dos governos estaduais. Assim, a partir da construção das hipóteses de pesquisa, utilizando-se como instrumental analítico o neoinstitucionalismo histórico, procurou-se identificar as principais categorias apontadas pela literatura que poderiam ajudar no entendimento das interações existentes entre a política e a atuação das unidades da federação.

A construção da análise do desenvolvimento institucional dos estados na política de habitação partiu da coleta e sistematização de um conjunto de informações históricas, análises e dados secundários sobre os estados. A coleta de dados envolveu também uma etapa de campo, buscando informações por meio de entrevistas com atores do plano estadual, envolvidos na política habitacional no contexto passado ou atual. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do segmento do poder público estadual – secretários da área afim – na ocasião de duas reuniões do Conselho Nacional das Cidades, que se reúne periodicamente em Brasília, além de entrevistas com dirigentes e técnicos dos órgãos responsáveis pela política habitacional em visitas a alguns estados da federação.

Mais importante do que a descrição densa de cada um dos casos, procurou-se aplicar certas categorias trazidas da teoria para o conjunto dos estados. Diante da qualidade e da escassez das informações, em algumas dimensões, o objetivo foi generalizar de maneira parcimoniosa as conclusões obtidas. Assim, é possível afirmar que a presente pesquisa abre um campo de debates que não se esgota aqui. De todo modo, foram priorizados os elementos que explicitam a diversidade de trajetórias, a fim de mostrar que a resposta sobre o lugar dos estados na federação não comporta uma resposta única.

Em relação a outro aspecto metodológico, vale mencionar que a discussão sobre o federalismo brasileiro remete também para a incorporação do território nas análises sobre a produção de políticas públicas. Assim, buscou-se, quando possível, apresentar dados espacializados em mapas, que fornecessem uma dimensão espacial das diferentes situações existentes entre as unidades da federação.

No que diz respeito ao plano vertical do federalismo brasileiro, buscou-se traçar um panorama das relações entre o governo federal e os estados. No plano horizontal, o desenho de pesquisa desta dissertação envolve a identificação das principais variáveis explicativas apontadas pela literatura como atinentes ao conceito de desenvolvimento institucional, aplicando-as nos estados brasileiros. Tais variáveis poderiam explicar diferentes padrões de atuação dos governos estaduais e, em certa medida, a influência dessas trajetórias sobre o curso da política formulada nacionalmente.

Em resumo, a dissertação mostra como os estados têm buscado seu lugar na federação brasileira no que diz respeito à execução de uma determinada política pública – habitação –, e como este papel é diferenciado e heterogêneo no plano horizontal. Do ponto de vista explicativo, o presente trabalho procura contribuir para o entendimento das razões deste fenômeno.

## **Capítulo 1.**

### **O modelo federalista brasileiro e o lugar dos governos estaduais**

Uma ampla literatura afirma que a ação estatal e, conseqüentemente, a produção de políticas públicas é intensamente afetada pelo desenho institucional do país. No caso brasileiro, dentre os fatores institucionais que impactam a ação estatal, sobretudo influenciando as decisões dos gestores governamentais, pode-se destacar o federalismo, enquanto forma de organização territorial do poder.

Nesse sentido, considera-se que a análise sobre determinada política pública deve passar, portanto, por um olhar sobre a forma de organização política e suas transformações ao longo da história federativa brasileira. Abrucio (2000:118) destaca que *“antes mesmo de o país se tornar uma Federação, o conflito entre o Poder Central e as elites regionais tinha sido um dos pontos cruciais na definição dos parâmetros de nossa construção nacional”*. Como se verá, em determinados momentos, os governos estaduais foram importantes atores do jogo político nacional, assim como também tiveram, em alguns períodos, sua autonomia e capacidade para formular e executar políticas bastante reduzidas. A trajetória dos estados imbrica-se nas transformações das instituições federativas brasileiras ao longo de sua história e, como se explicitará nos próximos capítulos, a atuação dos governos estaduais no contexto atual da política habitacional está fortemente relacionada ao seu desenvolvimento institucional.

Este capítulo se divide em quatro seções. Na primeira seção, abordam-se as origens e a trajetória da federação brasileira, destacando-se como os principais movimentos de alternância de poder, ora prevalecendo o governo central, ora os governos estaduais, foram moldando o tortuoso caminho de nosso Estado federativo. O debate sobre o modelo do federalismo brasileiro ganha destaque no contexto pós-Constituição Federal de 1988 e assim, na segunda seção, busca-se compreender como as formas de distribuição de competências e atribuições entre os entes governamentais instituídas a partir de então têm gerado impactos no desenho das políticas públicas. São sistematizadas as principais análises sobre as tendências descentralizadoras presentes na

federação, com enfoque nas transformações no plano político mais amplo que afetaram os governos estaduais nas últimas duas décadas. Na terceira seção, busca-se destacar como o caso brasileiro se insere em uma discussão mais normativa sobre modelos federativos. Como se verá, quando se trata do desenvolvimento de políticas públicas no contexto brasileiro, a literatura tem mostrado que nossa trajetória traz à tona a importância do papel da coordenação federativa e da influência de mecanismos de incentivos e indução no sucesso das políticas nacionais. Assim, na quarta e última seção, são apresentadas as principais explicações presentes na literatura a respeito da coordenação intergovernamental no desenho institucional brasileiro.

## **1.1 A formação da federação brasileira e as relações entre governo central e governos estaduais**

Na literatura internacional, sobretudo norte-americana, vários autores trataram da definição de federalismo, a partir de um conceito cuja principal característica é a forma de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais e dos governos locais<sup>6</sup>. Na organização política dos Estados federativos, ocorre uma divisão vertical em que os diferentes níveis de governo – *um governo da federação e um grupo de governos das unidades-membro* – exercem autoridade sobre a mesma população e sobre o mesmo território e, assim, governo central e governos locais são independentes entre si (RIKER, 1975:101) e soberanos em suas jurisdições, constituindo-se, portanto, atores políticos autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas<sup>7</sup>.

Segundo Elazar (1987), essa divisão de poder e de autoridade entre as esferas de governo origina-se de um pacto e baseia-se na combinação de regras próprias e regras compartilhadas (*self-rules plus shared-rules*), sendo a definição mais simples de federalismo aquela que se refere aos diferentes arranjos de autonomia somados à interdependência dos governos.

---

<sup>6</sup> Dentre os autores, destacam-se Elazar (1987); Riker (1964 e 1975) e Stepan (1999). Ver também Abrucio (2000), Arretche (2001 e 2002) e Almeida (2000) que analisam essa literatura.

<sup>7</sup> Nos estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria e a autoridade política dos governos locais é mais reduzida, uma vez que deriva da delegação de autoridade do governo central (ARRETCHE, 2002).

O Brasil é um Estado federal desde 1889, a partir da proclamação da República, e teve essa forma de organização mantida nas constituições posteriores (SILVA, 2008), embora tenha passado por diversas transformações ao longo desse mais de um século de existência federativa<sup>8</sup>. Em suas origens, a federação brasileira resultou de um processo de descentralização de poder da União para os estados, baseada na independência adquirida pelo poder estadual e manifesta na eleição do governador – tendo, aqui, a União antecedido suas partes, inversamente à história da federação norte-americana, que se originou da união de partes autônomas (estados), com a criação de um poder central que até então não existia (ABRUCIO, 1998, 2000; ARRETICHE, 2001)<sup>9</sup>.

A forma de criação das nossas instituições federativas – cujo propósito inicial fora manter a união, a partir da desconcentração do poder central para as unidades federadas – representou, portanto, o fortalecimento do poder Executivo estadual, num contexto em que os governadores – as oligarquias regionais e provinciais – dispunham de amplo poder político e poder de influência no plano federal<sup>10</sup> (OLIVEIRA, 1995). Assim, no plano nacional, o período da Primeira República é marcado pela ‘política dos governadores’ ou, em outras palavras, pelo poder oligárquico de um grupo de estados com forças para formar um núcleo hegemônico capaz de governar o país<sup>11</sup> (ABRUCIO, 1998).

Mas o federalismo brasileiro se transforma após 1930 e, no período varguista, cujo ápice se dá com o estabelecimento do Estado Novo, ocorre uma expressiva centralização do poder no Executivo federal, com o fortalecimento e a ampliação da intervenção estatal tanto no plano econômico, como no plano social. Ainda que as oligarquias não tenham desaparecido, o poder de tipo oligárquico, baseado na força dos

---

<sup>8</sup> Pode-se dizer que, em alguns períodos, a excessiva centralização de poder por parte da União tornou as características do modelo federativo brasileiro mais próximas às dos estados unitários. Como destaca Abrucio (1998:44), o federalismo fora abolido dos termos da Constituição Federal de 1937, que teve alterado seu Art. 1º “*A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, [...]*” por “*O Brasil é uma República. [...]*”. Silva (2008) também destaca que o federalismo da Constituição Federal de 1967 e de sua Emenda 1/69 fora apenas nominal.

<sup>9</sup> O debate sobre o federalismo abrange também a identificação de modelos explicativos da origem das federações, que poderia ser fruto da união de partes autônomas, cujo propósito inicial é o de “unir” (*come together*) ou da desconcentração do poder central para as unidades federadas, cujo objetivo é o de “manter a união” (*hold together*) (STEPAN, 1999; ABRUCIO, 2000; ARRETICHE, 2001).

<sup>10</sup> Segundo Oliveira (1995), no caso brasileiro, a adoção da forma federativa foi tomada como uma solução para manutenção do *status quo*, então constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no período imperial.

<sup>11</sup> Esse período termina com “uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada, tanto pela insistência do primeiro em eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, [para proteger seus interesses] [...], quanto pelo descontentamento dos demais estados e de alguns setores da sociedade [e], com o apoio de Minas Gerais, [...] Getúlio Vargas [é conduzido] ao poder” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

estados, perde terreno (FAUSTO, 2003) e a tendência centralizadora que marca o período irá, portanto, alterar a distribuição de poder entre as unidades da federação.

As tensões existentes na relação entre a União e os estados se intensificam na década de 1930 e o processo de centralização se constitui por meio da instalação de mecanismos jurídicos, institucionais e políticos bastante complexos que, segundo Maria do Carmo Campello de Souza, se configuram como uma engrenagem de controle à distância sobre as estruturas políticas regionais preexistentes, subordinando-as ao mesmo tempo em que as absorvia ou que circunscrevia seu âmbito de atuação (SOUZA, 1976). Valendo-se de tais mecanismos, a União compele os estados a criarem departamentos de administração – os ‘Daspinhos’ – que eram subordinados ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e ao Ministério da Justiça; passa, via sistema de interventorias, a controlar o poder político na esfera subnacional com a nomeação de interventores para governar os estados; os quais têm, ainda, anulada sua autonomia legislativa e sofrem uma abrupta redução de sua arrecadação, com a transferência de praticamente toda a arrecadação para o governo federal<sup>12</sup> (NUNES, 2003).

Com o fim do período varguista, retomam-se as bases do federalismo brasileiro como fundamento político-territorial do país e em contexto democrático<sup>13</sup>. Segundo Abrucio (2000), a questão regional é reforçada e acompanhada de instrumentos que instituíram formas redistributivas em prol das regiões menos desenvolvidas do país – sobretudo os estados do Norte e Nordeste – buscando-se aumentar a simetria federativa. Um importante elemento do novo regime, que interfere nas clivagens relativas a estados e regiões, é a regulamentação constitucional da representação dos partidos no Legislativo Federal em função da distribuição geográfica da população, reforçando, deste modo, a sobre-representação dos estados mais atrasados e sub-representação dos estados mais desenvolvidos (SOUZA, 1976). O período vai se caracterizar por uma série de continuidades e descontinuidades em relação ao Estado Novo e, embora por um lado as elites regionais tenham recuperado seu poder, com o fortalecimento do

---

<sup>12</sup> Essas medidas se dão a partir da promulgação da Constituição de 1937 e do Decreto-Lei nº 1.022/1939 que a complementa. Cabe destacar que, nesse contexto, origina-se a reforma da administração pública brasileira, com a chamada Reforma Burocrática, ou reforma daspiana, como ficou conhecida. Como uma estratégia para o desenvolvimento do país, fora criado o DASP, em 1936, e adotado um conjunto de iniciativas no sentido de racionalizar a administração pública, fortalecendo as burocracias federais.

<sup>13</sup> A Constituição Federal de 1946 retoma o aspecto federativo em seu Art. 1º: “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.[...]”

Congresso Nacional e sobretudo dos governadores de estado que obtiveram um grande poder no sistema político, por outro lado, a União continuava se fortalecendo (ABRUCIO, 2000).

Contudo, mais uma vez, novas mudanças irão alterar profundamente as instituições federativas do país, provocadas pelo golpe de 1964. A partir da instalação do regime autoritário, o federalismo brasileiro vivencia um novo período de excessiva centralização do poder. Durante o regime militar, o modelo de relações federativas em nosso país caracterizou-se pelo autoritarismo e pela verticalização, no qual Abrucio (2005) destaca o caráter *'unionista-autoritário'*. Nesse *'federalismo cooperativo à brasileira'*, ocorria uma *cooperação de mão única*, na qual os governos subnacionais deviam obedecer e colaborar com os objetivos da União e, para tanto, os mecanismos indutivos utilizados foram os convênios que repassavam recursos e assistência técnica e uma série de ações conjuntas entre as estatais federais e estaduais. Todavia, apesar da excessiva centralização e autoritarismo, constantemente o Governo Federal fora constrangido a negociar com as elites estaduais (ABRUCIO, 1998 e 2000) e, então, o regime principiava a acabar, influenciado por fatores como o processo de abertura política em curso, o contexto recessivo do início da década de 1980, a reorganização dos partidos políticos e a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo.

O contexto de transição democrática contou em grande parte com a mobilização e a articulação de governadores junto à sociedade e aos dissidentes descontentes com o regime militar. As análises sobre esse período apontam que a redemocratização refletiu um fortalecimento dos governadores e das unidades estaduais, mas também fortaleceu sobremaneira os governos municipais. O fato é que, a partir deste momento, as instituições federativas brasileiras irão passar por significativas transformações. E uma extensa literatura tratou de analisar, sob variadas óticas, as transformações introduzidas no federalismo brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Cabe iluminar, portanto, como as tendências descentralizadoras, as transformações nas formas de distribuição de competências e atribuições entre os entes governamentais e aquelas transformações que se desdobraram no plano político mais amplo, afetando os governos estaduais nas últimas duas décadas têm impactado desenvolvimento das políticas públicas, colocando uma nova ordem de desafios nas relações intergovernamentais que se refletem até os dias de hoje.

## 1.2 Os governos estaduais a partir da Constituição Federal de 1988

Segundo José Afonso da Silva (2008), a Constituição Federal de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. Os limites dessa repartição de poderes associam-se e dependem da própria natureza e do tipo histórico de federação – há aquelas onde a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados-membros competências mais amplas e, em outras, a área de competência da União é mais ampliada, restando reduzido campo de atuação aos Estados-membros<sup>14</sup>.

Inicialmente, cabe destacar que existe, então, uma distinção entre os conceitos de federalismo e descentralização. O primeiro refere-se à forma de organização (distribuição de autoridade) política dos Estados nacionais. Já o segundo diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, podendo apresentar diferentes graus e formas variadas de transferência de recursos e delegação de funções, as quais permitem que certo nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (RIKER, 1987)<sup>15</sup>.

Diversos autores buscaram precisar o conceito de descentralização, do qual se destaca aquele apresentado por Abrucio (2002:145), que a define como:

“um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Na perspectiva do Direito Constitucional, o cerne do conceito de Estado federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (*Estados federados*). Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de direito Público interno. Ver, dentre outros autores: Silva, 2008 e Almeida, 2007.

<sup>15</sup> Dentre os autores brasileiros que abordaram, na perspectiva da ciência política, os principais conceitos sobre federalismo presentes na literatura norte-americana, ver, e.g., Arretche (2001 e 2002); Almeida (2000); Abrucio (2000 e 2005).

<sup>16</sup> Sobre o debate acerca do conceito de descentralização, ver também Melo (1996). O autor aponta que tal conceito tem sido utilizado para se referir a várias dimensões ou noções relacionadas como desconcentração, delegação e devolução.

Nos sistemas federais, além da soberania (de poder e decisão) compartilhada, também os caracterizam a existência de controles mútuos entre os níveis de governo (*checks and balances*) e a necessidade de equilíbrio das formas de cooperação e competição existentes (ABRUCIO, 2005). Por um lado, a competição pode favorecer a busca pela inovação e um melhor desempenho das gestões locais e, por outro, competições desmedidas podem gerar excesso de concorrência, sobretudo em países heterogêneos, provocando efeitos negativos e, ainda, tomando rumos predatórios como o estímulo à guerra fiscal entre os governos subnacionais<sup>17</sup>.

Em outras palavras, a necessidade de equilíbrio decorre do fato de que a coexistência de diferentes níveis de governo atuando em uma mesma área de política e/ou sobre a mesma população e território pode tanto promover incentivos a inovações em políticas públicas, como pode, também, promover riscos de conflitos, problemas de coordenação de objetivos e aumento de custos de implementação de políticas.

Analisando o processo de descentralização no país, vários autores apontam que, no contexto da Constituinte, a descentralização das políticas públicas no Brasil tornou-se uma reivindicação associada à luta pela democracia dos anos 1970 e 1980, opondo-se ao período do regime militar que era caracterizado pela excessiva centralização e teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (ARRETCHE, 1996a).

Desde o início da década de 1980, os governos subnacionais já vinham ocupando um papel de maior destaque na federação brasileira e, no que diz respeito à descentralização tributária, nesse período ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas subnacionais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, sobretudo para os municípios (AFFONSO, 2000). Segundo Affonso (2000:134), “*os estados obtiveram seus ganhos fiscais principalmente ao longo da luta pela redemocratização, nos anos 80, enquanto que os municípios ampliaram sua participação na receita fiscal com a vigência da Constituição de 1988*”<sup>18</sup>. Nesse sentido, Souza (2004) ressalta o pioneirismo da

---

<sup>17</sup> No caso dos municípios, a tendência denominada por Melo (1996) como “hobbesianismo municipal”, também abordada por Souza e Carvalho (1999), consiste em um dos reflexos analisados das contradições, limites e mesmo dos efeitos não esperados da descentralização no país, que se expressa na disputa entre localidades por investimentos industriais, subordinando as prioridades sociais aos benefícios fiscais e isenções tributárias.

<sup>18</sup> A descentralização de recursos começara antes mesmo da reforma constitucional de 1988, mas, a partir dela, houve significativa reformulação na distribuição das receitas públicas, no sentido da desconcentração de recursos tributários da União para os estados e municípios, sobretudo devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaram, respectivamente, de 14% e

Constituição de 1988 ao prever tamanho volume de recursos públicos para os municípios e destaca que, embora as transferências estaduais e federais representassem a maior parcela dos recursos locais, as receitas próprias municipais também passam a representar maior participação no total de recursos públicos nacionais<sup>19</sup>.

Ainda do ponto de vista da arrecadação tributária, ao longo desse período, a situação nos estados sofreu alterações e, dentre aquelas que irão impactar a capacidade de gastos estaduais nas políticas de habitação, por exemplo, destaca-se o acréscimo significativo de receita, possibilitado pela substituição do ICM pelo ICMS (incorporando-se o item “Serviços”) e da possibilidade de fixação de alíquotas (ROYER, 2007). Houve um incremento da participação estadual no total da receita tributária nacional, que segue uma tendência crescente a partir de 1980 e atinge sua participação em torno de 27% na segunda metade da década de 1990 (AFFONSO, 2000). Mas o contexto pós-88 também assistiu à guerra fiscal entre os estados, que se expressou na disputa pela atração de investimentos, mediante a concessão de incentivos fiscais a empresas, incitando a competição federativa<sup>20</sup> (ABRUCIO e COSTA, 1999; AFFONSO, 2000).

No bojo da tendência de descentralização das decisões para as esferas subnacionais presente na Constituição de 1988, também fora concedida aos estados autonomia para criarem municípios, o que desencadeou uma verdadeira proliferação de novos municípios. A ausência de coordenação federal deste processo resultou na emancipação de 1.325 municípios entre 1989 e 1997, ou 96% do total instalado a partir de então (SIMÕES, 2007), sendo, muitos deles, fortemente dependentes de transferências federais e estaduais. Este movimento foi impulsionado primeiramente pelo incentivo presente no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), isto é, ao se criar um município, ele tem direito a uma parcela de recursos financeiros, que é tanto

---

16%, em 1985, para 21,5% e 22,5%, em 1988. (BRASIL, SOF, 2003).

<sup>19</sup> De acordo com Afonso e Araújo (2000), ao contrário do que se divulga com maior ênfase, o aumento da receita dos municípios após a Constituição de 1988 não se deve tão-somente ao aumento das transferências federais e estaduais, mas principalmente à implementação de tributos municipais, dentre os quais se destacam o ISS (Imposto Sobre Serviços) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Os autores ressaltam que tais arrecadações são importantes tanto para os municípios de menor como para os de maior porte. No que se refere aos primeiros, o aumento da arrecadação pode ser explicado pela simples regulamentação e início da cobrança de impostos e taxas, na maioria das vezes inédita. Já no que tange aos segundos, aspectos como a modernização fazendária, a melhoria dos sistemas de avaliação das propriedades imobiliárias e o crescimento dos serviços vinculados à indústria e ao comércio explicam o crescimento significativo da receita.

<sup>20</sup> Influenciado por fatores como o “aumento da heterogeneidade da economia brasileira, o declínio de alguns setores e regiões e a expansão de outros, a redução do gasto direto da União nas regiões mais atrasadas e a diminuição de suas transferências não constitucionais para vários estados e, não menos importante, a ausência de uma política de desenvolvimento regional” (AFFONSO, 2000:141).

maior, relativamente, quanto menor a localidade. Mas o que determinou o ritmo de emancipações foram os interesses específicos de cada Unidade da Federação, refletidos em suas legislações estaduais (SIMÕES, 2007). Na década de 1990, são editadas modificações no sentido de frear tal processo, recolocando o governo federal como participante do processo de criação de novos municípios, num esforço de coordenação federal.

Mas o fato é que, em relação aos arranjos federativos, a partir deste novo contexto a descentralização passa a depender mais da adesão dos níveis de governo subnacionais e o jogo federativo passa a depender mais de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental (ABRUCIO, 2002 e 2005).

Como mencionado, a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, o poder e a discricionariedade sobre gastos constituem uma importante dimensão da capacidade governativa dos entes federativos, uma vez que isso interfere decisivamente na sua capacidade de formular e implementar políticas autonomamente. Em um primeiro momento, as novas normas constitucionais ampliaram o poder de taxaço dos governos estaduais sobre alguns setores e, como mencionado, com relação aos recursos fiscais, houve uma redistribuição que beneficiou estados e municípios, em prejuízo do governo central, por meio da ampliação das receitas fiscais da União compartilhadas com os governos subnacionais<sup>21</sup>. Assim, no contexto pós-88, a descentralização de recursos fiscais beneficiou estados e, sobretudo, municípios (ALMEIDA, 2005). Entretanto, diversos autores apontam que, não obstante muitos recursos da União tenham sido transferidos aos entes subnacionais, estes não assumiram obrigações de gasto em nível correspondente.

Assim, importa destacar que, se por um lado, a Constituição Federal de 1988 aumentou os recursos das unidades subnacionais, por outro lado, não definiu completamente a distribuição das competências entre os entes federativos, estabelecendo inúmeras funções concorrentes entre os níveis de governo. Estabeleceu-se um modelo ancorado em competências comuns e diversas áreas de políticas passaram a ser, nos termos constitucionais, de competência dos três níveis de governo (Art.23 da

---

<sup>21</sup> A Constituição Federal de 1988 deu aos governadores e prefeitos autonomia para 'fixar alíquotas de impostos, definir estruturas administrativas, fixar salário, aplicar livremente os recursos próprios e as transferências que recebem da União' (LOUREIRO, 2001).

CF). Mas, como destacado por Abrucio (2002:193), “*no plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de potencializar a descentralização ao longo da redemocratização*” e, no tocante aos estados, estabeleceu-se um quadro de indefinição tanto de suas competências, como da maneira como estes se relacionariam com os demais níveis de governo. Ainda segundo o autor, “*este vazio institucional favoreceu uma posição ‘flexível’ dos governos estaduais: quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais*”<sup>22</sup>.

De fato, os municípios assumiram um papel mais definido que os estados na divisão das atribuições governamentais, seja porque o discurso da descentralização carregou forte sentido municipalista, seja porque, de certo modo, os prefeitos estavam mais expostos à cobrança da população do que os governadores, sendo obrigados a assumir novos encargos. Mas embora os municípios tenham tido o maior aumento no bolo tributário, a maioria deles ainda depende significativamente dos recursos administrativos e econômicos de outras esferas de governo, sobretudo dos estados. Assim, os estados lograram mais recursos e menos responsabilidades e, nesse contexto de ausência de uma efetiva coordenação federal, a maior parte dos encargos fora assumida de forma desorganizada pelos municípios (ABRUCIO, 1998 e 2002).

Ao longo da década de 1990, os princípios constitucionais foram se consolidando a partir da promulgação de leis e normas que reforçaram a tendência à descentralização na maioria das áreas de política social. Essa tendência reforçou, sobretudo, a municipalização de políticas públicas, por meio de diversos mecanismos de indução das decisões dos governos locais (ARRETCHE, 2002) ou, iniciativas de coordenação federal (ABRUCIO, 2005), embora tenha gerado diferentes resultados ao longo do território nacional. No Governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma alteração significativa da distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para provisão de serviços sociais, com expressiva transferência de funções de gestão para os municípios, como no caso das áreas da Saúde – em que a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios – e da Educação – na qual houve municipalização significativa da oferta de matrícula no Ensino Fundamental.

---

<sup>22</sup> A União que, por sua vez, havia perdido recursos tributários na Constituição, manteve-se com uma postura defensiva e “*procurou transformar a descentralização num jogo de mero repasse de funções*” (ABRUCIO,

O governo federal visava alcançar, com a descentralização, formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão de políticas públicas na área social (ARRETCHE, 2002). Em um balanço analítico desse processo, Souza (2002) destaca um aspecto estrutural de nossa federação e defende que, nos países marcados por alto grau de heterogeneidade, como é o caso do Brasil, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para problemas já existentes, como os das expressivas desigualdades inter e intrarregionais<sup>23</sup>. Segundo essa autora, ao contrário da hipótese implícita na literatura, de que políticas descentralizadoras gerariam um círculo positivo, no qual os benefícios se distribuiriam de maneira equânime entre os entes subnacionais, o principal constrangimento relacionado ao ‘sucesso’ da descentralização e da prestação de serviços sociais relaciona-se à existência de tais disparidades<sup>24</sup>.

Dessa forma, apesar dos objetivos previstos pelo governo federal com a descentralização ao longo da década de 1990, esse processo adquiriu distintos significados e conteúdos tanto entre políticas como entre as unidades da federação (ARRETCHE, 1999; ALMEIDA, 2000 e 2005) e, portanto, produziu consequências não esperadas (ROCHA e FARIA, 1998).

Nesse mesmo contexto, os governos subnacionais caracterizavam-se por um comportamento fiscal irresponsável, de endividamento sem condições de pagamento, em que o caso dos estados era ainda mais grave (ABRUCIO e COSTA, 1999). Nesse período, era vigente um grande poder dos governadores e, por mais de uma década, os problemas de financiamento dos governos estaduais foram contornados por meio de três fontes alternativas de recursos: receitas geradas pelo chamado ‘imposto inflacionário’, práticas recorrentes de empréstimos não saldados junto aos bancos estaduais e o adiamento ou renegociação continuada do pagamento das dívidas com a União (LOUREIRO, 2001), uma vez que os estados ou vinham descumprindo os acordos ou somente pequena parcela deles assumiu integralmente os compromissos. Na passagem da década de 1980 para 1990, a relação entre os estados e o governo federal configurava

---

2002:193).

<sup>23</sup> Só para ilustrar, em termos econômicos, a diferença entre o PIB per capita do estado de São Paulo é equivalente a seis vezes o PIB per capita do Piauí (em 1995). No que se refere à capacidade fiscal, a Prefeitura de São Paulo arrecada com um único imposto (o ISS) uma soma superior à arrecadação de ICMS de 17 estados brasileiros (AFFONSO, 2000).

<sup>24</sup> A autora aponta ainda que mesmo quando existem mecanismos de transferência de recursos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, por meio de ações e recursos federais (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios), estes não apresentam impactos suficientes para o enfrentamento das heterogeneidades regionais. (SOUZA, 2002).

um jogo predatório e, entre as unidades subnacionais, configurava-se um modelo não cooperativo (ABRUCIO e COSTA, 1999:80)<sup>25</sup>.

No entanto, o federalismo brasileiro sofreu transformações a partir de meados da década de 1990, sobretudo com o Plano Real que, segundo Abrucio (2005), trouxe uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências. O modelo estadualista e predatório característico da Nova República também teria se enfraquecido sobremaneira no governo FHC, estabelecendo-se uma ‘conjuntura crítica’ na federação brasileira. O autor aponta que, ao mesmo tempo em que se fortaleceu o governo federal, os estados entraram em uma forte crise financeira, influenciada, entre outros aspectos, pela elevação das taxas de juros, por medidas tributárias centralizadoras, pelo fim da inflação e pela intervenção nos bancos estaduais, além de grande parcela de culpa dos próprios governos. Um grave problema estava relacionado ao excessivo gasto com pessoal, padrão reforçado pelos estados ao longo da redemocratização, especialmente com a promulgação das constituições estaduais.

Desde o final da década de 1980, a União vinha criando instrumentos institucionais para incentivar uma mudança do regime fiscal predatório dos estados. Ao longo da década de seguinte, ocorreram diversas rodadas de renegociação das dívidas e o governo central negocia um novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais. Assim, na segunda metade da década de 1990, a capacidade real dos governos subnacionais exercerem plenamente sua autonomia fiscal sofreu fortes restrições, o que dificultou a possibilidade de novos endividamentos, em decorrência especialmente de dois movimentos do governo federal: a negociação das dívidas estaduais e o estabelecimento de regras para garantir recursos aos programas sociais. Como descreve Almeida (2005:35), *“durante o governo [FHC], os termos da negociação da dívida dos estados mudaram radicalmente e, em novas rodadas de negociação, o governo federal terminou impondo condições restritivas, e a perda de controle de muitos estados sobre seus bancos foi uma das consequências desse processo”*.

---

<sup>25</sup> No plano político mais amplo do sistema federativo, estabeleceu-se, como defende Abrucio (1998:106), um sistema ultrapresidencialista de governo no nível estadual que explica o poder obtido pelos governadores na redemocratização, com forte influência no plano nacional.

Diante da séria crise financeira pela qual passavam os estados, as diretrizes dadas pelo governo federal para o programa de ajuste fundavam-se na premissa de que “*o Estado não pode viver além de seus limites, gastando mais do que arrecada*”<sup>26</sup>. O governo federal aprovou a Lei nº 9.496, de 1997, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que “*estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do DF*”, oferecendo-lhes a oportunidade de aderir ao programa de reestruturação e ajuste fiscal. Como contrapartida, os governos estaduais deveriam cumprir metas e compromissos de reestruturação de suas contas públicas<sup>27</sup>. Em meados de 1998, foi aprovada a Resolução 78/98, ainda mais rigorosa, consolidando as condições institucionais para o controle do endividamento público no país (LOUREIRO, 2001).

Ao longo dos anos 1990, foram, então, estabelecidas várias normas federais para as políticas sociais, incluindo o aumento obrigatório de gastos por parte dos estados e municípios. Essa forma de limitação da autonomia de gasto dos governos subnacionais, como apontado por Almeida (2005), decorreu do estabelecimento de regras voltadas a garantir regularidade, estabilidade ou o uso adequado dos recursos destinados a programas sociais, que favoreceram a opção pela vinculação de receitas e transferências intergovernamentais para gastos sociais específicos<sup>28</sup>. Houve também uma expansão da arrecadação de recursos da União, por meio da elevação das contribuições sociais para o financiamento das políticas sociais, de forma a compensar o governo federal pela perda de receitas resultante da descentralização fiscal (ALMEIDA, 2005), o que significou uma redução dos repasses para outros entes federativos, por meio de estratégias como a manutenção do Fundo Social de Emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (que retém 20% dos Fundos de Participação isentos de obrigação constitucional de partilha intergovernamental) e da Lei Kandir, de 1996, que desonerou as exportações da tributação do ICMS (prometendo compensação federal, porém, em valor dado como

---

<sup>26</sup> Nota do Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>

<sup>27</sup> Metas ou compromissos quanto a: I - dívida financeira em relação à receita líquida real; II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; III - despesas com funcionalismo público; IV - arrecadação de receitas próprias; V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; VI - despesas de investimento em relação à Receita Líquida Real.

<sup>28</sup> Visando ao alcance de seus objetivos, o governo federal lançou mão de diversos mecanismos para conseguir a adesão dos estados e municípios nas políticas sociais, adotando diferentes estratégias e desenvolvendo iniciativas constitucionais, institucionais, jurídicas e programáticas.

insuficiente pelos estados)<sup>29</sup>. Em 2000, promulgou-se ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de garantir disciplina fiscal em todos os níveis de governo, mas com imposição de significativas restrições aos estados e municípios que limitaram sua autonomia na alocação de receitas.

Observa-se, então, que junto à tendência descentralizadora reforçada pela Constituição de 1988, especialmente a partir da metade da década de 1990, também ocorreram movimentos centralizadores, tanto no sentido da regulação das relações fiscais entre os níveis de governo como de redefinição das responsabilidades na provisão de serviços sociais, produzindo-se um arranjo complexo em que coexistem tendências centralizadoras e descentralizadoras no cenário federativo brasileiro (ALMEIDA, 2005). Embora a literatura apresente argumentos distintos para esse movimento, seja analisando-o como tendências (re)centralizadoras (ARRETCHE, 2005), seja em direção à coordenação federativa (ABRUCIO, 2005), verifica-se um movimento de fortalecimento do governo federal no sentido de coordenar políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios.

Esse movimento de coordenação, que pode ser observado em algumas políticas desde a década de 1990 e, em outras, a partir dos anos 2000, se expressa na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais, com incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como a institucionalização de conselhos e fundos, por exemplo, e o atendimento a padrões de execução das políticas. Esse movimento revela importantes mudanças recentes nos padrões de relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro (GONÇALVES *et alli*, 2008). Revela também que, atualmente, estas se tornaram mais complexas e tem-se, hoje, com graus variados de autonomia, porém com maior abrangência que no passado, gestores municipais, estaduais e federais atuando em diversas políticas públicas relevantes (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

---

<sup>29</sup> Embora seu impacto relativo tenha sido mais forte nos estados menores mais dependentes da exportação (como Pará, Amapá e Espírito Santo), também resultou em perdas absolutas significativas para os estados grandes, como São Paulo (ABRUCIO e COSTA, 1999).

### **1.3 A implementação de políticas públicas e o modelo de superposição de competências e atribuições**

Embora a partir das últimas décadas “*os estados e municípios [...] tenham passado a contar com recursos garantidos, independentemente tanto da lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário*” (ARRETCHE, 2004), há que se salientar que, como destacam diversos autores, a capacidade dos entes subnacionais para formular e implementar políticas autonomamente se expressa de modo desigual ao longo do território nacional, tanto quando se trata dos estados como, especialmente, quando se trata dos municípios.

Assim, tem-se que, por um lado, maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática políticas nacionais que envolvam estados e municípios. Por outro lado, a dependência dos estados e municípios fracos exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos. Nesses casos, Arretche (2005) aponta que governos sem capacidade para arrecadar tributos em montante suficiente para suprir as demandas de seus cidadãos “*tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato tem controle sobre tais recursos*”, além de que, ainda que tenham recursos, podem “*dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas*”.

Nesse contexto, retomando-se a discussão sobre o modelo da federação brasileira, outro aspecto ainda de grande relevância é a definição que incorpora a diversidade como constitutiva do próprio modelo de federalismo e a partir da qual este “*pode ser visto como um fato empírico em reconhecimento à diversidade – amplamente concebida em seus contextos social, econômico, cultural e político*” (BURGESS, 1993). Tal situação federalista é composta pela existência de heterogeneidades que dividem uma nação e pela existência de uma orientação pela defesa da *unidade pela diversidade* procurando manter a unidade territorial (ABRUCIO, 2005).

Problematiza-se, então, a relação automática ou direta entre a consolidação de uma forma de organização do Estado, nesse caso o federalismo, e a solução de problemas sociais, pois é “*equivocado esperar que o federalismo [por si só] resolva os conflitos sociais. Na realidade, [ele] pode apenas amenizar tensões e ser sensível à*

*diversidade. Os conflitos devem ser vistos como componentes inerentes a todas as sociedades federais*”. (GAGNON, 1997:18 apud KUGELMAS e SOLA, 2000).

