UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA MARASCO TERENTIM

Financiamento municipal para habitação social: análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo

São Paulo
2018

GABRIELA MARASCO TERENTIM

Financiamento municipal para habitação social: análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de mestre em Ciências, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 10 de abril de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Profa. Dra. Úrsula Dias Peres

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Terentim, Gabriela Marasco

Financiamento municipal para habitação social: análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo / Gabriela Marasco Terentim ; orientadora, Ursula Dias Peres.

– 2018

107 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Política habitacional - Brasil. 2. Políticas públicas. - Brasil
3. Financiamento da habitação - São Paulo. I. Peres, Ursula
Dias, orient.. II. Título

CDD 22.ed. – 363.580981

Nome: TERENTIM, Gabriela Marasco

Título: **Financiamento municipal para habitação social:** análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de mestre em Ciências, pelo programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 10 / 04 / 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Renata Mirandola Bichir	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Luciana de Oliveira Royer	Instituição:	FAU-USP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Fábio Pereira dos Santos	Instituição:	CMSP
Julgamento:	Aprovada	Assinatura:	_____

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

À Profa. Dra. Úrsula Dias Peres pela atenção, convivência e contribuição para meu desenvolvimento como pesquisadora e docente.

Aos professores José Carlos Vaz e Luciana Royer, pelos comentários pertinentes durante a qualificação.

Aos caros Renato Terentim Hipólito, André Liboreiro, Larissa Bueno Stolar e Leonardo Bueno, por todo o apoio técnico com as ferramentas para manuseio dos dados.

Ao Gabriel Tonelli, por toda a ajuda com as bases de dados e outras ferramentas.

À Natália Salgado Bueno, pelas conversas concernentes à dissertação.

RESUMO

TERENTIM, Gabriela Marasco. **Financiamento municipal para habitação social**: análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo. 2018. 107 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão Corrigida.

A Constituição Federal de 1988 afirmou diversos direitos sociais, organizou a descentralização e conferiu aos municípios papel fundamental na implementação das políticas sociais. Para os setores de proteção social, como saúde e educação, a Constituição garantiu um nível mínimo de recursos que devem ser investidos, além de vincular a previdência social ao crescimento do salário mínimo. Aos outros direitos sociais, restou a arena da política para disputar seu espaço no orçamento público, como é o caso da habitação. Nesse sentido, considerando que não existem vinculações para o investimento na política de habitação, considerando o pequeno espaço restante para o exercício da discricionariedade e a centralização decisória no governo federal, a presente dissertação apresenta o investimento municipal na política pública de habitação em série histórica e a composição do arranjo federativo para o financiamento da habitação municipal. A pesquisa centra-se entre os anos de 2005 e 2015, período em que, em um primeiro momento, apresentam-se os investimentos em habitação de todos os municípios brasileiros e do governo federal, a fim de compreender a simbiose entre os investimentos dos dois entes e caracteriza-se o investimento municipal em habitação. Em seguida, são analisados os investimentos dos municípios de três cidades do estado de São Paulo: Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão, para compreender em profundidade a relação federativa neste financiamento e despesas geradas na função urbanismo, de forma a complementar às de habitação.

Palavras-chave: Habitação. Federalismo. Descentralização. Financiamento.

ABSTRACT

TERENTIM, Gabriela Marasco. **Municipal financing for social housing:** analysis of the federative arrangement and its sources from three case studies in the state of São Paulo. 2018. 107 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected Version.

The Federal Constitution of 1988 affirmed several social rights, organized the decentralization and conferred municipalities a key role in the implementation of social policies. For the social protection sectors, such as health and education, the Constitution has secured a minimum level of resources that must be invested, in addition to linking social security to the growth of the minimum wage. To other social rights, the arena of politics remained to dispute its space in the public budget, as is the case of housing. In this sense, considering that there are no bindings for investment in housing policy, considering the small space remaining for the exercise of discretion and decision-making centralization in the federal government, this dissertation presents the municipal investment in public housing policy in a historical series and the composition of the federative arrangement for the financing of municipal housing. The research focuses on the period between the years 2005 to 2015, where, at first, we present the housing investments of all Brazilian municipalities and the federal government, in order to understand the symbiosis between the investments of the two ones and it characterizes the municipal investment in housing. Next, the municipalities investments of three cities of the state of São Paulo are analyzed: Mombuca, Osvaldo Cruz and Cubatão, in order to understand in depth the federative relationship in this financing and expenses generated in the urbanism function, in order to complement those of housing.

Keywords: Housing. Federalism. Decentralization. Financing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alocação institucional da política de habitação federal até 2002.....	20
Tabela 2 – Evolução da política de habitação quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento	28
Tabela 3 – Principais características dos programas FNHIS e PMCMV	36
Tabela 4 – Competências municipal na implementação do PMCMV e FNHIS	37
Tabela 5 – Possibilidades de aplicação de recursos do PMCMV e FNHIS	38
Tabela 6 – Nº de municípios segundo % do contrato exigido em contrapartidas - FNHIS	42
Tabela 7 – Nº de municípios segundo % do contrato exigido em contrapartidas - PMCMV ..	43
Tabela 8 – Tipologia municipal segundo o cruzamento entre arrecadação potencial e efetiva	46
Tabela 9 – % de municípios paulistas no estado por porte populacional	57
Tabela 10 – Ranking dos principais municípios para estudo de caso	57
Tabela 11 – Variação no nº de municípios que investem em habitação urbana por ano.....	62
Tabela 12 – Nº de municípios segundo nível de investimento na função habitação per capita (R\$).....	64
Tabela 13 – % da participação da função habitação na despesa total por porte do município.	65
Tabela 14 – Indicadores demográficos e socioeconômicos por cidade.....	66
Tabela 15 – Participação das atividades econômicas no PIB - 2012.....	67
Tabela 16 – Chefe do poder executivo por mandato e cidade.....	68
Tabela 17 – Déficit habitacional absoluto e domicílios vagos por ano e município	69
Tabela 18 – Investimento per capita em habitação e dados urbanos por município	69
Tabela 19 – % médio das fontes de receita na receita total - 2008 a 2015.....	70
Tabela 20 – % médio da origem de receita do tesouro municipal no tesouro total 2008-2015	70
Tabela 21 – % médio da participação das funções na despesa empenhada total entre 2008 – 2015 ¹	72
Tabela 22 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2008 (R\$)	73
Tabela 23 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2009 (R\$)	74
Tabela 24 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2010 (R\$)	75
Tabela 25 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2011 (R\$)	76
Tabela 26 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2014 (R\$)	77
Tabela 27 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2015 (R\$)	78
Tabela 28 – Despesa empenhada em urbanismo por elemento e histórico, Mombuca – 2015 (R\$).....	78
Tabela 29 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2008 (R\$)	80
Tabela 30 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2008 (R\$)	80

Tabela 31 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2009 (R\$)	81
Tabela 32 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2009 (R\$)	81
Tabela 33 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2010 (R\$)	82
Tabela 34 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2011 (R\$)	82
Tabela 35 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2011 (R\$)	83
Tabela 36 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2012 (R\$)	84
Tabela 37 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2012 (R\$)	84
Tabela 38 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Cubatão – 2008 (R\$)...	86
Tabela 39 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Cubatão – 2008 (R\$)	87
Tabela 40 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2009 (R\$)	88
Tabela 41 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2010 (R\$)	89
Tabela 42 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão - 2011 (R\$)	89
Tabela 43 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão - 2012 (R\$)	89
Tabela 44 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2013 (R\$)	90
Tabela 45 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2014 (R\$)	91
Tabela 46 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2015 (R\$)	91
Tabela 47 – Soma das despesas empenhadas e liquidadas ao longo de 2008 e 2015 nos municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão (R\$)	92
Tabela 48 – Soma das despesas empenhadas e anuladas ao longo de 2008 e 2015 nos municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão por fonte (R\$)	93
Tabela 49 – Despesas empenhadas em habitação por fonte e município - 2008 a 2015	94
Tabela 50 – Despesas empenhadas em urbanismo por fonte e município - 2008 e 2015	94
Tabela 51 – Índice IPCA para correção de valores monetários	102
Tabela 52 – Número de municípios registrados por ano, porte, total no ano e média por porte	102

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do investimento total por subfunção da despesa em habitação entre 2004 e 2015	61
Gráfico 2 – Investimento total em habitação federal e municipal 2004-2015.....	62
Gráfico 3 – Evolução das despesas em urbanismo e habitação dos municípios brasileiros e União 2004 - 2015 (em milhões).....	64
Gráfico 4 – Variação anual na arrecadação do ITBI por município – 2009 a 2015	71

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
Caixa	Caixa Econômica Federal
CCI	Programa Carta de Crédito Individual
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHABs	Companhias de Habitação
CURA	Comissão Urbana de Recuperação Acelerada
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FgHAB	Fundo Garantidor da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINBRA	Finanças do Brasil
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IPTU	Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
Mcidades	Ministério das Cidades
OGU	orçamento geral da união
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH	Política Nacional de Habitação
RDD	Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbano
s.m.	salários mínimos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNMU	Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
UH	unidades habitacionais
UPC	Unidade Padrão de Capital

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL	16
2.1 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO.....	16
2.2 MODELAGEM DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO: FINANCIAMENTO, PROVISÃO E ACESSO	23
2.2.1 Modelo de financiamento	23
2.2.2 Modelo de provisão	26
2.2.3 Modelo de acesso	27
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	28
3 ARRANJO NORMATIVO E FEDERATIVO PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO	30
3.1 ARRANJO NORMATIVO PARA POLÍTICA DE HABITAÇÃO.....	31
3.1.1 Estratégias de longo prazo: PNH e PlanHab	31
3.1.2 Legislação urbanística e política de habitação	33
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL CRIADAS A PARTIR DE 2005	35
3.3 FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS	39
3.5 DETERMINANTES DA DESPESA EM POLÍTICA DE HABITAÇÃO.....	48
3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	50
4.1 DESENHO GERAL DA PESQUISA	55
4.3 ESTUDO DE CASO SOBRE O INVESTIMENTO MUNICIPAL EM HABITAÇÃO	56
4.3.1 Seleção dos municípios.....	57
4.3.2 Base de dados para estudo de caso.....	58
4.3.3 Categorias analíticas	59
5 INVESTIMENTO MUNICIPAL EM POLÍTICA DE HABITAÇÃO.....	61
5.1 CARACTERÍSTICAS DO INVESTIMENTO MUNICIPAL EM HABITAÇÃO NO BRASIL	61
5.2 INVESTIMENTO EM HABITAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE MOMBUCA, OSVALDO CRUZ E CUBATÃO.....	66
5.2.1 Características demográficas e socioeconômicas.....	66
5.2.2 Política e administração	68
5.2.3 Características habitacionais e urbanísticas	69
5.2.4 Receitas municipais	70
5.2.5 O lugar das funções na despesa total.....	72

<i>5.2.6 Investimento em habitação em Mombuca</i>	<i>73</i>
<i>5.2.7 Investimento em habitação em Osvaldo Cruz</i>	<i>79</i>
<i>5.2.8 Investimento em habitação em Cubatão</i>	<i>85</i>
5.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	91
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE A - CONSIDERAÇÕES SOBRE A BASE DE DADOS FINBRA	102
APÊNDICE B - CONSIDERAÇÕES SOBRE A BASE DE DADOS TCE – SP	104

1 INTRODUÇÃO

No universo da política pública de habitação, é possível listar os cinco principais tipos habitacionais ofertados pelos municípios, quais sejam: construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, oferta de material de construção, oferta de lotes e regularização fundiária (ARRETCHE, 2007). Entre estas ofertas, a construção de unidades habitacionais demanda o maior volume de investimentos. Nesse sentido, é relevante notar que o déficit habitacional total do Brasil, em 2010, era de 6.940.691 domicílios, e o número de domicílios vagos em área urbana era de 4.656.978. Em outras palavras, para atender as necessidades habitacionais brasileiras, seria necessária a construção de pelo menos 2.283.713 novas unidades habitacionais.

