



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

POLÍTICA HABITACIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: O LUGAR DOS GOVERNOS
ESTADUAIS

Renata da Rocha Gonçalves (FAU USP/ FGV/ SNH-MCidades) - reochagon@uol.com.br

Arquiteta e Urbanista graduada pela FAU USP, Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/ Fundação Getúlio Vargas, técnica da Secretaria Nacional de Habitação

Política Habitacional na Federação Brasileira: o *lugar* dos Governos Estaduais

Resumo

O presente artigo 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 do artigo se desdobram na análise 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. Em síntese, busca-se mostrar 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; Governos Estaduais; Política Habitacional.

1. Introdução

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 associadas à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências de políticas sociais 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.

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 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).

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*” (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Embora concordando com o 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, 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. O presente artigo apresenta uma análise do desenvolvimento institucional dos estados na política de habitação, buscando destacar suas especificidades tanto ao longo da trajetória da política como também no contexto atual. Essa análise está organizada a partir de

variáveis explicativas presentes na literatura institucionalista, consideradas mais relevantes para demonstrar que o desenvolvimento institucional das diferentes unidades estaduais faz diferença e produz efeitos em sua atuação nas políticas públicas. A partir de dados secundários, estudos presentes na literatura e realização de entrevistas, foram coletados dados que permitem explicitar a heterogeneidade das unidades da federação, particularmente no que diz respeito: a sua situação estrutural, às estruturas intergovernamentais e aos desenhos institucionais existentes, aos principais momentos de conjunturas críticas e legados na política habitacional.

2. A trajetória da política de habitação e os governos estaduais

Assim como em outras áreas de políticas, no caso da política habitacional 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, 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 foi 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 tiveram impactos diferenciados, o que irá se refletir em respostas e cursos distintos, de acordo com uma série de outros fatores relevantes.

No contexto recente, verifica-se que a política de habitação se insere num movimento geral em que a União vem fortalecendo seu papel de coordenação nas políticas públicas. No caso da habitação, o governo federal vem coordenando uma série de mudanças institucionais. 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). A PNH prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação. 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 11.124/05, 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 operacionalizado¹.

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. 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.

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. Faz diferença *como* os estados estão agora, ou seja, sua posição no federalismo atual.

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. 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, e, 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 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. 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 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.

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.

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). 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 estadosⁱⁱ.

Verifica-se que, nos últimos anos, o governo central encontra-se mais fortalecido para desenvolver um papel de coordenação federativa em diversas políticas nacionais. 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 (GONÇALVES *et alli*, 2008). Por outro lado, se os estados, hoje, estão mais atuantes, é possível dizer que 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 federativosⁱⁱⁱ.

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, 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). 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 atuante na construção da política habitacional, como uma entidade representativa dos governos estaduais^{iv}.

No aspecto do desenho da política nacional, seu modelo institucional está estabelecido pelo marco legal instalado, definindo as diversas funções dos agentes dentro do SNHIS. Contudo, 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, bem como de indutor de ações e de coordenação do desenvolvimento institucional de seus municípios. Por outro lado, o SNHIS também prevê financiamento direto da União para os municípios e, nesses casos, 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.

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, a seguir apresenta-se um panorama 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.

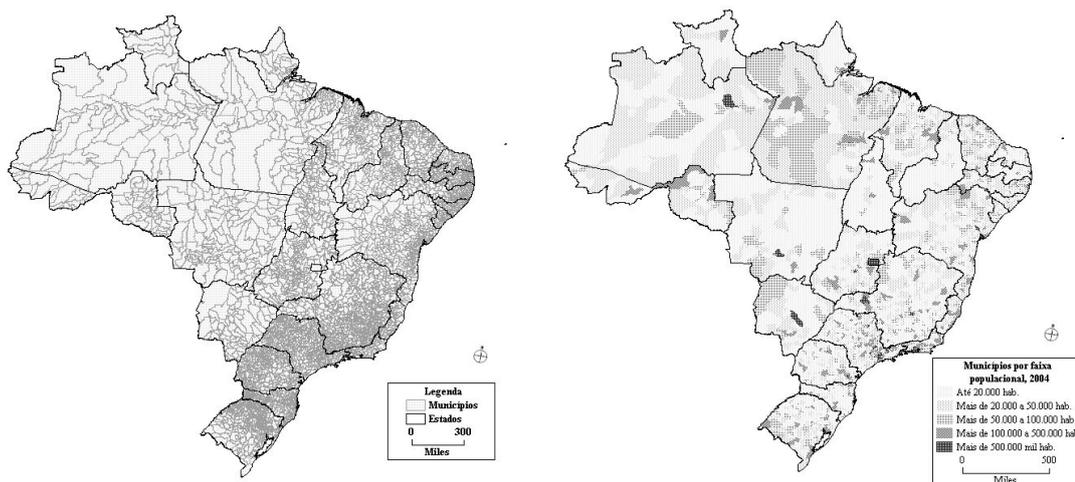
3.1. Situação estrutural no interior dos estados