Mas considerando que podem existir diferentes tipos de arranjos federativos, Almeida (2000) refuta o consenso existente que caracteriza “*o modelo federativo brasileiro [...] por uma injustificada e indesejável superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo, no âmbito das políticas sociais*”, e questiona a ideia de que tanto a prestação desordenada de um mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma instância governamental, assim como o estabelecimento de um ‘jogo de empurra’ que prejudicaria ou impediria o provimento de certos bens e serviços, decorreriam de tal superposição<sup>30</sup>. O ponto de vista da tese defendida por essa autora é o de que, com relação às políticas sociais, não há distorção ou ‘algo de errado’ com o modelo federativo brasileiro, uma vez que a superposição de competências e atribuições não só corresponderia a um tipo particular de federalismo (cooperativo), como também seria adequada ao contexto de enorme diversidade de situações e capacidades de nossos governos subnacionais. Pode-se considerar que, na prática, as desigualdades existentes acabam limitando a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais (ARRETCHE, 2004).

Esse olhar é fundamental para a análise do caso brasileiro, uma vez que, como mencionado, nosso contexto é marcado por uma histórica heterogeneidade que se expressa na forma de enormes desigualdades espaciais, sociais, econômicas, políticas e administrativas entre os entes subnacionais. Essa característica interfere diretamente na capacidade de resposta, por meio de políticas públicas, às necessidades e demandas da população. Nesse sentido, considera-se que a estrutura federativa, enquanto importante elemento institucional que influencia fortemente a ação estatal, demanda que os entes federados atuem de modo integrado e associado, ou seja, num modelo de cooperação. Destaca-se, então, a importância da criação de incentivos à cooperação e da

---

<sup>30</sup> A literatura aponta também para tipos distintos de federalismo. Almeida (2000) apresenta a tipologia proposta em publicação da *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR, 1981), baseada na natureza das relações intergovernamentais, para demonstrar as possibilidades de tipos de arranjos federativos: (1) federalismo dual, em que os poderes de governo central e dos estados constituem soberanias distintas e separadas; (2) federalismo centralizado, em que os governos estaduais e locais são agentes administrativos do governo federal, e (3) federalismo cooperativo, que comporta diversos graus de intervenção federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

coordenação de processos intergovernamentais de decisão no contexto federativo brasileiro.

#### **1.4 Políticas nacionais e coordenação federativa**

Conhecer os mecanismos e as formas como os diferentes níveis de governo se relacionam na unidade e na diversidade para equilibrar sua autonomia e interdependência é um aspecto fundamental para o entendimento sobre as federações. A necessidade de um sistema equilibrado de ‘pesos e contrapesos’, no qual os entes federados devem buscar, conjunta e mutuamente, sua interdependência, bem como a necessidade de compartilhamento de decisões e responsabilidades entre os entes que, ao mesmo tempo, são autônomos, são elementos essenciais das federações (ABRUCIO, 2005). No contexto brasileiro, em que coexistem três entes federativos, o tema da coordenação federativa se faz ainda mais relevante, sobretudo no âmbito da promoção de políticas sociais, demandando a presença de formas de articulação e coordenação horizontal e vertical.

De maneira geral, os autores que abordam o tema da coordenação intergovernamental têm destacado quatro pontos principais, que apontam, em linhas gerais, para a falta ou baixa coordenação federativa, por conta do desenho institucional; para a importância de políticas nacionais estruturantes ou da ação de governos superiores; como também da existência de arranjos integradores e; ainda, influenciando a capacidade de coordenação, para as significativas heterogeneidades existentes entre os estados e o papel das diferentes políticas. Esses pontos têm sido considerados nas análises como importantes fatores que, dependendo de seu grau de institucionalização, das coalizões formadas entre os atores, das arenas que envolvem e de seus legados prévios, influenciam o sucesso das políticas nacionais no desenho institucional brasileiro.

O primeiro deles diz respeito à ausência ou à fraca coordenação federativa por parte do governo federal que, por conta do próprio desenho institucional e das características da federação brasileira, sobremaneira heterogênea, tem gerado impactos considerados negativos. Assim, aponta-se que sem mecanismos de coordenação, a

ausência de cooperação ou a exacerbada competição, tanto no nível horizontal como vertical, entre entes federados que atuam num mesmo território pode implicar o descompasso ou a geração de conflitos entre suas ações ou, ainda, como interessa destacar aqui, pode implicar, em determinadas áreas ou regiões, a omissão dos entes federados no tocante à oferta de serviços sociais. Os avanços na coordenação federativa em determinadas áreas, como Saúde e Educação, têm sido apontado como fatores decisivos para um melhor funcionamento da articulação intergovernamental<sup>31</sup> (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Outro argumento presente na literatura tem mostrado que a existência de políticas nacionais estruturantes, baseadas na ideia de sistema, fazem diferença no resultado das políticas. Esse é um ponto importante a ser destacado, uma vez que a literatura aponta que a presença de mecanismos indutivos e a ‘nacionalização’ de determinadas políticas lhes conferem maiores chances de serem efetivadas no plano subnacional. No caso dos estados, os próprios governos estaduais reconhecem os bons resultados dessas políticas nacionais estruturantes, admitindo que, notadamente, as políticas com melhor desempenho são aquelas com maior coordenação federativa (ABRUCIO, 2005).

Essa capacidade de coordenação pode variar, no entanto, de acordo com distintos fatores – como o contexto histórico, o tipo de política, o grau do debate e consenso sobre a política – que muitas vezes podem estar combinados. Essa variação também decorre do fato de que, como visto, a extensão da autoridade do governo central pode variar bastante em diferentes períodos, tendo este maior ou menor capacidade de estabelecer leis e regras nacionais e aprovação de unidades subnacionais. Atualmente, diversos programas federais são desenhados prevendo-se a participação de representantes dos estados subnacionais, e diversos autores apontam que seu sucesso depende fortemente da iniciativa do governo federal, assim como da presença de transferências de recursos federais (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2005).

Na análise de Souza (2004), no processo brasileiro de descentralização e implementação de políticas de municipalização de programas sociais universais, um fator fundamental observado foi o compromisso (e a efetiva realização) do governo

---

<sup>31</sup> Abrucio e Gaetani (2006) destacam que, na área da Saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) garante para a autonomia e interdependência dos entes conforme os princípios do federalismo democrático, assim como o FUNDEF, na área da Educação, constitui um mecanismo coordenador de ações entre os níveis de governo, ainda que mais focado no aspecto financeiro.

federal em liberar regularmente os recursos acordados. Além deste fator, a autora aponta que é importante ressaltar o desenho institucional das políticas, como também o aspecto de que a transferência de recursos foi pautada por mecanismos que envolvem recompensas e sanções relacionadas à adesão dos municípios, como também o estabelecimento de regras claras e universais.

Visando ao alcance de seus objetivos, o governo federal pode lançar mão de diversos mecanismos para conseguir a adesão dos estados e municípios, adotando diferentes estratégias e desenvolvendo iniciativas constitucionais, institucionais, jurídicas e programáticas. A aprovação de emendas à Constituição, a edição de portarias ministeriais, o estabelecimento de exigências que condicionam a efetivação das transferências federais são exemplos dos diferentes recursos e estratégias que podem ser utilizados pelo governo federal. Tais mecanismos poderiam ser caracterizados como incentivos ou sanções destinadas a estimular ou induzir o desenvolvimento de determinadas ações e a realização de objetivos desejados, concedidos pela União a outros entes subnacionais – ou pelos governos estaduais aos municípios de seu Estado<sup>32</sup>.

É interessante sistematizar, ainda que brevemente, os principais aspectos relacionados à coordenação federal no desenvolvimento das políticas de Saúde e Educação. Em que pese o fato de tais políticas apresentarem distintos legados históricos, suas trajetórias e arranjos institucionais têm servido de inspiração para a constituição de outras políticas nacionais.

No caso da política de Saúde, Arretche (2004) aponta que o principal mecanismo de coordenação das ações nacionais tem sido a edição de portarias ministeriais que determinam, em grande medida, o condicionamento das transferências federais à adesão de estados e municípios aos objetivos federais. Conforme foram reduzidas as incertezas relativas à efetividade das transferências, rapidamente aumentou a adesão de estados e municípios, além de ter aumentado significativamente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos subnacionais. Souza (2005) também retrata o sucesso, em termos quantitativos, da adesão dos governos locais à transferência de responsabilidades de gestão no que se refere ao SUS e, nesse caso, “*o êxito tem sido*

---

<sup>32</sup> A adesão a uma determinada política ou programa propostos pelo governo central pode ser voluntária ou, em alguns casos, coercitiva. Normalmente, os incentivos são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas, que podem envolver o alcance de metas e resultados, ou o dispêndio de contrapartidas, por exemplo.

*creditado a uma política concebida como um sistema complexo de relações intergovernamentais que combina incentivos e sanções aos entes subnacionais”.*

No caso da Educação, a oferta de Ensino Fundamental (EF) passou a ser, constitucionalmente, de responsabilidade dos estados e municípios. Nessa área, diferentemente da Saúde, o governo federal não é o principal financiador e desempenha uma função complementar, contando, portanto, com recursos institucionais mais limitados para coordenar a adoção de objetivos e metas nacionais da política. Segundo Arretche (2004), diante da heterogeneidade entre os municípios brasileiros, a criação do Fundef – um mecanismo que alterou a estrutura de financiamento do nível fundamental de ensino, subvinculando a esse uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados a essa área – teve como principal meta reduzir assimetrias intraestaduais de gasto e, *“nesse caso, para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intraestaduais – para obter um comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada a sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais”* (ARRETCHE, 2004)<sup>33</sup>.

Nesse sentido, as análises sobre descentralização de políticas sociais no contexto federativo brasileiro têm destacado a importância do interesse e da ação deliberada de governos superiores para transferência de atribuições e competências de gestão. Além do papel indutor do governo central, o papel dos governos estaduais também tem sido apontado como central para a implementação de políticas públicas no Brasil, como defende Gomes (2008), em recente análise sobre a municipalização do Ensino Fundamental<sup>34</sup>. A partir da análise de Tandler (1998) sobre algumas políticas implementadas no Ceará, também se destacam os mecanismos de incentivos e induções do governo estadual na coordenação de políticas estaduais implementadas por seus municípios. Nos casos estudados pela autora, as melhorias obtidas no nível local

---

<sup>33</sup> A Constituição Federal de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à Educação e, com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos ficam reservados ao EF, que correspondem a 15% da arrecadação global de estados e municípios. *“O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica”* (Ministério da Educação). Consulta em junho de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=section&id=11&Itemid=200>.

<sup>34</sup> A autora conclui que a aprovação do FUNDEF (um importante mecanismo institucional) pode ter facilitado a coordenação entre estados e municípios com relação à municipalização, entretanto, esta colaboração ocorreu apenas quando houve interesse do governo estadual em transferir serviços para seus municípios.

deveram-se sobretudo a uma relação dinâmica entre o governo estadual, governos municipais e sociedade civil, na qual se destacou o papel da coordenação por parte do governo estadual<sup>35</sup>.

O terceiro ponto a ser comentado diz respeito às análises que apontam para a importância da existência de arranjos integradores entre os níveis de governo, as quais influenciariam positivamente a coordenação de políticas públicas e, conseqüentemente seus resultados. Nessa linha, destacam-se as formas de arranjos federativos horizontais, como as manifestadas nos fóruns e conselhos intergovernamentais. Ao estudar o surgimento dos Conselhos de Secretários Estaduais em algumas pastas setoriais, Sano (2008) aponta que diversas *“inovações em políticas públicas e em formas de intercâmbio e relacionamento entre os entes federativos estão surgindo com este processo [e, ainda, que] tais articulações horizontais têm colocado em pauta a questão da coordenação federativa, particularmente na relação dos estados com a União”*.

Em algumas áreas, mas especialmente no nível municipal, a descentralização de políticas sociais teve como resposta iniciativas de cooperação, como o caso dos consórcios intermunicipais, para operacionalização de políticas e enfrentamento de problemas comuns. Praticados desde meados da década de 1980, independentemente da existência de marco legal, um dos principais diferenciais dos consórcios, segundo Spink (2005), é o fato de surgirem a partir dos interesses do próprio nível local, ou seja, de “baixo para cima” e sem imposição de outros entes superiores. Cabe destacar, no entanto, que sobretudo a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.107/05 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e do Decreto nº 6.017/07 que a regulamenta, os governos superiores também têm incentivado a montagem de consórcios, em iniciativas de articulação intergovernamental.

Por fim, é importante destacar que a existência de enormes desigualdades entre as unidades da federação tem sido considerada como um fator significativamente relevante para explicar os diferentes resultados tanto entre políticas públicas, como entre os estados da federação no tocante a uma determinada política em particular. Tem-se

---

<sup>35</sup> Tendler (1998) relata que o governo estadual também se empenhou, entre outras coisas, em campanhas midiáticas que valorizavam os servidores públicos e divulgavam as atribuições dos diferentes agentes envolvidos. Além disso, se por um lado houve desconcentração de poder; também se exigiu, por parte do governo estadual, a criação de conselhos municipais e contratos formalizando as relações entre os parceiros das políticas. Por fim, embora não tenha ocorrido propriamente descentralização, os resultados alcançados foram instituições locais mais fortes, governos locais mais capazes e uma sociedade civil mais exigente. O governo estadual cobrou dos municípios transparência na execução das políticas para receberem, em contrapartida, os recursos; assim, os prefeitos que quisessem financiamento estadual tinham que ‘jogar conforme as regras do governo estadual’.

destacado que as ações políticas deliberadas são importantes, sobretudo devido à existência de um contexto marcado por enormes desigualdades regionais, em que grande parte dos municípios conta com baixas capacidades financeira e administrativa para assumir a gestão de novas políticas e, no qual os estados apresentam enormes disparidades (ARRETCHE, 1999). Assim, as heterogeneidades intra e interregionais existentes no interior da federação brasileira são apontadas como fatores a serem incorporados nas análises sobre políticas públicas, uma vez que, mesmo quando uma determinada política pública é fortemente induzida, ou mesmo coordenada, pelo governo federal, seus resultados não se dão de maneira homogênea nas diferentes unidades subnacionais (SOUZA e CARVALHO, 1999; SOUZA, 2002).

Como se observou, a partir da revisão da literatura, as relações de poder entre governo central e governos estaduais ao longo da trajetória federativa brasileira, bem como a própria estrutura federativa e as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no modelo de distribuição de competências e atribuições, são relevantes aspectos do debate sobre a implementação de políticas públicas. Dado que o federalismo e as políticas públicas se influenciam reciprocamente, como também se vem apontando (OBINGER *et alli*; ABRUCIO e FRANZESE, 2008), considera-se que as diferenças entre os estados e as especificidades de seu desenvolvimento institucional, bem como o papel e a trajetória da política são importantes variáveis que influenciam os efeitos de coordenação e o desempenho das políticas públicas em contextos federativos. Nos próximos capítulos, busca-se demonstrar empiricamente tais argumentos, tendo-se, como objeto, a política de habitação e os governos estaduais na federação brasileira.

## **Capítulo 2.**

### **A trajetória da política de habitação e os governos estaduais**

As transformações das instituições federativas brasileiras ao longo do tempo estão fortemente relacionadas ao desenvolvimento das políticas públicas. Torna-se relevante, portanto, uma abordagem sobre os principais movimentos da política de habitação, a partir do momento em que o problema habitacional entra para a agenda de governo e passa a ser tratado como uma questão de Estado.

Assim como em outras áreas de políticas, o peso da atuação do governo federal teve, em determinados momentos do século passado, forte influência na atuação dos demais entes federativos. No entanto, embora a atuação dos governos estaduais, em particular, tenha sofrido tal influência – seja da ação ou mesmo da inação da União –, seus impactos e respostas não podem ser generalizados de maneira homogênea para todos os estados. Se, por um lado, em nível nacional a política de habitação será marcada por uma série de continuidades e descontinuidades, com momentos de conjuntura crítica (PIERSON, 2004) que terão rebatimento direto na ação dos demais entes subnacionais, por outro lado, no plano estadual, esses movimentos terão impactos diferenciados, o que irá se refletir em respostas e cursos distintos, de acordo com uma série de outros fatores relevantes. Além disso, considerando a reciprocidade existente entre o federalismo e as políticas públicas (ABRUCIO e FRANZESE, 2008), a própria atuação dos estados ao longo do tempo também irá exercer influência no âmbito nacional, interferindo no curso das ações do governo federal.

No contexto recente, verifica-se que a política de habitação se insere num movimento geral – que abrange também outras políticas – em que a União vem fortalecendo seu papel de coordenação nas políticas públicas. No caso da habitação, em particular, o governo federal vem coordenando uma série de mudanças institucionais, em particular a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do processo de construção do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Contudo, embora a elaboração de políticas, planos e sistemas nacionais possa ser verificada em mais de dez áreas atualmente, é preciso destacar que as políticas públicas carregam

distintos legados e estágios de desenvolvimento institucional, inserem-se em diferentes arenas e envolvem atores e coalizões que variam ao longo do tempo.

Assim, considera-se importante ressaltar as especificidades, natureza e o legado histórico da política habitacional, sobretudo porque sua inserção na agenda governamental variou significativamente ao longo do tempo, buscando-se demonstrar que a trajetória da política pública pode imprimir diferenciações nas funções e no desempenho dos níveis de governo.

Ora, todas as políticas setoriais são relevantes, sobretudo quando se destinam a garantir direitos fundamentais, todas apresentam particularidades e, de algum modo, complexidades em sua estrutura de relações intergovernamentais. Mas então o que seria particular à política habitacional? Esse capítulo se inicia, portanto, com uma discussão, ainda que sucinta, de alguns aspectos característicos da política habitacional, que a destacam em relação às demais políticas setoriais. Na segunda seção, procura-se descrever um panorama da trajetória da atuação estatal e, particularmente, da atuação dos governos estaduais na política habitacional, procurando-se situar no tempo os principais marcos da que impactaram a trajetória dos governos na política, assim como as características da relação entre governos estaduais e demais entes federativos. Por fim, na terceira seção, são apresentados os novos marcos institucionais estabelecidos na política habitacional, analisando-se sua inserção em um contexto mais amplo da federação, assim como as principais questões relacionadas à atuação dos governos estaduais.

## **2.1 Natureza e arranjos institucionais na política habitacional**

A universalização do acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro, principal objetivo da Política Nacional de Habitação (PNH) atual, se traduz em uma tarefa extremamente complexa, seja pela ordem de grandeza do déficit por novas moradias e por urbanização, seja pelas significativas diferenças e desigualdades regionais existentes, pelo grande número de atores envolvidos em seu desenvolvimento ou, ainda, pelo volumoso montante de recursos financeiros e institucionais que demanda.

Atualmente, o déficit por moradias no país atinge a ordem de cerca de 8 milhões de domicílios, o que engloba a reposição daqueles sem condições de habitabilidade, bem como a necessidade de acréscimo do estoque de moradias, em decorrência da coabitação familiar ou da moradia em locais impróprios. Mais de 3 milhões de domicílios estão localizados em assentamentos urbanos precários que demandam ações de regularização fundiária e urbanização, tais como melhorias habitacionais, de infraestrutura e saneamento, configurando um fenômeno predominantemente metropolitano. Com relação ao déficit habitacional, mais de 90% concentra-se entre famílias com renda de até três salários mínimos e há, ainda, toda a demanda futura por novos domicílios que, especialmente no que diz respeito à população de baixa renda, se não for atendida, seja pelo poder público ou pelo mercado formal de habitação, seja por autopromoção, viabilizando uma moradia digna em condições adequadas de habitabilidade, poderá vir a se constituir déficit, incorporando o passivo já acumulado.

Dentre as especificidades que envolvem a política habitacional, destaca-se o fato de que, dentre os bens de necessidade básica e essencial aos quais é preciso ter-se acesso para viver nas cidades, a moradia é, certamente, o bem mais caro (PLANHAB, 2008). O alto custo das habitações no mercado formal e, sobretudo, o excessivo valor de terra urbanizada inviabilizam o acesso de grande parte da população, dada sua baixa capacidade de pagamento, a uma moradia digna.

Nesse sentido, sendo a moradia intrinsecamente vinculada à terra, um bem não reproduzível, tal característica do bem habitação é inerente ao próprio processo de urbanização que deu origem ao quadro atual das cidades brasileiras, o qual evidencia que a questão habitacional para as camadas mais pobres sempre esteve vinculada aos processos mais amplos da nossa sociedade. As alternativas de moradia nas cidades foram sendo determinadas, em cada período histórico, por um conjunto de ações, inações e legislações que, em geral, priorizaram os interesses dominantes em detrimento dos da maioria da população (MARICATO, 1998; ROLNIK, 1999). À medida que as cidades foram crescendo, também crescia o déficit habitacional e, para os mais pobres, a forma de acesso ao solo urbano se daria informalmente, predominantemente por meio da autoconstrução (MARICATO, 1982; BONDUKI e ROLNIK, 1982) e essencialmente de maneira precária, seja em favelas resultantes da ocupação de áreas privadas e áreas públicas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares ou, ainda, em conjuntos habitacionais deteriorados.

Diante desse quadro de produção do espaço urbano, a política de habitação pode assumir, então, diversos formatos para lograr a universalização do acesso à moradia digna. Regular o mercado de terras, promover a construção de moradias nas mais diferentes modalidades de produção ou a urbanização e regularização de assentamentos precários e viabilizar seu acesso ou financiamento justifica-se, então, como uma questão de Estado, que deve ser enfrentada pelo poder público, porém não somente por ele.

Entretanto, tal política não se coloca propriamente como a prestação de um serviço, mas de uma política cujo produto final é o acesso a um bem que poderá ser dar por meio de concessão, arrendamento, doação, venda ou locação ou, ainda, pode se traduzir na melhoria do habitat ou na legalização da permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente. Mas embora o objetivo final da política habitacional não se resuma necessariamente à viabilização do acesso à propriedade privada, este tem sido o tom dominante da política habitacional no Brasil, fortemente ligado aos interesses da indústria da construção civil e de incorporadores imobiliários, assim como de uma sociedade que tem a propriedade privada enraizada como um valor cultural<sup>36</sup>. Além disso, a produção de unidades habitacionais pelo poder público muitas vezes se imbricou no clientelismo característico da gramática política brasileira (NUNES, 2003).

Mas, se por muito tempo o Estado tendeu a apostar na solução do problema da moradia através da pura e simples promulgação de leis (MARICATO, 2000:151), cabe destacar, contudo, que o princípio da ‘função social da propriedade’ nunca foi hegemônico face aos preceitos civilistas (FERNANDES, 1998:7). No âmbito da legislação urbanística, ao longo do processo de urbanização no Brasil, tem vigorado de forma dominante o modelo proposto pelo Código Civil de 1916, no qual “*o tratamento liberal e individualista dado [...] às questões dos direitos de propriedade tem orientado a maioria das decisões judiciais, [e colocado] obstáculos para as tentativas de ação do Estado no controle do uso, ocupação e desenvolvimento da terra urbana*”<sup>37</sup> (FERNANDES, 1998:6).

---

<sup>36</sup> Em alguns países existem diversas experiências de programas habitacionais do tipo locação social, por exemplo, assim como também há experiências nesse sentido promovidas por gestões locais, embora se possa considerá-las políticas alternativas à cultura dominante da propriedade privada. No período do regime militar, por exemplo, o discurso da casa própria estava presente no texto legal que criava o BNH, com a missão de “*estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*”.

<sup>37</sup> O Código Civil de 1916 trata dos direitos inerentes à propriedade como a faculdade de usar, gozar e dispor (Título II; Cap.1; art.524), e de seu aspecto externo, no que tange aos limites vizinhos, abordando, assim, essencialmente as

Embora o Estado brasileiro ratifique o direito à moradia em várias declarações e tratados internacionais de direitos humanos desde a década de 1940, é somente a partir da redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o direito à moradia passou a ser reconhecido e garantido constitucionalmente. O texto constitucional passou a incluir a moradia como um direito social (em seu Art.6º, Capítulo II - dos Direitos Sociais), juntamente com outros direitos, tais como “*a educação, a saúde, o trabalho, (...), o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” e, para que tais direitos contenham eficácia jurídica e social, pressupõe-se a atuação estatal por meio de execução de políticas públicas. Mas, seguramente, o fato de a moradia ter sido apenas recentemente garantida constitucionalmente como um direito social é uma característica que se reflete no desenvolvimento da política habitacional ao longo de sua trajetória.

Há que se realçar ainda que o cumprimento do direito à moradia digna vai muito além da habitação ou, somente da casa, propriamente dita, e se insere em uma perspectiva mais ampla, do direito à cidade. Assim, outra característica da política habitacional – seja ela entendida em suas diferentes modalidades, de construção, financiamento para aquisição, locação social ou urbanização, por exemplo – consiste na sua forte relação com outras políticas públicas, sobretudo com a política de desenvolvimento urbano em um sentido mais abrangente. A própria estrutura institucional do Ministério das Cidades, criada a partir de 2003, reflete a conquista de um campo que há décadas vem debatendo e explicitando a necessidade de se pensar o desenvolvimento das cidades de forma integrada, articulando-se políticas de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte e mobilidade, desenvolvimento territorial e habitação.

Além disso, embora a administração pública se organize setorialmente, a realidade urbana atual demonstra que a eficácia dos resultados das políticas habitacionais também está relacionada, de certa forma, com políticas de segurança pública, geração de emprego e renda, saúde e educação, por exemplo. Essa característica demanda, portanto, grandes esforços de articulação entre os diferentes setores e níveis de governo, o que envolve uma série de complexidades no plano das relações intergovernamentais. Ainda, como a promoção habitacional demanda vultosos recursos, bem como subsídios para as famílias que não possuem capacidade de obter um

---

relações de caráter privado (Arts.554 e 555).

financiamento habitacional, quase sempre é preciso articular financiamentos de mais de uma origem, compondo-se as contrapartidas dos diferentes níveis governamentais.

Destaca-se que é na Constituição Federal de 1988 que, de fato, é incorporada a questão da política urbana, cujo objetivo consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, com a inserção do capítulo que traz dois artigos (Arts.182 e 183) que estabelecem instrumentos de controle do poder público, fortalecendo a autonomia municipal, sobre a produção do espaço urbano<sup>38</sup>. No entanto, tais artigos só vieram a ser regulamentados mais de uma década depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) que explicita o princípio da função social da propriedade e traz uma série de inovações por meio de diretrizes e instrumentos para que a política urbana cumpra e garanta a função social da propriedade.

Assim, no âmbito da Política Urbana, o município exerce um papel cada vez mais central na execução de políticas, dada a proximidade de sua gestão com o território e a população. Além da Constituição de 1988, outras leis federais foram ampliando também a autonomia dos municípios para executar a política de desenvolvimento urbano e legislar sobre a definição de usos permitidos e índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, por exemplo, possibilitando a promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social e especialmente a regularização de assentamentos populares.

No caso da política de habitação – que está, como mencionado, fortemente relacionada com a política de desenvolvimento urbano –, a própria Constituição definiu que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais cabem aos três entes federativos e, diferentemente de outras áreas onde as competências foram mais delineadas, destaca-se que na área habitacional não foram definidas linhas gerais de ação ou formas de relação entre as três esferas de governo, o que, na prática, possibilita a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo.

Quanto às competências legislativas, as normas federais sobre a política urbana têm um sentido mais geral e seus parâmetros e diretrizes devem contemplar todo o território nacional, prevalecendo a norma específica municipal na matéria urbanização.

---

<sup>38</sup> Por meio de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, subscrita por várias organizações como IAB, FNA, AGB, FNE e FNUR e mais de 130.000 eleitores.

Cabe exemplificar aqui, que a lei federal de parcelamento do solo urbano, datada de 1979, estabelecia como competência dos estados a anuência prévia para aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos<sup>39</sup>. No entanto, com a alteração de sua redação, abre-se a possibilidade de surgirem conflitos jurídicos entre município e estado, já que é suprimida do texto a anuência prévia, dando ao artigo o sentido de que nem sempre ela é necessária<sup>40</sup>.

Nas últimas décadas, o país sofreu um intenso processo de metropolização, formando novas realidades urbanas, com o adensamento das periferias das cidades grandes e médias e, no entanto, em termos institucionais, esse processo não foi acompanhado pelo equacionamento de questões que, de fato, envolvem mais de um município. Assim, nas regiões metropolitanas essa questão dos conflitos intergovernamentais é ainda mais aguda, uma vez que é possível verificar mais explicitamente tais sobreposições de competências no território. Ainda que sua criação, que data da década de 1970, se insira em um contexto de forte centralização da União – coincidindo com as políticas nacionais de planejamento integrado coordenando as ações dos diversos níveis de governo nas áreas urbanas – todas as regiões metropolitanas, bem como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por conflitos e tensões próprios do sistema federativo e das relações inter e intragovernamentais, tendo experimentado o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera<sup>41</sup> (SOUZA, 2003b).

A Constituição Federal de 1988 introduziu as figuras dos aglomerados urbanos e microrregiões e transferiu para os estados a competência de institucionalizar as regiões metropolitanas, estabelecendo uma nova forma de regulação destas áreas regionais estaduais (SAULE, 2005), porém, não avançando nas definições em relação a sua organização político-administrativa e gestão, o que reflete indefinições no desenho metropolitano até os dias de hoje<sup>42</sup>. Além da necessidade de formulação de respostas e

---

<sup>39</sup> Art.13 da Lei nº 6.766/79 (*Lei Lehmann*), atualmente em processo de revisão, tramitando com o PL nº 3.057/2000. A anuência prévia do órgão de competência estadual responsável pela aprovação de loteamentos e regularização também é exigida nos cartórios para registro dos imóveis.

<sup>40</sup> Com a nova redação do artigo Art.13 da *Lei Lehmann* (dada pela Lei nº 9.785/99, Art.3º), fica estabelecido apenas que “aos Estados cabe disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos [...]”

<sup>41</sup> Além da atuação do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, algumas RMs contam com entidades voltadas à gestão metropolitana como, por exemplo, a recém criada Agência de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM), na Grande Belo Horizonte, a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), por exemplo.

<sup>42</sup> A Constituição Federal de 1988 definiu que “os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões

enfrentamento de uma série de problemas urbanos que ultrapassam as fronteiras territoriais municipais e a competência política somente das esferas de poder local, nas regiões metropolitanas têm-se a multiplicação de atores e instituições, dada a pluralidade de interesses econômicos, sociais e políticos envolvidos.

Diante de tais complexidades, como compreender o papel do estado, sobretudo quando se verifica que o contexto pós-Constituição Federal de 1988 seguiu uma tendência acentuadamente municipalista? Como entes autônomos, os estados devem e podem formular e executar políticas habitacionais em seu território. O mesmo vale para os municípios. Ambos são entes autônomos que atuam sobre a mesma população e território. Ora, todas essas características da política habitacional reforçam o argumento iluminado pela literatura que defende a importância do papel da coordenação das ações dos entes federativos nas políticas públicas.

Em algumas áreas de políticas, o papel dos entes federativos é mais claro – como no caso da segurança pública, onde a atuação dos estados é predominante – ou, a organização dos arranjos institucionais já avançou mais – como nos casos da saúde e educação. Isso não significa dizer que é preciso existir, em vez do compartilhamento de competências, uma separação ou divisão clara onde não possa haver superposições, mas, sim, que mecanismos de coordenação são fundamentais para efetivação de políticas.

Se, por um lado, historicamente, a intervenção do Estado brasileiro na questão habitacional nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia, por outro lado, é preciso explicitar que a trajetória da política habitacional no país é marcada por uma série de mudanças institucionais e perpassa diferentes contextos da federação brasileira, nos quais as coalizões e a posição política dos atores envolvidos também variaram, dependendo do momento histórico.

---

*metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de município limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art.25, §3º).*

## 2.2 Histórico da atuação estatal e estadual na política habitacional

Embora o problema habitacional já existisse desde o início do século passado, até finais da década de 1930 a habitação raramente fora discriminada como uma demanda específica e tampouco se tinha o Estado como interlocutor na questão (FARAH, 1996; 1985). A ação estatal na Primeira República limitou-se a enfrentar o problema por meio de uma abordagem higienista e autoritária que se apoiava na ordem sanitaria, expulsando os pobres das áreas mais centrais das cidades que começavam a crescer e pouco fazendo para melhorar suas moradias (BONDUKI, 1998).

O modelo habitacional até então predominante no país pautava-se na produção rentista e, a partir dos anos 1930, quando seu acesso torna-se mais difícil por parte da classe trabalhadora e, por conseguinte, as condições de moradia se agravam nos centros urbanos, é que as reivindicações por moradia passam a ganhar destaque (FARAH, 1996; 1985). Assim, a primeira conjuntura crítica em relação à questão da habitação se dá somente a partir do Estado Novo, quando despontam as primeiras mudanças no setor, com a ampliação na sociedade do apoio ao reconhecimento da intervenção pública no processo de produção habitacional (e de que somente a iniciativa privada não resolveria o problema da habitação social) e à ideia de que caberia ao Estado garantir condições mínimas de moradia aos trabalhadores, o que implicava também o reconhecimento da necessidade de se investir recursos públicos e fundos sociais (BONDUKI, 1998).

A questão habitacional passou, então, a se destacar como uma demanda específica que fora claramente direcionada para o Estado<sup>43</sup> (FARAH, 1996; 1985). Esse contexto impulsionou a inserção da questão na agenda governamental e respaldou a criação ou o fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a aquisição e a construção de habitações, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões das diferentes classes trabalhistas e a Fundação da Casa Popular<sup>44</sup> (BONDUKI, 1998).

---

<sup>43</sup> Segundo Farah (1996:153), é preciso destacar que “a identificação do Estado como interlocutor neste momento só pode ser entendida no quadro mais geral da redefinição das ‘funções’ do Estado na sociedade brasileira. Ao lado da intervenção direta no plano econômico, assumiu o Estado a ‘função’ político-ideológica de incorporação das reivindicações das classes trabalhadoras urbanas por direitos sociais de cidadania”.

<sup>44</sup> Embora desde 1930, já houvesse autorização legal para que os institutos e caixas de pensão aplicassem seus fundos na construção de casas para seus associados, apenas a partir da promulgação do Decreto nº 1.749, de 1937, seriam criadas as condições para que atuassem no setor habitacional, por meio da autorização para que os IAPs criassem suas carteiras prediais, da redução da taxa de juros, ampliação dos prazos de pagamento, além do aumento do limite máximo de financiamento e da autorização de concessão de financiamentos a associados que já tivessem casa própria (BONDUKI, 1998:104). Sobre as investigações que abordaram a atuação do Estado na construção de conjuntos

O processo de construção de uma política de habitação, em nível nacional, contava com importantes elementos institucionais que poderiam tê-lo impulsionado, tais como: a existência de grande montante de recursos e o intento de unificação dos recursos geridos pelas carteiras prediais dos IAPs em um único instituto (o ISSB - Instituto de Serviços Sociais do Brasil) que organizaria a promoção habitacional; a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) – o primeiro órgão criado no âmbito federal destinado a implementar a política habitacional, que garantiria uma estrutura institucional para tal; capacitação técnica herdada da experiência dos projetos dos IAPs; além de contar com a inserção da questão habitacional na agenda governamental e com o reconhecimento de sua importância, como um problema de Estado, pela sociedade<sup>45</sup> (BONDUKI, 1998:100).

Importa iluminar, desse período que remonta às origens da produção estatal da moradia, alguns aspectos da relação entre governo federal e governos estaduais, no âmbito do federalismo brasileiro, que irão contribuir para a interrupção do processo institucional que se encaminhava para a criação de tal política e refletem que o Estado inicia de forma fragmentada sua atuação na área de habitação – intervindo por meio dos Institutos de Previdência ou das entidades criadas pelos governos estaduais, organizadas por categoria profissional.

O funcionamento da FCP alicerçava-se na previsão de recursos orçamentários oriundos da contribuição obrigatória de 1% sobre o valor de operações de aquisição e transmissão de imóveis sempre que seu valor fosse igual ou superior a 100 mil cruzeiros<sup>46</sup>. A cobrança de tal tributo fora estabelecida como atribuição dos governos estaduais. Porém, os estados não tinham interesse em cobrar tal imposto em prol de uma política definida pela União e, já naquele período, em decorrência de conflitos federativos, a cobrança desse imposto não chegou a se viabilizar; *“tanto por sonegação como porque os estados, que seriam responsáveis por seu recolhimento, contestaram sua implantação (alegando a inconstitucionalidade do tributo, que seria da área de*

---

habitacionais e no financiamento de moradias para trabalhadores nesse período, ver também Farah (1983) e Melo (1987), por exemplo.

<sup>45</sup> No final do Estado Novo, o governo federal cria normatizações para a aplicação dos recursos na provisão e financiamento habitacional, criando a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS) e, em 1945, o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), como mencionado, no intuito de unificar os institutos. A FCP fora instituída oficialmente em 1º de maio de 1946.

<sup>46</sup> Dois artigos do anteprojeto da FCP que foram vetados viabilizavam recursos oriundos de empréstimos compulsórios sobre as transações ou produção imobiliária (Art. 9º) e previam a centralização da política habitacional (Art. 13) (BONDUKI, 1998).