Por outro lado, por determinação constitucional, estados e municípios deveriam vincular minimamente 25% da receita de impostos à educação e 15% à saúde. Para além dos gastos sociais, as despesas de custeio consomem boa parte do orçamento. Ou seja, o restante do orçamento municipal são disputados pela habitação e todos os outros setores sociais.

Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infraestrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de Estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de habitação e saneamento sem aportes federais (ARRETCHE, 2004, p. 23).

Neste cenário, parte-se da premissa apoiada por Arretche (1999, 2003, 2004, 2010) e Cardoso (2001, 2013), que o investimento em habitação municipal é dependente de repasses federais e estaduais. No entanto, em pesquisa mais recente, Rolnik (2013) questiona a posição de dependência dos municípios para promoção de políticas habitacionais. A autora defende que é possível explorar melhor a base tributária e o limite de endividamento para financiar iniciativas locais em habitação. O posicionamento do presente estudo é mais afinado com a literatura de finanças e com o orçamento público, que entende que para todo o recurso não vinculado, ou seja, aquele que ainda não esteja comprometido no pagamento de despesas; há muita disputa política para seu direcionamento (SCHNEIDER, 2005). O que significa que os grupos de pressão teriam que estar todos alinhados com a luta por moradia, para garantir que a receita adicional seja destinada à habitação.

Portanto, segue-se com a premissa inicial. Se, então, os municípios são dependentes dos programas federais para investirem na habitação, como o gasto municipal varia conforme as mudanças e incentivos das políticas públicas federais? Esta é a primeira questão da pesquisa. Sobre este ponto, existe o argumento da substituição de iniciativa local pelas federais,

principalmente a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014). A presente pesquisa concorda e corrobora com este argumento, mas inclui uma nova variável para discuti-lo. Os repasses federais em habitação custeiam majoritariamente as obras incidentes, ou seja, tudo que é edificado dentro dos “muros” do condomínio ou loteamento. No entanto, sabe-se que nem todo empreendimento ocorre sobre solo previamente servido de infraestrutura (saneamento básico, eletricidade, asfaltamento), também denominadas de infraestrutura não incidente que recaem sobre a função urbanismo, mas são complementares ao investimento em habitação. Deste modo, esta pesquisa propõe que a despesa em urbanismo sirva de *proxy* da iniciativa municipal em habitação, a fim de testar, sob outro aspecto, o argumento da paralisia municipal diante da disponibilidade de recursos federais.

Seguindo a investigação sobre o investimento municipal em habitação, deve-se considerar que muitos são os programas habitacionais disponibilizados pelos governos estaduais e federal ao longo dos anos, em linhas de atuações e repasse de recursos em diferentes volumes. Entretanto, qual é o arranjo federativo para o financiamento da política de habitação? Qual o peso de cada ente da federação no financiamento da despesa municipal em habitação? Visto que a base nacional sobre finanças públicas municipais não separa as despesas segundo fonte de financiamento, seria muito difícil realizar um estudo que compreendesse o universo de municípios brasileiros. Esta pesquisa procura contribuir com respostas àquelas questões a partir do estudo da despesa em habitação em três municípios específicos: Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão, que representam municípios de pequeno, médio e grande porte.

A partir deste panorama, a presente dissertação tem como objetivo explorar a relação federativa no investimento municipal em habitação. Para responder as questões relativas à simbiose entre o investimento municipal e federal em habitação, a possibilidade do uso da despesa em urbanismo como *proxy* da atividade local em habitação e caracterização à despesa em habitação, abordou-se os dados da despesa em habitação quantitativamente, sobre o universo dos municípios brasileiros, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2015.

Enquanto para responder as questões relativas ao peso dos entes federativos no financiamento do investimento em habitação, foram estudadas qualitativamente três cidades do estado de São Paulo, no período compreendido entre 2008 e 2015. O recorte no estado de São Paulo deve-se ao fato de que, juntos, os municípios são os que mais investem em habitação (mesmo excluindo a capital).

Os resultados da pesquisa contribuem para a ampliação da compreensão sobre as características do investimento municipal em habitação, demonstrando que existe importante

cooperação federativa para a viabilização de empreendimentos habitacionais, sendo o tesouro municipal a menor fonte de investimento, revelando dependência externa de recursos.

Este trabalho contém quatro seções, além da introdução. A primeira seção contém um breve apanhado histórico sobre o modelo de política pública de habitação brasileiro, abordada de maneira a compreender quais fatos e forças agiram sobre o desenho da política para que ela contenha os contornos atuais. A modelagem da política é explorada do ponto de vista do financiamento, acesso e provisão. Estes três pontos são relevantes e introdutórios para a compreensão pragmática dos modelos dos programas de habitação mais atuais, que serão apresentados na seção seguinte, e estão na raiz da questão da relação federativa para a política de habitação.

A seção três contém, primeiramente, o arranjo normativo da política de habitação atual que apresenta, principalmente, o papel reservado a cada ente da federação para a habitação. Em seguida, apresentam-se os argumentos presentes na literatura sobre federalismo, descentralização, coordenação federativa, com foco na política pública de habitação e discutidos com dados empíricos de dois grandes programas habitacionais mais atuais.

A metodologia da pesquisa encontra-se na seção quatro, que discorre sobre o desenho metodológico, sobre a escolha da base de dados e dos casos estudos. Também apresentam os indicadores utilizados na pesquisa quantitativa e qualitativa, bem como retomam-se as hipóteses que foram testadas.

Os resultados da pesquisa estão registrados na seção cinco. Na primeira parte, encontram-se os resultados da pesquisa quantitativa; e na segunda parte qualificam-se os três municípios estudados em todo o seu contexto e apresenta-se, ano a ano, a despesa em habitação e urbanismo, discutindo a destinação de seus recursos e suas fontes de financiamento.

Por fim, são feitas as considerações finais da pesquisa, resumindo os resultados obtidos e reforçando os argumentos defendidos ao longo da dissertação. Também é nesta seção que se encontram as hipóteses geradas por este estudo, a agenda de pesquisa e as principais contribuições deste trabalho. E, finalmente, apresentam-se as Referências que indicam a base utilizada no desenvolvimento desta pesquisa, seguido pelos Apêndices, incluindo material pesquisado sobre os temas-chave da pesquisa, em que constam dados e informações adicionais relevantes.

2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Existem duas formas de abordar a Teoria das Finanças Públicas, segundo Musgrave (1974). Uma delas é por meio da teoria normativa ou ótima do setor público, que *estabelece regras e princípios para uma gestão eficiente da economia pública*. A outra, é a sociologia da política fiscal que permite “explicar por que estão sendo seguidas as políticas existentes e prever as que serão seguidas no futuro” (MUSGRAVE, 1974, p. 24). Fabrício Augusto de Oliveira (2009) entende que a abordagem da sociologia da política fiscal sobre o Estado permite

(...) explicar e compreender por que ele atua de uma e não de outra maneira, as forças que influenciam suas decisões e as conseqüências que essas acarretam para o próprio sistema. [...] identificar as forças econômicas, políticas, sociais, que influenciam as decisões do Estado, em cada momento histórico, bem como os determinantes de suas estruturas de receitas e de gastos, considerando que essas se traduzem em ônus e bônus para os setores que os pagam e os recebem, refletindo e espelhando, portanto, aquelas decisões. (OLIVEIRA, 2009, p. 5)

Esta seção descreve a trajetória da política de habitação no Brasil, por meio da leitura de Oliveira (2009) sobre a abordagem da sociologia da política fiscal de Musgrave, a fim de explicar por qual razão as políticas habitacionais são exatamente como são. Para tanto, apresentam-se os fatos relevantes da história que moldaram o modelo de promoção de habitação no Brasil atual, enfatizando o papel reservado aos municípios ao longo do tempo. Os grandes marcos institucionais e programáticos estão registrados, ressaltando os diversos modelos de focalização, financiamento e provisão, a fim de discutir como os diferentes arranjos das políticas habitacionais conformam a atual relação federativa para o financiamento e implementação das políticas habitacionais. Para tanto, o primeiro tópico contém um breve histórico da política de habitação no Brasil. Em seguida, estão dispostos os principais pontos sobre o modelo de financiamento, provisão e a forma de acesso à política de habitação brasileira.

2.1 A trajetória da política pública de habitação

O primeiro marco da atuação federal em política pública de habitação foi a criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946¹, durante o governo do presidente Dutra. O Brasil presenciava um aumento no déficit habitacional devido ao crescimento das massas urbanas,

¹ Fundação Casa Popular criada através do Decreto-Lei n° 9.218, de 1° de maio de 1946.

que, cada vez mais, estavam ligadas ao Partido Comunista desde o golpe de 1930. Esta movimentação representava uma ameaça às oligarquias. Nesse sentido, o objetivo político da FCP era demonstrar que o governo central era solidário com o problema popular e comprometido com a sua resolução (AZEVEDO, 1988), e, também, mediante a promessa da casa própria, para ganhar o apoio das classes mais pobres e legitimidade.

A atuação inicial da fundação era apenas a construção de novas unidades habitacionais (UH). Com a instituição do Decreto Lei nº 9.777, em setembro de 1946, seu campo de atuação foi ampliado, abrangendo a habitação rural e urbanismo, bem como saneamento básico, energia elétrica e assistência social. Também passou a atuar em correção de falhas de mercado, disponibilizando linhas de crédito para financiamento de indústria de material de construção, de estudos para o barateamento de construção, financiando a produção de casas populares para venda ou locação, e estudos de melhores tipologias construtivas para a realidade do público alvo (art. 1º). A ampliação do alcance da FCP foi mitigada com a Portaria nº 69, de 23 de maio de 1952, devido ao entendimento de que a instituição não tinha capacidade para se inserir em diversas áreas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

A FCP tinha grande autonomia de gestão e sua fonte de financiamento principal era o orçamento geral da união (OGU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)² recolhido pelos estados e transferidos para a FCP. Dessa maneira, o arranjo para seu financiamento implicava em renúncia fiscal por parte dos estados e renúncia de capital por parte dos municípios. Devido à falta de incentivo político para tal colaboração, os estados pararam de transferir o ITBI para a fundação, o que comprometeu significativamente a fonte de financiamento da FCP (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

O cofinanciamento federativo estendia-se para a implementação da política, no qual o município deveria doar terreno (quando possível) e garantir a infraestrutura básica (saneamento, iluminação, asfaltamento, abastecimento de água). A prioridade técnica de alocação de recursos destinava-se para as cidades que pudessem garantir maior contrapartida financeira e de serviços e que tivessem doado terreno (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Em outras palavras, a distribuição dos recursos da FCP era condicionada à capacidade financeira dos municípios como critério de seleção, e assim segue até os dias de hoje, como é descrito nas próximas seções.

Do ponto de vista quantitativo da implementação, os resultados da FCP foram insignificantes com relação aos programas sucessores, produzindo-se em média 900 UHs por ano (AZEVEDO; ANDRADE, 1982) a um custo muito alto. Do ponto de vista do

² Na época, não se chamava ITBI, mas tinha a mesma finalidade de taxar a aquisição de imóveis, e por essa razão denomina-se aqui heurísticamente de ITBI.

financiamento, ocorreu um fracasso pela forte dependência de recursos orçamentários e por ser quase integralmente subsidiada, e, portanto, não havia retorno financeiro. Estes problemas foram corrigidos após sua extinção e criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). É importante ressaltar que a opção por sua extinção em detrimento de sua reforma esteve mais ligada ao interesse político do governo militar de 1964 em romper com a fundação que tinha sua imagem muito mais ligada ao governo anterior (AZEVEDO, 1988).

A criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão de obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.) (AZEVEDO, 1988, p. 110).