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. Essas características da situação brasileira vêm sendo destacadas por diversos autores que analisaram os processos de descentralização das políticas sociais em nosso contexto federativo^v. 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.

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. Essa situação se expressa, inicialmente, na quantidade de municípios, extensão territorial, porte populacional e grau de urbanização. Além disso, a dinâmica de crescimento populacional nos estados se deu em ritmos e intensidades distintos ao longo do tempo. 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.

Figura 1. Unidades da Federação e municípios, distribuição e porte populacional.



Fonte: Elaboração a partir de dados IBGE, 2004.

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 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. Segundo Araújo (2006), no período entre 1998 e 2004, houve uma tendência decrescente nos gastos com habitação e urbanismo. 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 (MCIDADES, 2008c) – e a grande volatilidade dos gastos, de um ano para outro do período analisado, em determinados estados^{vi}.

É possível identificar, no contexto atual, que o financiamento federal 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.

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. 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. 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 e, ainda, alguns estados têm lançado mão de recursos próprios para o desenvolvimento de iniciativas próprias.

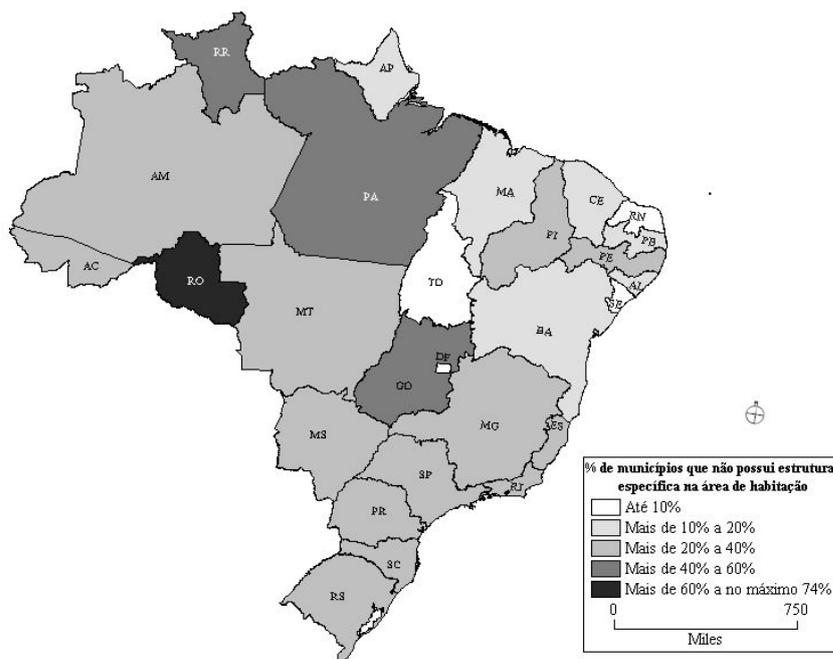
3.2. Estruturas intergovernamentais

A necessidade de articulação de ações entre os entes governamentais se faz bastante demandada na política habitacional e de maneira relevante especialmente no que tange à relação entre estados e municípios, uma vez que a promoção habitacional está diretamente associada ao 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. 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, como também os perfis de atuação dos governos estaduais. Tal diversidade 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).

Figura 2. Percentual de municípios que não possui estrutura específica na área de habitação.