*competência fiscal dos estados), além de não estarem dispostos a arcar com o ônus administrativo e desgaste político de sua cobrança” (BONDUKI, 1998:121)<sup>47</sup>.*

Nesse período, embora quase sempre sem obter sucesso, o governo federal, por meio da FCP, foi constrangido a fazer gestões junto aos governos estaduais na tentativa de receber tal imposto, mas a resistência e o desinteresse de alguns governos eram explícitos. No caso de São Paulo – que detinha forte peso político no plano federativo e havia se oposto à eleição de Vargas – o governador Adhemar de Barros pretendia fazer sua própria política habitacional no estado e chegou a solicitar o fechamento do escritório regional da FCP e a criar, já em 1949, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) (BONDUKI, 1998; BARRETO SILVA, 1997).

Como afirma Bonduki (Idem), *“no fundo, esse era o interesse dos estados: criar órgãos regionais para enfrentar o problema habitacional, mesmo que ficassem, como a Cecap [que veio a ser regulamentada somente em 1964], inoperantes durante seus primeiros tempos de existência”*. Segundo o autor, essa situação entre os diferentes entes federativos revela que a questão habitacional entrava cada vez mais para a agenda governamental e foram criados, na época, tanto no âmbito estadual como municipal, diversos órgãos encarregados, exclusivamente ou com outras atribuições na área de assistência social, do problema da habitação popular. Entre meados da década de 1940 até a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), já no regime militar, a amplitude dessa tendência se traduz em uma ampla lista de órgãos, estaduais e municipais, criados com tal objetivo.

No plano da política habitacional, esse período histórico constitui um importante marco em sua trajetória, fortemente influenciada, como destacado, pelas relações federativas vigentes. Desde então, estava colocada a questão do conflito entre a política federal e a autonomia estadual. No plano da atuação dos entes federativos, observa-se que a União e alguns estados iniciam sua trajetória na política habitacional em período concomitante, sendo este período um primeiro marco do nascimento de instituições no âmbito estadual voltadas para a política de habitação. Mas, uma vez que esse momento crítico não ocorreu em todas as unidades da federação, e, dentre os casos em que

---

<sup>47</sup> O informativo da FCP apontava que, “a despeito da existência de texto de lei determinando aos estados o recolhimento aos nossos cofres da taxa de 1% sobre os impostos de transmissão cobrados (...), a quase totalidade das unidades da Federação tem se absterido, através dos cinco anos de nossa existência, de observar os termos de tal dispositivo legal” (O NÚCLEO, 1952:2 apud BONDUKI, 1998:121).

ocorreu, não fora de modo homogêneo, este período também sinaliza que, posteriormente, os legados da política nos estados serão diferentes.

Em outras palavras, embora este período de inserção da questão habitacional nas agendas governamentais e de criação de instituições possa ser considerado um marco inicial no plano estadual da federação, isso não ocorrerá em todos os estados. Alguns estados criaram, já nesse período, instituições que, posteriormente, passaram por transformações, foram incorporadas em outros órgãos da administração pública ou, mesmo que extintas, iniciaram a formação de um legado prévio na política<sup>48</sup>. Mas a maioria dos estados não tinha ainda questão habitacional em suas agendas governamentais e, conseqüentemente, não constituíram legado institucional desse período – há que se destacar ainda que nesse período, muitos estados da federação ainda nem existiam, pertenciam a outros estados antes de seu desmembramento ou eram territórios nacionais, com muito pouca força para interferir no plano federativo e para desenvolver suas próprias políticas.

Assim, como se tornou inviável a cobrança do imposto sobre as transações imobiliárias, este foi extinto em 1951, passando a FCP a depender praticamente dos escassos recursos orçamentários da União, uma vez que eram disputados pelos demais setores de governo e projetos de desenvolvimento (BARRETO SILVA, 1997). As intervenções estatais na habitação se darão, então, de forma dispersa e fragmentada e novas transformações institucionais só seriam retomadas décadas mais tarde, com a instalação de um novo governo central forte, sob o regime militar.

Em 1964, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) constitui um novo importante marco de referência na política habitacional do país, quando o discurso da priorização da intervenção do Estado na provisão da casa própria volta à agenda governamental federal, agora no contexto do regime militar<sup>49</sup>. Mais que um banco, o BNH era uma agência estatal com muito poder para definição e coordenação da política habitacional do regime instalado em 1964, sendo o órgão central do SFH, contando com

---

<sup>48</sup> No âmbito de alguns estados, a questão da habitação já estava em pauta e, sobretudo, estava sendo debatida, independentemente das propostas da União. No estado da Bahia, por exemplo, no final da década de 1950 e início de 1960, já havia propostas de criação de órgãos da administração indireta para solucionar o problema habitacional do estado, sobretudo nas suas grandes cidades. No Rio de Janeiro, a Fundação Leão XVIII, voltada inicialmente para a remoção e erradicação de favelas e, posteriormente para sua urbanização, atualmente é vinculada à Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

<sup>49</sup> A Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A criação do FGTS e sua vinculação ao BNH datam de 1966 (Lei Federal nº5.107/1966).

recursos originários do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (BOLAFFI, 1982).

Apesar das críticas ao BNH e ao sistema por ele instituído, no período de sua existência (1964-86), o país contava, efetivamente, com uma política nacional de habitação;

“[onde se tinha] uma estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formada pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros, privados ou estatais, capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional, e fontes de recursos estáveis [em montante bastante significativo para o investimento habitacional, basicamente originários do FGTS], permanentes e independentes de oscilações políticas” (BONDUKI e ROSSETTO, 2008).<sup>50</sup>

É importante destacar que as características desse modelo – que fora criado sob um regime autoritário – deixaram marcas profundas na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nas décadas que o seguiram, sobretudo no que diz respeito aos seguintes elementos:

[a] a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados, o FGTS e o SBPE, chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional; [b] a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos; [c] a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente em nível regional, a partir de critérios definidos centralmente e; [d] a criação de uma rede de agências, nos estados da federação, responsáveis pela operação direta das políticas e fortemente dependentes das diretrizes e dos recursos estabelecidos pelo órgão central (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Esse período se relaciona com o conceito de *path dependency* ou, como bem traduzido por Souza (2003b), com o conceito de rota dependente. Tal conceito expressa que as decisões do passado têm impacto nas decisões futuras, sobretudo porque, não

---

<sup>50</sup> Dentre as inúmeras críticas, pode-se mencionar que a política desenvolvida pelo BNH baseava-se em um modelo de produção habitacional a custos elevados e poucos resultados em termos de qualidade e abrangência de beneficiários de menor renda, não tendo sido capaz de atender, portanto, as camadas mais pobres da população. Esse tema não será objeto da presente dissertação, mas destaca-se que há uma vasta literatura, produzida sobretudo por arquitetos e urbanistas, que analisa a política habitacional do período BNH. Ver, entre outros, Bolaffi (1982); Maricato et ali (2006); Cardoso (s/d); Bonduki (2005); Bonduki e Rossetto (2008).

sendo o presente um jogo que parte do ‘ponto zero’, as escolhas do passado – como a criação ou a extinção de instituições – implicam altos custos de mudança de rota.

O modelo de política habitacional herdado do regime militar era altamente centralizado no governo federal que, através do BNH, formulava a política e traçava suas diretrizes gerais e, em nível regional e local, operava através de seus agentes financeiros e promotores. Nesse período, sob coordenação federal, foram criadas nos níveis subnacionais as Companhias de Habitação Popular (COHABs) e órgãos assemelhados como integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

As COHABs foram criadas com a finalidade de se estabelecerem como um braço operacional do SFH nos estados e municípios, executando o papel de agentes financeiros e promotores, na qualidade de sociedades de economia mista, com capital originário constituído majoritariamente por recursos públicos. Embora sua criação representasse a descentralização da operacionalização do SFH, tais estruturas institucionais eram subordinadas às normas federais. Até meados de 1970, foram instaladas companhias de habitação em todos os Estados e municípios de maior densidade populacional, sendo que, dentre as remanescentes, atualmente funcionam 40 entidades, sendo apenas 22 estaduais<sup>51</sup>.

Cabe lembrar que o modelo do BNH institucionalizou, portanto, a possibilidade de os municípios atuarem na política habitacional, uma vez que criou competências para os entes subnacionais atuarem na habitação, sem diferenciar, no entanto, a atuação dos estados e municípios. Assim, bem antes da Constituição Federal de 1988 – que reconhece os municípios como entes federativos, autônomos e soberanos, com competências em diversas áreas de políticas sociais –, já se constituíam nos municípios elementos para construção de um legado prévio na política de habitação, o que, conseqüentemente, lhes dera poder de barganha, a partir da possibilidade de executarem a política por conta própria.

Já no início da década de 1980, a forte desvalorização dos salários na conjuntura de recessão econômica e a conseqüente alta extraordinária nos níveis de inadimplência contribuíram para aprofundar a crise do Sistema Financeiro de Habitação, que entra em colapso, e para a extinção do BNH<sup>52</sup>. Verificou-se, de maneira geral, forte restrição aos

---

<sup>51</sup> Dados coletados no sítio eletrônico da Associação Brasileira de COHABs e Órgãos Assemelhados. Disponível em: <http://www.abconline.org.br/>. Acesso em dez./ 2008.

<sup>52</sup> Como explica Melo (1993:123), “no SFH, há um descompasso na periodicidade de reajustes de prestações e do

investimentos na área da moradia e, nesse contexto, a questão da habitação adquire ampla visibilidade no cenário nacional, impulsionada também pelas mobilizações pró-descentralização. No âmbito institucional, o governo Sarney empreendeu diversas medidas iniciais que aparentemente indicavam uma predisposição a profundas reformas nessa área que se baseavam em uma avaliação do padrão de política habitacional instituído pelo BNH. Entretanto, embora a habitação tenha se constituído um ponto central da agenda reformista, a trajetória desta agenda é paradigmática da paralisia decisória da Nova República (MELO, 1993).

Fora criada uma comissão para propor sugestões para a reformulação do SFH e, mais tarde, a convite do governo federal, o Instituto de Arquitetos do Brasil desenvolveu uma série de debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo diversos setores da sociedade e abordando diversos temas: desde medidas de descentralização do BNH, até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do sistema (CARDOSO *et alli*, 2007). Contudo, não se formaram lideranças reformistas, mediadores setoriais ou uma comunidade orgânica de atores em torno dessa política – o núcleo propositivo das reformas era interno à burocracia pública e restringia-se ao BNH –, diferentemente do ‘movimento sanitaria’, que controlou a agenda da política de saúde. Dada complexidade da questão, os conflitos e diferentes interesses envolvidos e o modo de encaminhamento das discussões, não se logrou alcançar consenso sobre a reforma e o governo federal acaba decretando a extinção do BNH, em 1986 (MELO, 1993).

Os anos que se sucedem irão impactar fortemente a trajetória da política dos governos estaduais e, no plano nacional, marcam um período de descontinuidades e fragmentação (MELO, 1993), no qual a formulação e gestão dos programas habitacionais de baixa renda passam por uma ‘verdadeira via-crúcis institucional’ (ARRETCHE, 1996), demonstrando a grande fragilidade da política em nível institucional. As funções e pessoal do então extinto BNH foram assumidas pela Caixa Econômica Federal (vinculada ao Ministério da Fazenda) e a política de habitação passa a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Em menos de um ano, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo

---

*principal da dívida. Como os salários eram reajustados anualmente e o principal da dívida a cada três meses, um resíduo apareceria no fim do contrato. Para resolver a questão, ainda na década de 1960, foi instituída uma espécie de seguro que absorveria esse resíduo: o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)”. Este fundo é a diferença entre o que foi pago pelo mutuário e a correção nos contratos feita pela Caixa e que foi assumida pelas companhias de habitação.*

e Meio Ambiente (MHU) e, logo em seguida, em 1988, cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) (ARRETCHE, 1996; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004; SANTOS, 1999).

Já no primeiro ano após a extinção do BNH, o financiamento de casas populares pelas COHABs cai drasticamente, devido, sobretudo, ao impacto de um conjunto de medidas econômicas, estabelecidas a partir de 1988, que, sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, criaram medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das companhias<sup>53</sup>. Na prática, a Caixa Econômica Federal passou a transferir para a iniciativa privada os créditos para a habitação popular, bem como diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional. Assim, as COHABs acabaram se transformando, de agentes promotores, em simples órgãos assessores, e a obrigatoriedade dos mutuários finais assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização acarretaram inúmeras consequências negativas no final dos anos 1980, dentre as quais se destacam a progressiva diminuição de poder por parte das companhias habitacionais, a elevação da exigência de renda dos beneficiários dos programas tradicionais e a desaceleração dos programas alternativos (CARDOSO *et alli*, 2007).

Após a Promulgação da Constituição Federal de 1988, o MBES é extinto e, em 1989, cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) – a quem competia também a implementação de programas sociais nas áreas nutrição, saúde e assistência social em geral –, voltando-se a política habitacional a ficar sob competência do Ministério do Interior (ao qual o BNH era vinculado)<sup>54</sup>. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas em nível nacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A confusão e fragilidade institucional da política habitacional no âmbito federal, somada à presença do discurso em prol da descentralização do período e à redefinição de competências introduzida nos termos constitucionais possibilitará um aumento da

---

<sup>53</sup> O documento ‘Principais Medidas de Política Econômica em 1988’ reúne decretos-leis, resoluções e instruções normativas promulgadas naquele ano, tais como a Resolução 1.464, de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional, e os Decretos-Leis nº 2.406, 2.407 e 2.408, de 05/01/1988, que interfeririam substancialmente no financiamento da política habitacional. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/56/293>. Acesso em out./ 2008.

<sup>54</sup> As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação e a Caixa Econômica Federal passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda.

autonomia dos governos estaduais e municipais, que deixam de ser apenas executores da política, como eram no regime militar, embora isso tenha ocorrido de maneira desordenada.

O período da redemocratização representou, portanto, um período de transição na política habitacional do país. Como destaca Melo (1993), os conflitos interburocráticos – entre ministérios e BNH – no processo de reforma constituíram fortes obstáculos à formulação e implementação de propostas, assim como os conflitos políticos intergovernamentais também serão variáveis institucionais que interferirão na trajetória da política. Cabe destacar ainda que a criação do fórum dos secretários estaduais de habitação, nesse contexto de esvaziamento institucional, imprimiu um caráter de resistência às suas ações que buscavam, principalmente, reintroduzir a questão habitacional na agenda nacional, bem como pressionar a área econômica do governo para uma maior liberalidade fiscal.

O setor da política habitacional passa por nova reforma em 1995, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) – vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) – que será transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que tinha status de Ministério, mas era uma secretaria ligada à Presidência da República. No entanto, os recursos para as áreas de habitação e desenvolvimento urbano permanecerão escassos no período. Os recursos do FGTS, que constituía a principal fonte de financiamento da política, passam a ser objeto de disputa entre os grupos que compunham o governo federal, oscilando entre as tendências a submetê-lo às diretrizes de política econômica e as tendências a utilizá-lo como moeda de troca nas negociações clientelistas para a manutenção da coalizão que dava suporte político à Nova República (CARDOSO, s/d).

Assim, a ausência de uma estratégia nacional voltada para a questão habitacional irá impactar a trajetória da política nos níveis subnacionais. Tal vazio político e institucional fora ocupado de forma fragmentada por municípios e estados. Bonduki e Rossetto (2008) apontam que,

“(...) depois do longo período de centralização e homogeneização [da política habitacional] ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de [pulverização] de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional e da existência de programas nacionais

com pouca ou nenhuma expressividade” (BONDUKI e ROSSETTO, 2008).

Segundo Arretche (1996), no contexto pós-redemocratização, os governos estaduais e das capitais brasileiras passaram a ser o principal alvo político das demandas sociais, sobretudo porque, com a retomada das eleições, houve uma importante mudança das ‘regras do jogo’ político, o que conferiu maior permeabilidade às demandas dos movimentos sociais organizados. “*Restava aos governos estaduais e municipais instituir programas habitacionais de recorte, mecanismos de financiamento e instrumentos legais e institucionais próprios*”. Ocorre uma elevação dos gastos de origem estadual na função habitação e urbanismo, o que reflete uma progressiva *autonomização* das bases de formulação e implementação da política social de habitação<sup>55</sup>.

De modo geral, essa autora analisa que a participação dos estados na política habitacional no final dos anos 1980 e início da década seguinte se desenvolve basicamente em torno de duas estratégias. A primeira seria uma estratégia de institucionalização de um sistema estadual – como nos casos dos estados de São Paulo, que constituiu um sistema estadual que conta com vinculação de fontes de recursos, instituições e programas habitacionais com mecanismos de acesso, desenho e sistema de crédito próprios, e Minas Gerais, que também canalizou, por três anos, recursos provenientes do aumento na alíquota do ICMS para um programa habitacional<sup>56</sup>. A segunda estratégia se dera em torno de iniciativas de promoção pública associadas a gestões governamentais com recursos orçamentários próprios (como no caso de experiências estudadas pela autora nos estados do Rio Grande do Norte, Pará, Paraná, Goiás, Santa Catarina, Ceará e Rio Grande do Sul), mas com baixa institucionalização e sem garantia de continuidade no tempo (ARRETCHE, 1996). Como se verá no Capítulo 3, as trajetórias dos estados na política habitacional se desdobram também em mais caminhos.

---

<sup>55</sup> Embora essa elevação não tenha compensado a queda do gasto federal. Arretche (1996) afirma que, embora tenha ocorrido tal esforço por parte dos governos estaduais, reconhece que a análise dos dados agregados para o conjunto dos estados brasileiros esconde as expressivas heterogeneidades entre as unidades da federação.

<sup>56</sup> Desde 1989, o Executivo estadual paulista aprovou uma lei que elevou em 1% a alíquota do ICMS, vinculando estes recursos à política social de habitação do estado, sob responsabilidade da CDHU. O governo mineiro também aprovou, em 1993, tal aumento na alíquota do ICMS que fora destinado ao Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social/ Programa de Habitação Popular (Fundes/ Prohab-MG), o qual objetivava o financiamento da produção habitacional, em regime de mutirão, sob coordenação das prefeituras, com participação de associações comunitárias

Assim como a tendência em outras áreas de políticas sociais, na década de 1990, ocorre uma progressiva transferência de atribuições da política habitacional para os estados e municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988 que estabeleceu, como mencionado, a produção de habitação como uma atribuição concorrente dos três níveis de governo, mas não fora estabelecida obrigatoriedade de gasto aos entes governamentais nessa área de política social.

No Governo FHC, a fim de implementar as reformas planejadas, a União lançou mão de mecanismos de incentivo e indução para a descentralização da oferta de diversos serviços. Contudo, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não existiu uma efetiva política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais (ALMEIDA, 1994)<sup>57</sup>. Segundo Arretche (2004), no caso da habitação, o papel do governo federal como principal financiador de políticas de habitação lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos subnacionais. Além disso, a autora aponta que a ausência de uma representação institucionalizada desses últimos nas arenas decisórias federais dá ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais. Já no início do governo, as regras de transferência da principal fonte de recursos foram alteradas pela União e os governadores estaduais passaram a ter maior autoridade sobre a destinação de percentual do FGTS para o financiamento de habitação para os trabalhadores assalariados (ARRETCHE, 2002).

Segundo Arretche (2002), houve, por um lado, um processo de descentralização da autoridade para alocação de recursos que se somou, no entanto, ao endurecimento das exigências para obtenção de empréstimos federais (mediante comprovação da capacidade de endividamento dos governos) e aos incentivos à reestruturação das empresas públicas de habitação e saneamento<sup>58</sup>.

É preciso destacar que esse movimento no setor habitacional se insere em um contexto em que os estados passavam por fortes restrições fiscais, no qual a relação com a União vinha sendo marcada por rodadas de renegociação das dívidas estaduais e pela implementação de mecanismos de controle das finanças estaduais. Se, em nível federal,

---

na seleção da demanda e assistência técnica da COHAB/MG (ARRETCHE, 1996).

<sup>57</sup> A área de saúde fora a única na qual a reforma resultou de uma política deliberada e radical de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo tanto Executivo como Legislativo (ALMEIDA, 1994).

<sup>58</sup> Ainda segundo Arretche (2002), as regras de operação do programa e a nova definição de estrutura de incentivos eram bastante atraentes e, em quatro meses, os governos estaduais já haviam aderido a elas.

esse período não representou um avanço de política nacional de habitação, em nível estadual, os governos, em seu conjunto, também se deparavam com suas capacidades financeiras fortemente limitadas para o financiamento próprio de tais políticas e a realização de empréstimos habitacionais. Assim, ressalta-se que, com algumas exceções pontuais – como o caso do estado de São Paulo que garantiu recursos específicos estaduais para o setor –, também não foram os estados que assumiram a frente na implementação de tais políticas, constituindo-se um quadro, como mencionado, pulverizado na política de habitação.

No âmbito dos estados, esse contexto se refletiu de maneira mais dramática na atuação das Companhias Estaduais de Habitação, as quais viveriam, ao longo da década de 1990, períodos de intensa crise e paralisação, de desarticulação institucional, quando não de falência, dado o elevado grau de inadimplência dos mutuários (CARDOSO et ali, 2007) e a forte dependência de recursos federais. Entre 1995 e 2000, diversas COHABs declararam falência ou diversificaram suas atividades, passando a operar como institutos de desenvolvimento urbano e não mais como agência de promoção pública de habitações para baixa renda (ARRETCHE, 2002).

Na década de 1990, os recursos do FGTS passaram a sofrer um rígido controle do ponto de vista financeiro, restringindo-se o acesso de estados ou municípios que não apresentavam capacidade de endividamento e, após a crise fiscal de 1998, o acesso ao FGTS foi restrito para qualquer órgão governamental, por exigência do acordo com o FMI. Segundo Cardoso (s/d),

“[...] tornaram-se também escassos os recursos para investimento em saneamento e infraestrutura, passando os governos estaduais e municipais a depender exclusivamente de seus recursos próprios (já comprimidos pela crise fiscal) ou dos financiamentos de organismos internacionais” (CARDOSO, s/d).

O que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência e, no caso da habitação, o vazio institucional na esfera federal e a baixa capacidade financeira dos governos estaduais geraram um processo de descentralização perversa, dado que as enormes desigualdades intra e interregionais dos governos subnacionais se expressam em um diferencial significativo na performance dos governos. Importa destacar que o Estado de Bem Estar Social brasileiro não fora ainda capaz de resolver o problema da habitação, sobretudo para os mais pobres, o que,

juntamente com outros fatores, tem contribuído para o agravamento do quadro das necessidades habitacionais do país.

### **2.3 Novos desenhos institucionais**

Mais recentemente, novas transformações ocorrem na política habitacional reconduzindo o tema questão urbana e da habitação à agenda federal, mas, pode-se dizer que esse movimento reflete, essencialmente, um paradoxo, no qual se verifica, por um lado, uma série de avanços em termos de reconhecimento de direitos no campo da habitação – com a inclusão de um conjunto de demandas populares na legislação brasileira – ao passo que, o governo federal encontrava-se enfraquecido na organização da política habitacional, devido, sobretudo, ao vácuo herdado da década de 1990.

Como destaca a literatura neoinstitucionalista, a variável temporal tem grande importância nas análises sobre as relações entre federalismo e políticas públicas. Nesse sentido, é preciso analisar a ordem no tempo, ou *quando*, ocorrem os eventos relacionados ao desenvolvimento do federalismo e das políticas em um determinado contexto (PIERSON, 2004; OBINGER *et alli*, 2005; ABRUCIO e FRANZESE, 2008).

O contexto em que ocorrem as recentes transformações institucionais na política habitacional tem, portanto, um importante peso em sua trajetória, ao mesmo tempo em que a trajetória passada também irá impactar as escolhas do presente. Embora se tenha avançado em termos de reconhecimento de direitos no campo da habitação, se comparado com outras áreas de políticas sociais, como saúde e educação, por exemplo, esse processo ocorre tardiamente na habitação. Outros fatores relacionados ao contexto e à trajetória da política também podem ser identificados, como se buscará explicitar a seguir.

A gestão federal iniciada em 2003 traz um novo modelo de organização institucional e um conjunto de estratégias nacionais para a área de habitação a partir da criação do Ministério das Cidades, que se tornou o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – que inclui a Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>59</sup>. A PNH foi aprovada em 2004 e se inscreve em uma

---

<sup>59</sup> Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

percepção de desenvolvimento urbano integrado, sendo o principal instrumento de orientação das estratégias e ações a serem implementadas pelo governo federal, que estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e relaciona os agentes envolvidos na implementação da política.

A PNH prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas e associações populares. O SNH está subdividido em dois sistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Este último, instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, centraliza os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo que deve buscar compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federal, estadual, do DF e municipal, e as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social.

A adesão dos entes subnacionais ao SNHIS caracteriza-se como voluntária, porém, como condição necessária para que o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) seja operacionalizado. Seu desenho prevê a exigência de contrapartidas, as quais, como destacado pela literatura (ARRETCHE, 1999a), influenciam a adesão dos entes subnacionais, no sentido que esta vai depender, dentre outros fatores, da capacidade dos entes para aderir<sup>60</sup>. Como condicionalidade para receberem as transferências de recursos da União, ao aderirem ao SNHIS, estados, DF e municípios deverão empreender medidas de âmbito institucional, comprometendo-se a constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, criar um Conselho Gestor do Fundo Local – que deverá ter um modelo similar adotado pelos entes subnacionais – e elaborar um Plano Local Habitacional de Interesse Social<sup>61</sup>.

O que cabe iluminar aqui é o fato de que, a partir da criação do Ministério das Cidades e das iniciativas que o sucedem, são instituídos novos padrões de relações intergovernamentais, marcados fortemente pela iniciativa do governo federal, assim

---

<sup>60</sup> A contrapartida pode ser efetivada por meio de recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, e também os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do DF e municipais podem ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes. Destaca-se que a aplicação dos recursos em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor, ou em legislação equivalente, o que reforça a autonomia municipal sobre a Política Urbana.

<sup>61</sup> O cumprimento das exigências é, portanto, um importante elemento da construção do sistema, uma vez que constituem pré-requisitos para assinatura e desembolso dos contratos de repasse de recursos das propostas selecionadas no FNHIS.

como novos mecanismos indutivos. Como se viu, de maneira geral, a trajetória da política habitacional é marcada por uma herança fortemente centralizadora dos períodos autoritários, nos quais o poder da União em relação aos demais entes subnacionais variou, além de períodos de fragmentação e dispersão e, ainda, por um período de vazio institucional que enfraquecera o papel do governo federal na coordenação da política. É preciso pontuar, então, que o contexto federativo atual é sobremaneira distinto dos anteriores, contudo, tem-se, novamente, um mecanismo indutivo forte – a condicionalidade para o repasse de recursos federais – e uma política coordenada nacionalmente, estruturada sob a ótica da descentralização.

Reconhece-se que a existência de políticas indutivas por parte da União é um fator relevante para o sucesso da adesão dos entes subnacionais a políticas nacionais, particularmente num país com fortes desigualdades, e que a indução federal faz diferença no curso das políticas, sobretudo no curso da atuação dos estados. Porém, esse fator não explica por completo o papel dos estados no âmbito das políticas públicas. Argumenta-se, a partir do caso da política habitacional, que outros fatores também irão influenciar a trajetória da política, não somente por seu poder de veto, mas porque os estados também são espelhos para as políticas federais<sup>62</sup>.

Ora, atualmente existe uma política deliberadamente indutiva na política habitacional de interesse social, todavia, faz diferença *como* os estados estão agora, ou seja, sua posição no federalismo atual. Não se pretende, com esse argumento, prognosticar como será a política de habitação daqui para frente, mas sim dizer que o desenvolvimento institucional – da política nacional e, no caso, dos estados no contexto federativo – importa, e teve importância ao longo da trajetória da política. Isso significa que, analisando-se a trajetória da política no passado, observa-se que os diferentes desenvolvimentos institucionais no plano dos estados, assim como a variação de seu poder político e de seus recursos financeiros exerceram grande influência na política habitacional, e novas induções, portanto, devem levar isso em conta.

Certamente novas transformações serão introduzidas ao longo da implementação do SNHIS, uma vez que o conceito de política pública pode ser entendido como um

---

<sup>62</sup> A literatura sobre federalismo aponta que a autonomia das unidades da federação tende a restringir o potencial de mudanças, no sentido da ideia do sistema de *'checks and balances'* presente nas federações, a partir do exemplo norteamericano (TSEBELIS, 1993; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2002). Na federação brasileira, o poder dos governadores manifesta-se de diversas formas, sendo a principal, como aponta Souza (1998), o veto a medidas do governo federal que não sejam antecipadamente negociadas com os mesmos.

‘processo em curso’, o qual envolve não somente decisões pontuais, mas também as ações subsequentes de implementação, execução e avaliação (THEODOULOU, 1995). Assim, o processo de construção do desenho institucional de uma política está sempre em movimento, seja pela necessidade de um contínuo aperfeiçoamento de seus mecanismos de gestão, seja, também, porque todo desenho de política é resultado do conflito entre distintos grupos de interesse e arenas decisórias. O reduzido número de entes federados que cumpriram, dentro dos prazos inicialmente fixados, as exigências de constituição de fundo, conselho e plano local, tem levado à prorrogação dos prazos para o cumprimento de tais exigências, e é um exemplo de como os diferentes interesses, tempos e capacidades de resposta dos entes subnacionais também interferem em modificações nos instrumentos institucionais da política nacional, as quais, no entanto, não significam necessariamente modificação de paradigma, ou da hierarquia de objetivos de uma política pública<sup>63</sup> (ARRETCHE, 2003).

A seguir, são apontados alguns dos principais aspectos que retratam as diferenças do contexto atual com os anteriores, buscando-se enfatizar a importância da dimensão temporal nos eventos relacionados ao desenvolvimento do federalismo brasileiro e da política habitacional.

De modo geral, todas as federações desenvolvem políticas nacionais, uma vez que estas representam um mecanismo de coordenação, sobretudo quando se trata, como no caso brasileiro, de um esforço no sentido de redução de desigualdades existentes ao longo do território nacional e entre os entes federativos. Mas destaca-se que, diferentemente do contexto do regime militar, por exemplo, no contexto atual, a existência de uma política nacional de habitação, baseada na ideia de que as contrapartidas dos entes subnacionais devem ser replicadas por todo o país, não visa à homogeneização de sua implementação. Quando foram concebidas e criadas, as companhias habitacionais e órgãos assemelhados representavam verdadeiras agências federais, mas, hoje, continuam existindo em parte dos estados, com maior ou menor capacidade de gestão e distintas formas de atuação. Assim, o papel representado por tais

---

<sup>63</sup> Pela segunda vez, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) aprovou, em março de 2008, novos prazos e condições para adesão ao SNHIS, considerando, conforme explicitado: a necessidade de adoção de medidas que possibilitem a implantação do SNHIS com a participação de todos os entes federados; o reduzido número de entes federados que cumpriram, dentro dos prazos fixados, as obrigações decorrentes do Termo de Adesão ao SNHIS e, ainda, a necessidade de conjugar a adesão ao SNHIS com o repasse de recursos do FNHIS, essencialmente destinado a intervenções integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (Resolução nº 15).

instituições na promoção habitacional dos governos estaduais varia significativamente e exige novos mecanismos de coordenação.

É importante diferenciar, portanto, os mecanismos de coordenação federativa atual daqueles instituídos no passado, uma vez que a contextualização histórica e a ordem em que os eventos ocorrem são consideradas dimensões relevantes na análise institucional. Como destacam Abrucio e Franzese (2008):

“A nova institucionalidade federativa brasileira no campo das políticas públicas deriva da relação de um Estado com legado centralizador, instalado num país desigual, com demandas democráticas e descentralizadoras nascidas na redemocratização. O resultado dessa equação é um modelo mais equilibrado, em comparação ao centralismo militar ou à Federação da Primeira República”.

O movimento de fortalecimento do papel do governo federal na coordenação de políticas públicas no contexto atual também se insere em um contexto de amadurecimento da democracia no país. É a partir da redemocratização, que ganham ênfase propostas de descentralização associadas à ampliação da participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, sobretudo a partir de iniciativas promovidas por governos locais no sentido de se estabelecer uma nova relação Estado-Sociedade. Assim, a participação da sociedade civil e dos operadores da área de habitação, bem como de diferentes áreas setoriais, passa a ser fomentada pelo próprio desenho de diversas políticas públicas nacionais, por meio de diferentes formas de mobilização que passaram a ser incorporadas em seus processos de formulação e implementação, como os conselhos, fóruns e conferências, constituindo-se espaços institucionalizados de discussão de propostas e deliberação de diretrizes mediante a eleição de representantes e delegados. A partir de 2003, essa tendência é reforçada pelo governo federal em praticamente todos os campos de políticas públicas<sup>64</sup>.

Ainda, o conceito de descentralização da política atual também difere daqueles dos contextos anteriores. A descentralização passa a ser incorporada como um princípio constitutivo da política nacional que, em oposição ao centralismo autoritário do regime militar ou, ainda, da dispersão desordenada dos anos 1990, contribui para a coordenação de ações dos diferentes entes federativos, num esforço de atuação conjunta. O modelo

---

<sup>64</sup> Desde então, já foram realizadas 50 conferências nacionais que já reuniram mais de 5 milhões de pessoas. Dados coletados no documento Subsídio para a elaboração do texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/>. Acesso em jan./ 2009.

do BNH se inseria mais em um discurso em prol da eficiência administrativa e os mecanismos de financiamento e adesão à política federal objetivavam, como mencionado, uma atuação homogênea das COHABs, seus braços operacionais. Tal conceito de descentralização insere-se, ainda, em um importante contexto da trajetória de reforma da administração pública brasileira, no qual o Decreto-Lei nº200/67 é um marco na tentativa de introdução de uma lógica mais gerencial e de obtenção de maior dinamismo operacional, através da descentralização de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista<sup>65</sup>.

Outro aspecto diz respeito ao fato de que, num passado recente, os governos estaduais vivenciavam um período de profunda crise financeira, dado seu alto grau de endividamento financeiro e o alto comprometimento de sua receita com a folha de pagamento. Após diversas rodadas de negociação de rolagem das dívidas, é a partir de 1997 que ocorre uma inflexão no padrão predatório das relações financeiras entre os governos estaduais e a União, o que irá provocar fortes impactos setoriais (ABRUCIO e COSTA, 1999). Como mencionado, para sanar sua economia, os estados tiveram de implementar uma série de medidas de ajuste e empreender mudanças na administração pública. Por um tempo, essa situação implicou, embora com intensidades distintas, em fortes limitações para o financiamento de políticas sociais autonomamente por parte dos estados. Há que se lembrar, ainda, que o rombo do Fundo de Variação de Compensações Salariais (FCVS) fora herdado pelos estados e a negociação das dívidas estaduais incluiu a assunção, por parte dos estados, das dívidas relativas às carteiras de crédito imobiliário das companhias de habitação, das quais muitas entram em liquidação e são extintas na década de 1990.

Verifica-se que, nos últimos anos, o governo central encontra-se mais fortalecido para desenvolver um papel de coordenação federativa em diversas políticas nacionais, e não somente no caso da política de habitação. Esse fortalecimento pode ser observado em quase todas as áreas de políticas públicas e se expressa na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais (GONÇALVES *et alli*, 2008). Por outro lado, se os estados, hoje, estão mais atuantes, é possível dizer que

---

<sup>65</sup> Como resultado, essa reforma desencadeou núcleos de eficiência na administração descentralizada, mas convivendo com uma administração direta paternalista e ineficiente. De modo geral, este processo acabou por enfraquecer o núcleo estratégico da burocracia, na medida em que se optou por contratar os altos escalões através da administração indireta ao invés de capacitar os servidores públicos da administração direta, o que aprofundou o problema da falta de servidores qualificados no núcleo central (Ver, e.g., NUNES, 2003).

isso só se tornou possível a partir do conflituoso período que acompanhou as intensas negociações entre a União e os governadores estaduais. A partir de então, em parte pelo equacionamento das situações financeiras dos estados e pelo estabelecimento de novos padrões de relações intergovernamentais, o contexto é mais favorável para um novo ministério desenvolver uma política nacional com a adesão dos demais entes federativos. Embora na década de 1990 tenham ocorrido avanços nas áreas de educação e saúde, certamente tanto a coordenação federal, por um lado, como o ativismo estadual, por outro, se inviabilizavam em um período de maior imobilismo na política habitacional.

No plano das relações federativas, também se destacam mudanças em relação à articulação horizontal no âmbito estadual. Por um lado, a transferência direta de recursos da União para os municípios tem reforçado o papel dos governos locais e aumentado a influência do governo federal na arena local. Contudo, por outro lado, ainda que os estados não tenham assumido um papel protagonista na assunção das políticas, diferentes pastas setoriais começavam a se articular, antes mesmo de 1988, por meio dos conselhos de secretários estaduais (SANO, 2008). Existem atualmente no Brasil diversas entidades que articulam os secretários estaduais de diferentes políticas públicas, constituindo-se relevantes instrumentos de articulação federativa<sup>66</sup>.