O BNH foi criado em 1964 no regime de empresa pública com a finalidade de regular as operações de financiamento à construção civil e tomada de crédito habitacional, bem como promover o saneamento básico. Em 1972, instituiu-se a Comissão Urbana de Recuperação Acelerada (CURA), com o objetivo de servir o solo urbano de infraestrutura e resolver questões de especulação imobiliária (ANDRADE, AZEVEDO, 2011, MARICATO, 1987, NETO, 2010 *apud* BATISTA, 2014). Novamente, o órgão responsável por resguardar a política de habitação também passou a promover política urbana.

No mesmo ano, criou-se o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que é apresentado em mais detalhes na próxima seção. Dois anos depois, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que é a base da sustentabilidade do financiamento de políticas habitacionais até hoje. Não foi a primeira vez na história que a habitação esteve ligada a uma classe social, enquanto no BNH financiavam-se projetos com recursos advindos do trabalho formal; antes da FCP, a promoção da habitação esteve ligada aos Institutos de Aposentadoria e Pensão. Essa forma de captura de fundo vinculado a um estrato social sofreu suas consequências que são exploradas adiante.

Havia outro mecanismo para além do FGTS que conferiu estabilidade às operações do SFH guardadas pelo BNH: a Unidade Padrão de Capital (UPC), espécie de moeda que corrigia os valores do financiamento de forma diferenciada. Esse mecanismo é muito utilizado até os dias de hoje nos financiamentos habitacionais na América Latina, para garantir que a inflação não afete a capacidade de liquidez dos credores, tornando os financiamentos mais seguros para ambas as partes.

Outro ponto relevante desse período foi a criação das Companhias de Habitação (COHABs), vinculadas ao BNH, empresas mistas sob controle estadual ou municipal, pelas quais as políticas habitacionais para as classes mais pobres eram implementadas, a custo reduzido, pois anulavam o lucro do incorporador (AZEVEDO, 1988). De modo geral, o BNH orientava os investimentos e implementava as políticas habitacionais através das COHABs.

As COHABs eram principalmente estaduais e, portanto, ao longo dos vinte e dois anos de existência do BNH, o governo federal foi o principal formulador e financiador, enquanto os governos estaduais os principais implementadores. E a política de habitação manteve-se como subsídio direto à demanda, combinado com o financiamento da construção civil pública e privada, como era no período FCP.

Esse *modus operandi* da habitação findou-se em 1986 com a extinção do BNH. O conjunto do sistema resultou em redução significativa do déficit habitacional da classe média, porém não atingiu as camadas mais pobres da população (ROYER, 2010) pelas razões que são apresentadas em maior profundidade no próximo item.

Nos anos seguintes, a habitação perdeu intervenção estatal, criando-se um vácuo de investimentos significativos e sistêmicos no setor. Essa retração de investimentos estatais esteve diretamente relacionada à retração econômica do período, caracterizada pela alta inflação, o que impedia a sustentabilidade dos investimentos de longo prazo. Como descrito a seguir, houve iniciativas de programas federais que não obtiveram sucesso pela instabilidade econômica e política.

(...) o governo federal lançou, em 1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Apesar de sua grande importância (comparado ao baixo número de unidades financiadas pelas COHABs), o Programa não alcançou suas metas, pois, além da alta inflação do período, não tinha uma política e uma gestão bem definida (MOTTA, 2011, p. 6).

A partir dessa limitação de investimentos federais e pelo fortalecimento dos governos locais em razão da descentralização de recursos prevista na Constituição de 1988, os municípios passaram a ser protagonistas no desenvolvimento de políticas habitacionais (CARDOSO, 2001). Essas foram principalmente no sentido de regularização fundiária, dado seu baixo custo financeiro e político (AZEVEDO, 1993 *apud* CARDOSO, 2001, p. 114).

Em 1988, foi criado o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), financiado com recursos do FGTS e com público beneficiário de famílias que recebiam até 5 salários mínimos

(s.m.). Este tinha por objetivo criar 245 mil UHs em 180 dias, porém não cumpriu sua meta (MOTTA, 2011, p. 7).

Em 1994, o Programa Habitar Brasil foi criado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o intuito de melhorar as condições de habitação e urbanismo de áreas de risco e assentamentos precários, tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como agente implementador. Entretanto, com tamanhas exigências legais para a captação dos recursos, poucos municípios conseguiram implementá-lo (MOTTA, 2011).

Por fim, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que disponibilizou recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Novamente, o programa atingiu apenas a classe média, não reduzindo o déficit habitacional das classes mais carentes.

A partir do lançamento do PAR, iniciou-se o uso massivo da promoção de habitação com o arranjo institucional em que a Caixa era o agente operador, com produção pelas empresas da construção civil e poder público municipal como implementador. Neste modelo, o subsídio é oferecido direto à demanda e o contrato estabelecido com o beneficiário se dá em forma de *leasing*.

Um ponto relevante do período pós-BNH foi a instabilidade institucional da política de habitação, a qual foi alocada em ministérios distintos a partir de 1985, como podemos verificar na Tabela 1. Essa instabilidade reflete a inconsistência das ações no setor ao longo da década em questão, que não consolidou políticas sustentáveis ao longo do tempo.

Tabela 1 – Alocação institucional da política de habitação federal até 2002

Ano	Órgão
até 1985	Ministério do Interior
1985	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
1987	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
1988	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
1989	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária - Ministério do Interior
1995 até 2002	Secretaria de Política Urbana - Ministério do Planejamento

Fonte: Arretche (1996).

Em 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26/2000 que reconhece a moradia como direito social. A entrada no século XXI marcou a reestruturação institucional da habitação. Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes para a política urbana, regulamentando os capítulos concernentes da Constituição.

Para conferir maior legitimidade, e colocando definitivamente a habitação e urbanismo na agenda governamental, o Ministério das Cidades (MCidades) foi criado em 2003, contendo a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) e Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU). A alocação destes setores em um mesmo ministério é resultado de um movimento incremental iniciado desde a FCP, quando a habitação caminhava em paralelo com o urbanismo, mesmo sendo complementares.

Nos anos seguintes, foram aprovadas a nova Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHAB), que são apresentados na próxima seção. Todos esses avanços estão intimamente ligados ao movimento de reforma urbana nascido em 1985, que se consolidou no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) depois da aprovação do texto constitucional.

O ano de 2005 trouxe outra conquista para o movimento de reforma urbana com a aprovação do Projeto de Lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu respectivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tramitou 13 anos no Congresso Nacional (ROLNIK; NAKANO, 2009). O sistema marca a retomada da Habitação de Interesse Social (HIS) na agenda governamental, bem como a retomada de investimentos vultosos ao setor.

*

Antes de prosseguir cronologicamente, faz-se necessário recapitular a trajetória da política de habitação à luz dos eventos macroeconômicos. Historicamente, uma característica tem marcado a política pública de habitação: sua finalidade social e de promoção do crescimento econômico. Nesse sentido, deve-se conciliar o acesso ao direito à moradia com seu papel macroeconômico – de aquecimento do setor imobiliário e construtivo, com a geração de emprego e renda. Sob esta perspectiva, pode-se distinguir três grandes períodos da política de habitação no Brasil que acompanharam os diferentes períodos econômicos: 1964-1986, 1987-1999 e 2000-2014³.

O primeiro período da habitação (1964-1986) ocorreu durante o milagre econômico, marcado pela criação do SFH, do BNH e do FGTS em 1964, que juntos conferiram investimentos vultuosos ao setor. O nascimento dessas institucionalidades esteve diretamente ligado à reforma do sistema financeiro prevista no Programa de Ação Econômica do Governo

³ Divisão temporal presente nos trabalhos de Rodrigues e Moreira (2016) e Cardoso e Jaccoud (2005).

(PAEG), resultando em crescimento econômico e da construção civil no país (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

No período compreendido entre os anos de 1987 e 1999, considerado a segunda fase da habitação, houve retração de investimento, dado o contexto de inflação, principalmente até 1994, e a desaceleração da economia. A partir de 1994, a agenda governamental estava muito mais centrada na reforma metainstitucional e na implementação da agenda liberal do que necessariamente na promoção de bem-estar social.

A entrada no século XXI coincidiu com a volta da habitação na agenda estatal, ao passo que a economia se estabilizou, voltou a crescer, e a promoção do estado de bem-estar social foi retomada na agenda política do governo federal. Com a criação do SNHIS, pela primeira vez, um programa de habitação federal de algum nível de expressividade esteve desatrelado de um plano de crescimento econômico, lançado de forma autônoma pelo setor habitacional.

A autonomia da política de habitação em relação à política macroeconômica não durou muito tempo. Em 2009, houve o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) dentro da linha de investimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Habitação. Este lançamento, que acabou por esvaziar os investimentos no SNHIS, gerou descontentamento na comunidade epistêmica, principalmente entre os membros do movimento de Reforma Urbana, que contestam, principalmente, o lançamento do PMCMV antes da aprovação no novo PlanHab, que viria a ser sancionado meses depois.

A razão para alocar aquele que seria o principal programa de habitação do país dentro de um programa de aceleração da economia, está justamente na sua priorização na agenda governamental.

Em 2004, quando da realização do Fórum Urbano Mundial 2, em Barcelona, o Ministério das Cidades produziu o documento **“O Desafio de Implementar Cidades para Todos”**. Conhecido também como “Tese de Barcelona”, o documento traz um diagnóstico do desenvolvimento urbano no país e apresenta os primeiros resultados obtidos pelas ações do Ministério recém-criado, além de lançar um desafio. O desafio era desenvolver um acordo internacional para que os investimentos em saneamento e habitação fossem excluídos do conceito de dívida para efeito dos cálculos do superávit primário dos países pobres, devedores e em desenvolvimento. Infelizmente o acordo internacional não aconteceu. Entretanto, a certeza de que a exclusão dos investimentos em habitação do superávit primário se fazia necessária fez com que o governo brasileiro adotasse essa medida a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL, 2010, grifo do autor)

Atualmente, as principais ações federais em habitação estavam atreladas ao PMCMV, pelos motivos anteriormente expostos. Mais detalhes sobre os programas vigentes são

apresentados ao longo do trabalho. O modelo da política pública de habitação continua priorizando o financiamento habitacional, com subsídio direto à demanda, com construção pelo mercado e implementado por entes subnacionais, como eram no BNH, porém com inovações, como são apresentados a seguir.

2.2 Modelagem da política pública de habitação: financiamento, provisão e acesso

Este tópico dedica-se a revisar o modelo de financiamento, provisão e acesso da política habitacional brasileira. Primeiramente, é apresentado o modelo de financiamento para elucidar as origens dos recursos aplicados nas políticas de habitação e suas implicações nos resultados das mesmas. Em seguida, é exposto seu arranjo de prestação do serviço de habitação, ou seja, o modelo de provisão, discutindo os atores envolvidos e distribuição de responsabilidades. Por fim, apresenta-se a forma de acesso que delimita quem pode acessar a política de habitação e sobre quais condições⁴.

2.2.1 Modelo de financiamento

Compreender o financiamento da habitação é também abrir a *matrioska* financeira do Brasil⁵. Em primeiro lugar, deve-se saber que existe um Sistema Financeiro Nacional⁶ (SFN): um conjunto de instituições e instrumentos financeiros que possibilitam a transferência de recursos entre agentes superavitários e deficitários (definição do Banco Central Nacional - BACEN). Do SFN, fazem parte todas as instituições financeiras, públicas e privadas, bancárias ou não bancárias. O sistema é normatizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e supervisionados pelo BACEN e Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O SFN contém o Sistema Financeiro da Habitação⁷ (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário⁸ (SFI).

O SFI surge no contexto privatista na década de 1990, propondo-se a quebrar o paradigma do financiamento habitacional lastreado em poupança voluntária e compulsória, criando um novo *funding*, baseado em um conjunto de títulos imobiliários⁹, também alegando a falência do

⁴ Essa forma de análise de política pública tem como base o trabalho da Prof^a Dr^a Maria Luiza Levi da Universidade Federal do ABC, sobre a política pública de saúde, utilizado em sala de aula.