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

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. A ausência ou a baixa capacidade

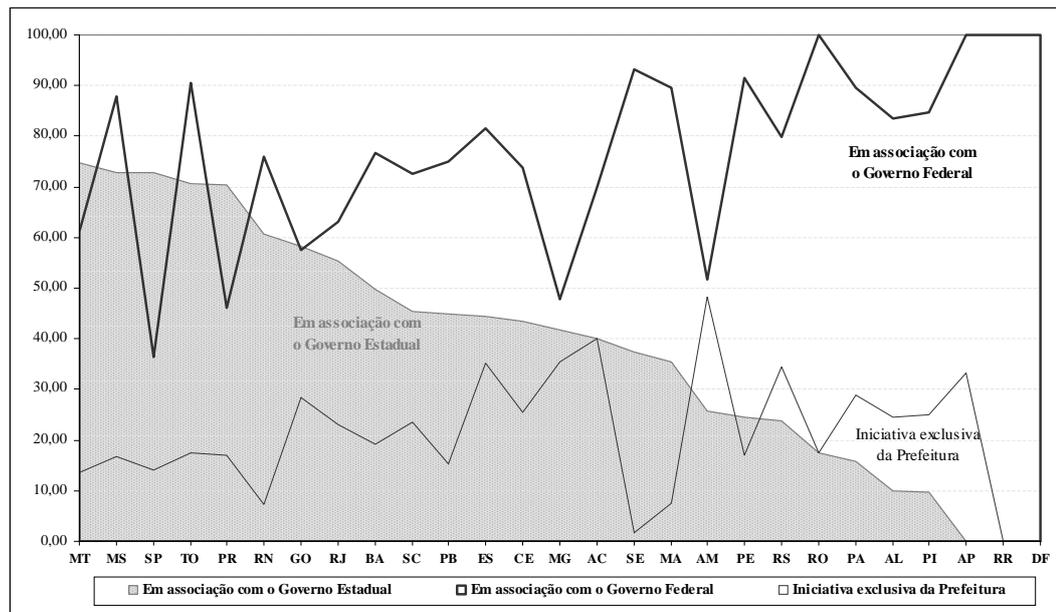
institucional e técnica dos municípios são também realçadas como um problema, de forma generalizada, por diversos responsáveis pela política habitacional no âmbito estadual. Essas características são apontadas como um fator que, em muitos casos, dificulta ou inviabiliza, mesmo existindo recursos federais 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, 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 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. Uma primeira característica corresponderia àqueles com perfil de executores, os quais, embora descentralizem 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; ou, aqueles estados com perfil mais de planejadores ou coordenadores. 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. Por fim, há estados que, com perfil mais independente, formulam programas próprios, com recursos estaduais e autônomos em relação às linhas de financiamento federal. Há, ainda, casos em que o papel do estado na habitação ainda se encontra em construção.

A atuação dos municípios na promoção habitacional pode se dar por iniciativa exclusiva do governo local, com participação do governo estadual e/ou com apoio direto 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 se relacionam diretamente com o Ministério das Cidades. Com base em dados recentes, é possível observar 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^{vii}. 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 últimos. A participação dos estados na construção de habitações pelos governos locais é sobremaneira distinta. Quanto à participação do governo

federal, ela é fortemente presente, sobretudo quando a participação do estado é menor. Ainda, há que se mencionar que, dentre os municípios que contam com capacidades institucionais, há aqueles onde existe a presença de órgãos com capacidade, 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.

Figura 3. Percentual de municípios que realizaram programas ou ações de construção de unidade habitacional, segundo participação do Governo estadual, Federal e por iniciativa própria.



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

3.3. *Diversidade e desenho institucional*

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 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. Há aqueles que atuam por meio somente da administração direta, outros somente por meio da administração indireta e, ainda, outros que contam com ambas. É possível verificar ainda que o modelo institucional federal, criado em 2003, 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. Também se verifica que, dentre as diversas mudanças pelas quais passam as instituições no âmbito estadual, muitas são motivadas fortemente questões políticas decorrentes de mudanças de governo.

Quadro 1. Companhias e Secretarias 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	déc. 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, CDH e CDHU (atual denominação em 1989)
SE	PRONESE	01/01/2002	SEPLAN (14/3/1979)/ DEHOP	26/08/2004	Sec. da Inclusão, Assist. e Des. 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.