Se, no contexto de sua criação, as ações do fórum dos secretários estaduais de habitação tinham certo caráter de resistência ao vazio institucional do período, objetivando reinserir a questão habitacional na agenda nacional e pressionar a área econômica do governo (MELO, 1993), nos últimos anos, o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU) tem sido muito atuante na construção da política habitacional, como uma entidade de forte representação dos governos estaduais. Pode-se destacar, dentre os principais pontos da pauta presente no âmbito do Fórum: a construção do Plano Nacional de Habitação; a discussão sobre os pontos envolvidos na negociação do PL nº 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial que trata da revisão da lei de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/79); a relação com o Ministério das Cidades na operacionalização de diversos programas federais que contam com a participação dos estados; a anistia da dívida das COHABs junto à União e à Caixa Econômica Federal, datada do período do

---

<sup>66</sup> Segundo Sano (2008), esses colegiados de secretários estaduais foram sendo criados a partir da iniciativa dos próprios secretários de Estado – ao longo das décadas de 1980 e 1990 e, sobretudo, a partir dos anos 2000 (à exceção do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, o primeiro a ser criado, em 1975, por decreto presidencial).

extinto BNH; além da proposta (encabeçada pelos secretários estaduais e encampada por diferentes setores da sociedade) de emenda constitucional para vinculação de orçamento das três esferas de governo, destinada às políticas de habitação de interesse social<sup>67</sup>.

Cabe mencionar, portanto, que no processo atual de construção da política nacional de habitação, os governos estaduais vêm demarcando sua atuação através dos secretários estaduais do setor, revelando um claro movimento de busca por espaço de atuação. Embora certamente esse movimento não reflita posições ou formas de atuação homogêneas entre os estados, no plano das relações intergovernamentais mostra-se como uma tendência de articulação desse nível de governo, com maior organização e disposição para atuar no setor, que interfere e se manifesta através de uma instituição representativa de seus interesses no plano federativo. Esse movimento de articulação e busca por espaço de atuação pode ser notado nas recentes palavras do presidente do FNSH DU:

“Sugerimos que os recursos [do FNHIS] sejam distribuídos em conformidade com a proposta apresentada pelo nosso setor [FNSH DU e ABC] ao Plano Nacional de Habitação (10% via Movimentos Sociais, 30% via Municípios, 30% via Estados, 30% para projetos onde exista a parceria Estado/ Município). Aqui, penso que **cabe a observação de que se os Estados não se organizarem e defenderem esta forma de distribuição de recursos ficarão condenados a atuar somente em pequenos e desestruturados municípios**”.<sup>68</sup>

No aspecto do desenho da política nacional, o modelo institucional que dá suporte à sua implementação já está estabelecido pelo marco legal instalado. No entanto, sua implementação ainda se encontra em processo de construção – e, de fato, esta se dá de modo incremental, estando sempre em processo de transformação e aperfeiçoamento. Mas se, por um lado, já existe um marco legal definindo as diversas funções dos agentes dentro do SNHIS, por outro lado, sua implementação e o desempenho dos papéis de cada agente em relação a tais funções ainda não são claros. Aos diversos agentes cabem uma ou mais funções, algumas delas exclusivas, outras sobrepostas, dentre as quais se podem destacar: direção e coordenação; promoção

---

<sup>67</sup> A PEC nº 285/2008, conhecida como PEC da Habitação, propõe a obrigatoriedade constitucional de aplicação de recursos orçamentários, assim como já existe para educação e saúde, estabelecendo que 2% da receita da União e 1% dos Estados e Municípios devam ser obrigatoriamente aplicadas no setor habitacional.

<sup>68</sup> Informe e observações do atual presidente do FNSH DU, Carlos Eduardo Xavier Marun, em setembro de 2008, sobre a pauta de reunião com a secretária e membros da equipe da Secretaria Nacional de Habitação, grifo nosso.

habitacional; participação e controle social; articulação intersetorial e intergovernamental; operação do Sistema; capacitação e assistência técnica; monitoramento e avaliação; regulamentação e regulação e fiscalização (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b).

Todavia, é preciso destacar que não está claro, dentro do desenho do SNHIS, qual é exatamente o papel do nível estadual ou, em outras palavras, pode-se dizer que aos estados não cabe exatamente um único papel ou forma de atuação definida. Analisando-se as regras previstas, por um lado, observa-se que os estados são os coordenadores do sistema no nível estadual e que devem formular políticas, diagnósticos e planos e criar seus conselhos e fundos. Os estados têm, portanto, um importante papel de executor direto da política habitacional e têm também um importante papel de indutor de ações e de coordenação do desenvolvimento institucional nos municípios dentro de sua jurisdição. Por outro lado, o SNHIS também prevê financiamento direto da União para os municípios e, nesses casos, a política cabe diretamente ao governo local e a relação entre município e governo federal independe do estado. Em diversas funções, os estados, o DF e os municípios assumem papéis semelhantes na organização institucional do sistema. Assim, a coordenação federal na política assume um importante papel, dado que os arranjos institucionais atuais podem gerar inúmeras situações, seja de cooperação, competição, vazio, ou sobreposição.

A partir do panorama, em diferentes contextos, da política de habitação no arranjo federativo brasileiro, observou-se que sua trajetória em nível federal é marcada por continuidades e descontinuidades e, ao longo do tempo, a indução federal – ou mesmo a ausência de atuação federal – teve importante peso influenciando e impactando a ação dos estados. No entanto, observou-se também que os contornos da indução federal se transformaram no federalismo atual. Assim, argumentando-se que a indução federal faz diferença, porém não explica por completo o desempenho dos estados nas políticas públicas, no capítulo a seguir pretende-se analisar o desenvolvimento institucional de diferentes estados da federação na política habitacional. Esta é outra variável-chave para explicar os resultados desta política, contudo, que até agora não fora explorada de modo aprofundado pela literatura.

## **Capítulo 3.**

### **O desenvolvimento institucional dos estados na política de habitação**

Partindo da premissa de que a especificidade e a heterogeneidade entre as unidades estaduais podem produzir diferentes efeitos na coordenação e no desempenho das políticas públicas, este capítulo apresenta uma análise dos diferentes desenvolvimentos institucionais dos estados na política de habitação, buscando-se destacar os principais elementos de suas trajetórias na política, bem como de suas situações atuais.

A análise está organizada a partir de variáveis explicativas presentes na literatura institucionalista, consideradas mais relevantes para demonstrar a hipótese de que o desenvolvimento institucional das diferentes unidades estaduais faz diferença e produz efeitos em sua atuação nas políticas públicas. Assim, a partir de análises descritivas de dados secundários, de estudos presentes na literatura e de informações em entrevistas, foram coletados elementos que permitem explicitar e ilustrar a heterogeneidade das unidades da federação. Este capítulo organiza-se em quatro seções, as quais se relacionam com tais variáveis explicativas, particularmente, no que diz respeito: (1) à sua situação estrutural, (2) à diversidade de desenhos institucionais, (3) às estruturas intergovernamentais existentes e (4) aos principais momentos de conjunturas críticas e legados prévios na política habitacional.

#### **3.1. Situação estrutural no interior dos estados**

Uma primeira variável que reflete, e também explica, o desenvolvimento institucional das diferentes unidades estaduais nas políticas públicas diz respeito à existência de uma enorme heterogeneidade, bem como de profundas desigualdades no interior de nossa federação. Como mencionado, essas características da situação

brasileira vêm sendo destacadas por diversos autores que analisaram os processos de descentralização das políticas sociais em nosso contexto federativo (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2004; SOUZA e CARVALHO, 1999; ALMEIDA, 2005). Assim, às variáveis institucionais inerentes à própria estrutura federalista, soma-se a influência de expressivas desigualdades que interferem fortemente na capacidade de assunção de atribuições por parte dos entes subnacionais e, por conseguinte, no desempenho das políticas públicas. Portanto, as desigualdades inter e intrarregionais existentes são consideradas como fatores que limitam os resultados positivos da descentralização de políticas (SOUZA, 2002).

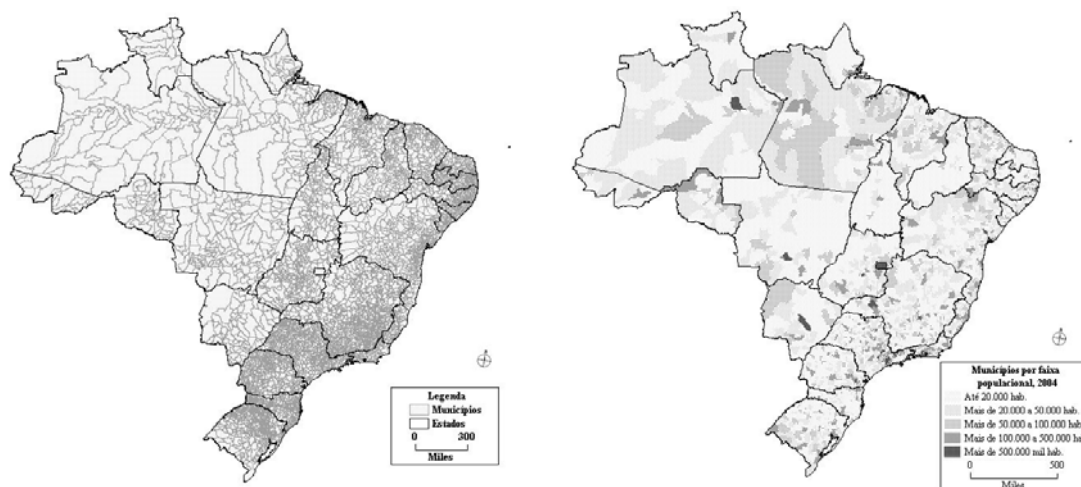
A análise da atuação dos estados na política habitacional deve considerar, portanto, essa variável. Entre as unidades subnacionais, em linhas gerais, as características populacionais e suas dinâmicas demográficas, o grau de desenvolvimento econômico e as capacidades fiscais mostram-se sobremaneira diferenciadas ao longo do extenso território brasileiro<sup>69</sup>.

Tomando-se como unidade de análise os estados, essa situação se expressa, inicialmente, na quantidade de municípios, extensão territorial, porte populacional e grau de urbanização. Destacando-se os extremos, tem-se, por um lado, Minas Gerais e São Paulo com 853 e 645 municípios, respectivamente e, por outro, Roraima e Amapá, estados criados a partir da Constituição Federal de 1988, com apenas, respectivamente, 15 e 16 municípios (Anexo 1/ Tabela 1). Somente os quatro estados da Região Sudeste concentram, juntos, mais de 42% da população e abrigam as duas maiores metrópoles do país, ao passo que, em termos de extensão territorial, a situação se inverte, e os estados do Norte abrangem quase a metade do território brasileiro. Além disso, a dinâmica de crescimento populacional nos estados se deu em ritmos e intensidades distintos ao longo do tempo, com casos como, por exemplo, o do estado de Rondônia que, entre 1960 e 1970, quase dobrou de população em apenas uma década, impactada pelo intenso fluxo migratório para o norte do país sucedido no regime militar (Anexo 1/ Tabela 2).

---

<sup>69</sup> As tabelas, quadros, gráficos e mapas que subsidiam as análises dessa seção encontram-se detalhadas nos Anexos, conforme se indicará ao longo do texto.

## Mapas 1 e 2. Unidades da federação e municípios, distribuição e porte populacional, por UF



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, 2004.

Importa destacar aqui que estas disparidades implicam, no plano da política, demandas habitacionais significativamente diferenciadas e, conseqüentemente, em respostas, por meio da ação do poder público, muito distintas se consideradas as características do próprio meio físico, os graus de urbanização, os aspectos culturais e regionais, por exemplo, bem como a escala do problema a ser enfrentado, dado que a ordem de grandeza do déficit habitacional, tanto em termos absolutos como relativos, é muito diferenciada.

Em 2006, o déficit por moradias no país atingia cerca de 7,9 milhões de domicílios, 80% no meio urbano e 20% em áreas rurais, com sua composição – coabitação, precariedade e ônus com aluguel excessivo – variando entre os estados. Em termos absolutos, deste total, como era de se esperar por sua concentração populacional, somente o estado de São Paulo abrigava 1,5 milhões de domicílios, seguido por Minas Gerais e Bahia, com déficit na ordem de 0,7 milhão cada um deles. No entanto, em termos relativos, são os estados do Maranhão, Amazonas e Pará que se destacavam por apresentarem os maiores percentuais de déficit em relação à população total de seus estados. Já na Região Sul, apesar de existirem diferenças em termos absolutos, a proporção do déficit total é relativamente homogênea entre os estados da região (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008b). Em relação ao universo dos assentamentos precários, que diz respeito aos cerca de 3,2 milhões de domicílios que demandam ações, por parte do

poder público, voltadas à qualificação urbanística e à regularização fundiária, as estimativas apontam que este é um fenômeno predominantemente metropolitano<sup>70</sup>.

Diante dessas diferenças, pode-se dizer que, por muito tempo, os programas federais tenderam a se pautar pelas características metropolitanas, sobretudo dos problemas habitacionais do Sudeste, quando, não obstante o peso de tal concentração, os estados das outras regiões também apresentavam problemas significativos e com outras características. Se, nas metrópoles e grandes capitais, o déficit é predominantemente urbano, nos estados relacionados às fronteiras de expansão agrícola mais recente, como Maranhão e Tocantins, por exemplo, quase a metade do déficit habitacional localizava-se, em 2006, em área rural (Anexo 1/ Tabela 3).

Tanto a escala de grandeza do déficit por novas moradias, assim como as diversas formas de precariedade distribuídas ao longo do território exigem grandes esforços dos entes governamentais. A promoção de habitações e de urbanizações beneficiando famílias de baixa renda demanda, além de capacidades administrativas e institucionais, vultosos montantes de recursos. No entanto, os estados também apresentam expressivas desigualdades em termos de riquezas econômicas e, no que diz respeito às suas características fiscais, expressivas diferenças em termos de arrecadação e capacidade de gasto.

Com relação ao tema das capacidades financeiras dos estados, embora existam poucas informações precisas para a compreensão do volume dos recursos e dos mecanismos de financiamento envolvidos na área de habitação, os dados existentes permitem análises sobre as tendências de gastos dos governos estaduais na área, especialmente em termos comparativos entre políticas e entre as unidades da federação<sup>71</sup>. Segundo Araújo (2006), no período entre 1998 e 2004, no que tange especificamente aos gastos com habitação e urbanismo, houve uma tendência decrescente. Apenas os gastos estaduais conjuntos com saúde, saneamento e gestão ambiental e os dispêndios com segurança pública apresentaram um comportamento ascendente, sendo que as despesas com educação e cultura também aumentaram, mas

---

<sup>70</sup> Do universo de 3,2 milhões de assentamentos precários urbanos, quase 85% está localizado em regiões e núcleos metropolitanos (CEM/ CEBRAP, 2007b).

<sup>71</sup> Os gastos dos governos estaduais com habitação, saneamento e infraestrutura podem ser analisados a partir dos dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda/ STN/ COREM, entretanto, é preciso destacar que estas funções nem sempre são bem delineadas, podendo-se ter realizado obras de habitação na função urbanismo, e vice-versa, por exemplo, além de que não são especificados se correspondem somente à administração direta e se referem aos dados declarados pelos estados, nem sempre correspondendo, portanto, à quantia exata de despesa em cada uma das funções.

em patamares proporcionalmente inferiores aos primeiros casos, e todas as demais áreas de atuação estadual sofreram cortes de gastos.

Cabe lembrar que, a partir da segunda metade da década de 1990, os estados passavam pelas rodadas de negociação de dívidas com a União e, como mencionado, foram submetidos a um forte contexto de ajuste fiscal. Araújo (2006) argumenta que, apesar da necessidade do ajuste, diante da impossibilidade de promover um corte geral e uniforme de seus gastos, os governantes têm buscado, pelo lado das receitas, aumentar a arrecadação e, pelo lado das despesas, fazer recair o peso do ajuste sobre as áreas mais vulneráveis em termos de apoio político. Destaca-se que, na área de segurança pública, uma área onde os estados têm uma atuação mais nítida, além de não ter ocorrido queda das despesas, houve um expressivo aumento dos recursos aplicados. Ainda comparando-se com outras políticas, no caso de saúde, o desempenho positivo das despesas fora ainda mais expressivo.

Depois de desenvolvimento econômico, a área de habitação e urbanismo foi aquela cujos dispêndios foram mais afetados, em termos relativos, em comparação ao que fora gasto em 1998. A natureza discricionária dos dispêndios nestas áreas, cabe lembrar, facilita o corte em um contexto de restrição fiscal. Assim, no total de gastos agregados dos estados brasileiros com habitação, destaca-se a pequena importância dos gastos no setor em relação ao orçamento da esfera estadual – no período entre 2000 a 2006, representou apenas 0,50% dos orçamentos estaduais, enquanto 0,69% e 0,73% nos orçamentos da União e dos municípios, respectivamente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008c) – e a grande volatilidade dos gastos, de um ano para outro do período analisado, em determinadas unidades federadas<sup>72</sup>.

Por um lado, pode-se pensar que baixos gastos decorreriam da baixa institucionalização de órgãos estaduais na área de habitação, que refletiriam baixa capacidade para formulação e execução de políticas, ou mesmo ausência de priorização do tema na agenda governamental. Mas, por outro lado, também é possível pensar que a existência de baixos padrões ou mesmo a volatilidade dos gastos podem imprimir maior dificuldade à institucionalização das políticas. Essas duas dimensões, dispêndios e capacidade institucional, poderiam influenciar-se mutuamente.

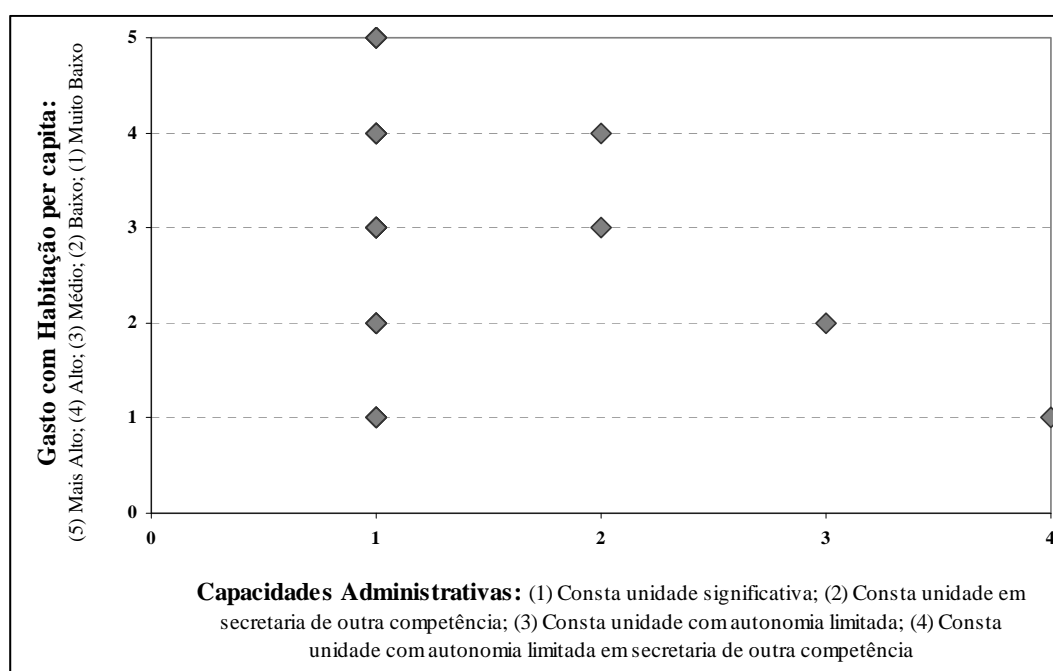
---

<sup>72</sup> Não apenas a função habitação tem merecido pouco destaque no orçamento estadual, como também as demais rubricas que compõem o que denominou de gestão urbana (ARAÚJO, 2006).

No entanto, não é possível dizer que, isoladas, essas variáveis expliquem a atuação dos governos estaduais na política habitacional. Mas importa destacar que, embora não exista correlação entre essas duas variáveis, o gráfico de dispersão, a seguir, ilustra que, de fato, não existe um padrão de gasto em habitação (ponderado *per capita*), mesmo dentre as unidades da federação onde consta unidade significativa voltada para a política habitacional – como secretaria, além de divisão ou departamento, subsecretaria, companhia, diretoria ou agência ou superintendência<sup>73</sup>.

Note-se que, dentre estes (Tipo 1, no eixo X), verificam-se todos os padrões de gasto (do Mais Alto ao Muito Baixo, no eixo Y)<sup>74</sup>. Mas, cabe ressaltar que o gráfico também mostra que, na medida em que a capacidade administrativa fica mais limitada, os gastos diminuem progressivamente, indicando que a ausência de instituições com autonomia no âmbito estadual voltadas para a política habitacional reflete, ou é refletida, por baixos padrões de gasto na função.

**Gráfico 1. Capacidades Administrativas e Gasto com Habitação, 2006**



Fonte: Elaboração a partir de dados da pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades ao CEM/Cebrap em 2007, dados IBGE/ DPE/ COPIS e Ministério da Fazenda/ STN/ COREM, 2006.

<sup>73</sup> A classificação das capacidades administrativas baseou-se em uma pontuação elaborada por pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades ao CEM/Cebrap e coordenada por Marta Arretche, mimeo, 2007.

<sup>74</sup> A classificação dos padrões de gasto foi elaborada considerando-se o gasto na função Habitação no ano de 2007 (Ministério da Fazenda/ STN/ COREM, 2006), ponderado pela população (IBGE/ DPE/ COPIS, 2006). A partir da elaboração de um ranking de gasto per capita (1º a 27º), os estados foram agrupados em cinco faixas de gasto.

De maneira geral, a insuficiência de recursos destinados à produção habitacional tem sido apontada como um consenso frente às desafiantes metas de enfrentamento da questão habitacional no país e, por conseguinte, também é consenso o reconhecimento da necessidade de investimentos significativamente ascendentes e perenes. Nesse aspecto, a proposta de vinculação constitucional de recursos orçamentários dos três entes federativos, como mencionado, vem sendo muito apoiada pelo conjunto dos secretários estaduais, expressando-se tanto num movimento mais amplo, de esforços de arrecadação de assinaturas para a proposição da ‘PEC da Habitação’, como em iniciativas de negociação junto a seus governadores. Independentemente dos interesses e coalizões envolvidos nesse movimento, destaca-se que os estados tem sido o grande ‘porta-voz’ dessa proposta.

Um dos aspectos observados, no contexto atual, concerne ao fato de que é possível identificar que o financiamento federal – através dos recursos do FNHIS, do Programa Crédito Solidário, Programa de Arrendamento Habitacional (PAR), Pró-Moradia e Carta de Crédito, por exemplo – vem reativando as políticas e programas habitacionais nos estados que, acessando os recursos federais, vêm executando diversos programas e políticas em seus estados, entrando com contrapartidas. Embora diversos estados tenham programas próprios, como se verá mais adiante, verifica-se que a maioria deles segue o ‘guarda-chuva’ das linhas de financiamento federal, buscando, entretanto, imprimir sua ‘marca própria’, alterando e criando novas denominações para os programas – como no caso do Paraná, onde as distintas linhas de financiamento federal são reunidas no principal programa do estado, sob a denominação de ‘Programa Casa da Família’. Como descrito por alguns secretários estaduais:

No Maranhão,

“Os projetos seguem basicamente a lógica dos programas do governo federal e vem-se terceirizando a contratação de consultorias para nos dar suporte nas áreas afins como engenharia, regularização fundiária, monitoramento ambiental e na elaboração do Plano Estadual de Habitação”.<sup>75</sup>

No Mato Grosso do Sul,

---

<sup>75</sup> Trecho de entrevista concedida por Heraldo Marinelli, Secretário Adjunto de Habitação do Estado do Maranhão, em dezembro de 2008.

“Todos os programas atuais estão muito ligados à linha de financiamento federal, a filosofia é aproveitamento de oportunidade, então todos eles têm a veiculação com uma linha federal, seja do [Programa] Crédito Solidário, [Resolução nº] 460, PSH, FNHIS, INCRA. Então, nós agregamos oportunidades, não temos nada genuíno, nosso. Pois acreditamos que, dessa forma, você consegue multiplicar”.<sup>76</sup>

Contudo, é preciso considerar que a predominância dos financiamentos federais não implica, diretamente, uma homogeneização das políticas, uma vez que as capacidades técnica e gerencial nos órgãos gestores estaduais são muito desiguais. A formulação, o planejamento, a implementação e a gestão das políticas no território certamente produzem resultados distintos. Cabe destacar também que a heterogeneidade, nas unidades estaduais, das políticas financiadas com recursos federais se coloca sobretudo porque o federalismo atual apresenta contornos muito distintos daqueles existentes no contexto do antigo BNH. Durante o regime militar, a excessiva centralização de poder, por parte da União, tornou as características do modelo federativo brasileiro mais próximas às dos Estados unitários, e as políticas implementadas pelos governos estaduais seguiam os padrões estabelecidos pelo governo federal.

Como apontado pela literatura, verifica-se que, sobretudo os estados mais dependentes dos recursos federais para executar a prestação de políticas e serviços sociais têm maior tendência a se pautarem pelas orientações das políticas federais, uma vez que dependem fortemente das transferências de recursos (ARRETCHE, 2005). Como as capacidades financeiras dos estados são sobremaneira desiguais, verifica-se também que, além de implementarem os programas federais, alguns estados contam com linhas programáticas próprias e diversificadas, como São Paulo, outros vêm desenvolvendo programas voltados especificamente para os servidores públicos estaduais, como Pará e Alagoas, por exemplo, e, ainda, alguns estados têm lançado mão de recursos próprios para o desenvolvimento de iniciativas próprias.

Dentre os programas próprios que se destacam como ‘carro-chefe’ de alguns estados, pode-se citar o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM), realizado no estado do Amazonas em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o programa mais conhecido como Cheque Moradia (também Cheque Reforma, SOS Moradia ou Cheque Casa), que vem sendo

---

<sup>76</sup> Trecho de entrevista concedida por Carlos Eduardo Xavier Marun, Secretário de Habitação do Mato Grosso do Sul e Diretor Presidente da AGEHAB/MS, em outubro de 2008.

bastante disseminado entre os estados, atualmente desenvolvido em Goiás, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Rio de Janeiro e, em fase de implantação, em Alagoas<sup>77</sup>. Embora com variações, em geral este programa conta com recursos do tesouro estadual, uma vez que consiste basicamente na doação, diretamente aos beneficiários, de créditos de ICMS para a aquisição de materiais de construção de fornecedores estabelecidos nos estados e contemplam produção, ampliação ou reforma e melhoria de habitações, reparos emergenciais (RJ), a construção de módulos sanitários (RS) e, ainda, a construção ou reforma de equipamentos comunitários (por meio de parcerias estabelecidas com prefeituras, entidades não governamentais, associações de bairro e cooperativas – GO).

Destaca-se que tais programas têm desenvolvido arranjos institucionais interessantes, envolvendo diversos agentes públicos, por meio de parcerias intersecretariais (como Habitação, Fazenda ou Receita e às vezes outros órgãos da administração estadual), companhias e agências estaduais e prefeituras, que desempenham diferentes atribuições, sendo que, em geral, a mão-de-obra fica a cargo do beneficiário (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008c).

Além das características existentes no interior dos estados que demandam a ação do poder público por meio de políticas habitacionais, a capacidade para gerir as políticas e os programas de habitação de interesse social também depende da existência de uma instância administrativa qualificada para, na sua área de abrangência, responder por sua formulação e por suas estratégias de intervenção, bem como pela articulação dos diferentes segmentos e agentes envolvidos com a questão habitacional. Assim, considera-se que, podem, de fato, existir diversos tipos de instâncias administrativas voltadas para tal área e, como se verá mais adiante, é significativa a variedade das formas como as administrações estaduais estruturam, dentro de seu contexto político e administrativo, as unidades responsáveis para a gestão da área habitacional.

### **3.2. Estruturas intergovernamentais**

A necessidade de articulação de ações entre os entes governamentais se faz bastante demandada na política habitacional e de maneira relevante especialmente no que

---

<sup>77</sup> Fonte: Ministério das Cidades (2008c) e consultas nos sítios eletrônicos dos estados.

tange à relação entre estados e municípios, uma vez que a promoção habitacional está diretamente associada ao processo de planejamento territorial e urbano, o qual é prerrogativa do poder municipal. A falta de coordenação de políticas pode gerar, como apontado pela literatura, competição, ou mesmo conflitos entre os objetivos das ações de diferentes entes, ao invés de complementaridade. A necessidade de arranjos intergovernamentais se faz ainda mais imperativa nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, uma vez os problemas existentes nessas regiões em geral envolvem a necessidade de articulação regional ou cooperação entre diferentes entes federativos.

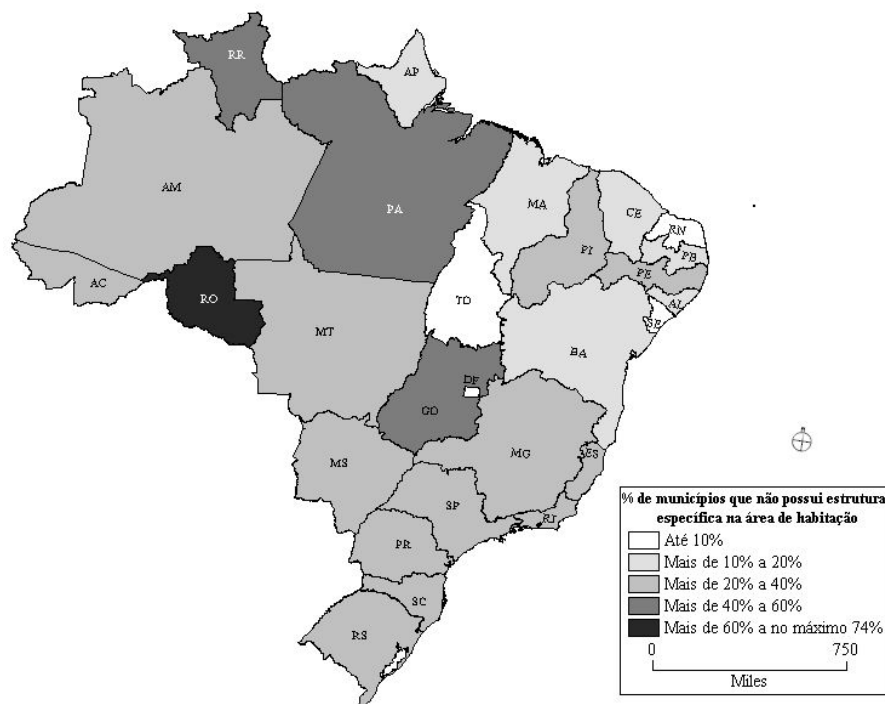
As situações no interior dos estados mostram-se sobremaneira distintas e, nesse sentido, o número de municípios, seu porte populacional e suas capacidades administrativas são variáveis estruturais que influenciam tanto os padrões de relações intergovernamentais existentes – entre municípios e governo federal, assim como entre municípios e estados –, como também os perfis de atuação dos governos estaduais. Mais de 80% dos municípios de Tocantins, Piauí, Paraíba, Roraima, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso possuem menos de vinte mil habitantes e não estão nem obrigados, por lei federal, a elaborarem planos diretores. Ao passo que, além do DF, que é uma situação distinta, na maior parte dos estados, ao menos a capital possui mais de quinhentos mil habitantes (São Paulo tem nove cidades com mais de quinhentos mil, Rio de Janeiro tem quatro e Pernambuco, Minas Gerais, Bahia e Paraná têm dois municípios desse porte populacional). No Pará, quase 60% dos municípios são cidades médias, com população entre vinte e cem mil habitantes (Tabela 4, Anexo 1).

Tal diversidade, relacionada às variáveis estruturais, reflete-se diretamente nas relações intergovernamentais que envolvem estados e municípios. No contexto recente, esse aspecto é ainda mais relevante, uma vez que, a partir da criação do Ministério das Cidades, os municípios passaram a ter institucionalizado um canal direto com o governo federal. No entanto, observa-se que, no universo dos governos municipais, um expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que uma pequena elite destes dispõe de capacidades institucionais satisfatoriamente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas (CEM/CEBRAP, 2007a).

Muitos municípios, por exemplo, possuem limitadas capacidades fiscais e são extremamente dependentes de recursos transferidos por outros entes governamentais. Assim, uma importante variável a ser destacada refere-se às capacidades dos municípios

nessa área, uma vez que, no plano das relações intergovernamentais da federação, bem como no âmbito da produção de políticas públicas, as situações existentes interferem sobre os arranjos institucionais da política habitacional, influenciando, portanto, seu desenho. O mapa a seguir, ilustra, em cada unidade da federação, o percentual de municípios que atualmente não possui estrutura específica na área de habitação.

**Mapa 3. Percentual de municípios que não possui estrutura específica na área de habitação, por UF, 2008**



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

Analisando-se alguns estados em particular, vê-se que, no caso do estado de Rondônia, por exemplo, mais de 70% dos municípios do estado não dispõem de capacidades institucionais voltadas para a formulação e implementação de políticas de habitação. Conforme destaca a Gerente de Políticas Públicas do estado de Rondônia, com exceção da capital e de outra cidade de médio porte, “*o resto dos municípios são todos de pequeno porte, então não tem gestão municipal, estrutura técnica, não tem dinheiro, não tem nada, é uma calamidade. Não tem quem faça projeto e consiga captar recurso e o estado não chega até os municípios*”.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Trecho de entrevista concedida por Maria Dolores Santos da Costa, Gerente de Políticas Públicas do Estado de Rondônia, em outubro de 2008.

Como fora observado, além de o governo estadual de Rondônia também não apresentar um padrão positivo de gasto na área habitacional (STN/COREN, 1998-2004), a administração estadual também não possui um órgão voltado especificamente para a habitação. Os estados de Goiás, Pará e Roraima também se destacam por terem cerca de metade de seus municípios sem estruturas voltadas especificamente para a habitação. O estado de São Paulo, embora possua um expressivo número de pequenos municípios e, muitos deles sem capacidades, possui também diversos municípios metropolitanos, com significativas capacidades administrativas voltadas para a área de habitação, além de uma atuação estadual que pode ser considerada atípica em comparação com os demais estados da federação, com secretaria e órgão da administração indireta que conta com um vultoso e perene volume de recursos destinados à habitação. Destaca-se também, como observado no mapa, o estado do Tocantins, com menos de 10% dos municípios sem capacidades específicas para tal fim.

A ausência ou a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios refletida no mapa são também realçadas como um problema, de forma generalizada, por diversos responsáveis pela política habitacional no âmbito estadual (Mato Grosso do Sul, Piauí, Goiás, Bahia, Rondônia e Rio Grande do Sul, por exemplo). Essas características são apontadas como um fator que, em muitos casos, dificulta ou inviabiliza, mesmo existindo recursos federais disponíveis, o acesso dos municípios, por conta própria, a tais recursos.

Um aspecto que irá imprimir diferentes formas de articulação e relacionamento entre os estados e seus municípios diz respeito à orientação mais ou menos descentralizadora por parte do governo estadual. Nesse sentido, também é possível identificar, em linhas gerais, quatro características distintas dos perfis de atuação dos estados que, embora não caracterizem por completo ou limitem tais atuações e possam estar sobrepostos, contribuem para a compreensão da heterogeneidade de papéis e os diferentes lugares que os estados ocupam na política habitacional de nossa federação.

A primeira característica corresponderia àqueles com perfil de executores, os quais, embora descentalizem ações para os municípios, também produzem unidades habitacionais a partir de suas instituições – em geral, são estados que contam com companhias ou agências vinculadas à administração indireta, como Mato Grosso do Sul, São Paulo ou Paraná, por exemplo; ou estados com perfil mais de planejadores ou coordenadores – como, segundo suas orientações atuais, Goiás e Rio Grande do Sul.

Também é possível identificar estados cujos perfis poderiam ser caracterizados como dependentes, os quais seriam basicamente implementadores de um ou outro programa federal e sem uma política própria estruturada, como Rondônia. Há ainda, estados que, com perfil mais independente, formulam programas próprios, com recursos estaduais e autônomos em relação às linhas de financiamento federal, como os estados que implementam o Programa Cheque-Moradia, desenvolvido em Tocantins, Rio Grande do Norte e Paraíba, ou mesmo São Paulo, por exemplo.

De todo modo, destaca-se que, uma vez que há décadas não se executava planejamento na área habitacional no país, a partir da construção do novo modelo institucional proposto no âmbito nacional (SNHIS), o papel de coordenador dos estados tem sido ressaltado para potencializar os resultados de sua operacionalização. A orientação atual da política habitacional no estado de Goiás, por exemplo, segue tanto esse perfil na gestão da nova presidência da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB/GO) – que, diga-se, corresponde a uma recente mudança de curso –, como também, em certa medida, segue o perfil de executor, com a continuidade de determinadas orientações da gestão anterior. Essa sobreposição de tipos de ações revela que trajetórias e instituições do passado têm um peso e, portanto, não são abandonadas do dia para a noite. No caso de Goiás, essa herança abrange, por exemplo, a continuidade da construção de mais de 2.000 unidades habitacionais pelo programa estadual ‘Fábrica de Casas do Residencial Real Conquista’, iniciado em meados de 2006, como uma resposta rápida e em larga escala que a gestão anterior do governo do estado fora obrigada a assumir em decorrência de uma turbulenta situação de reintegração de posse que resultara no déficit habitacional de muitas famílias<sup>79</sup>.