⁵ Pode-se considerar as finanças brasileiras uma *matrioska*. Podemos utilizar esta metáfora, pois o Sistema Financeiro Nacional contém vários subsistemas financeiros.

⁶ O SFN foi criado pela Lei nº 4.595, em 31 de dezembro de 1964 pelo presidente Castelo Branco.

⁷ O SFH foi criado pela Lei nº 4.380, em 21 de agosto de 1964, pelo presidente Castelo Branco.

⁸ O SFI foi criado pela Lei nº 9.514, em 20 de novembro de 1997, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁹ Títulos imobiliários como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI), Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), Debêntures, as Letras Hipotecárias e as Cédulas de Crédito Bancário.

modelo de financiamento do SFH (ROYER, 2011). No entanto, como bem ressaltado por Salvador (2010), a sustentabilidade do capitalismo financeiro é dependente do fundo público e, afinal, o SFI recorreu ao FGTS e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), para conseguir se sustentar¹⁰. Nesse sentido, atualmente, o SFH e o SFI operam de formas distintas, porém ambos usufruem do FGTS e do SBPE em diferentes proporções.

No tocante aos fundos, é importante ressaltar que o FGTS tem sido essencial para a habitação, o que explica em parte o insucesso no atingimento às camadas mais pobres da sociedade no passado, uma vez que se trata de fundo patrimonial de natureza privada, sob gestão pública, de caráter regressivo, com baixo potencial redistributivo (CARDOSO; JACCOUD, 2005), no qual apenas trabalhadores assalariados acessavam o recurso, que era restrito aos trabalhadores informais com renda familiar muito baixa.

O SFI, então, era muito mais distante da população com renda mensal de até seis salários mínimos, em que está concentrado o déficit habitacional do país. A forma de acesso ocorreu por meio de instituições financeiras privadas, e o público-alvo beneficiário eram pessoas de classe média e alta, sem limites de renda, sem limites para taxa de juros e sem limites para o valor do financiamento. Por não ter o ente público como operador e não atuar em habitação de interesse social, o SFI não é objeto deste trabalho.

Para as classes mais carentes, existe o SFH, operado pela Caixa, desde que o BNH fora extinto. O SFH contém a norma base para aplicação do fundo público em políticas habitacionais como o financiamento habitacional. O SFH prevê a porcentagem de recursos que será destinada aos diferentes tipos de habitação (que varia anualmente), as regras para financiamento habitacional para população de muito baixa renda, além de regulamentar o funcionamento institucional do sistema.

A lei do SFH tem sofrido alterações desde 1964. Desde então, foram criados fundos operantes em conjunto com o FGTS e SBPE, mas, principalmente, com a estabilidade econômica brasileira dos anos 2000, o SFH pode também contar com recursos de natureza fiscal a fundo perdido. A aplicação de recursos onerosos na política pública de habitação foi o marco para o atingimento da população de baixa renda. Não se trata apenas de recursos de natureza fiscal, provenientes do orçamento geral da união (OGU), mas principalmente de recursos onerosos do FGTS, provenientes do rendimento do mesmo (ROYER, 2009).

Além dessa inovação de captação de recursos onerosos do FGTS, a partir de 2003, foram criadas diversas leis de amparo ao financiamento habitacional a fim de criar um ambiente

¹⁰ A este respeito, ver ROYER, L. O. (2011). Sistema Financeiro Habitacional e Sistema Financeiro Imobiliário. In: Brasília: II Conferência do Desenvolvimento - CODE 2011 - 1º Circuito de Debates Acadêmicos.

seguro para concessão de crédito, tal como o Fundo Garantidor da Habitação (FgHab) que se responsabiliza pelo pagamento de inadimplentes. Outra inovação foi o arrendamento residencial, a partir de 1999, em que o imóvel é objeto de alienação fiduciária, conferindo maior confiança para o credor.

De forma simplificada, o SFH é a lei base que deve ser respeitada pelas políticas públicas de habitação. Como não é muito detalhada, os novos programas podem criar mais critérios para seu direcionamento e captar recursos de novas fontes. E mesmo as fontes antigas, como o FGTS, ainda são submetidas a novos critérios dados pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), que lançam notas periódicas com as decisões sobre a aplicação de seus recursos. Portanto, para compreender globalmente o financiamento da política de habitação, deve-se analisar em profundidade as publicações dos órgãos gestores de cada fundo que compõe o SFH.

Em suma, sendo ainda o FGTS o principal fundo da política de habitação brasileira e de origem privada, considera-se baixo o seu potencial redistributivo (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 242)¹¹. Apesar do direcionamento de recursos onerosos do mesmo, o maior salto em habitação do país se deu quando foram direcionados maior volume de recursos de natureza fiscal para a habitação, como ocorreu no PMCMV. Cabe também aos estados e municípios complementar o financiamento à política de habitação, podendo criar fundos direcionados e destinar recursos orçamentários.

Nos dias atuais, o FGTS tem sido a principal fonte de recursos para o acesso à habitação de mercado popular, o que faz bastante sentido segundo a análise sobre seu poder redistributivo. Para as camadas mais carentes, o FAR tem sido o principal fundo para o acesso à HIS, principalmente após sua nova modelagem à luz dos objetivos do PMCMV. Contudo, também existem outros fundos relevantes, como o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o FNHIS.

O FAR, que originalmente atendeu à classe média baixa, é mais relevante em resultados quantitativos em HIS do que o FNHIS, que foi amplamente discutido e pensado para o equacionamento do déficit habitacional para famílias de baixa renda. Esta discussão é aprimorada mais adiante.

¹¹ Os autores argumentam que o FGTS como principal *funding* da habitação tem baixo potencial redistributivo uma vez que está atrelado ao mercado formal, de natureza patrimonial, o que exige sustentação atuarial intertemporal, tornando-o, assim, pouco redistributivo para trabalhadores não formalizados ou com baixo poder aquisitivo (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 242).

2.2.2 Modelo de provisão

Em termos de provisão, desde o BNH, o governo federal optou por promover a Habitação de Interesse Social (HIS), principalmente via subsídio direto à demanda, para aquisição de unidades habitacionais novas, nas quais as empresas da construção civil são contratadas para a execução da obra, também recebendo subsídio, supervisionada por um agente financeiro e com o poder público, organizando a seleção da demanda.

Em termos lineares, o governo federal criou um programa, disponibilizando recursos a serem divididos no território, segundo alguns critérios pré-definidos. Os estados e municípios solicitam o recurso que priorizará quem dispuser de mais recursos como contrapartida. A partir da assinatura do convênio, o ente subnacional se responsabiliza pela seleção da demanda, enquanto o agente financeiro cuida da supervisão da obra do empreendimento.

Esse modelo, descrito de forma genérica (os detalhes variam por programa), foi o utilizado pelo PAR E PMCMV e garantiu bastante coordenação federativa, pois a aplicação do recurso é pré-definida e as atribuições dos atores também. A discricionariedade dos atores na implementação é restrita, como é descrito na próxima seção.

Sobre as empresas da construção civil serem as principais prestadoras deste serviço, dois pontos são relevantes: se por um lado, a construção civil tem impacto macroeconômico no nível de emprego e aquecimento da economia, por outro, há a corrida imobiliária para receber a fatia de subsídio na prestação deste serviço, que eleva o preço das unidades habitacionais (PAGANO *et al.*, 2015), tornando cada vez mais difícil o acesso à habitação fora dos programas habitacionais, dado o alto preço dos imóveis e taxa de juros.

Os entes subnacionais, principalmente os municípios, além de disponibilizarem recursos para conseguirem acessar aos programas de habitação federal, possuem papel fundamental na seleção da demanda para a HIS. Aqui encontra-se um trabalho transversal entre a assistência social e a habitação, pois as prefeituras devem manter um cadastro de demanda e priorizá-las segundos os critérios federais e municipais. Esse trabalho não existe para a habitação de mercado popular, onde o beneficiário procura diretamente o agente financeiro que analisa seu perfil e administra a concessão de subsídio.

Um papel não tão explícito dos municípios para a provisão da habitação é a garantia de infraestrutura urbana para os novos empreendimentos. É uma contrapartida exigida principalmente pelo PMCMV, que trouxe novas regulamentações sobre o assunto, cada ano com maior nível de detalhe, e uma portaria de 2013 inaugurou a obrigação de que a infraestrutura esteja disponível até a data de entrega das UHs aos beneficiários. Outro avanço

do PMCMV foi a exigência de que o terreno do empreendimento estivesse regularizado. Esse custo não incidente à obra, ainda é pouco explorado empiricamente, mas possui impactos relevantes no tocante ao financiamento da habitação, pois não se trata apenas da construção da UH.

2.2.3 Modelo de acesso

Tratando-se da forma de acesso à política pública de habitação, o primeiro ponto é que esta não possui caráter universal, portanto é restrita ao público direcionado. A forma de acesso é diferente para cada faixa de renda familiar e as regras costumam ser muito próximas, mesmo em diferentes modalidades de oferta habitacional (aquisição de UH, oferta de lote, oferta de material).

Famílias com renda acima de quatro salários mínimos, enquadram-se no sistema de habitação de mercado popular¹². A família interessada deve procurar o agente financeiro ou uma construtora cadastrada no programa habitacional para solicitar o subsídio, com valor variável, segundo sua renda familiar. Não há participação do ente público nesta transação.

Esse modelo de acesso é chamado de financiamento direto à demanda, praticado extensamente na América Latina como forma de promoção de política habitacional. No Brasil, o modelo foi consolidado no Programa Carta de Crédito, criado no final da década de 1990, existente até os dias de hoje sob nome de Programa Carta de Crédito Individual (CCI), para a habitação popular (ROYER, 2010). O financiamento direto à demanda é praticado fora do CCI quando na modalidade de HIS, enquanto que para famílias com renda mensal de até três s.m., o financiamento direto à demanda ocorre mediante participação do beneficiário em sorteio realizado e organizado pelo poder público (como no PMCMV, COHAB, etc.). Portanto, o acesso se dá por meio de cadastro municipal, comprovando o perfil do beneficiário, que só receberá o benefício se for sorteado, a menos que haja um programa de reassentamento ou urbanização, porém já existe uma lista das pessoas que devem ser beneficiadas.

E, por fim, pode-se acessar à política de habitação por meio de associações da sociedade civil, que recebe o recurso público e faz sua gestão, definindo a demanda e o projeto no qual será utilizado o recurso. Neste caso, a entidade é responsável pelas escolhas de demanda e projeto do empreendimento, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pelos programas.

¹² Habitação de mercado popular é aquela destinada à população com renda familiar mensal maior que 4 e menor que 10 salários mínimos.

2.3 Considerações parciais

Esta seção apresentou sumariamente os principais fatos históricos e estruturas da política de habitação do Brasil, com o objetivo de compreender como o contexto e as escolhas no tempo conformaram o modelo de política pública que temos hoje no setor habitacional e como ele determina a interação entre os entes federativos. A Tabela 2 apresenta a evolução da política de habitação quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento. Este sumário é relevante como forma de introduzir o tema da próxima seção.

Tabela 2 – Evolução da política de habitação quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento

Antes de 1988 ¹	CF de 1988 ¹	Anos 1990 ^{1 2}	Anos 2000 ³
- Centralização decisória e financeira da U por meio da agência federal (BNH); - Extinção do BNH (1986), a política passa por diferentes ministérios até os anos 1990; - Descentralização da implementação para agentes promotores (E e M e COHABs locais e assemelhados), que detinham alguma autonomia de implementação dos programas; - Financiamento: FGTS.	- Estabeleceu competência federal exclusiva para definir normas gerais; - Competências comuns com estados e municípios; - Não alterou o padrão anteriormente centralizado de formulação e gestão das políticas de desenvolvimento urbano ² ; - Financiamento: FGTS.	- Forte redefinição das funções do GF; - Programa federal de transferência da administração do FGTS; - Em período de vazio da política no nível federal, a política passa por diferentes órgãos do GF; - Iniciativas dispersas de habitação nos níveis estadual e municipal.	- Criação do SNH (2003); - PNH (2004); - Sistema nacional de habitação divide-se em SNHM e SNHIS; - Lei Federal (2005) cria o SNHIS e o FNHIS com conselho gestor; - GF: coordenador, gestor e formulador da PNH; E, DF e M: órgãos descentralizados; - Financiamento: recursos orçamentários e do FGTS; - Previsão de repasse de recursos mediante cumprimento de condicionalidades; - Elaboração do PlanHab (2008), sob coordenação do GFD.