Verifica-se que a mudança institucional é muito presente e, também, muito recente. Muitas mudanças e reformas vêm acontecendo ininterruptamente, nas quais as secretarias frequentemente mudam de nome, mudando-se suas competências e estruturas ou, às vezes, somente sua nomenclatura. Muitas são desmembradas, lembradas, extintas, criadas ou recriadas. 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 também, dentre outros aspectos, distintos graus de capacidades. 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.

Quadro 2. Principais categorias 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.

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. 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).

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.

Quadro 3. Órgãos estaduais encarregados do problema habitacional (1945-64)

Órgão	Unidade da Federação	Ano de Criação
Serviço Social contra o Mocambo	Pernambuco	1945
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	Paraíba	1962
Conselho Estadual de Planejamento da Habitação	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.

Nota: Além destes, neste período também foram criados diversos órgãos no nível municipal.

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. 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.

De modo geral, muitas das companhias tiveram seu desempenho e sua atuação significativamente reduzidos, na medida em que não contavam mais com o antigo modelo de financiamento federal. Este momento insere-se também no contexto da redemocratização do país e da promulgação da Constituição 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^{viii}.

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, 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 seus marcos iniciais e, portanto, seus estágios de desenvolvimento institucional eram sobremaneira distintos. No período entre 1987 a 1994, Arretche (1999a; 1999b e 2000) analisa que 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. 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; em casos em que a companhia teve sua atuação progressivamente reduzida e sua produção pouco significativa; casos em que a instituição continuou existindo, por inércia, na máquina pública estadual; e, ainda, há casos que se estendem até os dias de hoje, com processo de liquidação ainda em andamento.

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.

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 ¹	COHABs	Sistema ²	Programas ³	Unidade com significativa autonomia ⁴	Adesão ⁵	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: em andamento.

Fonte: Elaboração a partir de:

1. BONDUKI, 1998. 2. ARRETCHÉ, 1996; 1999. 3. ARRETCHÉ, 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 (ago./dez./2010) dos estados no SNHIS.

Conclusões

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. 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 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.

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 BNH. 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. Embora a atuação dos estados, em particular, tenha sofrido influência, seja 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, em respostas e cursos distintos.

Bibliografia

- 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.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. BSB: Consad e Fundap, pp.21-80, 2006.
- ARAÚJO, E. A. Um retrato das despesas estaduais e municipais com habitação: 2002-2004. Documento elaborado para MCidades/BIRD, mimeo, 2006.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. RJ: Revan;SP:FAPESP, 2000.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. RBCS, SP, v.14, n.40, pp.112-141, jun., 1999a.

_____. Política Habitacional e Descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRECTHE e RODRIGUES. (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. SP: Fundap/ Fapesp; BSB:IPEA, pp.61-88, 1999b.

_____. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. SP: Fundap, pp.107-138, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. SP, mimeo, 2000.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. SP: Estação Liberdade/ FAPESP, 342 p., 1998.

CARDOSO, A. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. s/d.
<http://web.observatoriodasmetroles.net>

CEM/ CEBRAP/ MCIDADES/ SNH. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. BSB: MCidades/ SNH, 2007a.

FARAH, M. F. S. Estado e Habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. Espaço e Debates, SP, NERU, a.5, n.16, pp.73-82, 1985.

GONÇALVES, R.; LOTTA, G. e BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas duas décadas após a Constituição Federal de 1988. Anais do III ENAPG, Salvador, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, SP, n.58, pp.193-224, 2003.

MELO, M. 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.

MCIDADES/ SNH. Plano Nacional de Habitação. Contribuição dos Seminários Regionais. BSB, 2008b.

PIERSON, P. **Politics in time**. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton University Press, 2004.

SANO, H. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, EAESP/ FGV, SP, 2008.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. SP: Malheiros, 30 ed., 926p., 2008.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. SP Perspectiva, SP, v.18, n.2, 2004.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência & 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, RJ, v.41, n.3, 1998.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova, SP, n.48, pp.187-213, 1999.

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.

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ 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.

^{iv} 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.

^v Ver ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2004; SOUZA e CARVALHO, 1999; ALMEIDA, 2005.

^{vi} 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).

^{vii} 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. Para exemplificar a participação dos demais entes federativos junto aos municípios, especialmente dos governos estaduais, optou-se por selecionar a modalidade ‘programas ou ações de construção de unidades habitacionais’.

^{viii} 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).