Contudo, a nova orientação da gestão atual explicita fortemente uma visão do estado como coordenador e capacitador dos municípios. Essa visão vem sendo impressa, como mencionado, sobretudo pela atual Diretora Presidente da AGEHAB/GO, que trouxe experiência e parte da equipe que atuava na Superintendência de Desenvolvimento Urbano, desde a criação da Secretaria de Estado das Cidades, em 2005. Na Superintendência de Desenvolvimento Urbano, fora formulado e implementado, com resultados muito positivos para o fortalecimento da gestão municipal, o Programa ‘Cidade pra Gente’, o qual oferecia suporte, por parte do

---

<sup>79</sup> O ‘Fábrica de Casas’ consiste em uma indústria de alta tecnologia, adquirida pelo governo estadual e instalada no local do residencial, para fabricar unidades habitacionais a partir de um sistema modular de construção, onde se previa a utilização de mão-de-obra dos futuros moradores.

governo estadual, na elaboração dos Planos Diretores municipais, com uma metodologia baseada na capacitação e em processos participativos junto aos governos locais. Baseada nessa experiência anterior, o ‘Programa Casa da Gente’ vem sendo gestado na atual AGEHAB/GO, o qual busca, nos mesmos moldes do programa anterior, elaborar o PEHIS/GO e apoiar os municípios na elaboração de seus planos municipais de habitação de interesse social<sup>80</sup>.

Nesse mesmo sentido, também se pode destacar o entendimento sobre o papel do estado na política habitacional na visão do Diretor de Produção e Programas Habitacionais do Rio Grande do Sul:

“Em paralelo à redefinição institucional [do órgão estadual responsável pela política habitacional], foi alterada a própria estratégia de atuação que existia até o governo anterior, apostando-se em trabalhar mais em parcerias com os municípios e com contrapartidas aos programas federais. Aos poucos, a gente está se afastando mais da execução direta e estamos dando contrapartidas aos programas. Na verdade, a gente ainda trabalha muito com a execução direta, mas sempre em convênio com municípios e cooperativas e, embora os municípios demandem sempre, a gente tem procurado ter um foco, por exemplo, através de dois grandes programas habitacionais: o ‘Programa Emancipar’ e o ‘Programa Nossas Cidades’”.

“Eu acho que o papel do estado vai ser justamente cada vez mais de articulador. O que acontece: a maior parte dos recursos para habitação está no governo federal e o problema habitacional existe nos municípios. Acredito que o estado, por sua vez, tem que fazer um papel mais supletivo, um papel de coordenar, de articular e trabalhar mais com contrapartida e cada vez mais exercer menos execução direta. Acho que o estado tem cada vez mais se afastar da execução direta na área habitacional e tem que deixar pros municípios, até por causa dessa questão dos recursos, pois cada município deve ter seu fundo municipal, então, a tendência é o Ministério das Cidades repassar recursos fundo a fundo e o estado trabalharia mais com contrapartida”.<sup>81</sup>

Mas têm-se, também, visões de que outros papéis devem ser destacados na atuação do governo estadual, para além de seu papel coordenador e articulador dos arranjos institucionais no nível municipal. No Mato Grosso do Sul, o atual Secretário de Habitação reconhece que, embora seja fraca a capacidade institucional dos municípios do estado, apenas algumas ações são implementadas no sentido de sua capacitação. A seguir, a visão do Secretário:

---

<sup>80</sup> Informações coletadas em entrevistas concedidas por técnicos assistentes e por Silmara Vieira, Diretora Presidente da AGEHAB/GO, em outubro de 2008.

<sup>81</sup> Trechos de entrevista concedida por Flávio Marcelo Soares, Diretor de Produção e Programas Habitacionais do Rio

“Não penso que a secretaria do estado tenha que ser uma universidade, ela tem que executar. Até porque daí é que vem a credibilidade. [...] Muitas vezes se busca uma atuação típica do Estado, como a de atuar nos municípios que não têm capacidade institucional, mas isso levaria os Estados aos rincões e nós [no MS] não concordamos com isso. Aceitamos isso, mas nós queremos também ter a oportunidade de trabalhar, enquanto estado, nas capitais e nos municípios que têm capacidade institucional, pois nós temos capacidade de ajudar. Nós temos recurso, temos capacidade técnica. O Estado deve ser considerado no processo, não que necessariamente todo e qualquer recurso do município tenha que passar pelo Estado, mas nós queremos que o Estado seja preservado como um agente executor. Além de planejador, executor, apoiador, mediador”.

“Assim, a gente tenta ser parceiro. Algumas vezes nós somos quem puxa a parceria, outras nós somos quem complementa a parceria. A política ideal é aquela que participam os três entes federativos e não podemos desmerecer o papel que o estado pode ter nesse processo, tanto técnico como financeiro, que destina recursos. O estado é o parceiro que complementa aquilo que falta. Nós estabelecemos parcerias com todos e em todos os níveis. O Estado atua fortemente na captação de recurso, o Governo Federal manda o recurso e o Estado entra com contrapartida financeira, ou seja, nós queremos entrar com aquilo que falta, não necessariamente a execução. Em alguns projetos nós executamos, outros os Municípios executam, outros os movimentos sociais. Então, nós, praticamente não temos nenhum tipo de ação isolada, aquela que entra com recurso estadual para, isoladamente, comprar o lote no Município e executar. Mas não que dizer que não possamos fazer, porque existem Municípios que ainda não se manifestaram em propostas de parceria nossa”.<sup>82</sup>

Já no estado de Rondônia, o papel do estado na habitação ainda se encontra em construção e deve passar, segundo a Gerente de Políticas Públicas, por,

“primeiro, construir a política, segundo, executar projetos pra habitação e, também, apoiar os municípios. Pois, [embora] o Departamento de Obras e Serviços Públicos (DEOSP/RO) [tenha] capacidade para executar, é nos municípios que as coisas acontecem, onde as pessoas moram e trabalham, onde as crianças estudam, onde se faz saneamento e habitação, [assim], o estado e a União devem apoiar e capacitar diretamente os municípios”.<sup>83</sup>

A atuação dos municípios na promoção habitacional pode se dar por iniciativa exclusiva do governo local, com participação do governo estadual e/ou, o que foi sobremaneira reforçado a partir da criação do Ministério das Cidades, com apoio direto

---

Grande do Sul, em outubro de 2008.

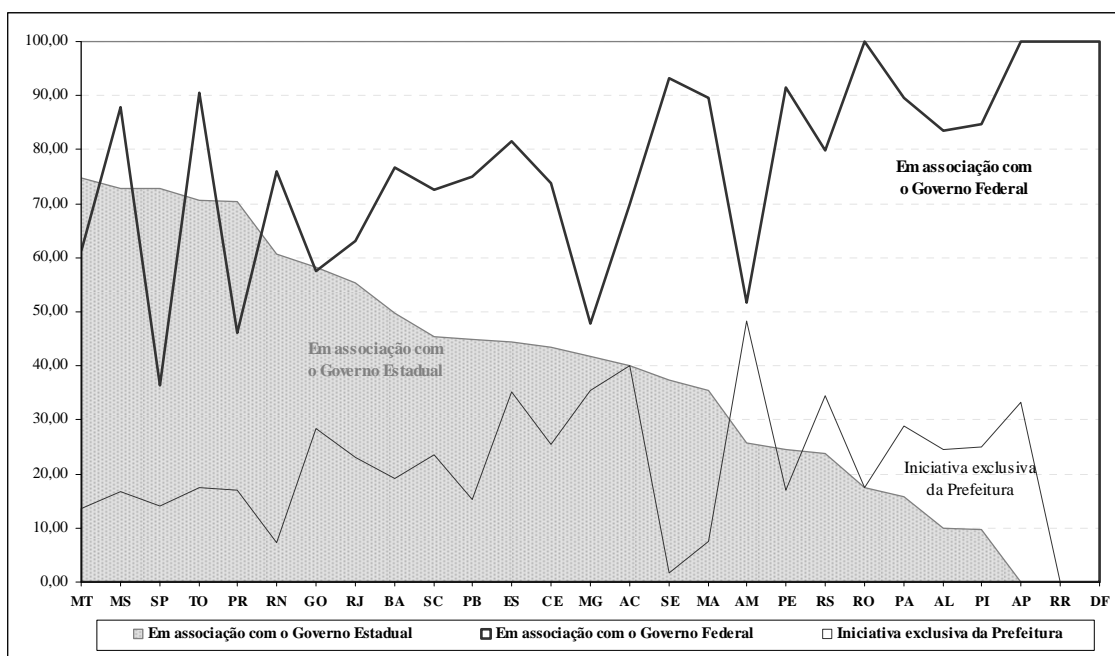
<sup>82</sup> Trechos de entrevista concedida por Carlos Eduardo Xavier Marun, Secretário de Habitação do Mato Grosso do Sul e Diretor Presidente da AGEHAB/MS, em outubro de 2008.

<sup>83</sup> Trecho de entrevista concedida por Maria Dolores Santos da Costa, Gerente de Políticas Públicas do Estado de Rondônia, em outubro de 2008.

do governo federal, sem passar necessariamente pelo governo estadual. No atual desenho da política no plano federativo, os estados se relacionam diretamente com o Ministério das Cidades e seus municípios também relacionam-se diretamente com o Ministério das Cidades.

Com base em dados recentes, é possível observar, no gráfico a seguir, os percentuais de municípios que declararam ter realizado programas ou ações de construção de unidades habitacionais, nos anos de 2007 e/ou 2008, por iniciativa exclusiva da prefeitura e contando com a participação do Governo Estadual e Federal<sup>84</sup>.

**Gráfico 2. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de unidade habitacional nos anos de 2007 e/ou 2008, segundo participação do Governo Estadual, Federal e por iniciativa própria, por UF, 2008**



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

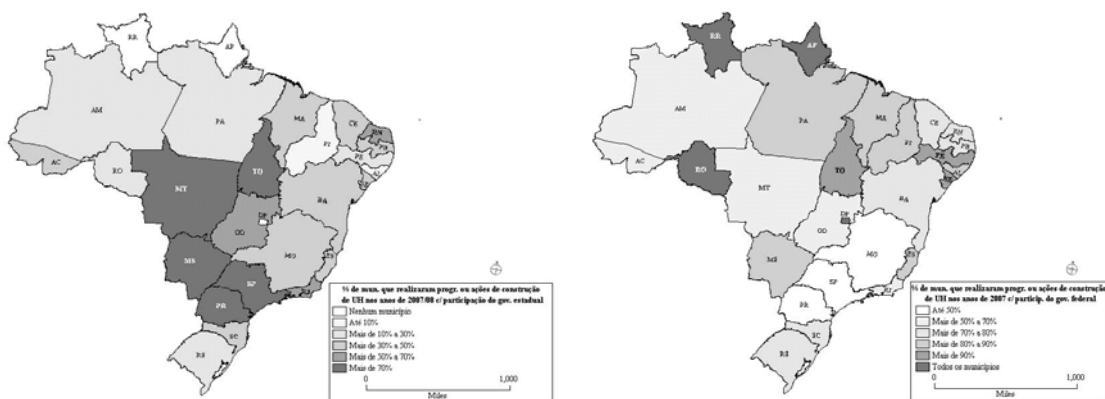
De modo geral, a realização desses programas ou ações por conta própria dos governos locais é expressivamente mais baixa do que aquela com a participação dos demais entes federativos, indicando a importância da atuação conjunta com estes

<sup>84</sup> Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008 também trazem informações sobre outros programas e ações realizados pelos municípios em 2007 e/ou 2008, tais como aquelas de aquisição e melhoria de unidades habitacionais, oferta de material de construção, oferta de lotes, regularização fundiária e urbanização de assentamentos. Para exemplificar a participação dos demais entes federativos junto aos municípios, especialmente dos governos estaduais, optou-se por selecionar aqui a modalidade 'programas ou ações de construção de unidades habitacionais', por ser um programa que depende esforços conjuntos e é comumente executado pelos estados.

últimos. Note-se que a participação dos estados na construção de habitações pelos governos locais é sobremaneira distinta – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo em um extremo, participando dos programas ou ações de mais de 70% de municípios e, de outro, Roraima e Amapá, com nenhum município declarando ter tido a participação do governo estadual nesses anos.

Quanto à participação do governo federal, ela é fortemente presente, sobretudo quando a participação do estado é menor. Nos estados de Rondônia, Roraima e Amapá, situados na região Norte, a participação do estado é inexpressiva e todos os municípios declararam ter realizado ações com participação do governo federal. A participação do governo estadual na promoção de unidades habitacionais, bem como do governo federal, pode ser observada nos mapas, a seguir, que ilustram o percentual indicado no gráfico.

**Mapas 4 e 5. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de UH nos anos de 2007 e/ou 2008, segundo participação do Governo Estadual e Federal, por UF, 2008**



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

Embora uma das importantes ações do Ministério das Cidades seja a capacitação dos municípios, por meio da produção de material e da promoção de cursos à distância, pode-se considerar que essa capacitação via governo federal ainda é sobremaneira distante de grande parte deles, especialmente aqueles municípios pequenos, que não contam com capacidades administrativas, técnicas e financeiras em suas administrações. Assim, muitas vezes, os municípios não conseguem acessar os recursos ou mesmo a capacitação federais e, nesse aspecto, o papel dos estados é fundamental, uma vez que estão mais próximos e o canal de comunicação e articulação pode ser mais coordenado.

Nesse sentido, pode-se destacar o estado de Minas Gerais como um exemplo que têm buscado avançar na institucionalização de formas de articulação intergovernamental. Segundo Godinho *et alli*, (2007), recentemente, nota-se,

“[...] o renascimento de nítida preocupação com planejamento e gestão metropolitanos participativos e estruturados em articulação interinstitucional. São exemplos dessa tendência a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), em 2003, e a realização, no final do mesmo ano, do ‘Seminário Legislativo: Regiões Metropolitanas’, [...] [cujo] resultado foi o encaminhamento à Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembléia Legislativa de Minas Gerais e a aprovação em audiência pública de 194 propostas, das quais, cerca de 60, destinadas à habitação. Outro resultado prático do seminário foi o fortalecimento da articulação interinstitucional, visando a elaborar o plano diretor metropolitano da RMBH, consolidada [em] 2004, [pela] Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte (AMBEL)” (GODINHO *et alli*, 2007:206).

Destaca-se, ainda, no plano dos arranjos intergovernamentais, a recente promulgação da lei que cria uma espécie de ‘superprefeitura’ metropolitana, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM), que passa a funcionar em 2009 e constitui, conforme noticiado, “*um órgão com superpoderes para planejar e executar serviços, projetos e obras, que, até agora, têm sido decididos, quase que isoladamente, pelos prefeitos e outras esferas de governo*”<sup>85</sup>. No âmbito da política habitacional, destacam-se a existência, desde o início da década de 1980, de leis estaduais voltadas para a área, como as que instituem conselho e fundo estaduais de habitação, bem como a atuação da Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB/MG), criada em 1965 (GODINHO *et alli*, 2007). A COHAB/MG atua na promoção de habitações até os dias atuais, em parcerias junto aos municípios, ao governo federal e à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) – esta última atua nas áreas de habitação, saneamento, uso ordenado do solo, gestão integrada das regiões metropolitanas e telecomunicações, e possui em sua estrutura sete superintendências, sendo uma delas de habitação de interesse social<sup>86</sup>.

Ainda, há que se mencionar que, dentre os municípios que contam com capacidades institucionais, há aqueles onde existe a presença de órgãos com capacidade,

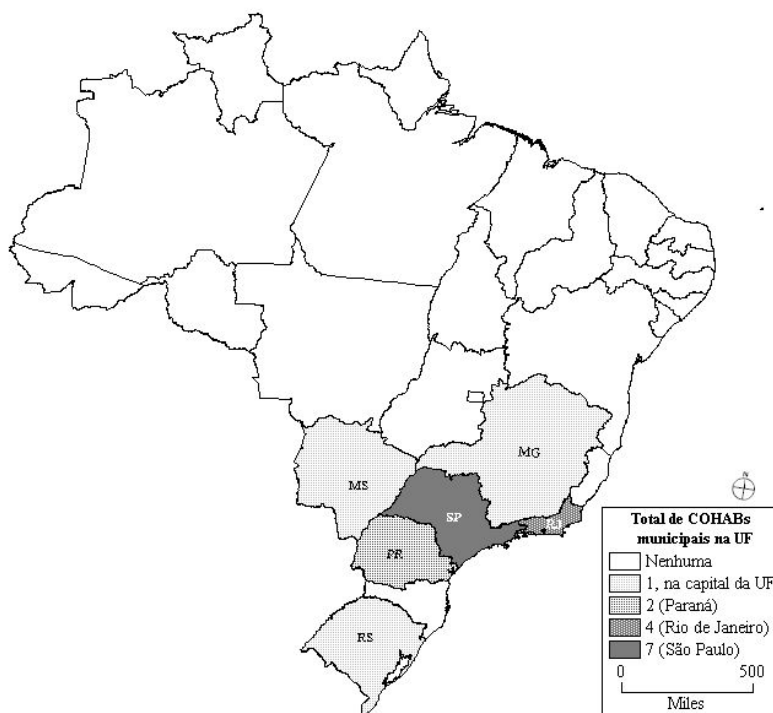
---

<sup>85</sup> Reportagem “Grande BH terá superprefeitura”, escrita por Fábio Fabrini e publicada em Estado de Minas em 15/01/2009. Disponível em: [http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao\\_2/2009/01/15/em\\_noticia\\_interna](http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2009/01/15/em_noticia_interna).

<sup>86</sup> A COHAB/MG atua por meio do ‘Projeto Estruturador Lares Geraes’, criado em meados dos anos 2000, o qual abrange os programas ‘Lares-Habitação Popular’ (PLHP) e o ‘Lares-Segurança Pública’ (PLSP).

autonomia e legado na política habitacional, especialmente os que contam com órgãos da administração indireta, como as companhias habitacionais municipais criadas no período do BNH. No plano municipal, é interessante destacar que, dentre as companhias remanescentes, estas se concentram atualmente apenas nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, em importantes cidades ou capitais com mais de 100 mil e 500 mil habitantes<sup>87</sup>.

### Mapa 6. Existência de COHAB ou órgão assemelhado em nível municipal, 2008



Fonte: Elaboração a partir de dados disponíveis no endereço eletrônico da ABC, 2008.

Decorre, então, que as relações institucionais na política habitacional apresentam certa flexibilidade. Reconhecendo-se tais heterogeneidades e, sobretudo as desigualdades existentes entre os entes federativos, pode-se retomar o argumento defendido por Almeida (2000), segundo o qual, com relação às políticas sociais, a superposição de competências e atribuições do modelo federativo brasileiro seria adequada ao contexto de enorme diversidade de situações e capacidades de nossos

<sup>87</sup> São exemplos de companhias municipais atuantes, dentre as sete existentes no estado de São Paulo, a Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB/Campinas), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP) e a Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB SANTISTA), criadas em 1965 e a Companhia de Habitação de Bauru (COHAB/Bauru), constituída em 1966.

governos subnacionais, uma vez que os entes federativos não apresentam as mesmas capacidades para assumir políticas habitacionais.

Contudo, diante de tais situações, o fato de a política habitacional ser de competência dos três entes federativos pode gerar distintos efeitos no que diz respeito à assunção de atribuições e responsabilidades por tais entes. Por um lado, pode criar situações de ausência de entes atuando na política e dando respostas às demandas sociais – se determinado estado e a maioria de seus municípios não conseguem atuar na política habitacional. Ademais, isso pode potencializar a formação de um campo de conflitos entre as esferas de governo, quando estados e municípios produzem ações não coordenadas ou competem pela atuação no território. Mas, por outro lado, pode-se destacar também que os entes federativos podem buscar atuar em parceria na promoção de programas e ações, num sentido de complementaridade ou, ainda, pode-se gerar um ambiente menos conflitivo, dado que determinados municípios dependem mais dos outros entes federativos e tendem a incorporar suas políticas, por exemplo. Nesta linha argumentativa, é possível supor que o desenho institucional dos estados também irá influenciar tais relações.

### **3.3. Diversidade e desenho institucional**

Em relação ao contexto atual da política habitacional de interesse social, de acordo com sua lei de criação, o SNHIS é composto por diversos órgãos e entidades, dentre as quais destacam-se, na esfera estadual e do DF, seus órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação, além dos conselhos estaduais e do DF com atribuições específicas sobre as questões urbanas e habitacionais.

A variedade do desenho institucional das administrações públicas estaduais atuais revela uma enorme diversidade institucional. Na administração direta, têm-se desde secretarias a subsecretarias, secretarias adjuntas, departamentos, coordenadorias, gerências e divisões de habitação. Na administração indireta, têm-se companhias, muitas delas herdadas do período do regime militar, agências e superintendências.

Importa destacar aqui que, embora dentro do SNHIS todas essas instâncias desempenhem a mesma função, no âmbito dos órgãos subnacionais, essa variedade institucional reflete, na política habitacional, instâncias com maior ou menor autonomia para gerir a política habitacional, recursos e pessoal com qualificações sobremaneira desiguais, perfis diferenciados de atuação, arranjos institucionais variados dentro da estrutura administrativa estadual, distintas formas de se tratar ou priorizar a questão habitacional pelo governo do estado e, ainda, distintas missões, competências ou atribuições.

Assim, os órgãos responsáveis pela política habitacional nos estados atualmente podem ser encontrados, isoladamente ou associados, em pastas de Habitação, Obras Públicas, Infraestrutura, Assistência Social, Trabalho, Desenvolvimento Urbano, Cidades, Desenvolvimento Regional e Urbano, Secretaria de Planejamento e, ainda, Comissão de Cooperação e Relações Institucionais. Há diversos programas habitacionais sendo geridos, por exemplo, em órgãos vinculados diretamente ao gabinete do governador, como em vários estados da Região Norte. Há aqueles que atuam por meio somente da administração direta, outros somente por meio da administração indireta e, ainda, outros que contam com ambas, como se observa no quadro a seguir.

**Quadro 1. Companhias e Secretarias (existentes ou remanescentes) na política habitacional estadual**

UF	Companhia	Data de criação	Secretaria responsável pela política habitacional	Data de criação	Obs.
AC	COHAB/AC	17/12/1965	SEOPH		COHAB/AC em liquidação
AL	AGAHU	20/09/2001	SEINF		
AP			SEINF (Coordenadoria de Habitação)	1997/2008	Comitê Estratégico do Governo
AM	SUHAB	29/05/1995	SEFAZ (12/05/53)/ SEPLAN	31/01/2003	COHAB/AM: 27/06/65 / SHAM: 29/12/75
BA	CONDER	09/07/1974	SEDUR	20/12/2002	
CE			SECIDADES (Coord. de Habitação)	07/02/2007	COHAB/CE em liquidação desde 1999
DF	CODHAB	26/09/2007	SEDUMA/ SUHAB/ SUPLAN	22/03/2007	
ES	COHAB/ES	22/06/1965	SEDURB	14/02/2007	SEDURB desmembrada da SEDIT
GO	AGEHAB	15/10/1999	SECIDADES	11/02/2005	
MA		2007	SECID	jun/2008	Secretaria Adjunta de Habitação
MT			SINFRA (2003)/ SETECS (2003)/ SAD	14/05/2003	COHAB/MT extinta em 27/12/1999
MS	AGEHAB	19/12/2002	SEHAB	22/12/2006	
MG	COHAB/MG	18/08/1965	SEDRU	16/01/1992	29/1/2003/ Superint. HIS: 25/01/2007
PA	COHAB/PA	13/04/1965			
PB	CEHAP	Década 1970			
PR	COHAPAR	14/05/1965			
PE	CEHAB	ABRIL/1979	SECID	jan/2007	
PI	ADH	12/04/2007	SECIDADES		COHAB/PI administrada pela EMERPI
RJ	CEHAB	29/12/1962	SEH		Em 24/03/75 fusão c/ a COHAB/GB
RN	CEHAB	2007	SETHAS (Subsecretaria)		
RS	COHAB/RS	21/08/1964	SEHADUR	01/04/1999	COHAB/RS em liquidação desde 1995
RO			SEPLAN/ DEOSP		
RR	CODESAIMA	03/10/1979	DIRETORIA HABITACIONAL		CODESAIMA: liquidação em análise
SC	COHAB/SC	15/04/1966	SST		
SP	CDHU	10/10/1949	SEHAB	1987/1988	CECAP, CODESPAULO e CDH: atual denominação CDHU dada em 1989
SE	PRONESE	01/01/2002	SEPLAN (14/3/1979)/ DEHOP	26/08/2004	Secret. da Inclusão, Assist. e Desenv. Social
TO	AHDU/TO	06/06/2001	SEHAB (Dir. de Hab. Des. Soc. e Urb.)	jan/2007	AD/TO extinta

Fonte: Elaboração a partir de dados da pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades ao CEM/Cebrap em 2007, entrevistas e sítios eletrônicos dos governos estaduais, 2008 e 2009.

No Amapá, por exemplo, a estrutura institucional responsável pela política habitacional se dá em dois níveis de intervenção, sendo um deles o nível estratégico – gerido pelo Comitê Estratégico do Governo (composto pelo Governador, Vice-Governador e Secretários Especiais) e pelo Comitê de Desenvolvimento da Infraestrutura (compostos pelos Secretários Especiais de Desenvolvimento Setorial e os titulares das Secretarias e Órgãos que os integram) e o segundo, o nível operacional, gerido pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINF), a qual tem por finalidade, conforme estabelecido em lei estadual, “*formular e executar juntamente com suas vinculadas, quando for o caso, as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, obras e serviços de engenharia, saneamento [e] energia elétrica [...]*” (Art. 44, Lei n°

0811/2004)<sup>88</sup>. Destaca-se que, recentemente, fora criada, integrando as demais atribuições da SEINF, uma Coordenadoria de Habitação, composta pelos núcleos de apoio a Projetos Técnicos e Sociais e de Programas Habitacionais (GOVERNO DO AMAPÁ, 2008).

Em Sergipe, o programa habitacional ‘Casa Nova, Vida Nova’, a elaboração do PEHIS/SE, bem como as obras na área de saneamento básico e abastecimento de água com investimentos do PAC são geridos pela Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social, envolvendo também diferentes secretarias e entidades da administração estadual. No Rio Grande do Norte, a Subsecretaria de Habitação está vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e Assistência Social (SETHAS), responsável pelo programa de construção e melhorias habitacionais ‘Casa da Gente’ e, recentemente, em 2007, fora criada a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB). No período em que a COHAB/RN (criada em 1971) ainda existia, esta era vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), criada em 1995. Quando foi extinta, a COHAB/RN teve seu passivo gerenciado pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DataNorte), empresa de economia mista responsável pelo desenvolvimento das atividades de empresas estaduais extintas – desde 1995, a Datanorte é a gestora da carteira imobiliária da COHAB/RN, recebendo seus espólios daquela época.

Outro estado que tem sua estrutura da administração indireta vinculada à uma secretaria de assistência social na atual administração é o estado de Santa Catarina, onde a COHAB/SC (constituída em 1966), e ainda atuante, é um órgão vinculado a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST).

No Mato Grosso, o ‘Programa Meu Lar’ (criado pela Lei 8.221/04 e regulamentado pelo Decreto nº 8.187/06, atualmente se insere na recém lançada Campanha Estadual de Habitação Popular) é desenvolvido pela Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA), que tem a responsabilidade pela construção das casas e, na parte social, pela Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência

---

<sup>88</sup> “A Secretaria Especial de Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Estado do Amapá tem como vinculadas: a) Secretaria de Estado da Infraestrutura, 1) Companhia de Água e Esgoto, 2) Companhia de Eletricidade, 3) Companhia de Gás, 4) Departamento Estadual de Trânsito, 5) Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e b) Secretaria de Estado do Transporte [...]” (Art. 15, inciso V, Lei nº 0811/2004). Esta lei definiu a nova estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual e seu modelo de gestão, fundamentado no processo decisório compartilhado, por meio de fóruns colegiados, como o Comitê Estratégico do Governo Estadual e de seis Comitês de Desenvolvimento Setorial.

Social (SETECS). Os principais recursos para execução das obras são recursos federais e estaduais, oriundos do Fundo Estadual de Transporte e Habitação (FETHAB).

No Amazonas, embora exista uma Superintendência de Urbanização, Habitação e Assuntos Fundiários do Estado do Amazonas (SUHAB/AM), órgão da administração indireta, a gestora do principal programa estadual na área de saneamento e habitação – o PROSAMIM – é a Comissão de Cooperação e Relações Institucionais do Governo do Estado do Amazonas (CCRIA), criada em 2003, com status de Secretaria de Estado desde 2007. A CCRIA é um órgão de atividade meio, encarregado da interlocução com o governo federal e organismos internacionais para captar recursos, viabilizar projetos e negociar acordos de cooperação técnica. Segundo a secretária de Cooperação e Relações Institucionais – representante do segmento do poder público estadual no Conselho das Cidades –, pela amplitude do programa e, por envolver outras áreas além da habitação, sua gestão conta com a articulação de diversas secretarias e órgãos estaduais e, dentre elas, a Superintendência de Urbanização, Habitação e Assuntos Fundiários do Estado do Amazonas (SUHAB/AM), que se incorpora ao PROSAMIM como o órgão responsável pela construção de unidades habitacionais<sup>89</sup>.

É possível verificar ainda que o modelo institucional federal, criado em 2003, com o Ministério das Cidades, tem inspirado e servido como modelo para muitos estados. Recentemente, verifica-se a criação de várias Secretarias das Cidades no modelo do Ministério das Cidades, como em Goiás e, a maioria delas, no Nordeste (Maranhão, Pernambuco, Piauí, Ceará e Sergipe)<sup>90</sup>.

A Secretaria das Cidades do Estado de Goiás foi criada 2005 (pela Lei nº 15.123/05), com a responsabilidade de elaborar e implementar a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional, com o objetivo de fortalecer a gestão municipal, *“a partir da integração e cooperação entre os municípios e o Estado para estimular o desenvolvimento sustentável local e regional”*<sup>91</sup>. Anteriormente à Secretaria das

---

<sup>89</sup> Entrevista concedida por Nacife Bacry Valoz, Secretária de Cooperação e Relações Institucionais do Governo do Estado do Amazonas, em dezembro de 2008.

<sup>90</sup> Especialmente em um contexto pós-promulgação do Estatuto da Cidade, em que os municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme estabelecido, deveriam cumprir prazos para elaboração de seus planos diretores. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), aprovado em 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183, sobre a Política Urbana, da Constituição Federal de 1988 e, dentre as inovações que traz, estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, o qual se trata de um instrumento bastante abrangente para a intervenção do poder público no espaço urbano.

<sup>91</sup> “Secretaria das Cidades fala das metas para 2009”. Matéria publicada, em 12/01/2009, em Diário da Manhã. Fonte: Agecom. Disponível em: <http://www.dm.com.br/ultimas/cidades/>.

Cidades, em 2001, havia sido extinta a então existente Superintendência de Habitação e Assentamento, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Habitação, autorizando-se a criação de uma Diretoria de Habitação e Assentamento na Agência Goiana de Habitação S/A. Em 2002, é criada a Secretaria de Habitação e Saneamento (SEHASAN), bem como a Superintendência de Habitação e a Superintendência de Saneamento, tendo a AGEHAB/GO vinculada. Em 2005, a SEHASAN passa a denominar-se Secretaria das Cidades incorporando, além das superintendências já existentes, a Superintendência de Programas Urbanos e a Superintendência da Região Metropolitana de Goiânia. Atualmente há uma Superintendência de Habitação na administração direta, mas o principal órgão responsável pela promoção habitacional é a Agência Goiana de Habitação S/A (AGEHAB/GO)<sup>92</sup>.

No Piauí, estado governado pelo Partido dos Trabalhadores desde a gestão iniciada em 2003, a criação da Secretaria das Cidades também veio num movimento de adequação da administração estadual à estrutura federal, apoiando os municípios, à época, especialmente na elaboração dos planos diretores, condição para que estes pudessem firmar convênios com o governo federal. Em 2007, uma nova reforma administrativa (Lei nº 5.64/07) trouxe mudanças na administração direta e indireta do estado, com a criação de novas autarquias, sendo uma delas a Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH/PI), vinculada à Secretaria das Cidades, que substituiu a COHAB/PI. A Secretaria das Cidades é reestruturada, sendo então criada uma secretaria específica para a pasta de transportes (SETRAN). Pela reforma, a COHAB/PI passa a ter sua folha de pagamento feita pela também criada Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A (EMGERPI), vinculada à Secretaria de Administração do Estado. É interessante destacar que, como aponta sua atual Diretora Presidente, “*embora a EMGERPI tenha sido criada para ser uma empresa liquidante, que iria trabalhar o patrimônio das empresas incorporadas [...] e a gestão dos servidores que pertenciam a tais empresas, [como a COHAB/PI], [com as reformas, ela] constituiu um quadro de servidores capazes de atuar em várias áreas, como a construção de açudes, barragens, poços, casas e outras obras [...] e acabou*

---

<sup>92</sup> Consulta de leis sobre a organização do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/siga/>.

*incorporando uma série de obras em andamento*”<sup>93</sup>.

No Maranhão, a atual SECID passou por diversas denominações até a atual. Em 2003, tinha-se uma Gerência de Desenvolvimento de Cidades e Municípios (GECIM), com status de uma Secretaria de Estado. Essa designação muda em 2004 e, em janeiro de 2007, muda novamente, passando a ser Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Regional Sustentável (SECID), que fora extinta meses depois. Em junho de 2007, com a criação da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (SECID), a partir de uma nova reforma administrativa, incorpora a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA), “*na qual se deu uma situação inusitada, em que a pequenininha incorporou a grande*”, nas palavras do atual Secretário Adjunto de Habitação<sup>94</sup>. Segundo este, até meados de julho de 2008, a secretaria vinha mantendo a mesma estrutura e as mudanças pelas quais passava referiam-se somente a uma questão de designação, mas a partir de então, sua estrutura fora ampliada, “*também em função dos projetos que ganharam vulto*”<sup>95</sup>. Quem assumiu, legalmente, o papel da execução, elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social foi a Secretaria Adjunta de Cidades, que, na visão do Secretário, “*assume, então, o papel da extinta COHAB/MA*”<sup>96</sup>. Hoje, tem-se a Secretaria das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (também SECID), com uma Secretaria Adjunta de Cidades voltada para a habitação e toda a política concentrada na administração direta.

No Ceará, a Secretaria das Cidades foi criada em 2007 – a partir da transformação da denominação da Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional para Secretaria das Cidades – em um contexto de reforma administrativa na qual se desenhou um novo modelo de gestão do poder executivo (2007-2010), e ficou responsável pela elaboração e implementação das políticas temáticas de desenvolvimento urbano, regional e local, e ordenamento territorial, bem como das políticas setoriais nas áreas de habitação, acessibilidade urbana e saneamento ambiental,

---

<sup>93</sup> Reportagem sobre a EMGERPI, com transcrição de frases pronunciadas por sua Diretora Presidente Lucile Moura, publicada em 28/10/2008. Disponível em: <http://www.ai5piaui.com/noticia>.

<sup>94</sup> Trecho de entrevista concedida por Heraldo Marinelli, Secretário Adjunto de Habitação do Estado do Maranhão, em dezembro de 2008.

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Idem.

esta última executada através da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), entidade vinculada à Secretaria das Cidades.

Já a Secretaria Especial de Habitação (SEHAB), do Rio Grande do Sul foi criada no ano de 1999, na então gestão do Governador Olívio Dutra (que veio a ser Ministro das Cidades no primeiro mandato do Governo Lula), ficando a COHAB/RS vinculada a ela. Em 2003, a SEHAB passou a ser denominada de Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR) e, além da COHAB/RS, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) também passou ser vinculada à SEHADUR. Em 2007, com o projeto de reestruturação administrativa do atual governo, a SEHADUR, embora continue com a mesma sigla, passou a ser denominada Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, com a vinculação da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e a inclusão da temática do saneamento. Embora não tenha a denominação de Secretaria das Cidades, conforme relata o Diretor de Produção e Programas Habitacionais da SEHADUR,

“[...] o objetivo principal do novo conjunto de atribuições [da SEHADUR] foi reproduzir no nível estadual as atribuições do Ministério das Cidades, cujos eixos principais de atuação são: habitação, saneamento ambiental, planejamento do solo urbano e trânsito transporte e mobilidade urbana”.<sup>97</sup>

Outro estado que passou por transformações recentes no âmbito da administração como um todo e, por conseguinte, na área habitacional, por exemplo, é Tocantins, onde, no início de 2007, o Decreto nº 2.915/07 dispôs sobre a nova estrutura de governo e, nesse contexto, foi sancionada a Lei nº 1.757/07 que reformula a Agência de Habitação, a qual, por sua vez, passa a ser vinculada à nova Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU), criada em janeiro de 2007. A pasta reúne as competências da Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins (AHDU/TO) e da extinta Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (AD/TO). Foram também transferidas para a SEHDU a administração do processo de liquidação da Companhia de Armazéns Gerais e Silos do Estado do Tocantins (CASETINS) e da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (CODETINS), bem como suas funções, enquanto durarem suas liquidações.