Fonte: LOTTA; GONÇALVES; BITEMAN (2014, p. 10).

¹ Almeida (2000).

² Arretche (1996).

³ Lei de criação do SNHIS e FNHIS, Lei de criação do PlanHab.

U = União; GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FGTS = Fundo Garantidor de Tempo de Serviço; SNH = Secretaria Nacional de Habitação; SNHM = Sistema Nacional de Habitação de Mercado; SNHIS = Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; PlanHab = Plano Nacional de Habitação.

Tendo em vista a evolução da política de habitação sintetizada na Tabela 1.2 e os fatos expostos nesta seção, os principais pontos apresentados e que são retomados sobre outra perspectiva na seção seguinte são:

- A política de habitação entra na agenda governamental por duas principais razões: para conquistar o apoio popular, cumprindo sua função social e para aquecer a economia por meio do setor da construção civil;

- A política de habitação é estratégica para o desenvolvimento econômico do país, portanto, a flutuação dos investimentos no setor é muito sensível aos eventos macroeconômicos;
- O movimento de reforma urbana teve um papel relevante no pós-democratização, conseguiu pautar a criação de um SNHIS, que não conseguiu sustentar-se como regra para promoção de habitação, diante da possibilidade de programas que envolvessem mais o mercado;
- O protagonismo dos entes subnacionais mudou do governo estadual como principal agente implementador, até os anos noventa, para municipal, a partir dessa década. Dessa forma, as cidades se responsabilizaram tanto pela implementação como pela complementação do financiamento;
- O governo federal ainda é o principal formulador e procura em seus programas manter alta coordenação federativa nos programas habitacionais. Esses detalhes são apresentados na próxima seção.

3 ARRANJO NORMATIVO E FEDERATIVO PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é também conhecida como Constituição Cidadã ou Constituição Democrática, dado seu caráter afirmador de direitos. O direito à moradia foi afirmado como direito social nos anos 2000, por força da Emenda Constitucional nº 26, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário desde a sua adoção pela Organização das Nações Unidas, em 1948 (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Desde 1988, mesmo antes de adquirir o *status* de direito social, a política pública de habitação tem sido financiada de forma compartilhada e implementada de forma descentralizada. Conforme descrito no artigo 23, inciso IX, é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. No entanto, cabe apenas à União, legislar sobre as diretrizes para a habitação e desenvolvimento urbano (Art. 21, XX).

A presente dissertação tem como objetivo analisar o investimento municipal na política de habitação, partindo da premissa que os municípios dependem da transferência de recursos. Para tanto, faz-se necessário discutir a relação federativa no financiamento e na provisão da política de habitação. Essa questão de pesquisa emergiu da lacuna apresentada pelos trabalhos anteriores no âmbito da política de habitação, que exploram diversos aspectos da implementação de políticas habitacionais, tangenciam a discussão financeira e orçamentária relativa à política de habitação, criam hipóteses relacionadas ao gasto no setor, mas não apresentam empiricamente o investimento em habitação municipal.

Assim, para compreender a atuação municipal no setor da habitação, é necessário previamente conhecer as escolhas federais concernentes a esta política, e o que compete ao poder local prover em questão de habitação. Para tanto, a presente seção apresenta as legislações e programas concernentes, bem como a pactuação federativa para a provisão da política pública de habitação no Brasil. Também, são expostas as descobertas, hipóteses e discussões levantadas pela literatura que deram origem à questão de pesquisa da dissertação, bem como as contribuições prévias para a resposta da mesma.

Espera-se que ao final da leitura, conhecendo o que já está determinado em nível federal, haja embasamento para considerar, de forma crítica, os resultados da análise do investimento municipal em habitação que é apresentada na seção quatro, a partir do entendimento da distribuição de recursos e responsabilidades na política de habitação.

3.1 Arranjo normativo para política de habitação

Antes de iniciar o debate teórico sobre os efeitos do arranjo federativo para o investimento municipal em habitação, é importante elucidar o arranjo normativo concernente e como eles conformam o investimento e implementação municipal da política de habitação. São eles: PNH, PlanHab e Estatuto das Cidades.

3.1.1 Estratégias de longo prazo: PNH e PlanHab

Ao tratar da PNH e do PlanHab, faz-se necessário apresentar sumariamente o Projeto Moradia, documento encomendado pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), nos anos 2000, pois as suas propostas foram base para o programa de governo e para a criação de algumas institucionalidades. O projeto abrange três dimensões:

1. Gestão e controle social: com a criação do Sistema Nacional de Habitação, que seria de responsabilidade das três esferas federativas e centralizado no Ministério das Cidades e da Habitação (à época, apenas uma idealização do Projeto Moradia).
2. Projeto financeiro e urbano-fundiário: que seria provido pelo Fundo de Moradia e Agente Financeiro, nos três níveis federativos, com recursos provenientes do FGTS e pelo OGU tendo a Caixa como operadora do fundo. Também existiria a Agência Nacional de Regulamento do Financiamento Habitacional; e
3. Enfrentamento da questão dos programas habitacionais de forma descentralizada e adaptada às realidades locais.

Assim, em 2003, foi criado o MCidades, fruto dos encaminhamentos feitos pelo Projeto Moradia. E, no ano seguinte, instituiu-se o Conselho das Cidades para deliberação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). No âmbito dos Conselhos Municipais das Cidades, já foram organizadas seis conferências para tomada de decisões referente às políticas habitacionais nacionais. A primeira conferência teve como encaminhamento garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e o acesso universal à moradia digna, combatendo a segregação social. A segunda conferência retomou um dos pilares do Projeto Moradia e encaminhou a realização de políticas públicas habitacionais baseadas na gestão democrática, participativa e com controle social. A terceira conferência teve como principal discussão a necessidade da criação da PNH, do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política de Regulação Fundiária. A quarta conferência aprovou a criação de conselhos gestores nas três esferas federativas. E, por fim, a quinta conferência, elencou as prioridades do

MCidades, bem como o aprimoramento da qualidade da HIS e inclusão de planos pós-ocupação (BATISTA, 2014).

Nos anos seguintes, prosseguiu-se com a reestruturação da habitação no Brasil, com a aprovação da Política Nacional de Habitação.

(...) a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano (MCIDADES, 2004, p. 27).

Os aspectos mais relevantes e ratificados pela PNH são a participação, o foco na população com menos de 6 s.m., a criação de fundos específicos nas esferas subnacionais e a integração entre desenvolvimento urbano e habitação. A criação do fundo por parte dos estados e municípios parte do entendimento que a prática é uma forma de resguardar o setor, mas, principalmente, de permitir a execução dos recursos de forma integrada com ações complementares à habitação.

Tendo como foco a população mais carente, na qual concentra-se o déficit habitacional, a política propõe que o financiamento imobiliário ocorra na forma de arrendamento social, em que as parcelas são subsidiadas e calculadas com base na renda do beneficiário e não no valor do imóvel, como ocorre no financiamento imobiliário de mercado.

Dentro da PNH, destaca-se o PlanHab, com o objetivo de planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos (BONDUKI, 2009), a partir de 2009. O PlanHab prevê ações articuladas entre os eixos: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias (BONDUKI, 2009). Nele, foram reafirmados os princípios do PNH da participação, do foco na população mais pobre, da concentração de recursos no FNNHIS e da articulação entre habitação e desenvolvimento urbano.

Os aspectos do PlanHab que interessam mais especificamente a esse trabalho são os relativos ao financiamento da política e do compartilhamento das atribuições entre os entes. Nesse sentido, o primeiro ponto a destacar é que o documento comporta todo o detalhamento da dinâmica do financiamento ao mutuário. O documento descreve o cálculo da composição do subsídio e das prestações, bem como a origem e destinação dos recursos. Nesse cálculo, há a

previsão de contrapartida média de 30% dos entes subnacionais, considerando as disparidades regionais.

O FGTS continua sendo a fonte principal de recursos e a proposta é a de utilizar todo o potencial de recurso não oneroso do fundo. Para manter sua sustentabilidade e para gerar confiança dos agentes financeiros, foi criado o FgHab, que é formado pela cobrança de uma taxa embutida nas parcelas do financiamento imobiliário.

Ao município, foi atribuída toda atividade de implementação, que aqui foram divididas nas seguintes categorias:

- Administrativa: criação de órgãos com atribuição específica, criação e manutenção de cadastro de beneficiários e de entidades com capacidade de autoconstrução;
- Governança: articulação horizontal e vertical;
- Participativa: criação e estímulo ao bom funcionamento dos conselhos;
- Financeira: melhoria da arrecadação de recursos próprios para aplicação em HIS; geração de recursos na forma de contrapartidas, complementando e garantindo, com aportes não-onerosos a política de subsídios; criação e manutenção de fundo local, alimentado permanente e de forma crescente;
- Planejamento: promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, elaborar projetos para promoção e construção de moradias priorizando a população de baixa renda.

De modo geral, tanto o PNH quanto o PlanHab confirmam o seguinte arranjo da política de habitação: o governo federal como principal formulador da política, o governo local principal implementador e a Caixa como agente operador. A provisão é feita pelo poder público e setor privado, isto é, com recursos públicos e execução das construtoras civis.

3.1.2 Legislação urbanística e política de habitação

Segundo a Constituição Federal, ao município coube a tarefa de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII). Esta incumbência é resultado do entendimento que o ator protagonista do desenvolvimento territorial é o município. Esse papel foi enfatizado no Estatuto das Cidades, lei que regulamenta os artigos nº 182 e 183 da Constituição.

Ambos os artigos fazem parte do capítulo referente à Política Urbana contido no Título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição. Dois pontos são fundamentais nestes artigos: o pressuposto do cumprimento da função social da propriedade, sob pena de Imposto Sobre a

Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; e obrigatoriedade da existência de Planos Diretores em municípios com mais de 50 mil habitantes. O Plano Diretor é central para o desenvolvimento de outros instrumentos de política urbana que podem gerar recursos para o município promover a Habitação de Interesse Social (HIS), além de combater a especulação imobiliária como veremos a seguir.

Os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal referentes à política urbana foram regulamentados pela Lei nº 10.257/2001 denominada de Estatuto da Cidade – lei discutida com a sociedade desde 1988. Um dos principais avanços do Estatuto da Cidade que tem efeito positivo sobre a política de habitação são os instrumentos de política urbana disponibilizados aos municípios. Dentre eles, merecem destaque:

- Instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor, que priorizam investimentos em determinadas regiões e regulamentam o parcelamento, uso e ocupação de solo, que pode ter efeitos sobre a especulação imobiliária, reduzindo o preço da terra;
- Institutos tributários e financeiros, como o IPTU, contribuições de melhoria e incentivos, bem como a outorga onerosa do direito de construir e alterar o uso, que aumentam a receita disponível;
- Institutos jurídicos e políticos como desapropriação, instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), regularização fundiária, concessão de direito real de uso, usucapião, entre outros, que têm efeitos redistributivos e de combate à especulação imobiliária.

A efetivação combinada desses instrumentos é primordial para que os municípios tenham respaldo legal para desenvolverem sua política de habitação. Instrumentos tais como o Plano Diretor e a demarcação de ZEIS são centrais para que os municípios façam frente à especulação imobiliária, que cria vazios urbanos e elevam o preço da terra. No entanto, instrumentos jurídicos e de planejamento não serão efetivados sem a implementação de institutos tributários e financeiros, principalmente o IPTU progressivo. É através da combinação dos instrumentos que os municípios conseguem baixar o custo da produção habitacional e, também, aumentar a receita disponível para o investimento no setor.

Por fim, é importante notar que existe uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 285/2008¹³ que propõe vinculação para política de habitação. A proposta foi aprovada na

¹³ Proposta conhecida como PEC Moradia digna é liderada pelo deputado Paulo Teixeira (PT) e contou com o apoio Ângela Amin (PP-SC), Aldo Rebelo (PC do B-SP), Arnaldo Jardim (PPS-SP), Fernando Chucre e Renato Amary (PSDB-SP), Luiz Carlos Busato (PTB-RS), Luiza Erundina (PSB-SP), Nelson Trad (PMDB-MS), Zezéu

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara, em março de 2009, e aprovada por unanimidade em forma de substitutivo na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em outubro de 2009, aguardando apenas a aprovação em plenário.

Segundo o substitutivo da PEC 285/2008, a vinculação seria feita nas seguintes proporções:

Art. 96. Durante o período de vinte anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, pelas respectivas leis orçamentárias anuais, recursos aos fundos de habitação de interesse social, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios em conformidade com o seguinte: I – na União: no mínimo dois por cento do produto da arrecadação dos impostos, das contribuições de intervenção no domínio econômico, das contribuições sociais, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social, a contribuição social para a previdência dos servidores públicos e a contribuição do salário-educação, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Constituição; II – nos Estados e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição; III – nos Municípios e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º. § 1º Não se aplica a vedação de que trata o inciso IV do art. 167 da Constituição ao disposto neste artigo. § 2º A parcela de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será calculada, mensalmente, sobre o produto da arrecadação dos impostos, das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, descontadas apenas as transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para fins de efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social. § 3º As parcelas de que tratam os incisos II e III do *caput* deste artigo serão calculadas, mensalmente, sobre os recursos respectivos, para fins de efetivação dos créditos aos fundos de habitação de interesse social do Distrito Federal, de cada Estado e de cada Município. § 4º Os recursos destinados na forma do *caput* deste artigo e seus incisos, mas não aplicados no exercício, assim como os derivados de acréscimos sobre a arrecadação estimada, serão levados a crédito dos fundos respectivos para emprego nos exercícios subsequentes. § 5º Os Municípios com menos de vinte mil habitantes ficam dispensados de instituir fundo de habitação de interesse social próprio, mantida a obrigatoriedade da destinação dos recursos previstos no inciso III do *caput* deste artigo para a função habitação.

3.2 Políticas públicas de habitação de interesse social criadas a partir de 2005

A base teórica que é apresentada no item seguinte contém referências nas quais os argumentos sobre os efeitos do federalismo e descentralização no setor da habitação se baseiam em observações dos resultados dos programas mais recentes. Nesse sentido, este tópico

apresenta as principais características dos dois principais programas¹⁴ vigentes no período analisado: o FNHIS e o PMCMV. A tabela a seguir relaciona de forma comparativa o objetivo, as exigências para acessar os recursos e o modelo de repasse dos mesmos.

Tabela 3 – Principais características dos programas FNHIS e PMCMV

Característica	FNHIS (2005)	PMCMV – FAR faixa 1 (2009)
Objetivo	Viabilizar para a população de menor renda acesso à terra urbanizada e habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.	Criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00.
Exigências para o convênio	Dispor de Plano local de habitação de interesse social (PLHIS); Conselho Municipal de Habitação; Fundo Municipal de Habitação; elaborar relatórios de gestão.	Não exige.
Modelo repasse	Fundo à fundo. Conselho municipal de habitação faz a gestão do recurso.	Diretamente à CEF, que faz gesto do recurso.

Fonte: Lei nº 11.124/2005 e Lei nº 11.977/2009.

Esse primeiro conjunto de características dos dois programas evidencia a diferença entre um programa alocado em um sistema social, como é o FNHIS, de um programa fora do escopo de um sistema. O objetivo do FNHIS é muito mais articulado no sentido de não pensar à habitação *strictu sensu*, mas também sua integração com a infraestrutura urbana e os serviços públicos. As ações orçamentárias federais relativas ao FNHIS são:

- a) Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamento precário;
- b) Apoio à produção ou melhoria da HIS;
- c) Apoio ao poder público para construção habitacional para famílias de baixa renda;
- d) Apoio à prestação de serviços de assistência técnica para a HIS;
- e) Apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
- f) Apoio ao fortalecimento institucional dos agentes integrantes do SNHIS.

Enquanto isso, as ações orçamentárias que correspondem ao PMCMV são:

- a) Subvenção econômica destinada à implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas (Lei nº 11.977, de 2009);
- b) Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

¹⁴ O FNHIS é o fundo do SNHIS. Aqui é chamado de programa, pois nas prefeituras é assim chamado, uma vez que o repasse do fundo gera ofertas habitacionais como os programas tradicionais.

O viés economicista do programa fica evidente na redação das ações, porque as mesmas se encontram na função encargos sociais, enquanto as ações do FNHIS fazem parte da função habitação.

Outra diferença entre os dois programas refere-se às atribuições dos municípios na implementação dos mesmos. As atribuições são apresentadas de forma comparativa na tabela a seguir.

Tabela 4 – Competências municipal na implementação do PMCMV e FNHIS

FNHIS	PMCMV
<p>No caso, o Conselho Municipal de Habitação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais; 2. Promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS; 3. Dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios; 4. Promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos; 2. Promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos incidentes sobre os imóveis e as operações de aquisição e alienação sem prévio arrendamento; 3. Providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos arquitetônicos, urbanísticos, complementares e de implantação de infraestrutura básica; 4. Adotar medidas em seu âmbito de atuação que contribuam para a celeridade do licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, bem como nas situações envolvendo concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento; 5. Aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; 6. Responsabilizar-se pela guarda e conservação do empreendimento após a conclusão dos imóveis e até a data de entrega dos imóveis aos beneficiários finais; e 7. Apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como de ZEIS; 8. Selecionar os beneficiários.

Fonte: Lei nº 11.124/2005 e Portaria nº 93 de 2010.

As diferenças entre uma política sistêmica e os programas isolados são bastante consideráveis. Primeiramente, o município enquanto entidade não é o responsável pela gestão do FNHIS, mas sim, o Conselho Municipal de Habitação. Todas as atribuições do conselho têm como princípio transversal a participação social, transparência e integração do projeto ao desenvolvimento da gestão da habitação.

As atribuições do município no PMCMV foram normatizadas em 2010, e já sofreram

algumas alterações, mas em essência, ainda são essas funções as registradas na Tabela 4. Aqui, os municípios fazem papel de viabilização do empreendimento, tanto burocrática quanto financeira. Nesse sentido, a participação em doação de bens, serviços e financeira tem principal função de viabilizar a execução do empreendimento habitacional, quando o valor para sua realização for superior ao possível de ser repassado pelo governo federal, uma vez que o valor é fixo e contabilizado por UH.

Tabela 5 – Possibilidades de aplicação de recursos do PMCMV e FNHIS

FNHIS	PMCMV
1. Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; 2. Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; 3. Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; 4. Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; 5. Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; 6. Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social.	1. Produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas e da infraestrutura incidente; 2. Requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas. 3. Assistência técnica; 4. Execução do Trabalho Técnico Social.

Fonte: Lei nº 11.124/2005 e Lei nº 11.977/2009.

Ao analisar a Tabela 5, em um primeiro momento, as possibilidades do uso do recurso dos programas são muito diferentes, no entanto, existem normativas além das leis originárias dos programas que demonstram outro ponto. A grande diferença entre os dois programas é que o MCMV é voltado exclusivamente para a construção ou requalificação da UH, enquanto o FNHIS permite o uso de recursos para um número maior de ofertas habitacionais.

O que é parecido e não declarado é o uso do recurso para infraestrutura não incidente e equipamentos públicos. Esta possibilidade é explícita no FNHIS, mas também existe no PMCMV – porém apenas quando o empreendimento supera 500 UHs. Neste caso, o município também tem a incumbência de elaborar o Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbano (RDD), e, se for apontado a necessidade de equipamentos públicos, o PMCMV destina o valor de 5% do contrato para a construção dos mesmos.

O FNHIS teve apenas três anos de funcionamento antes do PMCMV ser lançado. As portarias que regulamentam a execução do PMCMV acabaram também orientando algumas

ações da implementação do FNHIS. Existem pelo menos seis portarias estruturais do PMCMV e que ao longo dos anos fizeram muitas mudanças nas exigências em relação à infraestrutura.

Especificamente sobre o PMCMV e suas regras de implementação, faz-se necessário a observação de dois pontos. O primeiro relativo à distribuição das UHs no território. A fase 1 e a fase 2 do programa destinaram um determinado número de UHs e fixaram a distribuição por estados. No entanto, a distribuição das UHs dentro dos estados segue as seguintes regras de priorização:

- a) menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- b) existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia);
- c) implantação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade;
- d) devem ser implantados em municípios integrantes de territórios da cidadania, nos casos de municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes.

Ao final, a prioridade é para quem tem maior capacidade financeira, pois a UH terá menor valor quanto maior for a doação do município em bens, serviços e ter recursos economicamente mensuráveis. O FNHIS não tem uma lógica muito distante, ao passo que, apesar de não ter critérios como esse, fixa o valor da contrapartida para garantir a infraestrutura não incidente no início do contrato. Veremos mais adiante os efeitos dessas regras sobre a adesão dos municípios.

3.3 Federalismo e autonomia municipal nos programas habitacionais

Por alguns anos, a literatura brasileira sobre federalismo entendeu que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos entes subnacionais muita autonomia, uma vez que ratificou a descentralização. Essa dissertação explora o argumento de Arretche (2012), que segue na contramão destes teóricos, e afirma que a descentralização não conferiu autonomia aos municípios, e que o governo federal ainda é tão centralizador quanto era antes de 1988.

Para Arretche (2008), esse processo de recentralização teve o propósito de construir patamares homogêneos de políticas públicas para estados e municípios, considerando-se a dificuldade de alguns municípios, durante os anos de 1990, de investirem em algumas áreas de políticas públicas. (LOTTA; GONÇALVES; BITEMAN, 2014, p. 6)

A autora enfatiza a distinção conceitual entre descentralização política, fiscal e de competências. O argumento central de Arretche explorado nesta dissertação é de que a descentralização de competências (*policy-making*) não pode ser adequadamente interpretada

como descentralização de autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy-decision-making*) (ARRETCHE, 2012, p. 147). Essa inferência baseia-se no entendimento de que implementar as políticas não implica necessariamente em decidir sobre o modo de como serão implementadas.

A autonomia decisória pressupõe a existência de graus de liberdade presentes nas normativas reguladoras das atividades a serem implementadas, bem como recursos monetários disponíveis para sustentar o exercício da discricionariedade dos atores na hora da implementação. Em acordo com Arretche (2012), não é possível afirmar que a autonomia está garantida pela descentralização fiscal e de competência, uma vez que para praticamente toda política pública de interesse subnacional existe uma regulamentação federal.

Nas palavras de Arretche, os governos subnacionais podem ter grande responsabilidade na execução de políticas públicas sob condições de elevada regulação e supervisão por parte dos governos centrais (2012, p. 150). Além do que, o grande número de competências designadas aos municípios vincula recursos orçamentários, restringindo os recursos disponíveis, para que o poder local defina suas prioridades de investimento (ARRETCHE, 2012). Adicionalmente, a Constituição, apesar de ter transferido a execução das políticas públicas para os entes subnacionais, manteve a prerrogativa de normatizá-las e financiá-las ao governo federal, que, no papel de financiador, detém recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais (ARRETCHE, 2012, p. 164).