---

<sup>97</sup> Trecho de entrevista concedida por Flávio Marcelo Soares, Diretor de Produção e Programas Habitacionais do Rio Grande do Sul, em outubro de 2008.

Também se verifica que, dentre as diversas mudanças pelas quais passam as instituições no âmbito estadual, muitas são motivadas fortemente por mudanças de governo, como no caso da Bahia, em que, segundo depoimento da Diretora de Planejamento da Superintendência de Desenvolvimento Urbano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR), o governo atual busca romper claramente com a orientação, as estratégias, formas de relacionamento com municípios e mesmo com a organização institucional da política anterior, “*fortemente marcada pelo ‘carlismo’*”<sup>98</sup>. Por ainda não ter tido aprovada, pelo legislativo baiano, uma reforma administrativa sobre seus cargos e estrutura, a SEDUR contratou, no segundo semestre de 2008, uma leva de pessoal, por tempo determinado, em Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), para atuar em diversas áreas<sup>99</sup>.

Há, ainda, arranjos políticos internos aos governos dos estados influenciando a gestão das instituições. O Estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, conta atualmente com uma Secretaria de Estado da Habitação e uma Agência de Habitação Popular, órgão da administração indireta vinculado à secretaria e, atualmente, o Secretário Estadual e o Diretor Presidente da Agência são o mesmo titular. Segundo o próprio titular de ambos os órgãos, “*nós temos notícias de que quando não existe uma sintonia política entre o agente e o político que conduz a Secretaria e conduz a Agência, é motivo de sempre de conflitos, que muitas vezes leva ao insucesso*”<sup>100</sup>. No desenho institucional, a Secretaria atua na formulação e no planejamento da política estadual e a Agência atua como executora, com responsabilidades para instituir os processos de licitação, execução e comercialização de unidades habitacionais. A Agência, criada em 2003, era ligada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Habitação, então responsável pelas obras de desenvolvimento socioeconômico como habitação, infraestrutura e construção civil, assim como a fiscalização das obras civis que envolviam as demais secretarias de Estado. A partir da gestão atual, iniciada em 2003, esta secretaria foi extinta, com a criação de uma Secretaria de Habitação, à qual a

---

<sup>98</sup> Expressão utilizada por Heloisa Araujo, Diretora de Planejamento da SDU/SEDUR da Bahia, em entrevista concedida em novembro de 2008. O ‘*carlismo*’ faz menção à herança política deixada por Antonio Carlos Magalhães. Seu partido, então denominado PFL, esteve à frente do governo baiano durante quatro mandatos consecutivos, de 1990 a 2006, quando, em 2007, o Partido dos Trabalhadores assume o governo do estado. Cabe destacar que os partidos políticos e suas orientações têm sido incorporados em diversos estudos como uma das variáveis que podem explicar variações nos resultados de políticas públicas (GOMES, 2008; ARRETCHE e MARQUES, 2002).

<sup>99</sup> Trecho de entrevista concedida por Heloisa Araujo, Diretora de Planejamento da SDU/SEDUR da Bahia, em novembro de 2008.

<sup>100</sup> Trecho de entrevista concedida por Carlos Eduardo Xavier Marun, Secretário de Habitação do Mato Grosso do Sul e Diretor Presidente da AGEHAB/MS, em outubro de 2008.

Agência de Habitação Popular passou a ser vinculada, além da criação de uma Secretaria de Obras e Transportes.

Embora não se fale aqui de modelos ou tipos ideais, sobretudo porque cada desenho institucional irá adequar-se à realidade existente, pode-se exemplificar que existem situações extremamente desiguais. Nesse sentido, num extremo de estado dotado de unidade com significativa capacidade e autonomia para gerir a política habitacional, pode-se considerar o estado de São Paulo, que conta com uma Secretaria de Habitação (SEHAB) na administração direta e com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) que, embora tenha passado por uma longa trajetória de transformações, tem suas origens na autarquia criada no final da década de 1940, constituindo, atualmente, a *'maior empresa pública de habitação na América Latina'* (ROYER, 2007).

Em outro extremo, tem-se o caso do estado de Rondônia, como uma situação de ausência de órgãos institucionais voltados para a política habitacional. Em 2000, a Lei Complementar (nº 224/2000) que modificou a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, extinguiu a então existente Secretaria de Obras de Serviços Públicos, cujas competências e atribuições de órgãos foram transferidas para o Departamento de Viação e Obras Públicas de Rondônia (DEVOP) e, juntamente com outras empresas públicas e de economia mista estaduais, autorizou a liquidação da Companhia de Habitação Popular de Rondônia (COHAB/RO). As competências e atribuições da COHAB/RO foram transferidas para o DEVOP (as atividades de engenharia e de execução de programas); e para a então criada Agência de Desenvolvimento e Fomento do Estado de Rondônia (a elaboração de projetos e captação de recursos).

Em 2006, fora criado o Departamento de Obras e Serviços Públicos do Estado de Rondônia (DEOSP) e, com a extinção da COHAB/RO, que há tempos já não tinha capacidade para atuar na política habitacional, o estado ficou órfão de instituições voltadas para a política habitacional. Atualmente, no âmbito dessa política, as relações com o governo federal se dão por meio da Gerência de Políticas Públicas, ligada à Secretaria de estado de Planejamento. Há uma Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAER), mas por esta enfrentar uma série de imbrólios jurídicos, a Secretaria de Planejamento do Estado foi considerada o órgão mais competente da

administração estadual para fazer a gestão do PAC<sup>101</sup>. Assim, a atual Gerente de Políticas Públicas do estado ressalta que a estrutura institucional da administração estadual:

“É um pouco complicada, na área de saneamento, existe a CAER, mas quem faz a gestão do PAC é a Secretaria de Planejamento, porém, trabalhando em parceria com o corpo técnico da CAER, que foi incorporado à Secretaria de Planejamento e, na habitação, é um problema sério, porque o estado nunca teve uma secretaria de habitação, depois da COHAB/RO, que nem histórico tem, então, [atualmente] quem cuida da área de habitação sou eu, que acompanha o Conselho das Cidades, e mais duas pessoas DEOSP, sediado na Secretaria de Finanças (SEFIN)”.<sup>102</sup>

A Gerência de Desenvolvimento de Políticas Públicas do estado de Rondônia constitui, na expressão da própria Gerente, uma gerência de “*mil e uma utilidades*” que, como também apontado, por ter um controle maior da política do estado como um todo, acompanha as ações de desenvolvimento que estão acontecendo no estado e, no âmbito das políticas públicas, acompanha e participa de diversos conselhos setoriais, como de educação, criança e adolescente, meio ambiente, desenvolvimento rural, o comitê estadual dos territórios da cidadania e o Conselho das Cidades, por exemplo. Nas suas palavras, o fato de o estado de Rondônia ainda não ter solicitado o recurso disponibilizado pelo Ministério das Cidades para elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social se justifica,

“[...] principalmente, porque não está estruturada ainda a questão de quem é o responsável [por sua elaboração], pois lá existe essa questão: quem é responsável por habitação no estado? Eles jogam pra mim, jogam pra outro, jogam pra mim... Atualmente há uma indefinição, porque há o Departamento de Obras Civas e Serviços Públicos (DEOSP), o qual a Secretaria de Planejamento entende que deva ser executor e não formulador de políticas, cabendo [atualmente] à Secretaria de Planejamento fazer isso”.<sup>103</sup>

Na visão da atual Gerente de Políticas Públicas, no que concerne à definição das responsabilidades sobre a política de habitação no estado de Rondônia,

---

<sup>101</sup> Destaca-se que o Estado de Rondônia, sobretudo sua capital, vem passando por importantes transformações que impactarão seu desenvolvimento urbano. Com a construção de hidrelétricas no estado, os investimentos do PAC em saneamento básico objetivam tentar preparar a cidade para receber o forte impacto de migração.

<sup>102</sup> Trecho de entrevista concedida por Maria Dolores Santos da Costa, Gerente de Políticas Públicas do Estado de Rondônia, em outubro de 2008.

<sup>103</sup> Idem.

“A gente acha que deveria existir uma secretaria de desenvolvimento urbano pra cuidar de saneamento habitação e transporte, só que não vai ser criada, pois não há interesse. [Mas] acredito que dá pra [criar] uma coordenação para cuidar da habitação porque existe uma lacuna e o estado tem dinheiro, então estamos tentando construir alguma coisa. Estamos, por enquanto, propondo a criação de uma coordenação, pelo menos nesse período de mandato, que esteja vinculada à Secretaria de Planejamento, para cuidar só da habitação, dando apoio aos municípios, construindo-se um grupo técnico bem estruturado pra questão do Plano Estadual de Habitação, para os projetos e, futuramente, tentar fazer uma reforma administrativa, essa é que é a verdade. Porque virou uma loucura, esse negócio tira um pedaço daqui, emenda dali, às vezes a gente perde a competência das instituições estaduais, eu digo, das secretarias, porque às vezes a gente se confunde para saber até onde nós vamos e quais são realmente as nossas competências”.<sup>104</sup>

Pretende-se, com a proposta de criação de uma Coordenação de Habitação, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, que os convênios referentes à execução de obras de implementação de conjuntos habitacionais e programas sociais de habitação urbana fiquem sob responsabilidade do Diretor Geral do Departamento de Obras e Serviços Públicos do Estado de Rondônia (DEOSP) e, aqueles referentes à área rural, sob responsabilidade do Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária. Segundo a Gerente, também se pensa em “*aproveitar o fato de já termos um fundo estadual, o Fundo para a Infraestrutura de Transporte e Habitação (FITHA), que tem vinculação orçamentária, para separar a habitação do transporte, já que até hoje só se gastou em transporte com o fundo*”<sup>105</sup>.

Verifica-se, como observado em diversos estados, que a mudança institucional é muito presente e, também, muito recente. Muitas mudanças e reformas vêm acontecendo ininterruptamente, sendo que, muitas têm datado de 2007 e 2008, nas quais as secretarias mudam de nome com frequência, mudando-se suas competências e estruturas ou, às vezes, somente sua nomenclatura. Muitas são desmembradas, lembradas, extintas, criadas ou recriadas. Como as relações entre os atores políticos estaduais e a organização da administração pública dos estados são diferenciadas, isso reflete-se diretamente na organização e na gestão das políticas setoriais. No que diz respeito à existência de instituições responsáveis pela gestão da política habitacional, pode-se considerar que existe, portanto, um amplo leque de desenhos institucionais, mas

---

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> Idem.

também, dentre outros aspectos, distintos graus de capacidades. A realidade dos estados é, portanto, sobremaneira heterogênea. A sistematização das principais características encontradas na atuação dos estados pode ser observada no quadro a seguir.

**Quadro 2. Principais características encontradas na atuação dos estados**

Diversidade institucional na administração direta Diversidade institucional na administração indireta
Mudanças muito presentes Mudanças muito recentes
Mudanças influenciadas pelo governo federal Mudanças influenciadas por trocas de governo Mudanças influenciadas por reformas na administração pública como um todo
Diferentes perfis que podem ou não estar sobrepostos: Executor; Planejador/ Coordenador; Dependente; Independente
Instituições com autonomia Instituições com limitada autonomia Ausência de instituições

Fonte: Elaboração própria, 2009.

Esta situação pode significar, por um lado, que as instituições estaduais no setor habitacional estão amadurecendo, a seu tempo, em cada uma das unidades da federação ou, pode também, por outro lado, significar que tais instituições são extremamente frágeis e, conseqüentemente, voláteis a alterações de governos e às mudanças ocorridas na administração estadual como um todo. Certamente o modelo institucional no plano estadual passa por estes dois caminhos – tanto de maturidade institucional, como de fragilidade institucional. Estes fatores estão fortemente relacionados com a trajetória dos estados e, assim, embora se observe que existam tendências comuns, bem como conjunturas críticas comuns, diversos fatores particulares a cada unidade subnacional irão produzir distintas respostas nos distintos locais ao longo do tempo.

**3.4. Momentos de conjunturas críticas e trajetória dependente**

Considera-se que, para além das mudanças institucionais isoladas, os processos de desenvolvimento institucional nos quais tais mudanças se inserem podem contribuir para se explicar tanto as semelhanças e diferenças existentes entre padrões de atuação dos estados, bem como as transformações da política em nível nacional ao longo do tempo. Cabe observar, então, os principais momentos críticos da trajetória da política

habitacional nos estados, uma vez que suas particularidades e situações institucionais prévias podem conduzir ou constringer respostas e iniciativas posteriores no curso das instituições (PIERSON, 2004).

A existência prévia de uma organização estadual forte na política habitacional tem, portanto, efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração da política. Pode-se considerar que a capacidade de atuação dos estados no contexto atual será influenciada pelo desenvolvimento institucional dos mesmos, uma vez que capacidades e organização institucional do passado facilitam a própria institucionalização da política no presente. Assim, maior ou menor capacidade de empreender a política habitacional está na dependência da forma institucional previamente existente, ao mesmo tempo em que é indicador desta. Contudo, em momentos de conjuntura crítica, embora o *path* anterior influencie os resultados e a trajetória de certas decisões, não conduzem necessariamente a movimentos na mesma direção que predominava no passado, podendo produzir efeitos e reações em diferentes direções (THELEN, 1999).

Nesse sentido, pode-se argumentar que muitos aspectos da atuação dos estados atualmente – tais como constrangimentos, opções, capacidades – podem ser explicados até mais pelos eventos ocorridos no passado do que no presente, uma vez que o momento em que ocorreram (quando) e a forma como foram (ou não foram) feitas escolhas institucionais relacionadas à política habitacional marcam até os dias de hoje a trajetória de cada uma das unidades da federação.

O nascimento das instituições voltadas para a política habitacional pode ser considerado uma importante variável, sobretudo quando se considera o momento em que ocorreram. Se considerados seus marcos iniciais, tem-se que as datas de criação das instituições nos diferentes estados da federação variam décadas e observa-se, portanto, que elas têm diferentes tempos de existência ou, em outras palavras, as instituições se encontram em diferentes estágios no contexto atual. Em alguns estados mais desenvolvidos – e, portanto, não no conjunto deles – a criação de instituições voltadas para a política habitacional no âmbito estadual ocorreu em paralelo com o nascimento da política no plano federal, na década de 1940. Esse é considerado o momento em que a habitação vira uma questão governamental (BONDUKI, 1998; FARAH, 1985), mas, no plano federativo, insere-se em um modelo de relações intergovernamentais não

cooperativo. Destacam-se, no quadro a seguir, os órgãos criados, entre meados da década de 1940 até a criação do BNH, com tal objetivo no âmbito estadual.

**Quadro 3. Órgãos estaduais encarregados do problema habitacional (1945-64)<sup>106</sup>**

Órgão	Unidade da Federação	Ano de Criação
Serviço Social contra o Mocambo	Pernambuco	1945
Departamento de Habitação Popular	RJ, antigo DF	1946
Fundação Leão XIII	Rio de Janeiro	1947
Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP)	São Paulo	1949
Caixa de Habitação Popular	Paraná	1950
Instituto de Bem Estar Espírito Santense	Espírito Santo	1952
Comissão Estadual de Terras e Habitação	Rio Grande do Sul	1960
Companhia Estadual de Habitação Popular	Paraná	1962
Conselho Estadual de Planejamento da Habitação Popular	Minas Gerais	1962
Fundação da Habitação Popular	Rio Grande do Norte	1963
Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília	Distrito Federal	1962

Fonte: Elaboração a partir de Bonduki, 1998.

No estado de São Paulo, a CECAP foi criada em 1949, como uma autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Embora tenha sido regulamentada somente em 1964, como agente do SFH/ BNH, e tenha passado por diversas transformações e movimentos de centralização e descentralização de políticas públicas no âmbito mais amplo do plano federativo (ROYER, 2007), a partir de então, a sua criação e evolução institucional reflete que o governo paulista tem, em sua agenda governamental, uma estrutura da administração indireta responsável pela política habitacional há bem mais tempo que outros estados.

No estado do Rio de Janeiro, em 1946, foi criado o Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do então Distrito Federal que chegou a construir emblemáticos conjuntos habitacionais do período (BONDUKI, 1998). Em 1947, outra iniciativa oficial, que visava intervir nas favelas cidade, fora a criação da Fundação Leão XIII “*a partir de uma ‘parceria’ precoce entre a Arquidiocese do Rio de Janeiro e a prefeitura*”, que atuou até 1954 (CARDOSO *et alli*, 2007:52). Posteriormente, a Fundação Leão XIII teve seus funcionários cedidos para a Companhia de Habitação

<sup>106</sup> Além destes, diversos órgãos foram criados no nível municipal: Superintendência de Habitação (Porto Alegre, 1950); Fundo Especial para a Casa Popular (Caxias do Sul, 1952); Comissão de Assistência Social do Município (SP, 1953); Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (BH, 1956); Fundação do Serviço Social (Fortaleza, 1963); e Companhia Urbanizadora de Salvador (Salvador, 1963).

Popular do Estado da Guanabara (COHAB/GB)<sup>107</sup>. A COHAB/GB foi criada no final de 1962, com o objetivo de desenvolver a política habitacional e, principalmente, a erradicação das favelas, sob a supervisão da Secretaria de Serviços Sociais. Já em meados da década de 1970, a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara implicou a unificação das instituições então existentes nos dois estados voltadas para habitação, e a COHAB/GB passa a incorporar o patrimônio da antiga Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (COHAB/RJ), dando origem, no âmbito do SFH/ BNH, à Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB/RJ) que atua nas políticas habitacionais até os dias atuais (CARDOSO *et alli*, 2007).

No período do regime militar, tem-se uma relevante conjuntura crítica na trajetória da política habitacional do país. Nos estados, a constituição desse modelo de política, fortemente centralizado e estruturado em torno do BNH, irá refletir-se como um importante momento de inflexão em suas trajetórias. No que diz respeito à existência de instituições, ocorre uma grande homogeneização, uma vez que, à época, a criação das companhias de habitação se deu em todas as unidades da federação. Embora, como observado, alguns já tivessem legado institucional na política, no período que se segue, após 1964, pode-se considerar que os estados se encontravam no ‘mesmo patamar’ no que diz respeito a seu papel e atuação como agentes do SFH/ BNH.

Mas o peso das trajetórias dos estados e seu estágio de desenvolvimento institucional se mostrarão variáveis fundamentais quando, em meados da década de 1980, este modelo de sistema se esgota, revelando que, embora se observem tendências gerais, as respostas e caminhos seguidos foram bastante diversificados. Com o colapso do SFH e a extinção do BNH, em 1986, as diversas companhias, instituídas a partir de meados da década de 1960, foram fortemente impactadas e, no conjunto dos estados, sob esse mesmo contexto, pode-se verificar o que Pierson (2004) identifica como equilíbrio múltiplo, em que, após uma conjuntura crítica, diferentes resultados podem vir a acontecer.

---

<sup>107</sup> Contando com poucos recursos financeiros para desenvolver uma política de construção abrangente, em 1968, foi criada, pelo governo carioca e paralelamente às instituições já existentes, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), voltada para a urbanização de favelas. Mas, “ao mesmo tempo, sob a égide do governo federal, foi instituído um amplo processo de remoção [de favelas], que pode ser considerado uma verdadeira intervenção no governo estadual”. Poucos meses após sua criação, foi constituída a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do RJ (CHISAM), que era diretamente subordinada ao Ministério do Interior, com o apoio político do governo federal e recursos do SFH/ BNH. Segundo Cardoso *et alli* (2007), a COHAB/GB fora então submetida a trabalhar sob a supervisão da CHISAM (que atuou até 1974) (CARDOSO *et alli*, 2007).

De modo geral, muitas das companhias tiveram seu desempenho e sua atuação significativamente reduzidos, na medida em que não podiam mais contar com o antigo modelo de financiamento federal. Este momento insere-se também no contexto da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual os governos subnacionais passaram a ter mais autonomia, porém, a ser também mais pressionados para assumir os encargos das políticas sociais, frente às demandas da sociedade por maior participação e descentralização. O período que se segue, a partir de então, vai representar um hiato na política habitacional do governo federal e, para muitos estados, será um período de imobilismo – aqueles que não conseguiram contar com recursos próprios, do orçamento estadual, ficaram sujeitos às possibilidades de transferência de recursos do governo federal, via emendas orçamentárias, ou ao acesso aos recursos do FGTS, os quais foram fortemente restringidos a partir de 1994, quando se enrijeceram os critérios de capacidade financeira de endividamento para o repasse (CARDOSO *et alli*, 2007).

Novamente, cabe destacar que, se alguns já tinham uma trajetória na política habitacional, outros vieram a constituir instituições voltadas para tal fim somente a partir de meados da década de 1960, ao passo que, ainda, quando essa segunda conjuntura crítica se coloca, outros estados, como Amapá, Roraima e Tocantins, nem haviam sido criados. Em outras palavras, neste momento em que os estados passavam por mais uma conjuntura crítica da política de habitação no âmbito nacional – dessa vez, ligada à morte e não ao nascimento de instituições – seus marcos iniciais e, portanto, seus estágios de desenvolvimento institucional eram sobremaneira distintos.

A noção de momento crítico está, portanto, relacionada ao conceito de trajetória dependente, especialmente devido ao papel crítico do tempo e da sequência dos eventos no desenvolvimento institucional dos estados (PIERSON, 2004). Como apontado pela literatura, nesses processos de *path dependency*, será possível observar, no caso da política de habitação nos estados, processos de falência e extinção das instituições, os quais perduraram ou ainda perduram por diferentes períodos em cada estado; mecanismos de mudança institucional que envolvem a negociação parcial de alguns elementos de um dado conjunto de instituições, enquanto outros permanecem intactos; bem como mecanismos de conversão institucional que podem ser entendidos como situações onde as instituições existentes são redirecionadas para novas propostas, tendo alterado o papel que desempenham e/ou as funções que desenvolvem; mecanismo de

difusão que sugerem uma disseminação da substituição de instituições e; ainda, processos de inércia, nos quais os processos anteriormente estabelecidos serão mais resistentes a mudanças; bem como processos gerados por eventos que permitirão a continuidade de algumas instituições, mantendo-as vivas ou mesmo potencializando sua atuação (PIERSON, 2004; THELEN, 2003).

Verifica-se que a política habitacional dos estados nesse período de intensa crise se refletirá, nas companhias estaduais, em casos de paralisação que levaram a sua extinção, como no Maranhão, por exemplo, em que, segundo o Secretário Adjunto das Cidades, a COHAB/MA teve seu desempenho comprometido no período entre 1984 a 1998, com poucas operações contratadas, e o estado produzirá muito pouco, em razão de o estado ter absorvido seu endividamento e de a habitação não se encontrar naquele escopo de prioridades de governo. Na reforma administrativa de 1999, a COHAB/MA foi extinta e suas atividades foram transferidas para a Secretaria de Desenvolvimento Social, a qual teve uma superintendência criada pra essa atividade. O quadro técnico da COHAB/MA acabou sendo diluído na máquina pública, sendo que uma parte ficou nesta secretaria e o restante fora alocado nos demais órgãos da administração estadual. O Secretário aponta que, somente a partir de 2003, é que se dá o fortalecimento de novas estruturas, a partir da criação do Ministério das Cidades, quando o estado também criou uma estrutura similar e, em suas palavras, a atuação estadual na política habitacional “*veio mesmo a ganhar fôlego*”<sup>108</sup>.

No Rio de Janeiro, a CEHAB/RJ teve sua atuação progressivamente reduzida e sua produção, na década de 1990, foi pouco significativa, ressaltando-se apenas algumas iniciativas articuladas com projetos especiais, como o Projeto Reconstrução Rio, que visou atender a população prejudicada pelas enchentes de 1986 (CARDOSO *et alli*, 2007). Na década de 1980, a CEHAB/RJ era vinculada à Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (SETH) e, atualmente, é vinculada à Secretaria de Estado de Habitação do Rio de Janeiro (SEH), que conta também com uma Subsecretaria de Habitação.

Em Alagoas, a política de habitação começara no âmbito estadual somente sob a égide do BNH, com a criação da primeira instituição voltada para tal fim, a Companhia de Habitação Popular de Alagoas (COHAB/AL), concentrando-se a produção

---

<sup>108</sup> Expressão utilizada por Heraldo Marinelli, Secretário Adjunto de Habitação do Estado do Maranhão, em entrevista concedida em dezembro de 2008.

habitacional do período na administração indireta. Segundo a atual Superintendente de Política Habitacional do estado, a partir da década de 1980 e, sobretudo depois que a Caixa assume as atribuições do extinto BNH, a COHAB/AL passara por longo período em “*banho-maria*”, no qual a instituição continuou existindo, por inércia, na máquina pública estadual, “*fazendo pouca coisa, administrando o passivo de sua carteira imobiliária e os conjuntos habitacionais construídos, principalmente no interior do estado*”<sup>109</sup>. Com sua extinção, no início dos anos 2000, teve seu passivo incorporado à Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais (CARHP), companhia criada para administrar o passivo ainda existente das empresas estaduais extintas e, nesse momento, o Governo do Estado de Alagoas criou, através da Lei nº 6.266/2001, a Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo (AGAHU/AL), vinculada à Secretaria Coordenadora de Infraestrutura, que assume o processo de implementação das políticas públicas de habitação e urbanismo. Pouco tempo depois, a AGAHU/AL foi transformada em Agência de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (ADHU) e, em junho de 2008, é incorporada à nova estrutura institucional da Secretaria de Infraestrutura do Estado (SEINFRA).

Dentre os processos que se estendem até os dias de hoje, tem-se o caso do Rio Grande do Sul, onde, em 1995, foram determinadas a dissolução, liquidação e extinção da COHAB/RS, em decorrência desta ter tido, a partir da década de 1980, seu desempenho significativamente reduzido e, no período entre 1987 a 1994, o estado vivenciara redução da oferta e do gasto em habitação (ARRETCHE, 1999). Atualmente, a COHAB/RS ainda existe e, como seu processo de liquidação ainda está em andamento, incorporou-se seu pessoal, estrutura física e patrimônio à SEHADUR – órgão responsável pela coordenação e execução da política estadual de habitação. Enquanto seu processo de liquidação perdura, a COHAB/RS passou, como informado no endereço eletrônico da SEHADUR, a “*desenvolver um trabalho integrado com a Secretaria, principalmente com a utilização das áreas livres em projetos voltados a habitação de interesse social para regularização fundiária, que representam uma das principais demandas da COHAB/RS*”<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Entrevista concedida por Nise Sarmiento, Superintendente de Política Habitacional do Estado de Alagoas, em outubro de 2008.

<sup>110</sup> No processo de liquidação, a COHAB/RS concentra suas atividades basicamente: a) na administração dos créditos não alienados à CEF; b) na administração dos créditos passíveis de devolução por parte da CEF; c) na administração da carteira de prédios comerciais; d) na regularização fundiária e imobiliária dos Conjuntos e Núcleos Habitacionais; e) no registro dos contratos de financiamento e averbações dos créditos à CEF, junto aos Cartórios de Registro de

No estado de Roraima, uma série de imbróglis ainda envolve a Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA) que, no passado, tivera participação no desenvolvimento de projetos de construção de casa própria nos municípios do interior. Atualmente, sua extinção envolve um impasse, no qual a Assembléia Legislativa do Estado (ALE-RR) chegou a votar por sua extinção, mas, em março de 2008, por meio de uma Comissão Especial Externa, iniciou um trabalho de análise de sua liquidação, rediscutindo-se, novamente, sua reativação. Como noticiado em um jornal local:

“22-Out-2008 - **Codesaima poderá ser reativada.** A possível reativação da Codesaima foi tema de debate entre os deputados na Assembléia Legislativa de Roraima. O deputado [...] lembrou o provérbio árabe afirmando que ‘nada é mais constante que a mudança’ para cogitar a possibilidade de reativação, além da consequente contratação dos concursados aprovados que não foram convocados, pois a empresa foi extinta no ano passado [...]. [A reativação foi], inclusive, informada por [quem] assumiu a presidência da empresa na última segunda-feira.”<sup>111</sup>

Como analisado por Arretche (1999a; 1999b e 2000), no período entre 1987 a 1994, a estratégia adotada por alguns estados na área habitacional foi a promoção de programas próprios ligados a determinadas gestões governamentais que contaram com recursos estaduais ou com recursos oriundos de transferências federais. Dentre estes que desenvolveram programas próprios com recursos próprios, destaca-se o estado do Ceará, com manutenção da oferta e, dentre os que desenvolveram programas próprios, porém com recursos federais, tem-se estado do Paraná, com manutenção da oferta e, com redução da oferta, os estados da Bahia e Pernambuco (ARRETCHE, idem).

O estado de Pernambuco, embora tenha tido uma redução da oferta em termos quantitativos, implementou programas com recursos oriundos de empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal, desenvolvendo uma experiência bastante interessante. Como analisa Souza (2007i), a partir da extinção do BNH, a política implantada pela Secretaria Estadual de Habitação (criada no final da década de 1970), na gestão do então governador Miguel Arraes (1987-1990), se destacará por seu caráter inovador e se desenvolverá com a participação do movimento popular, contando com a COHAB/PE

---

Imóveis; f) na outorga de escrituras; g) na liberação de hipotecas e cauções dos imóveis; h) no levantamento patrimonial da Companhia, incluindo todas as áreas bem como imóveis e lotes; i) na gestão e acompanhamento da habilitação até a homologação do FCVS dos créditos alienados à CEF, liquidados até novembro de 2002. Fonte: <http://www.sehadur.rs.gov.br/>.

<sup>111</sup> Fonte: Matéria publicada no endereço eletrônico Roraima em Foco, em 22/10/2008. Disponível em: [www.roraimaemfoco.com.br/site](http://www.roraimaemfoco.com.br/site). Acesso em dez./ 2008.

como órgão executor, a qual já vinha desenvolvendo “*uma atuação bastante expressiva, atuando também como agente promotor do sistema, ao assumir diretamente as ações de urbanização de favelas e o reassentamento de famílias removidas de favelas não passíveis de urbanização*” (SOUZA, 2007i:131). Segundo essa autora, o governo estadual pernambucano empreendeu, com grande atuação da COHAB/PE, expressivas ações de regularização fundiária ao longo da década de 1980, a partir de processos de aquisição de terras ocupadas pela população pobre. Tais ações foram intensificadas na gestão 1987-1990 e continuadas até 1998, quando se dá a extinção da COHAB/PE, e são paralisadas em função do esgotamento da política habitacional na esfera estadual<sup>112</sup>. A partir de 1999, será a Empresa de Melhoramentos Habitacionais (EMHAPE) quem passará a atuar, como intermediária entre a Caixa Econômica Federal, as famílias que têm acesso às cartas de crédito e a iniciativa privada, na produção de núcleos habitacionais. Na gestão estadual iniciada em 2003, a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB/PE) substituiu a EMHAPE, a partir da alteração de sua razão social.

O caso de São Paulo é paradigmático entre os estados, pois, dentre os que buscaram uma estratégia de institucionalização de um sistema estadual de habitação no final da década de 1980, foi o estado que, num movimento oposto ao da maioria dos demais, logrou o fortalecimento e a autonomização da política habitacional (ARRETCHE, 1996c), tendo, atualmente, uma das maiores companhias habitacionais do mundo, com orçamento maior do que o de muitos estados e municípios (ROYER, 2007). O processo de autonomização da política habitacional, que contou com recursos estaduais, e resultou, em linhas gerais, no desenvolvimento de programas próprios e na expansão da oferta (ARRETCHE, 2000) pode ser notado na evolução dessa política no estado paulista a partir dos anos 1980 e, particularmente, no desenvolvimento da CDHU, companhia responsável pela execução de seus projetos (ROYER, 2007)<sup>113</sup>. De toda sua trajetória, marcada por diversos processos de transformação, desde suas origens até chegar ao seu atual estágio de desenvolvimento, cabe aqui destacar dois

---

<sup>112</sup> Atualmente, as ações de regularização fundiária associada à regularização urbanística passaram a se concentrar no âmbito municipal, através da URB/Recife, num contexto de desmobilização da esfera estadual, o qual fora também influenciado pelo movimento de municipalização da política urbana, reforçado no contexto pós-Constituição Federal de 1988 (SOUZA, 2007i).

<sup>113</sup> Importantes estudos analisaram a política habitacional do estado de São Paulo, nos quais podem ser observados a singularidade de seu desenvolvimento histórico, seu contorno político e sua estruturação no cenário nacional (ROYER, 2003 e 2007; ARRETCHE, 1990; 1996c; 1999b e 2000; BARBOSA, 2008). O que importa ressaltar aqui, é a ideia do peso de sua trajetória.

aspectos principais que podem estar fortemente relacionados aos processos de *path dependency* e de conjunturas críticas – tanto no plano nacional como estadual.

Desde 1984, o governo paulista (gestão Montoro) pretendia operar, via a então denominada Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH), com recursos orçamentários do próprio tesouro estadual. Mas é a partir do final dessa década que se dá o grande salto de financiamento do setor, com, sobretudo, a criação de um fundo público para o setor, constituído basicamente de recursos tributários (ROYER, 2007). Conforme descreve Royer (2007) em seu estudo sobre a companhia:

“A principal receita constitutiva desse fundo público foi o adicional do ICMS, vinculado aos investimentos em moradia popular e instituído pela Lei 6.556/1989, com vigência a partir de 1990. De acordo com a lei, a receita resultante da elevação da alíquota em 1% seria destinada ao financiamento, pela Caixa Econômica do Estado, de programas habitacionais de interesse da população, desenvolvidos e executados pela CDHU. [...] Tal legislação foi renovada anualmente, com previsão de vinculação do adicional do imposto à provisão habitacional subsidiada” (ROYER, 2007:371).

Segundo essa autora, a partir de então, o estado de São Paulo criava as condições para a institucionalização de um sistema estadual de habitação e cunhava as bases para a dinamização da política no estado, uma vez que se contava com:

“interesse político, uma fonte de recursos ‘volumosa’ e estável para suportar as novas despesas e uma estrutura institucional consolidada, com capacidade técnica e organizacional [...], especializada na promoção e no financiamento de políticas habitacionais.[...] A entrada do governo Quéricia, em março de 1987, trouxe para a CDH a chamada “mudança de conceito. [...] A política era a própria mudança de escala das intervenções e a maciça participação da iniciativa privada na execução dos programas e projetos. [Assim], o marco mais importante da CDH talvez tenha sido a construção, ou permanência em outras bases, de uma estrutura institucional que manteve a atuação estatal em um período de crise do sistema federal” (ROYER, 2007:131)

Como observado, a partir da ideia de rota dependente desenvolvida pela literatura neoinstitucionalista, destaca-se que forças ativas comuns – como as produzidas nos momentos de conjunturas críticas no plano nacional – produzem resultados diferentes nos diferentes lugares, uma vez que tais forças são alteradas pelas

propriedades de natureza institucional, herdadas do passado, de cada contexto local (HALL e TAYLOR, 2003).

Mas o peso de momentos críticos – sobretudo aqueles momentos em que o peso da indução federal se faz dominante no conjunto dos estados, gerando significativas inflexões em suas trajetórias – deixa novas marcas e heranças. Estejam elas em processos de liquidação, ou sejam as que redirecionaram suas atuações, realocaram sua burocracia, as que continuam saudáveis e resistem ao longo do tempo, as que sobreviveram e foram reativadas, recriadas, ou, ainda, sejam as novas instituições da administração indireta que foram criadas para substituir as antigas companhias, a presença das companhias estaduais ainda pode ser observada ao longo do território nacional, como ilustra o mapa a seguir.

### Mapa 7. Existência de COHAB ou órgão assemelhado em nível estadual







Fonte: Elaboração a partir de dados disponíveis no endereço eletrônico da ABC e dos governos estaduais, 2008.

O quadro a seguir busca ilustrar, em linhas gerais, uma linha do tempo com o desenvolvimento institucional dos estados, a partir do momento em que a questão habitacional entra para a agenda governamental e passando pelos principais momentos de criação das instituições voltadas para tal fim, ao longo dos principais marcos temporais da política.

**Quadro 4. Desenvolvimento institucional dos estados na política habitacional**

	1945-1964	1964-1986	Final da década de 1980/ 1990		2000-2007				
Nível federal	FCP	BNH	Ausência de Política Nacional		PNH/ SNHIS				
Nível estadual	Órgãos estaduais <sup>1</sup>	COHABs	Sistema <sup>2</sup>	Programas <sup>3</sup>	Unidade com significativa autonomia <sup>4</sup>	Adesão <sup>5</sup>	FEHIS	CGFEHIS	PEHIS
	AC								
AL									
AM									
			AP						
BA									
CE									
	DF								
ES									
GO									
MA									
MG									
		MS							
MT									
PA									
PB									
PE									
PI									
PR									
RJ									
RN									
		RO							
			RR						
RS									
SC									
SE									
SP									
			TO						

Notas:

-  Indicador de ausência.
-  Indicador de presença.
-  FEHIS e CGFEHIS: existência de Lei aprovada na AL. PEHIS: Plano apresentado.
-  FEHIS e CGFEHIS: aguardando ajustes. PEHIS: solicitação de prorrogação de prazo.