Neste sentido, para viabilizar investimentos nas áreas de políticas públicas não vinculadas (como é o caso da habitação), as prefeituras recorrem ao estabelecimento de convênios¹⁵ com o governo estadual e federal, para acessar recursos disponibilizados por programas que contam com regulamentação própria, direcionamento da forma como o recurso deve ser aplicado e definição do papel do município na implementação dos mesmos. Os convênios pressupõem que os entes subnacionais, ao aderirem às políticas federais e estaduais, se comprometam a seguir o roteiro de implementação e de direcionamento do investimento preestabelecido, bem como garantir as contrapartidas eventualmente exigidas. Esse fenômeno é chamado de coordenação de políticas públicas.

De modo geral, a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (ARIZNABARRETA, 2001), o que, no caso das políticas sociais brasileiras, se concretiza com o governo federal

¹⁵ Aqui, o termo convênio é empregado para referir-se ao ato do ente subnacional recorrer a recursos de programas disponibilizados por entes superiores. Não necessariamente programas geridos no Sistema de Convênios (SICONV).

normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações. (LOTTA; GONÇALVES, BITELMAN, 2014, p. 5)

A coordenação de políticas públicas tem alguns efeitos relevantes. O primeiro deles é manter a identidade política do ente que descentraliza a execução da política em questão, garantindo que as propostas de seu mandato sejam concretizadas. O segundo efeito é que ao predefinir o modelo da execução da política, o ente regulador impõe constrangimentos à autonomia do ente subnacional, que depende desses recursos para investir nos diversos eixos sociais. E, por fim, a coordenação, no geral, auxilia a eliminação das desigualdades territoriais, por uniformizar o atendimento às demandas sociais.

Neste último efeito, encontra-se uma contradição onde se, por um lado, políticas homogêneas eliminam as desigualdades territoriais, uma vez que geram desenvolvimento em municípios que dispõem de pouca capacidade estatal, por outro, estes mesmos municípios podem não conseguir se conveniarem aos programas, políticas e sistemas estaduais e federais em decorrência da baixa capacidade estatal e financeira, dependendo do nível de regulação e de contrapartidas exigidas nos convênios.

O caso do FNHIS *versus* PMCMV é um exemplo deste conflito. O FNHIS tem uma estrutura normativa que permite ao poder público municipal maior discricionariedade para a aplicação dos recursos do que a do PMCMV que se restringe para a construção de novas UHs. Apesar de que para a implementação, o FNHIS não é fortemente coordenado, exige-se que o município tenha PLHIS, conselho municipal de habitação e fundo municipal de habitação para aderir ao sistema. Enquanto isso, o PMCMV muito coordenado em relação à implementação, não faz nenhuma exigência de instrumento relativo à habitação. A fim de compreender o efeito destas exigências nos municípios, solicitou-se ao MCidades dados sobre a adesão municipal dos dois programas e os resultados foram os descritos a seguir.

Entre os anos de 2005 e 2017, no total, 5.411 municípios solicitaram recursos do FNHIS. Deste número, apenas 1.876 conseguiram tais recursos, o que representa 36% do total de solicitantes. A principal causa do indeferimento da solicitação foi o não cumprimento da entrega dos três instrumentos requeridos pelo programa. Ainda que houve um esforço do MCidades em estimular o desenvolvimento destes instrumentos, com linhas de financiamento para desenvolvimento dos PLHIS, bem como a criação de uma plataforma para criação de um PLHIS simplificado e *on-line*. Ainda assim, o instrumento com menor entrega foi o PLHIS.

Não foi possível obter acesso à uma lista que discriminasse o número de municípios que solicitaram recursos do PMCMV e quantos entre eles efetivamente receberam recursos.

Contudo, segundo dados do MCidades, 3.663 municípios receberam recursos do PMCMV – faixa 1 (FAR), ou seja, 66% do total de municípios brasileiros, entre os anos de 2009 e 2017.

A base de dados sobre o FNHIS disponibilizada pelo MCidades apresenta o valor que os municípios deveriam dispor em contrapartida ao recebimento dos recursos do fundo. Esse dado é bem curioso, pois apresenta a seguinte frequência para o total das 1.876 que operaram com recursos FNHIS, registrada na tabela seguir.

Tabela 6 – Nº de municípios segundo % do contrato exigido em contrapartidas - FNHIS

% Contrapartida	f
= 00%	71
> 00% <= 05%	345
> 05% <= 10%	408
> 10% <= 20%	351
> 20% <= 50%	429
> 50% <= 80%	138
> 80% <= 100%	46
> 100%	82

Fonte: MCidades (2017).

É expressivo o número de municípios que deveriam garantir contrapartida correspondente a mais de 50% do valor repassado pelo FNHIS em relação ao total de conveniados. A Caixa disponibilizou apenas uma lista relativa aos contratos do PMCMV no âmbito do FAR que contém o valor da contrapartida dada pelos municípios em 1.455 contratos firmados¹⁶. Enquanto isso, apenas o PMCMV – FAR, do total de 1.455 contratos firmados entre os anos de 2009 e 2016 na CEF, temos a seguinte distribuição de frequência, conforme descrito a seguir.

É possível inferir mediante a Tabela 7, que as contrapartidas exigidas em contrato no PMCMV são muito menores do que as exigidas no FNHIS. Talvez essa discrepância explique a razão pela qual do total dos contratos no âmbito do FNHIS, 600 ainda não foram concluídos.

¹⁶ O número de contratos desta base de dados do MCidades não confere com o número de contratos disponibilizado pela CEF. Entretanto, como todas as bases foram solicitadas pelo Serviço de atendimento ao Cidadão Eletrônico (E-SIC), admite-se que as bases são fiéis, e a discrepância nos números de contrato deve-se a CEF somente disponibilizar os próprios contratos, não incluindo o que foi contratado no âmbito do Banco do Brasil.

Tabela 7 – N° de municípios segundo % do contrato exigido em contrapartidas - PMCMV

% Contrapartida	f
= 00%	1184
> 00% <= 05%	64
> 05% <= 10%	70
> 10% <= 20%	59
> 20% <= 50%	77
> 50% <= 80%	0
> 80% <= 100%	0
> 100%	1

Fonte: CEF (2017).

De um modo geral, tratando-se de gestão de políticas habitacionais municipais, uma crítica que diz respeito à ausência de autonomia municipal para promover programas habitacionais é recorrente na literatura¹⁷. Essa crítica toma materialidade principalmente sob dois casos concretos. O primeiro relativo à capacidade administrativa dos municípios para implementar programas como o SNHIS, em que o fundo municipal e o poder público são os grandes gestores do recurso, e, o segundo, sobre o exercício da discricionariedade sobre programas como o MCMV que já tem boa parte da operação pré-definida.

A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado à urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (MCIDADES *apud* LOUREIRO; MARCÁRIO; GUERRA, 2013, p. 18)

O exercício de apresentar as diferenças dos incentivos do FNHIS e do PMCMV tem como finalidade introduzir a discussão que é aprofundada no tópico seguinte. Como fechamento do raciocínio, é observável e consensual que a procura municipal por transferências de recursos federais seja muito grande, a exemplo do número de municípios que solicitaram adesão ao FNHIS e contrataram no PMCMV. No entanto, o arranjo normativo dos programas habitacionais constitui um filtro que privilegia municípios com maiores capacidades administrativas e financeiras. Isto em virtude dos critérios de seleção e priorização de municípios, que, de antemão, garantam recursos financeiros, bens e serviços como contrapartida.

¹⁷ Argumento presente em: CARDOSO (2001, 2013); ARRETCHE (2004, 2012); ROLNIK (2013); ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ (2014); FRANÇA (2015).

Ou seja, a coordenação federativa originalmente existe para superar as desigualdades territoriais, e dependendo do nível das exigências normativas, não alcança seu objetivo. A troca do modelo FNHIS pelo PMCMV esteve ligada a esse entendimento, que os municípios não conseguiam implementar o primeiro devido a sua complexidade institucional. No entanto, apesar de o PMCMV ser de fácil implementação, os critérios de priorização de projetos que privilegiam a capacidade financeira criam competição federativa pelos recursos, nos quais os últimos colocados são os municípios mais pobres.

Ainda sobre as divergências no efeito territorial dos programas habitacionais, outro ponto relevante encontra-se nos efeitos urbanos do mesmo. Uma vez que as exigências relativas ao serviço de infraestrutura básica e equipamentos públicos disponíveis para os empreendimentos habitacionais variam entre os programas e apenas se sofisticaram nos últimos três anos, permitindo que até 2013 novos empreendimentos não tivessem verdadeira conexão com a malha urbana, tendo resultados territoriais de integração entre empreendimento habitacional e cidade muito distintos¹⁸.

Em suma, há um dilema político sobre a forma de regulamentar os programas habitacionais. O FNHIS na lógica de sistema, integra muito mais a habitação com as questões urbanas e políticas da cidade, tentando cumprir a missão de capacitar os municípios para coordenarem suas próprias políticas habitacionais, disponibilizando recursos para tal; no entanto, o ingresso no programa exclui os possíveis mais necessitados desta capacitação.

Enquanto o PMCMV possibilitou que uma variedade maior de municípios postulasse seu recurso, com nenhuma exigência de entrada e alta coordenação, na prática, produziu efeitos muito distintos a depender da capacidade municipal. As divergências de resultado de implementação estão estampadas nos noticiários, que mostram empreendimentos desprovidos de infraestrutura e mal-acabados.

Por fim, é importante ressaltar que a dificuldade em encontrar um equilíbrio na relação federativa para a implementação destes programas encontra-se na ausência de representatividade dos entes subnacionais nas escolhas de política pública de habitação. A forma de operação dos recursos destinados à habitação é majoritariamente decidida nos conselhos dos fundos utilizados pelos programas que são compostos por executivos federais, com baixa representatividade local.

Sob condições em que os governos subnacionais dependem de empréstimos federais para executar programas, esses deverão executar suas políticas de

¹⁸ Para melhor compreensão, ver Cardoso (2013) Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. A coletânea contém diversos estudos de casos de empreendimentos do PMCMV e seus efeitos no território.

acordo com as normas federais. Entretanto, nessa política particular a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias. (ARRETCHE, 2012, p. 164)

Nesse sentido, entende-se que a limitação da participação dos entes subnacionais nas decisões sobre a política pública de habitação federal pode ser responsável pelos resultados em termos de autonomia e igualdade territorial e, portanto, deve ser superada.

3.4 O arranjo federativo para política de habitação

Ainda sobre a relação união e municípios na promoção de habitação, outra discussão é a proporção entre a descentralização de recursos e de atribuições. Nesse sentido, dois trabalhos relevantes mensuraram o grau de autonomia financeira municipal para a implementação de programas habitacionais, principalmente no sentido de identificar a capacidade de arrecadação própria nas cidades.

O primeiro, coordenado por Marta Arretche (2007), estuda a autonomia municipal a partir dos dados financeiros dos municípios brasileiros¹⁹ entre os anos de 2002 e 2005. Utiliza dois indicadores para fazer essa análise: um sobre arrecadação própria, definida como uma *proxy* da dependência das transferências de outros níveis de governo, e outro sobre a base tributária de arrecadação, definida como uma *proxy* do potencial de arrecadação dos municípios (ARRETCHE, 2007, p. 131).

O indicador de arrecadação própria é comparado à taxa de urbanização do município. Essa correlação demonstrou que municípios com maior taxa de urbanização tem maior arrecadação própria. Também indicou que outro importante fator na arrecadação própria é o porte dos municípios. Dos 5.442 municípios estudados, 4.131 tem menos de 10% de arrecadação própria. No geral, municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes) têm menos de 5% de arrecadação própria. O percentual de arrecadação própria aumenta conforme aumenta o porte do município (ARRETCHE, 2007).

Ainda, segundo a autora, uma terceira determinante da arrecadação própria é o nível de atividade econômica municipal. Quanto maior a atividade econômica, maior é a arrecadação de Imposto Sobre Serviço (ISS) (ARRETCHE, 2007). Por esses resultados, a autora conclui:

Em resumo, os municípios com menores percentuais de arrecadação própria são de menor porte, mais rurais e se localizam predominantemente nas regiões

¹⁹ Dados da Finanças do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional.