Fonte: Elaboração a partir de:

1. BONDUKI, 1998.
2. ARRETCHE, 1996; 1999.
3. ARRETCHE, 1996; 1999 e consultas em sítios eletrônicos em 2008.
4. Pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades ao CEM/Cebrap e coordenada por Marta Arretche, mimeo, 2007.
5. Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, correspondentes à situação atual (jan./2009) dos estados no SNHIS.

A análise do desenvolvimento institucional dos estados permite explicitar as diferenças do estágio inicial e das continuidades e descontinuidades da atuação de cada um dos estados, até o contexto recente, em que, após um hiato de política no âmbito federal, a maioria encontra-se, atualmente, no processo de constituição de seus Fundos e respectivos Conselhos Estaduais de Habitação de Interesses Social (FEHIS e CGFEHIS) e de elaboração de seus Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS), uma vez que, entre o final de 2006 e meados de 2007, todos fizeram a adesão ao SNHIS, sendo que estas exigências constituem condicionalidades para o recebimento de repasse de recursos federais.

No caso da política habitacional, verificou-se que, no plano horizontal da federação que abrange os governos estaduais, a apontada indefinição da atuação do conjunto dos estados oculta enormes heterogeneidades. Estas heterogeneidades, como demonstrado por meio das principais variáveis explicativas presentes na literatura, se materializam em distintos tipos de ação, que vão desde a inação a um conjunto robusto de ações. Assim, este capítulo procurou evidenciar que, no contexto atual, é possível observar, por um lado, que a trajetória da política tem resultado, de modo geral, em uma maior participação deste ente federativo na política habitacional – uma vez que se coloca a construção de um sistema nacional com significativa coordenação federal – e, por outro, que as particularidades dos desenvolvimentos institucionais dos estados refletem uma heterogeneidade que se expressa, em diferentes tempos, na manifestação de diferentes formas e graus de assunção – ou possibilidade/ capacidade de assunção – da política habitacional por este ente federativo.

*“[...] we are interested in how [the world] goes about [the] settling [of the dust]. This is not an idle issue, since the business of settling may have considerable bearing on how things look afterwards. More important, **we need to recognize that the dust never really does settle – it keeps moving about, buffeted by random currents of air.** This persistent buffeting by random force turns out to be an essential ingredient in describing how things look on average over long periods of time.”*

*(Peyton Young, 1998 apud Paul Pierson, 2004:132, grifo nosso)*

## Considerações finais

Esta dissertação pretendeu apresentar uma análise sobre o *lugar* dos governos estaduais na federação brasileira, especialmente no que diz respeito ao papel que lhes cabe no âmbito da produção de políticas públicas. Partiu-se de uma discussão mais ampla acerca da relação entre o federalismo e as políticas públicas, na qual a literatura tem apontado, em linhas gerais, o governo estadual como o ente mais ausente na estrutura federativa no que diz respeito à execução e coordenação das políticas públicas. Assim, tomando-se como objeto de análise a política social de habitação no contexto federativo brasileiro, buscou-se conjugar a análise da trajetória da política em nível nacional com a especificidade do desenvolvimento institucional das unidades estaduais.

Os pressupostos e as hipóteses que nortearam esta análise indicaram que, embora as transformações ocorridas em nível nacional, em uma determinada política, impactem significativamente o conjunto dos estados, suas respostas a tais impactos, o curso de suas instituições e suas formas de atuação têm se dado de maneira muito heterogênea. Argumenta-se que as diferenças entre os estados e as especificidades de seu desenvolvimento institucional, bem como o papel e a trajetória de determinada política pública são, portanto, relevantes variáveis que influenciam, mutuamente, os efeitos de coordenação e o desempenho das políticas públicas no federalismo.

De fato, na trajetória da política habitacional, bem como em outras áreas de políticas, o peso da atuação do governo federal teve, em determinados momentos, forte influência na atuação dos demais entes federativos. Na área da habitação, em particular, a presença centralizadora da União deixou profundas marcas na trajetória da política habitacional no país, sobretudo devido à herança do antigo modelo do Banco Nacional de Habitação. No entanto, a partir do movimento de descentralização de políticas, fortemente inspirado pela Constituição Federal de 1988 e no contexto democrático atual, em que se colocam novos marcos institucionais estabelecidos na política habitacional, o sucesso das políticas públicas que visem universalizar o acesso à moradia torna-se ainda mais desafiador, bem como se faz necessária a busca do

equilíbrio entre a autonomia e a interdependência dos entes federativos e a construção de um modelo de cooperação e de complementaridade de ações.

Assim, embora a atuação dos estados, em particular, tenha sofrido tal influência – da ação ou mesmo da inação da União no tocante à política de habitação –, seus impactos e respostas não podem ser generalizados de maneira homogênea para todos os estados, uma vez que as conjunturas críticas ocorridas no plano nacional têm tido impactos diferenciados no plano estadual e isso se reflete, como se procurou explicitar por meio de uma análise empírica qualitativa, em respostas e cursos distintos. Argumenta-se, portanto, que a indução federal faz diferença, porém não explica por completo o desempenho dos estados nas políticas públicas.

Além disso, em linhas gerais, pode-se dizer que a própria atuação dos estados, ao longo do tempo, também tem exercido influência no âmbito nacional, interferindo no curso das ações do governo federal, uma vez que, nos diferentes momentos da trajetória da política habitacional, a situação dos estados lhes permitiu exercer maior ou menor poder de barganha junto ao governo federal. Desse modo, aspectos como autonomia, capacidades e existência prévia de instituições no âmbito estadual interferem, portanto, no jogo federativo e nas relações intergovernamentais.

Soma-se a isso o fato de a política habitacional ser de competência dos três entes federativos, fator que pode gerar distintos efeitos no que diz respeito à assunção de atribuições e responsabilidades por tais entes. No que diz respeito aos arranjos institucionais e às relações intergovernamentais, o desenho institucional dos estados nos diferentes momentos também irá influenciar tais arranjos e relações e, de fato, mostrou-se que a variedade do desenho institucional das administrações públicas estaduais revela uma enorme diversidade institucional. Isto permite dizer que as análises entre federalismo e políticas públicas não devem se prender a uma abordagem normativa, uma vez que as relações institucionais na política habitacional apresentam certa flexibilidade, sobretudo quando se incorpora a dimensão temporal.

Como observado, a mudança institucional é muito presente e, especialmente no âmbito das administrações estaduais, não pode ser explicada isoladamente, pois, de fato, observou-se que *‘a poeira nunca assenta’* na trajetória dos estados. Isso revela a importância do desenvolvimento institucional das unidades da federação nas análises sobre as políticas públicas, pois, embora se observe que existam tendências e conjunturas críticas comuns, produzindo efeitos isolados, argumenta-se que diversos

fatores particulares a cada unidade subnacional produzem distintas respostas nos distintos locais.

Justamente pelo fato de o contexto nacional ser sobremaneira desigual e heterogêneo, considera-se que a política pode acolher diversos tipos de situações em diferentes momentos. Em relação ao contexto atual, há, por exemplo, situações em que o governo estadual pode e deve ser protagonista na política de habitação, e há situações em que o agente protagonista pode ser o próprio município. Portanto, argumenta-se que o *lugar* dos estados na promoção da política habitacional pode ser diferentes *lugares*.

Foi possível observar, por um lado, que a trajetória da política tem resultado, de modo geral, em uma maior participação deste ente federativo na política habitacional – uma vez que se coloca a construção de um sistema nacional com significativa coordenação federal – e, por outro, que as particularidades dos desenvolvimentos institucionais dos estados refletem uma heterogeneidade que se expressa, em diferentes tempos, na manifestação de diferentes formas e graus – ou possibilidade/ capacidade de assunção – da política habitacional por este ente federativo.

Embora o debate sobre o papel dos estados nas políticas públicas evidentemente não se esgote nesta dissertação, ao final, procurou-se, com base em uma análise empírica qualitativa da política habitacional, mostrar como os estados têm buscado seu *lugar* na federação brasileira no que diz respeito à execução da política de habitação, e como este papel é diferenciado e heterogêneo no plano horizontal. Espera-se, assim, poder ter contribuído para o debate presente na literatura, explicitando-se que a indefinição da atuação do conjunto dos estados deve ser matizada, uma vez que oculta enormes heterogeneidades.

Assim, do ponto de vista explicativo, procurou-se contribuir para o entendimento das dimensões deste fenômeno, especificando-se e ilustrando-se a heterogeneidade das unidades da federação, a partir de dimensões explicativas relacionadas, particularmente, ao que diz respeito à sua situação estrutural, à diversidade de desenhos institucionais, às estruturas intergovernamentais existentes e aos principais momentos de conjunturas críticas e legados prévios na política habitacional.

A presente análise demonstra, portanto, que a diversidade existente entre os estados da federação não constitui simplesmente uma heterogeneidade formal de suas instituições, mas trata-se de uma diversidade de trajetória e de escolha de modelos

institucionais, embora não tivesse feito parte do escopo do trabalho a explicação dos fatores condicionantes de porque e como essas escolhas ocorrem.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, pp.67-87, 2007.
- \_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, pp.41-67, jun., 2005a.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação dos governos estaduais. *Revista Brasileira da Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.39, n.2, pp.401-420, mar./abr., 2005b.
- \_\_\_\_\_. Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais. Pnage/ Ministério do Planejamento/ BID. São Paulo, mimeo, 2004.
- \_\_\_\_\_. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M. V. et. al. (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- \_\_\_\_\_. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, M. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, pp.161-198, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. F. M. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas, n.12, Fundação Konrad-Adenauer, 2 ed., Fortaleza, 1999.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. In: FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M. (Orgs.). **Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento**. Joçaba: UNOESC, pp.61-80, 2008.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 1 ed., v.1, pp.13-31, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Brasília: Consad e Fundap, pp.21-80, 2006.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 302p. 2002.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 316p. 2002.

- AFFONSO, R. B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.14, pp.127-152, jun. 2000.
- AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AFFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. H. (Org.) **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- ARAÚJO, E. A. Um retrato das despesas estaduais e municipais com habitação: 2002-2004. Documento elaborado a pedido do Ministério das Cidades/Banco Mundial, mimeo, 2006.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, pp.69-85, jun., 2005.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.2, 2004.
- \_\_\_\_\_. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.8, n.2, pp.331-345, 2003.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v.23, n.80, pp.25-48, set.; 2002.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: A visão da ciência política norte-americana. *Revista SP em Perspectiva*, v.15, n.4, pp.23-31, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 304p., 2000.
- \_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, n.40, pp.112- 141, jun., 1999a.
- \_\_\_\_\_. Política Habitacional e Descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHE, M. e RODRIGUES, V. (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap; Brasília: IPEA, pp.61-88, 1999b.
- \_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.31, a.11, jun., 1996a.
- \_\_\_\_\_. Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, pp.107-138, 1996c.
- \_\_\_\_\_. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, São Paulo, v.X, n.31, pp.21-36, 1990.
- ARRETCHE, M.; CARVALHO, S. São Paulo: A Política Habitacional nos anos 80. *Cadernos de Pesquisa*. Campinas, Unicamp, NEPP, n.18, 1990.
- \_\_\_\_\_.; MARQUES, E. Municipalização da Saúde no Brasil: diferenças regionais, poder de voto e estratégias de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.3, n.7, pp.455-479, 2002.
- ALMEIDA, F. (1991). **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 4 ed., 2007i.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.24; pp.29-40, jun., 2005.

- \_\_\_\_\_. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, mimeo, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n.28 a.10, 1995.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v.22, n.4. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp.107-120, out./dez., 1988.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BARBOSA, I. S. O Estado e a produção Habitacional pública. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 213 p., 2008.
- BARRETO SILVA, H. M. Terra e Moradia: que papel para o município? Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 250 p., 1997.
- BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, H. (Org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 2 ed., pp.37-70, 1982.
- BONDUKI, N. Política habitacional en Brasil del regime militar al gobierno Lula: desafíos y impasses. Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales. Madri, Espanha, Ministério de Vivienda, v.37, n.145-146, 2005.
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, H. (Org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 2 ed., pp.117-154, 1982.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. Texto base da Disciplina Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Curso à distância para Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários, Ministério das Cidades, *Cities Alliance*, mimeo, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 41 ed., 368p., 2008.
- BRASIL/ SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal, v.1, n.1, Brasília, SOF, 2003.
- BRASIL/ IPEA. **O Novo Pacto Federativo**. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- CARDOSO, A. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. s/d. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrololes.net/>
- CARDOSO, A.; ARAUJO, R. e COELHO, W. R. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôloles Brasileiras: Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare/ FINEP), cap.2, pp.42-81, 2007.
- CEM/ CEBRAP/ MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades/ SNH, 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Assentamentos precários no Brasil Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/ SNH, 2007b.

- FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre; São Paulo: Globo; USP, vol.2, 2ed., 1975.
- FAUSTO, B. (1994). **História do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo. 660p., 2003.
- FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional**. Tradição e mudança. São Paulo: Annablume, Coleção Selo Universidade, n.49, 1 ed., 1996.
- \_\_\_\_\_. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. Espaço e Debates, São Paulo, NERU, a.X, n.31, pp.10-20, 1990.
- \_\_\_\_\_. Estado e Habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. Espaço e Debates, São Paulo, NERU, a.5, n.16, pp.73-82, 1985.
- \_\_\_\_\_. Reflexões sobre o discurso de um representante da intervenção do Estado na questão habitacional. Espaço e Debates, São Paulo, NERU, a.1, n.1, pp.61-76, jan.,1981.
- FARIA, V. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. Novos Estudos, CEBRAP. São Paulo, n.33, pp.103-114, jul., 1992.
- FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FLICK, U. (1998). **An introduction to Qualitative Research**. London: SAGE Publications, 310p., 2002.
- FONTANA, A.; FREY, J. H. The Interview: from structured questions to negotiated text. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Orgs.). **Handbook of Qualitative Research**. London: SAGE Publications, 2ed., pp.645-672, 2000.
- FRANZESE, C. Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- FUKS, M. Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, v.49, pp.79-94, 2000.
- GODINHO, M. H. L. et alli. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**: Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare/ FINEP), cap.6, pp.194-235, 2007.
- GOMES, S. Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000). Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- GONÇALVES, R.; LOTTA, G. e BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas duas décadas após a Constituição Federal de 1988. Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador, 2008.
- HALL, P. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: RUESCHEMEYER D.; MAHONEY, J. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, pp.373-406, 2003.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n.58, pp.193-224, 2003.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo, 2000.

- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, n.2, pp.63-83, 1999.
- LIMONGI, F. 'O Federalista': remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, F. (Org.) **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, vol.1, 2001.
- LINDBLOM, C. O processo de decisão política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.15, pp.117-158, dez., 2000.
- LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal. O Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.16, n.47, pp.75-96, out., 2001.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, pp.121-192, 2000.
- \_\_\_\_\_. Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o Governo FHC. São Paulo, LabHab, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, jul./1998. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/fhc.doc>
- \_\_\_\_\_. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, H. (Org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 2 ed., pp.71-94, 1982.
- MARICATO, E.; BONDUKI, N.; TANAKA, G. Nota Técnica: Habitação. Projeto Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo. São Paulo, mimeo, nov., 2006.
- MARTINS, H. F. Formas de estruturação do governo estadual. Em busca da boa arquitetura governamental. In: CONSAD. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Brasília: Consad e Fundap, pp.227-266, 2006.
- MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.43, pp.67-101, 1997.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (Orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 329p., 2005.
- MELO, M. Crise federativa, guerra fiscal e *hobbesianismo* municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, pp.11-20, 1996.
- \_\_\_\_\_. Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.36, n.1, pp.119-163, 1993.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Guia dos programas habitacionais. Brasília, 2008a.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Plano Nacional de Habitação. Contribuição dos Seminários Regionais. Brasília, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Déficit Habitacional no Brasil 2006. Brasília, Ministério das Cidades, SNH; Belo Horizonte, FJP, 98p., 2008c.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Habitação. Caderno Ministério das Cidades n.4. Brasília, 2005.

- NASCIMENTO, C.; SANTOS JR., O. e FERREIRA, R. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Estaduais das Cidades. PROPOSTA – Revista Trimestral de debate da FASE, a.32, n.116, pp.12-19, abr-jun., 2008.
- NUNES, E. (1997). **A Gramática Política do Brasil**. Brasília: Enap, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Orgs.). **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. New York: Cambridge University, 2005.
- OLIVEIRA, F. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. e SILVA, P. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, pp.77-90, 1995.
- PAULA, C. Política Urbana. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Orgs.). **FHC: A Era FHC, Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, pp.395-420, 2002.
- PIERSON, P. **Politics in time**. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.8, n.4, pp.449-478, out., 1995.
- \_\_\_\_\_. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Ed.). **Political science: the state of the discipline**. New York: W.W. Norton & Company, cap.4, pp.693-721, 2002.
- PINHEIRO, A. et alli. Experiências de promoção de habitação de interesse social na Região Metropolitana de Belém: estudos de caso Conjunto Paraíso dos Pássaros e Vila da Barca. In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitar/FINEP), cap.13, pp.456-479, 2007.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público, Brasília*, a.53. v.3, 2002.
- RAMOS, D. T. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.
- REZENDE, F. Os leviatãs estão fora do lugar. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.39, n.2, pp.195-211, 1996.
- RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. BNDES. *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro, n.69, 34p., jul., 1999.
- PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. *Texto para Discussão*. Brasília, IPEA, n.402; fev., 1996.
- RIKER, W. *The development of American Federalism*. Kluwer Academic Publishers, 1987.
- \_\_\_\_\_. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.
- ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. *CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, 8, Coimbra, set., 2004.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, pp.9-27, jun., 2005.

- \_\_\_\_\_. Comparative Federalism and Decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, 2003.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. (Coleção Cidade Aberta), 2 ed., 1999.
- ROYER, L. O. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitar/FINEP), cap.10, pp.362-413, 2007.
- \_\_\_\_\_. Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- SANO, H. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- SANTOS, C. H. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/ 1998. Texto para Discussão n.654. Brasília, IPEA, 1999.
- SANTOS JR, O.; NASCIMENTO, C. e FERREIRA, R. O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. In: FILGUEIRAS, C. e FARIA, C. A. (Orgs.) **Governo local, política pública e participação na América do Sul**. PUC Minas, pp.273-294, 2008.
- SAULE, N. Relatório de Sistematização de Estudos, Pesquisas, Legislações, Proposições Legislativas sobre a Atuação e Cooperação da União com os Estados, Municípios, DF e Regiões Metropolitana sobre as Políticas de Desenvolvimento Urbano. Ministério das Cidades/ UNDP/ NPPP. Contrato de Serviço, Produto 1. São Paulo, 2005.
- SELCHER, W. A. O futuro do federalismo na Nova República. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.24, n.1., pp.165-190, nov.1989/jan.1990.
- SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 30 ed., 926p., 2008.
- SIMÕES, A. Fragmentação Municipal e Coordenação Federativa no Brasil Pós-constituição de 1988. Anais do XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.
- SOUZA, C. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.22, n.63, pp.31-53. ISSN 0102-6909, fev., 2007.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, pp.105-121, jun., 2005.
- \_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v.18, n.2, 2004.
- \_\_\_\_\_. 'Estado do Campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n.51, pp.15-20, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, São Paulo, n.59, pp.137-159, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.3, pp.431-442, 2002.

- \_\_\_\_\_. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.41, n.3, 1998.
- SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, São Paulo, n.48, pp.187-213, 1999.
- SOUZA, M. A. A. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. *Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Manaus, 2008i.
- \_\_\_\_\_. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife In: CARDOSO, A. (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitar/ FINEP), cap.4, pp.114-149, 2007i.
- SOUZA, M. C. C. de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 178p., 1976.
- SPINK, P. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. *Anais do X Congreso Internacional del CLAD*. Santiago, Chile, v.1. p.1-13, 2005.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.42, n.2, pp.197-251, 1999.
- TAVARES, H. M. A questão regional no segundo Governo Vargas. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.25, n.1., pp.4-24, nov.1990/jan.1991.
- TENDLER, J. **Bom Governo nos Trópicos**. Uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 288 p., 1998.
- THELEN, K. How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: RUESCHEMEYER D.; MAHONEY, J. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, pp.208-240, 2003.
- \_\_\_\_\_. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, n.2, pp.369-404, 1999.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, pp.225-255, 2003.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *Veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.12, n.34, pp.89-117, jun., 1997.
- WERNA, E. et al. (Orgs.). **Pluralismo na Habitação**. São Paulo: Annablume, 300p., 2001.
- ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado em los actores: una perspectiva analítica em el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciência Política*, v.26, n.1, pp.67-83, 2006.

## Documentos e materiais consultados

- ARRETCHE, M. Relatório de pesquisa encomendada pelo Ministério das Cidades ao CEM/Cebrap. São Paulo, Brasília, mimeo, 2007.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Documento 'Principais Medidas de Política Econômica em 1988'. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/56/293>.
- GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ/ SEINF/ Projetos e Assessoria Técnica Ltda. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Amapá (PEHIS-AP). Diagnóstico Habitacional. Versão preliminar, ago. 2008. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/site/banco-de-referencia/amapa/governo-do-estado/DH\\_AMAPA-VersaoPRELIMINAR.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/site/banco-de-referencia/amapa/governo-do-estado/DH_AMAPA-VersaoPRELIMINAR.pdf)
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária. Documento apresentado em Seminário de Capacitação para Elaboração dos PLHIS. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/seminario-08-2008/o-seminario/apresentacoes/>
- GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. AGEHAB/GO. PLHIS. A experiência do Estado de Goiás. Documento apresentado em Seminário de Capacitação para Elaboração dos PLHIS. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/seminario-08-2008/o-seminario/apresentacoes/>
- GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. COHAB/SC. Plano Catarinense de Habitação de Interesse social. Documento apresentado em Seminário de Capacitação para Elaboração dos PLHIS. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/seminario-08-2008/o-seminario/apresentacoes/>
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/ COHAB/PA. Estatuto da Companhia de Habitação do Estado do Pará, 2008. Disponível em: [http://www.cohab.pa.gov.br/files/images/Estatuto\\_Cohab\\_2008.pdf](http://www.cohab.pa.gov.br/files/images/Estatuto_Cohab_2008.pdf)
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Documento apresentado em Seminário de Capacitação para Elaboração dos PLHIS. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/seminario-08-2008/o-seminario/apresentacoes/>
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/ CDHU. Estatuto Social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/http/legislacao/detalhesLegislacao.asp?categoriaId=%7B787586B8-8C08-4E8F-8BFA-869CACD04549%7D>
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/ SEHAB/ CDH. São Paulo, Habitação para todos. (Governo Quéricia). São Paulo, SEHAB, CDH, 1988.
- LACZYNSKI, P.; BITTENCOURT, L. N. e SATO, C. Cooperação Intermunicipal. Seminário apresentado na Disciplina Políticas Sociais e Descentralização do Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP, São Paulo, 08/05/2008. Acessado em: <http://eclass.gv.br/Default.aspx>
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Documentos referentes ao Programa de Estabilidade Fiscal, apresentado pelo governo em 28/10/1998. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/pef98.asp>.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação. Documento para apreciação final no Conselho das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.antac.org.br/pdf/relatos/3.pdf>
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO/ CONSÓRCIO PLANHAB. Plano Nacional de Habitação - versão para debates. Brasília, mimeo, no prelo, 2009.
- \_\_\_\_\_. Produtos 2, 4 e 7. Contrato n.4700003921, Ref. BID Nr: 4000007130 BRA/00/019 - Habitar-BID. Brasília, 2008c. Disponíveis em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/>

## Endereços eletrônicos

Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo: <http://www.agahu.al.gov.br/>  
Agência de Desenvolvimento do AP: <http://www.adap.ap.gov.br/>  
Assembleia Legislativa do Estado do AP: <http://www.al.ap.gov.br/legisl.htm>  
Assembleia Legislativa do Estado do CE: <http://www.al.ce.gov.br/>  
Assembleia Legislativa do Estado de GO: <http://www.assembleia.go.gov.br/>  
Assembleia Legislativa do Estado de MG: <http://www.almg.gov.br/>  
Câmara dos Deputados/ Consulta de legislação: <http://www2.camara.gov.br/legislacao>  
Companhia de Habitação do Estado do PA: <http://www.cohab.pa.gov.br/>  
Companhia de Habitação do Estado do PR: <http://www.cohapar.pr.gov.br/>  
Companhia de Habitação do Estado do RJ: [www.cehab.rj.gov.br/](http://www.cehab.rj.gov.br/)  
Companhia de Habitação do Estado de SC: <http://www.cohab.sc.gov.br/>  
Companhia de Habitação e Obras Públicas do Estado de SE: <http://www.cehop.se.gov.br//>  
Companhia de Habitação Popular do Estado da PB: <http://www.cehap.pb.gov.br/informacoes.html>  
Controladoria Geral do Estado do MA: <http://teste.cge.ma.gov.br/documento.php?Idp=2007>  
Empresa de Gestão de Recursos do PI: <http://www.emgerpi.pi.gov.br/>  
Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano:  
<http://www.fnshdu.blogspot.com/>  
Fundação Leão XIII: [www.leao.rj.gov.br](http://www.leao.rj.gov.br)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://ibge.gov.br>  
Página do Governo de AL: <http://www.governo.al.gov.br/>  
Portal da Área de Gestão do Governo do AC: <http://www.gestao.ac.gov.br/>  
Portal de Serviços e Informações do Governo do AP: <http://www4.ap.gov.br/jsp/Default.jsp>  
Portal do Governo do DF: <http://www.df.gov.br/prehome/default.aspx>  
Portal do Governo do Estado do AC: <http://www.ac.gov.br/>  
Portal do Governo do Estado do AM: <http://www.amazonas.am.gov.br/>  
Portal do Governo do Estado do MA: <http://www.ma.gov.br/>  
Portal do Governo do Estado do MT: <http://www.mt.gov.br/wps/portal>  
Portal do Governo do Estado do RJ: <http://www.governo.rj.gov.br/estrutura.asp>  
Portal do Governo do Estado de RO: <http://www.rondonia.ro.gov.br/>  
Portal do Governo do Estado de RR: <http://www.rr.gov.br//>  
Portal do Governo do Estado de SE: <http://www.se.gov.br/>  
Roraima em foco: <http://www.roraimaemfoco.com/site>  
Secretaria de Estado da Habitação de SP/ CDHU: <http://www.habitacao.sp.gov.br/http/indexhtm.htm>  
Secretaria de Estado das Cidades do CE:  
<http://www.ceara.gov.br/?secretaria=CIDADES&endereco=http://www.cidades.ce.gov.br/cidades/>  
Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de SC:  
<http://www.sst.sc.gov.br/modules/>  
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da BA: <http://www.sedur.ba.gov.br/index.htm>

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Maior Ambiente do DF:

<http://www.seduma.df.gov.br/>

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional do PA:

<http://www.sedurb.pa.gov.br/index.php#>

Secretaria de Estado de Habitação do Governo do MS: <http://www.sehab.ms.gov.br/>

Secretaria de Estado de Habitação do RJ: <http://www.seh.rj.gov.br/>

Secretaria de Estado de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano do RS:

<http://www.sehadur.rs.gov.br/>

Secretaria de Estado de Infraestrutura do AM: <http://www.seinf.am.gov.br/>

Secretaria de Estado de Infraestrutura do MT: <http://www.sinfra.mt.gov.br/>

Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do AM:

<http://www.seplan.am.gov.br/clipping/Htmls/2008/Janeiro/CLIPPINGDE03012008b.htm>.

Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do ES:

<http://www.sedurb.es.gov.br/>

Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social do MT:

<http://www.setec.mt.gov.br/>

Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do RN:

<http://www.sethas.rn.gov.br/>

Secretaria do Tesouro Nacional: <http://www.stn.fazenda.gov.br/index.asp>

Sistema de Legislação do Estado do PI:

<http://www.sefaz.pi.gov.br/scan/pages/jsp/scan/listarAtosPorTipoAno.jsp?anoAto=2007&tipoAto=6>

Sistema de Gestão Administrativa do Estado de GO:

[http://www.seplan.go.gov.br/siga/mostracaderno.asp?cade\\_cd\\_caderno=313&noti\\_cd\\_noticia=4](http://www.seplan.go.gov.br/siga/mostracaderno.asp?cade_cd_caderno=313&noti_cd_noticia=4)

## Legislação pesquisada

### Legislação Federal

- BRASIL. CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. RESOLUÇÃO Nº2, DE 24 DE AGOSTO DE 2006. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.
- BRASIL. DECRETO Nº5.796, DE 6 DE JUNHO DE 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- BRASIL. LEI Nº11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- BRASIL. LEI Nº10.195, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001. Conversão da MP nº2.098-25, de 2001. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências.
- BRASIL. LEI Nº10.150, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2000. Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS; altera o Decreto-Lei nº 2.406, de 5 de janeiro de 1988, e as Leis nos 8.004, 8.100 e 8.692, de 14 de março de 1990, 5 de dezembro de 1990, e 28 de julho de 1993, respectivamente; e dá outras providências.
- BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº1.981-49, DE 29 DE JUNHO DE 2000. Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS; altera o Decreto-Lei nº2.406, de 5 de janeiro de 1988, e as Leis nºs 8.004, 8.100 e 8.692, de 14 de março de 1990, 5 de dezembro de 1990, e 28 de julho de 1993, respectivamente, e dá outras providências.
- BRASIL. RESOLUÇÃO Nº23, DE 2000. Autoriza o Estado do Rio de Janeiro a assumir dívidas da Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro - Cehab/RJ e do Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A., em liquidação extrajudicial, nos valores de R\$398.558.627,42 (trezentos e noventa e oito milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e vinte e sete reais e quarenta e dois centavos) e R\$22.450.187,10 (vinte e dois milhões, quatrocentos e cinquenta mil, cento e oitenta e sete reais e dez centavos), respectivamente, a preços de 1º de fevereiro de 2000.
- BRASIL. LEI Nº9.496, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.
- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR)
- BRASIL. LEI Nº8.692, DE 28 DE JULHO DE 1993. Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.
- BRASIL. LEI Nº8.727, DE 5 DE NOVEMBRO DE 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.
- BRASIL. LEI Nº8.004, DE 14 DE MARÇO DE 1990. Dispõe sobre transferência de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, e dá outras providências.
- BRASIL. DECRETO Nº96.634, DE 02 DE SETEMBRO DE 1988. Dispõe sobre o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social - MBES, e dá outra providências.
- BRASIL. DECRETO Nº95.075, DE 22 DE OUTUBRO DE 1987. Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, e dá outras providências.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº2.291, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH e dá outras providências.
- BRASIL. DECRETO Nº91.145, DE 15 DE MARÇO DE 1985. Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.

- BRASIL. DECRETO-LEI Nº1.817, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1980. Dispõe sobre a execução, no Território Federal de Rondônia, do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), e dá outras providências.
- BRASIL. DECRETO Nº76.149, DE 22 DE AGOSTO DE 1975. Dispõe sobre a liquidação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, autarquia vinculada ao Ministério do Interior, e dá outras providências.
- BRASIL. LEI Nº5.762, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1971. Transforma o Banco Nacional da Habitação (BNH) em empresa pública, e dá outras providências.
- BRASIL. DECRETO Nº59.917, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências.
- BRASIL. LEI Nº4.380, 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.

## **Legislação Estadual**

- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 1.927, DE 5 DE OUTUBRO DE 2007. Autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações e aporte de contrapartida estadual para implementar o Programa Carta de Crédito – Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, na modalidade Produção de Unidades Habitacionais, denominadas Operações Coletivas.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 1.142, DE 15 DE AGOSTO DE 1994. Autoriza o Poder Executivo a firmar Acordo de Parcelamento de Dívida para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI COMPLEMENTAR N. 40, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece os princípios e diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 1.101, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1993. Autoriza a COHAB-ACRE a contrair operações de crédito no valor de CR\$ 409.113.329,00 para o Orçamento de 1994, e dá outras providências.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 961, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1990. Dispõe sobre o Desdobramento da Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e dá outras providências.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 860, DE 9 DE ABRIL DE 1987. Institui a Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, e dá outras providências.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 518, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1973. Dispõe sobre a execução, no Estado, do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e dá outras providências.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 61, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1965. Autoriza o Poder Executivo a constituir a sociedade de economia mista Companhia de Habitação do Acre.
- GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. LEI N. 4, DE 26 DE JULHO DE 1963. Estrutura o Sistema Administrativo do Estado.
- GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. LEI Nº6.938, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS e institui o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – CGFEHIS.
- GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Decreto Nº3.660 / Maceió, 25 de Julho de 2007. Abre à Agência Alagoana de Habitação Urbanismo - AGAHU, o crédito especial no valor de R\$ 53.626.670,00 para criação de dotações consignadas no orçamento vigente.
- GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. DECRETO Nº855, DE 18 DE SETEMBRO DE 2002. Aprova o regimento interno da Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo.
- GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. LEI Nº6.266, DE 20 DE SETEMBRO DE 2001. Dispõe sobre a criação da Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo – AGAHU.
- GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. LEI Nº0811, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2004. Dispõe sobre a Organização do Poder Executivo do Estado do Amapá, o seu Modelo de Gestão, cria as Secretarias Especiais de Desenvolvimento Setorial, Secretarias de Estado, Secretarias Extraordinárias, Órgãos

Estratégicos, Órgãos Vinculados e Colegiados, cria o processo decisório compartilhado e altera a estrutura da Administração Estadual, cria e autoriza a extinção de Cargos de Direção e Assessoramento Superior e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. LEI Nº11.041 DE 07 DE MAIO DE 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Interesse Social e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. LEI Nº10.704 DE 12 DE NOVEMBRO DE 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. LEI Nº8.538 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2002. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. LEI Nº13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. LEI Nº15.123, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2005. Modifica a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. LEI Nº14.383, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2002. Modifica a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO. DECRETO Nº1.261 , DE 30 DE MARÇO DE 2000. Regulamenta a Lei Nº. 7.263 de 27 de março de 2000, que cria o Fundo de Transporte e Habitação - FETHAB, estabelece condições para o diferimento do ICMS em operações internas com produtos agropecuários, fixa obrigações para os contribuintes substitutos nas operações com combustíveis e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº023 DE 11 DE JUNHO DE 2007. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura - SECID, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. DECRETO Nº11.312, de 24 de JULHO de 2003. Institui o Programa Habitacional "Novo Habitar" e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Lei Nº2.575, 19 de dezembro de 2002. Cria a Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras Providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44.642 DE 30 DE OUTUBRO DE 2007-11-01. Altera o Decreto nº44.612, de 10 de setembro de 2007, que contém o Regulamento do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44.612 DE 10 DE SETEMBRO DE 2007. Contém o Regulamento do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de que trata o art. 4º da Lei Delegada nº119, de 25 de janeiro de 2007.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44620/2007, DE 24/09/2007. Altera o Decreto nº44.168, de 6 de dezembro de 2005, que cria o Programa Lares - Habitação Popular.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI DELEGADA Nº119/2007, DE 25/01/2007. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI DELEGADA Nº112 DE 25 DE JANEIRO DE 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44245/2006, DE 22/07/2006. Regulamenta o programa habitacional Lares Geraes-Segurança Pública no âmbito do Fundo Estadual de Habitação - FEH.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44225/2006, 06/02/2006. Altera o Decreto Nº44.168 de 6 de dezembro de 2005, que cria o Programa Lares - Habitação Popular - PLHP, no âmbito do Fundo Estadual de Habitação.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44168/2005, DE 06/12/2005. Cria o Programa Lares - Habitação Popular – PLHP, no âmbito do Fundo Estadual de Habitação.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº44144/2005, DE 03/11/2005. Contém o regulamento do Fundo Estadual de Habitação – FEH de que trata a Lei nº11.830, de 6 de julho de 1995.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI Nº11830/1995, DE 06/07/1995. Cria o Fundo Estadual de Habitação e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI Nº10.624 DE 16 DE JANEIRO DE 1992. Transforma em Secretaria de Estado da Habitação a Secretaria de Estado dos Transportes e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº22.719 DE 22 DE FEVEREIRO DE 1983. Institui o Conselho Estadual de Política Habitacional e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DECRETO Nº22.516 DE 03 DE DEZEMBRO DE 1982. Institui o Conselho Estadual de Política Habitacional e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI Nº3403/1965, DE 02/07/1965. Autoriza o Governo do Estado a constituir e subscrever ações da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais - COHAB-MG.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. CEHAP/PB. PORTARIA DIRETORIA DA COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR - PB nº1 de 03.10.2007. Dispõe sobre a seleção de beneficiários e inscrição de organizações no Programa de Subsídios à Habitação, denominado "Cheque Moradia".

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. PORTARIA Nº184 - D/2008 – GAB. Teresina - PI, 27 de novembro de 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. LEI COMPLEMENTAR Nº99 DE 14 DE ABRIL DE 2008. Dispõe sobre a Criação dos Quadros de Pessoal Efetivo das Secretarias de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, do Trabalho e Empreendedorismo, dos Transportes, das Cidades, do Turismo, da Defesa Civil e do Instituto de Metrologia do Estado do Piauí – IMEPI e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. LEI Nº5.644, DE 12.04.07. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº002/07. Projeto de Lei Complementar que Institui o Fundo Estadual de Habitação do Rio Grande do Norte (FEHAB/RN), autoriza o Poder Executivo a criar a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB) e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº129 DE 02 DE FEVEREIRO DE 1995. Dispõe sobre a organização do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. LEI COMPLEMENTAR Nº 224, DE 04 DE JANEIRO DE 2000. Modifica a Organização Administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. LEI COMPLEMENTAR Nº41 - DE 22 DE DEZEMBRO DE 1981 - DOU DE 23/12/81. Cria o Estado de Rondônia, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. LEI Nº492 DE 30 DE MARÇO DE 2005. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual das Cidades do Estado de Roraima - CONSECR/RR, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. LEI DELEGADA Nº11 DE 16 DE JANEIRO DE 2003. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Articulação Municipal e Política Urbana, e dá outras providências.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI Nº5.247, DE 30 DE JUNHO DE 1976. Dispõe sobre a contratação de empréstimo pelo Estado junto ao Banco Nacional de Habitação – BNH para a execução de obras de infra-estrutura e de equipamentos comunitários em conjuntos habitacionais.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI Nº12.786, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2007. Prorroga disposição da Lei nº 11.601, de 19 de dezembro de 2003, que fixa a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma que especifica.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 34.608/92 DE 31/01/92. O DOP e a CONESP, desvinculam-se da CDHU, formando a base de constituição da Companhia Paulista de Obras e Serviços, vinculada à Secretaria da Administração.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI Nº6.556 , DE 30 DE NOVEMBRO DE 1989. Dispõe sobre alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e dá outras providências

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 30.052/89 DE 15/06/89. Transforma a CDH em CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, que absorve o DOP – Departamento de Obras Públicas e a CONESP - Companhia de Construções Escolares.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 29.355/88 DE 14/12/88. A Secretaria da Habitação e a Secretaria de Negócios Metropolitanos são extintas. É criada a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 26.796/87 DE 20/02/87. A Secretaria Executiva da Habitação é transformada em Secretaria de Estado da Habitação.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI Nº5.256, DE 24 DE JULHO DE 1986. Restabelece a Loteria Estadual de São Paulo, como Loteria da Habitação, e assegura aos Municípios 50% do resultado líquido na proporção de sua respectiva arrecadação.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 22.061/84 DE 28/03/84. Transforma a CODESPAULO em CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 21.592/83 DE 03/11/83. Cria a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada diretamente ao Governador.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 16.512/81 DE 19/01/81. Altera a denominação da CECAP para CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 15.468/80 DE 07/08/80. Desativa a CECAP.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI Nº905, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1975. Autoriza o Poder Executivo a adotar a participação do Estado no Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), a constituir a Companhia Estadual de Casas Populares - CECAP, a transformar o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação - FUNDHAP, a criar o Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP), e dá providências correlatas.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI 10.262/68 DE 30/10/68. Autoriza a CECAP a obter financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO 43.107/64 DE 28/02/64. Regulamenta a CECAP.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI 483/49 DE 10/10/49. Cria a CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo, autarquia subordinada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. RESOLUÇÃO Nº24/65 DO EXTINTO CONDESE, de acordo com o prescrito no art. 26 da lei 1277, de 08/06 de 1964. Cria a CEHOP - Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. LEI Nº1960, DE 9 DE ABRIL DE 1991. a COHAB/SE - Companhia de Habitação Popular de Sergipe fundiu-se com o DEP - Departamento de Edificações Públicas, formando o que é hoje a CEHOP - Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas, e passando a integrar a Secretaria de Estado de Serviços Públicos - SESP, antiga Secretaria de Obras Públicas

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. LEI Nº1.757, DE 2 DE JANEIRO DE 2007. Dispõe sobre a Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano e adota outras providências.

## Anexo I. Dados sobre os estados e municípios

**Tabela 1. Total de municípios, população e área por UF, 2007.**

Regiões/ UF	Total de Municípios	População*	Área (km <sup>2</sup> )
<b>Norte</b>	<b>449</b>		
Rondônia	52	1.453.756	237.576,167
Acre	22	655.385	152.581,388
Amazonas	62	3.221.939	1.570.745,680
Roraima	15	395.725	224.298,980
Pará	143	7.065.573	1.247.689,515
Amapá	16	587.311	142.814,585
Tocantins	139	1.243.627	277.620,914
<b>Nordeste</b>	<b>1.793</b>		
Maranhão	217	6.118.995	331.983,293
Piauí	223	3.032.421	251.529,186
Ceará	184	8.185.286	148.825,602
Rio Grande do Norte	167	3.013.740	52.796,791
Paraíba	223	3.641.395	56.439,838
Pernambuco	185	8.485.386	98.311,616
Alagoas	102	3.037.103	27.767,661
Sergipe	75	1.939.426	21.910,348
Bahia	417	14.080.654	564.692,669
<b>Sudeste</b>	<b>1.668</b>		
Minas Gerais	853	19.273.506	586.528,293
Espírito Santo	78	3.351.669	46.077,519
Rio de Janeiro	92	15.420.375	43.696,054
São Paulo	645	39.827.570	248.209,426
<b>Sul</b>	<b>1.188</b>		
Paraná	399	10.284.503	199.314,850
Santa Catarina	293	5.866.252	95.346,181
Rio Grande do Sul	496	10.582.840	281.748,538
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>		
Mato Grosso do Sul	78	2.265.274	357.124,962
Mato Grosso	141	2.854.642	903.357,908
Goiás	246	5.647.035	340.086,698
Distrito Federal	1	2.455.903	5.801,937
<b>Brasil</b>	<b>5.564</b>		

\* População estimada - Contagem da População 2007.

Fonte: IBGE, 2008.

**Tabela 2. População por UF, 1920-2007.**

UF	1920	1940	1960	1970	1991	2000	2007
<b>Acre</b>	92.379	79.768	160.208	218.006	417.165	557.226	653.620
<b>Alagoas</b>	978.748	951.300	1.271.062	1.606.174	2.512.991	2.819.172	3.014.979
<b>Amapá</b>	-	-	68.889	116.480	288.690	475.843	585.073
<b>Amazonas</b>	363.166	438.008	721.215	960.934	2.102.901	2.813.085	3.167.668
<b>Bahia</b>	3.334.465	3.918.112	5.990.605	7.583.140	11.855.157	13.066.910	14.079.966
<b>Ceará</b>	1.319.228	2.091.032	3.337.856	4.491.590	6.362.620	7.418.476	8.183.880
<b>Distrito Federal</b>	-	-	141.742	546.015	1.598.415	2.043.169	2.455.903
<b>Espírito Santo</b>	457.328	790.149	1.418.348	1.617.857	2.598.505	3.094.390	3.351.327
<b>Goias</b>	511.919	661.226	1.626.376	2.460.007	4.012.562	4.996.439	5.644.460
<b>Maranhão</b>	874.337	1.235.169	2.492.139	3.037.135	4.929.029	5.642.960	6.117.996
<b>Mato Grosso</b>	246.612	193.625	330.610	612.887	2.022.524	2.502.260	2.854.456
<b>Mato Grosso do Sul</b>	-	238.640	579.652	1.010.731	1.778.741	2.074.877	2.265.021
<b>Minas Gerais</b>	5.888.174	6.763.368	9.960.040	11.645.095	15.731.961	17.866.402	19.261.816
<b>Pará</b>	983.507	944.644	1.550.935	2.197.072	5.181.570	6.189.550	7.070.867
<b>Paraíba</b>	961.106	1.422.282	2.018.023	2.445.419	3.200.677	3.439.344	3.640.538
<b>Paraná</b>	685.711	1.236.276	4.296.375	6.997.682	8.443.299	9.558.454	10.279.545
<b>Pernambuco</b>	2.154.835	2.688.240	4.138.289	5.253.901	7.122.548	7.911.937	8.487.072
<b>Piauí</b>	609.003	817.601	1.263.368	1.734.894	2.581.215	2.841.202	3.029.916
<b>Rio de Janeiro</b>	2.717.244	3.611.998	6.709.891	9.110.324	12.783.761	14.367.083	15.406.488
<b>Rio Grande do Norte</b>	537.135	768.018	1.157.258	1.611.606	2.414.121	2.771.538	3.014.228
<b>Rio Grande do Sul</b>	2.182.713	3.320.689	5.448.823	6.755.458	9.135.479	10.181.749	10.582.324
<b>Rondônia</b>	-	-	70.783	116.620	1.130.874	1.377.792	1.454.237
<b>Roraima</b>	-	-	29.489	41.638	215.950	324.152	394.192
<b>Santa Catarina</b>	668.743	1.178.340	2.146.909	2.930.411	4.538.248	5.349.580	5.868.014
<b>São Paulo</b>	4.592.188	7.180.316	12.974.699	17.958.693	31.546.473	36.969.476	39.838.127
<b>Sergipe</b>	477.064	542.326	760.273	911.251	1.491.867	1.781.714	1.938.970
<b>Tocantins</b>	-	165.188	328.486	537.563	920.116	1.155.913	1.248.158

Notas:

1 - Para 1872 até 1950: população presente; 1960 até 1980: população recenseada; 1991 e 2000: população residente.

2 - Os dados referentes à Pernambuco, nos anos 1991 e 2000, incluem os do distrito estadual de Fernando de Noronha, criado em 06/10/1988. Até 1970: Os dados referentes ao Rio de Janeiro incluem os da antiga Guanabara.

3 - A unidade da federação TO foi criada em obediência à Constituição Federal de 1988. Os dados populacionais referentes ao novo estado, para os Censos de 1940 a 1980, foram desmembrados da unidade da federação de origem, neste caso GO. MS foi criado através da Lei Complementar Nº 31/1977, e sua instalação em 1º de janeiro de 1979. Para os Censos de 1940 a 1970, seus dados populacionais foram desmembrados da unidade da federação de origem, neste caso MT.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

**Tabela 3. Déficit Habitacional total, urbano e rural por UF, 2006.**

U.F.	Total	Urbano		Rural	
			%		%
<b>Acre</b>	28.933	22.446	77,58	6.487	22,42
<b>Alagoas</b>	130.363	86.732	66,53	43.631	33,47
<b>Amapá</b>	20.054	18.863	94,06	1.191	5,94
<b>Amazonas</b>	199.555	160.544	80,45	39.011	19,55
<b>Bahia</b>	636.522	444.837	69,89	191.685	30,11
<b>Ceará</b>	414.155	316.406	76,40	97.749	23,60
<b>Distrito Federal</b>	128.671	123.682	96,12	4.989	3,88
<b>Espírito Santo</b>	126.821	113.524	89,52	13.297	10,48
<b>Goias</b>	202.275	183.265	90,60	19.010	9,40
<b>Maranhão</b>	543.117	278.242	51,23	264.875	48,77
<b>Mato Grosso</b>	118.861	96.392	81,10	22.469	18,90
<b>Mato Grosso do Sul</b>	90.739	81.087	89,36	9.652	10,64
<b>Minas Gerais</b>	721.117	646.517	89,65	74.600	10,35
<b>Pará</b>	418.368	305.365	72,99	113.003	27,01
<b>Paraíba</b>	170.358	131.320	77,08	39.038	22,92
<b>Paraná</b>	354.280	310.701	87,70	43.579	12,30
<b>Pernambuco</b>	403.842	318.286	78,81	85.556	21,19
<b>Piauí</b>	158.331	93.316	58,94	65.015	41,06
<b>Rio de Janeiro</b>	608.833	597.103	98,07	11.730	1,93
<b>Rio Grande do Norte</b>	135.119	99.996	74,01	35.123	25,99
<b>Rio Grande do Sul</b>	361.745	302.879	83,73	58.866	16,27
<b>Rondônia</b>	71.977	55.036	76,46	16.941	23,54
<b>Roraima</b>	21.061	18.276	86,78	2.785	13,22
<b>Santa Catarina</b>	226.643	195.947	86,46	30.696	13,54
<b>São Paulo</b>	1.478.495	1.446.860	97,86	31.635	2,14
<b>Sergipe</b>	92.729	76.702	82,72	16.027	17,28
<b>Tocantins</b>	71.755	42.706	59,52	29.049	40,48
<b>Brasil</b>	7.934.719	6.567.030	80,50	1.367.689	19,50

Fonte: Elaboração a partir de dados do Ministério das Cidades (2009)/ FJP, 2006.

**Tabela 4. Total de municípios por faixa populacional por UF, 2008.**

UF	% com até 20.000 hab.				% com mais de 20.000 até 100.000 hab.			% com mais de 100.000 até 500.000 hab.		% com mais de 500.000 hab.		Total
	Até 5.000	Mais de 5.000 até 10.000	Mais de 10.000 até 20.000		Mais de 20.000 até 50.000	Mais de 50.000 até 100.000		Mais de 100.000 até 500.000		Maior que 500.000		
AC	1	6	10	77,3	3	1	18,2	1	4,5		0,0	22
AL	5	22	36	61,8	30	7	36,3	1	1,0	1	1,0	102
AM		8	25	53,2	23	4	43,5	1	1,6	1	1,6	62
AP	4	4	4	75,0	2	1	18,8	1	6,3		0,0	16
BA	7	63	171	57,8	136	25	38,6	13	3,1	2	0,5	417
CE	1	21	68	48,9	61	25	46,7	7	3,8	1	0,5	184
DF				0,0			0,0		0,0	1	100,0	1
ES	1	11	32	56,4	23	2	32,1	9	11,5		0,0	78
GO	100	58	39	80,1	30	11	16,7	7	2,8	1	0,4	246
MA	6	41	86	61,3	65	11	35,0	7	3,2	1	0,5	217
MG	226	265	184	79,1	113	39	17,8	22	2,6	4	0,5	853
MS	6	22	27	70,5	18	3	26,9	1	1,3	1	1,3	78
MT	40	31	42	80,1	19	5	17,0	3	2,1	1	0,7	141
PA	2	10	37	34,3	62	22	58,7	9	6,3	1	0,7	143
PB	69	68	57	87,0	20	6	11,7	2	0,9	1	0,4	223
PE	3	17	70	48,6	62	23	45,9	8	4,3	2	1,1	185
PI	75	88	35	88,8	20	3	10,3	1	0,4	1	0,4	223
PR	96	113	103	78,2	54	17	17,8	14	3,5	2	0,5	399
RJ		9	19	30,4	28	9	40,2	23	25,0	4	4,3	92
RN	50	52	37	83,2	20	5	15,0	2	1,2	1	0,6	167
RO	5	12	18	67,3	10	5	28,8	2	3,8		0,0	52
RR		8	5	86,7	1		6,7	1	6,7		0,0	15
RS	221	110	62	79,2	60	25	17,1	17	3,4	1	0,2	496
SC	105	67	64	80,5	31	16	16,0	10	3,4		0,0	293
SE	12	16	26	72,0	15	4	25,3	1	1,3	1	1,3	75
SP	157	127	115	61,9	124	49	26,8	64	9,9	9	1,4	645
TO	75	41	13	92,8	7	1	5,8	2	1,4		0,0	139
<b>Brasil</b>	<b>1.267</b>	<b>1.290</b>	<b>1.385</b>	<b>70,8</b>	<b>1.037</b>	<b>319</b>	<b>24,4</b>	<b>229</b>	<b>4,1</b>	<b>37</b>	<b>0,7</b>	<b>5.564</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2008.

**Tabela 5. Estrutura administrativa dos municípios na área de habitação, por região e UF, 2008.**

Regiões/ UF	Municípios com estrutura na área de habitação, por caracterização do órgão gestor								Municípios que não possuem estrutura específica		
	Total	Secretaria municipal exclusiva		Secretaria municipal em conjunto c/ outras políticas		Setor subordinado a outra secretaria		Setor subordinado à chefia do executivo			
<b>Norte</b>	<b>305</b>	<b>13</b>	<b>4,26</b>	<b>50</b>	<b>16,39</b>	<b>210</b>	<b>68,85</b>	<b>32</b>	<b>10,49</b>	<b>144</b>	<b>32,07</b>
Rondônia	14	-	0,00	6	42,86	6	42,86	2	14,29	38	73,08
Acre	15	-	0,00	5	33,33	7	46,67	3	20,00	7	31,82
Amazonas	43	1	2,33	3	6,98	36	83,72	3	6,98	19	30,65
Roraima	8	-	0,00	1	12,50	7	87,50	-	-	7	46,67
Pará	82	7	8,54	7	8,54	55	67,07	13	15,85	61	42,66
Amapá	14	1	7,14	4	28,57	5	35,71	4	28,57	2	12,50
Tocantins	129	4	3,10	24	18,60	94	72,87	7	5,43	10	7,19
<b>Nordeste</b>	<b>1.483</b>	<b>20</b>	<b>1,35</b>	<b>146</b>	<b>9,84</b>	<b>1.240</b>	<b>83,61</b>	<b>77</b>	<b>5,19</b>	<b>310</b>	<b>17,29</b>
Maranhão	183	3	1,64	10	5,46	169	92,35	1	0,55	34	15,67
Piauí	154	4	2,60	14	9,09	107	69,48	29	18,83	69	30,94
Ceará	150	-	0,00	19	12,67	126	84,00	5	3,33	34	18,48
Rio Grande do Norte	162	1	0,62	47	29,01	112	69,14	2	1,23	5	2,99
Paraíba	197	2	1,02	6	3,05	184	93,40	5	2,54	26	11,66
Pernambuco	131	2	1,53	14	10,69	109	83,21	6	4,58	54	29,19
Alagoas	88	2	2,27	17	19,32	65	73,86	4	4,55	14	13,73
Sergipe	72	-	0,00	8	11,11	60	83,33	4	5,56	3	4,00
Bahia	346	6	1,73	11	3,18	308	89,02	21	6,07	71	17,03
<b>Sudeste</b>	<b>1.035</b>	<b>53</b>	<b>5,12</b>	<b>98</b>	<b>9,47</b>	<b>648</b>	<b>62,61</b>	<b>236</b>	<b>22,80</b>	<b>633</b>	<b>37,95</b>
Minas Gerais	514	9	1,75	35	6,81	375	72,96	95	18,48	339	39,74
Espírito Santo	62	2	3,23	4	6,45	53	85,48	3	4,84	16	20,51
Rio de Janeiro	71	6	8,45	21	29,58	41	57,75	3	4,23	21	22,83
São Paulo	388	36	9,28	38	9,79	179	46,13	135	34,79	257	39,84
<b>Sul</b>	<b>825</b>	<b>35</b>	<b>4,24</b>	<b>180</b>	<b>21,82</b>	<b>495</b>	<b>60,00</b>	<b>115</b>	<b>13,94</b>	<b>362</b>	<b>30,47</b>
Paraná	246	11	4,47	38	15,45	114	46,34	83	33,74	153	38,35
Santa Catarina	220	7	3,18	38	17,27	163	74,09	12	5,45	73	24,91
Rio Grande do Sul	359	17	4,74	104	28,97	218	60,72	20	5,57	136	27,42
<b>Centro-Oeste</b>	<b>268</b>	<b>8</b>	<b>2,99</b>	<b>31</b>	<b>11,57</b>	<b>170</b>	<b>63,43</b>	<b>59</b>	<b>22,01</b>	<b>198</b>	<b>42,49</b>
Mato Grosso do Sul	59	1	1,69	6	10,17	43	72,88	9	15,25	19	24,36
Mato Grosso	93	4	4,30	9	9,68	76	81,72	4	4,30	48	34,04
Goiás	115	3	2,61	15	13,04	51	44,35	46	40,00	131	53,25
Distrito Federal	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	0,00
<b>Brasil</b>	<b>3.916</b>	<b>129</b>	<b>3,29</b>	<b>505</b>	<b>12,90</b>	<b>2.763</b>	<b>70,56</b>	<b>519</b>	<b>13,25</b>	<b>1.647</b>	<b>29,6</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2008.

**Tabela 6. Percentual de municípios que realizaram algum tipo de programa habitacional nos anos de 2007 e/ou 2008.**

Regiões e UF	Municípios		
	Total	Que realizaram algum tipo de programa habitacional nos anos de 2007 e/ou 2008	%
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>337</b>	<b>75,06</b>
Rondônia	52	36	69,23
Acre	22	14	63,64
Amazonas	62	57	91,94
Roraima	15	10	66,67
Pará	143	78	54,55
Amapá	16	6	37,50
Tocantins	139	136	97,84
<b>Nordeste</b>	<b>1.793</b>	<b>1.541</b>	<b>85,95</b>
Maranhão	217	183	84,33
Piauí	223	183	82,06
Ceará	184	161	87,50
Rio Grande do Norte	167	151	90,42
Paraíba	223	195	87,44
Pernambuco	185	141	76,22
Alagoas	102	88	86,27
Sergipe	75	72	96,00
Bahia	417	367	88,01
<b>Sudeste</b>	<b>1.668</b>	<b>1.177</b>	<b>70,56</b>
Minas Gerais	853	590	69,17
Espírito Santo	78	61	78,21
Rio de Janeiro	92	82	89,13
São Paulo	645	444	68,84
<b>Sul</b>	<b>1.188</b>	<b>984</b>	<b>82,83</b>
Paraná	399	319	79,95
Santa Catarina	293	253	86,35
Rio Grande do Sul	496	412	83,06
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>423</b>	<b>90,77</b>
Mato Grosso do Sul	78	72	92,31
Mato Grosso	141	125	88,65
Goiás	246	225	91,46
Distrito Federal	1	1	100,00
<b>Brasil</b>	<b>5.564</b>	<b>4.462</b>	<b>80,19</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

**Tabela 7. Evolução dos gastos dos estados na função Habitação, posição no ranking de gasto per capita.**

UF	Mandato 1995-1998	Mandato 1999-2002	2003	2004	2005	2006
AC	6	4	6	3	5	4
AL	19	17	26	23	26	24
AM	2	3	4	5	4	1
AP	9	7	11	7	19	17
BA	7	10	22	10	6	8
CE	13	8	16	17	14	9
DF	1	1	2	2	3	14
ES	21	21	23	26	24	19
GO	25	18	13	25	22	25
MA	11	11	14	20	18	21
MG	24	25	20	22	9	10
MS	20	26	12	8	7	7
MT	16	22	3	1	1	3
PA	18	15	8	13	11	11
PB	27	27	25	21	20	12
PE	15	13	18	19	17	18
PI*	23	23	27	27	27	27
PR	5	6	10	14	13	15
RJ	10	12	9	12	12	13
RN	22	16	24	9	10	2
RO	26	24	21	24	25	26
RR	14	2	1	16	16	20
RS	17	19	19	18	21	22
SC	12	20	17	15	15	16
SE	4	5	5	11	23	23
SP	3	9	7	4	2	5
TO	8	14	15	6	8	6

\* Sem declaração de gastos nos anos de 2003 a 2006.

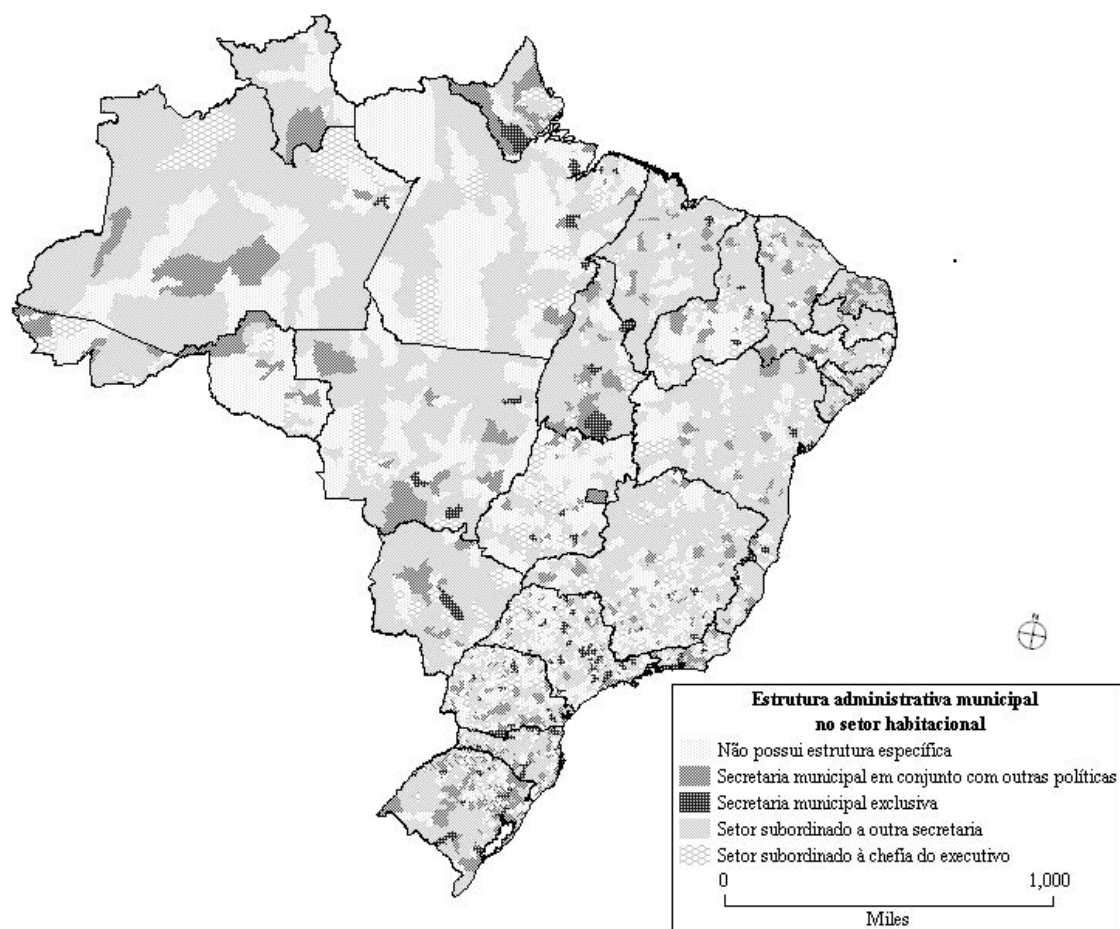
Fonte: Ministério da Fazenda/ STN/ Corem (vários anos).

**Tabela 8. Programa Cheque Moradia e % de arrecadação do ICMS.**

UF	% arrecadação de ICMS sobre as receitas correntes			Existência de programa habitacional de doação de créditos de ICMS
	1995	1999	2003	
SP	76,53	67,94	69,32	
SC	75,47	63,55	61,02	
MG	69,66	64,55	60,09	
MT	65,28	55,23	59,87	
ES	75,69	60,85	59,44	
PR	58,71	47,22	58,75	
RS	66,13	57,65	57,59	
GO	72,54	70,10	56,38	X
AM	76,41	59,39	53,98	
MS	62,47	57,72	53,48	
BA	62,94	52,73	50,31	
RJ	76,93	61,20	49,76	X
RO	43,18	48,52	44,94	
PE	60,85	55,81	44,26	X
CE	54,48	47,36	43,92	
DF	20,77	17,35	43,66	
PA	43,68	35,19	42,66	X
RN	40,87	39,25	40,88	X
AL	40,10	36,91	36,84	X
PB	42,48	37,79	35,17	X
SE	34,89	33,80	33,18	
MA	33,23	26,14	28,77	
TO	20,67	24,38	27,86	X
PI	32,35	30,47	25,39	
AC	9,88	13,22	16,60	
RR	14,24	15,55	16,02	
AP	8,84	15,26	13,20	

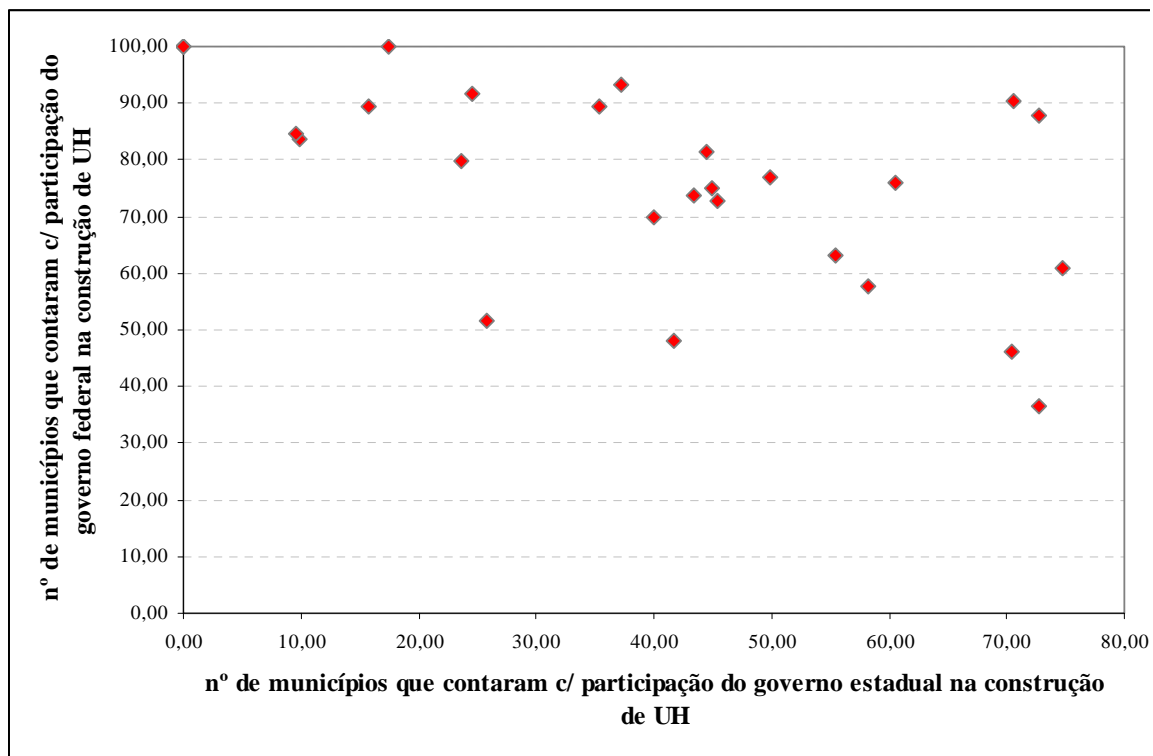
Fonte: MFazenda/ STN/ Corem; MCidades/ Instituto Via Pública, 2008.

**Mapa 1. Estrutura administrativa municipal na área de habitação, por UF, 2008.**



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

**Gráfico 1. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de unidade habitacional nos anos de 2007 e/ou 2008 com participação do Governo Estadual e Federal, 2008.**



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008.

**Quadro 1. Estruturas e competências das entidades responsáveis pela política habitacional estadual**

UF	Planejamento	Estudo da Demanda	Análise da Política	Avaliação da Política	Produção Habitacional
<b>NORTE</b>					
AC	Secretaria de Obras Públicas e Habitação (SEOPH) - secretaria				
AM	Superintendência Estadual de Habitação (SUHAB) - autarquia				
AP	Secretaria de Infraestrutura - Divisão de Habitação do Departamento de Saneamento e Desenvolvimento Urbano				
MA	Secretaria das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (SECID) - Superintendência de Habitação/ Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI)				
PA	Companhia do Estado do Pará (Cohab-PA)				
RO	Departamento de Obras Cíveis e Serviço Públicos - Gerência de Habitação - autarquia				
RR	Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA)				
<b>NORDESTE</b>					
AL	Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo (AGAHU)				
BA	Superintendência de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR)				Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) SEDUR
CE	Secretaria das Cidades – Coordenadoria de Habitação COHAB-CE em liquidação desde 1999.				
PB	Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP)				
PE	Secretaria das Cidades (SECID) e Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB)				(CEHAB)
PI	Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH)				
RN	Subsecretaria de Habitação da Secretaria do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SETHAS) Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB), recém criada, ligada à SETHAS				
SE	Secretaria de Planejamento (SEPLAN)				Empresa Sergipana de Desenvolvimento Sustentável (PRONESE)/ SEPLAN
					Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe (DEHOP)/ SEPLAN
					Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social
<b>SUL</b>					
PR	COHAPAR – vinculada diretamente ao gabinete do governador				
SC	COHAB-SC - vinculada à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST)				
RS	Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR).				
	COHAB-RS em liquidação desde 1995, vinculada à SEHADUR.				
<b>SUDESTE</b>					
ES	COHAB-ES	COHAB-ES	Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB)	SEDURB	COHAB-ES
MG	Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU)	SEDRU SEPLAG COHAB			SEDRU COHAB
RJ	Secretaria Estadual de Habitação (SEH)	Companhia Estad. de Habitação (CEHAB)	SEH CEHAB	SEH	CEHAB
SP	Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)			

UF	Planejamento	Estudo da Demanda	Análise da Política	Avaliação da Política	Produção Habitacional
<b>CENTRO OESTE</b>					
<b>DF</b>	Secretaria de Desenvolvimento Urbano Subsecretaria de Habitação (SUHAB) Secretaria de Planejamento (SUPLAN)	Secretaria de Desenvolvimento Urbano Subsecretaria de Habitação (SUHAB)			Secretaria de Desenvolvimento Urbano
	Em 26 de setembro de 2007 foi publicado no D.O. do DF a Lei nº 4.020, que dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano.				
<b>GO</b>	Secretaria das Cidades (2005) - Superintendência de Habitação (AD) Agência Goiana de Habitação (1999) (AI)				
<b>MS</b>	Secretaria de Habitação (SEHAB) (AD)				Agência de Habitação do Mato Grosso do Sul
<b>MT</b>	Secretaria de Infraestrutura (SINFRA) Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social (SETECS)  Secretaria de Administração (SAD) - Secretaria Adjunta de Vias Urbanas, Secretaria Adjunta de Cidadania (SAC) e Secretaria Adjunta de Habitação e Saneamento	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social (SETECS)			Secretaria de Infraestrutura (SINFRA)
<b>TO</b>	Secretaria de Habitação (SEHAB) Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Tocantins				

Fonte: MCidades/ Instituto Via Pública, com base no estudo desenvolvido pelo CEM/ Cebrap/ Mcidades, 2007.

## Quadro 2. Adesão dos Estados ao SNHIS.

UF	jun/06 <sup>1</sup>	jul/06	ago/06	set/06	out/06	dez/06	jan/07	fev/07	mar/07	abr/07	mai/07	jun/07	Situação Regular <sup>2</sup>
AC													
AL													
AM													
AP													
BA													
CE													
DF													
ES													
GO													
MA													
MG													
MS													
MT													
PA													
PB													
PE													
PI													
PR													
RJ													
RN													
RO													
RR													
RS													
SC													
SE													
SP													
TO													

Fonte: Elaboração a partir de dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, correspondentes à situação atual (jan./2009) dos estados no SNHIS e Resolução nº 2 do CGFNHIS.

1. Aprovação Termo de Adesão pelo CGFNHIS
2. Situação Regular em jan./2009.

## Anexo II. Relação de entrevistados

<b>Mês/Ano</b>	<b>Região/ UF</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo/ Função</b>
<b>08/2008</b>	<b>SE/ São Paulo</b>	Pedro Paulo Martoni Branco	Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) entre 1984-1987
<b>10/2008</b>	<b>CO/ Mato Grosso do Sul</b>	Carlos Eduardo Xavier Marun	Secretário de Habitação do Estado de Mato Grosso do Sul e Diretor Presidente da Agência Estadual de Habitação Popular do Mato Grosso do Sul (AGEHAB/MS) e atual Presidente do FNSH DU
<b>10/2008</b>	<b>N/ Rondônia</b>	Maria Dolores Santos da Costa	Gerente de Políticas Públicas do Estado de Rondônia
<b>10/2008</b>	<b>CO/ Goiás</b>	Silmara Viera da Silva	Diretora Presidente da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB/GO)
<b>10/2008</b>	<b>CO/ Goiás</b>	Thays Lourenço	Assessora Técnica da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB/GO)
<b>10/2008</b>	<b>CO/ Goiás</b>	Viviane de Paula	Assessora Técnica da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB/GO)
<b>10/2008</b>	<b>CO/ Goiás</b>	Luiz Antonio Martins Bretones	Engenheiro (antiga COHAB/GO e AGEHAB/GO)
<b>10/2008</b>	<b>SUL/ Rio Grande do Sul</b>	Flávio Marcelo Soares	Diretor do Departamento de Produção e Programas Habitacionais/ Secretaria de Estado de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul (SEHADUR/RS)
<b>11/2008</b>	<b>NE/ Alagoas</b>	Nise Sarmento	Superintendente de Políticas Habitacionais da Secretaria de Estado de InfraEstrutura de Alagoas (SEINFRA/AL)
<b>11/2008</b>	<b>NE/ Bahia</b>	Maria Auxiliadora da Silva Lobão	Diretora de Planejamento Habitacional/ Superintendência de Habitação/ Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR)

<b>Mês/Ano</b>	<b>Região/ UF</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo/ Função</b>
<b>11/2008</b>	<b>NE/ Bahia</b>	Heloisa Oliveira de Araujo	Diretora de Planejamento/ Superintendência de Desenvolvimento Urbano/ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR)
<b>12/2008</b>	<b>N/ Amazonas</b>	Nafice Bacry Valoz	Presidente da Comissão de Cooperação e Relações Institucionais do Governo do Estado do Amazonas
<b>12/2008</b>	<b>NE/ Maranhão</b>	Heraldo Marinelli	Secretário Adjunto de Habitação/ Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura do Maranhão (SECID)