Norte e Nordeste. Também são mais pobres, apresentando menores índices de atividade econômica, especialmente aquelas ligadas ao setor terciário. Essas características reforçam a hipótese de que o baixo nível de arrecadação própria nesses casos se deva à ausência de base tributária, não à possível negligência dos governos locais. Essa afirmação, no entanto, precisa ser testada em relação à base tributária municipal (ARRETCHE, 2007, p. 139).

A partir dessa inferência, temos a premissa de que uma vez que a arrecadação própria é insuficiente, existe uma dependência de transferência de outras federais. Explorando mais a relação de dependência das transferências federais e estaduais, a autora conclui que não apenas municípios com ausência de base tributária têm baixa arrecadação própria, mas também alguns com ampla base tributária, e isso ocorre devido ao fenômeno denominado pela autora de *negligência tributária* (ARRETCHE, 2007, p. 142), como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 8 – Tipologia municipal segundo o cruzamento entre arrecadação potencial e efetiva

Grupo	Característica	Descrição
1 n =546 10%	Até 5% de receitas próprias ¹ + transferências constitucionais e potencial de arrecadação baixo.	Base tributária limitada; portanto, o comportamento da arrecadação própria condiz com o tamanho da sua base tributária, ambos em níveis baixos.
2 n =19 0,35%	Mais de 5 a 10% de receitas próprias ¹ + transferências constitucionais e potencial de arrecadação baixo.	Municípios que, apesar da reduzida base tributária, empreenderam esforços e/ou possuem capacidades para ampliar a arrecadação própria.
3 n =1.767 32,5%	Até 10% de receitas próprias + transferências constitucionais e potencial de arrecadação médio.	Arrecadação efetiva baixa, apesar do tamanho médio da sua base tributária, que pode ser mais bem explorada. Portanto, existe base tributária não totalmente explorada.
4 n =62 1%	Mais de 10% de receitas próprias + transferências constitucionais e potencial de arrecadação médio.	Comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária, ambos em níveis médios.
5 n =1.799 33%	Até 10% de receitas próprias + transferências constitucionais e potencial de arrecadação alto.	Base tributária alta e não explorada. Negligência tributária.
6 n =1.244 23%	Mais de 10% de receitas próprias + transferências constitucionais e potencial de arrecadação alto.	Comportamento adequado da arrecadação em função do tamanho da base tributária, ambos em níveis elevados.

Fonte: Arretche (2007, p. 142).

¹ % de receitas próprias do total de receitas próprias.

O trabalho de Rolnik (2013)²⁰ corrobora com a tese da *negligência tributária*. Por se tratar de estudo de caso, a pesquisa fornece detalhes relevantes sobre a autonomia municipal e

²⁰ Trabalho quali-quantitativo. Estudo de caso em seis municípios paulistas: municípios: Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Jacareí, Osasco, Praia Grande e Registro; e quantitativo com todos os municípios do estado de São Paulo.

capacidade financeira. O objetivo da análise feita por Rolnik é responder as seguintes questões:

quem efetivamente decide como se realizam os investimentos em habitação, principalmente aqueles efetivados hoje através do MCMV; o que faz os municípios quererem aderir aos programas dos governos estaduais e federal e abandonarem iniciativas autônomas; é possível perceber de fato um movimento de recentralização – ou, se não de recentralização, de maior centralização – da agenda decisória na política habitacional na esfera federal; qual o peso das relações estabelecidas entre o aparelho estatal e o segmento empresarial da construção (ROLNIK, 2013, p. 14).

A pesquisa de Rolnik iniciou-se com a análise quantitativa aplicada aos municípios paulistas, buscando compreender a autonomia financeira, capacidade institucional, adequação domiciliar e produção habitacional, para embasar a escolha dos estudos de caso.

Ao final, os estudos de caso foram decididos com o objetivo de avaliar – dentre as situações que melhoraram em termos de adequação domiciliar e que contaram com alguma produção habitacional pública – alguns municípios com alta autonomia (Osasco, Hortolândia, Praia Grande e Jacareí) e outros com baixa autonomia (Registro e Ferraz de Vasconcelos) para poder observar qual o papel do governo local neste processo (ROLNIK, 2013, p. 14).

Ao final da análise, o estudo conclui que:

Os estudos de caso, portanto, seriam essenciais para que fosse possível realizar as análises acerca das arenas, esferas e processos concretos que orientam ou definem os investimentos em habitação nos municípios, pois, apesar das condições financeiras e institucionais dos municípios, suas condições de adequação melhoraram e houve uma intensa produção habitacional pública. Conforme se verificou nesses estudos de caso, essa produção, entretanto, não esteve mais diretamente ligada a ações desenvolvidas autonomamente pelos municípios, que na realidade abandonaram as suas políticas próprias e simplesmente passaram a aderir àquelas estabelecidas pelos governos federal e estadual (ROLNIK, 2013, p. 14).

Nesse sentido, a autora apresenta dados que demonstram que os municípios poderiam aumentar sua base tributária e utilizar sua capacidade de endividamento para desenvolverem atividades autônomas na área de habitação. Sobre esse aspecto, aponta-se que os municípios pouco conhecem seu limite de endividamento (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014).

Antes destes trabalhos que exploram o aumento da arrecadação própria municipal como meio para atingir autonomia em políticas habitacionais, a literatura tinha consenso sobre a dependência local. Uma questão que não fica clara, é se essas pesquisas partem do pressuposto que diante do aumento de receita, a priorização seria destiná-las para habitação e urbanismo, pois diante das demandas diversas, quando surge espaço discricionário para investimento, há grande disputa política sobre a alocação deste recurso (SCHNEIDER, 2005). Já quando a

receita é direcionada como ocorre em transferência de programas estaduais e federais, considera-se um bônus para o município, uma vez que elimina a disputa política entre os setores.

Ainda sobre a questão da exploração da base tributária, existe uma contradição de expectativas, pois, de modo geral, para a construção de novas UHs, que é o tipo de oferta habitacional que mais se demanda transferências federais e estaduais, o município historicamente contribui com isenção fiscal. Ou seja, renuncia à arrecadação do IPTU, ISS e ITBI para a viabilização de empreendimentos que são os impostos de arrecadação própria.

O que podemos explorar nesse sentido são as despesas não incidentes geradas e a diminuição de arrecadação própria quando os municípios recebem recursos federais e estaduais e precisam garantir contrapartidas e isenções. Haveria o equacionamento entre a garantia de contrapartidas e isenções com a exploração de base tributária pouco utilizada e/ou limite de endividamento?

Como resposta à essa pergunta e um ótimo fechamento para esse item, segue a citação de um dos gestores entrevistados na pesquisa de Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014):

Atualmente existe um volume de recursos muito alto que tem sido repassado pelo governo federal para projetos, e isso gera primeiramente um encantamento nos municípios, que acabam buscando obter o máximo possível de projetos, já que isso dá visibilidade à gestão e gera dividendos políticos. Depois desse encantamento, o problema começa já com as contrapartidas. Entretanto, os municípios não estavam acostumados a essa forma de captar recursos, em que você tem que engessar uma parte do seu orçamento em contrapartidas. O que acontece, então, em alguns casos, é que cada área ia apresentando projetos e comprometendo contrapartidas, quando a gestão se dava conta, já havia perdido completamente o controle do orçamento em função das contrapartidas prometidas pelas diferentes secretarias. E isso não é nada organizado ou centralizado, quando se está montando o planejamento orçamentário futuro, a cada dia se descobre uma nova contrapartida de 2 milhões, 1 milhão prometida por alguma secretaria (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014, p. 153).

A informação do gestor corrobora com o argumento desenvolvido ao longo dos tópicos desta seção sobre os efeitos dos arranjos normativos nos municípios e introduz o ponto específico desta pesquisa que é o efeito deste modelo de descentralização de recursos no investimento municipal.

3.5 Determinantes da despesa em política de habitação

Em pesquisa que relaciona capacidade administrativa com efetividade da política

habitacional municipal, Arretche (2007) constatou que algumas capacidades aumentam a oferta e o nível de gasto com habitação. A autora correlaciona capacidades administrativas (existência de órgão específico para implementação de política habitacional; cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; consórcio intermunicipal na área de habitação; conselho municipal de habitação; existência de fundo municipal especial na área de habitação) e oferta e gasto com programas habitacionais pelos municípios brasileiros entre os anos de 1999 e 2005²¹. A pesquisa demonstra que capacidades administrativas presentes elevam o nível de gasto e oferta de programas habitacionais. A capacidade que, quando presente, mais eleva o nível de gasto é a gestão do fundo municipal de habitação por conselho, que amplia a oferta em geral de programas habitacionais pelos municípios:

É possível concluir que a existência de fundo específico voltado à política habitacional, quando administrado por um conselho municipal, resulta em ampliação da oferta de programas habitacionais, sejam eles voltados à oferta de bens individuais (construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção e de lotes) ou envolvendo intervenção urbana (urbanização de assentamentos e regularização fundiária) (ARRETCHE, 2007, p. 108).

Arretche prossegue a pesquisa correlacionando capacidade administrativa, oferta de programas habitacionais²² e cruza esses dados com nível de gasto na função habitação entre 2001 e 2004²³. A limitação é a não distinção clara da origem dos recursos, contando com inferências sobre suposições de ofertas de programas habitacionais realizadas com recursos estaduais ou federais, pois tal descrição está fora do escopo da autora, que fornece as seguintes hipóteses:

1. Municípios sem capacidade administrativa na área habitacional que conseguem desenvolver programas habitacionais sem gastar nada, devem fazê-lo com recursos estaduais ou federais;
2. A média de gasto per capita e proporção do gasto total com habitação tende a ser superior em municípios que promovem exclusivamente construção de unidades habitacionais e isso pode acontecer em função de cooperação entre os entes federativos;
3. O tipo de programa habitacional ofertado não é o que determina o nível de gasto maior ou menor.

²¹ Informações sobre as capacidades retiradas da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC (IBGE). O trabalho da autora também faz uma análise do gasto municipal com base nos dados do FINBRA, entre 2001-2004.

²² Informações sobre oferta de programas habitacionais retiradas da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC (IBGE).

²³ Dados financeiros retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Não parece haver qualquer relação entre os tipos de programas implementados e o gasto realizado pelos municípios. As médias de gasto em habitação – seja em termos per capita, seja como proporção do gasto total – apresentam valores superiores para os municípios cuja política dominante foi exclusivamente a oferta de unidades residenciais. Mas esses valores tendem a ser mais baixos para os grupos de municípios que desenvolveram programas mais diversificados e complexos, em que a oferta de unidades residenciais está incluída (...). Na ausência de estudos empíricos mais detalhados, que considerem as formas de cooperação com outros níveis de governo, torna-se arriscado fazer inferências a partir desses resultados (ARRETCHE, 2007, p. 115).

Um ponto não explorado na literatura sobre o investimento em habitação é o que implica em novos gastos ou renúncia de receita. Os autores reconhecem que existe impacto das contrapartidas, mas não existe a dimensão empírica do fato, pois não é possível inferir sobre elas nas bases nacionais que contém o registro das despesas municipais, como é o caso da FINBRA.

3.6 Considerações parciais

A partir do anteriormente exposto, pode-se dizer que o Brasil tem mantido a opção de priorizar o acesso à habitação por meio de concessão de subsídio direto à demanda, com implementação municipal e provisão privada. Nos últimos anos, avançou no atingimento da população de mais baixa renda, na qual concentra-se o déficit habitacional. Também houve avanços no modelo de financiamento, que ganha maior poder redistributivo à medida que aumenta os recursos onerosos para o setor, assim como no aparato jurídico contratual (com o arrendamento residencial e o FGHB).

Sobre as mudanças recentes, como exposto nos itens anteriores, é significativa a diferença de conjuntura que envolve o lançamento do SNHIS e do PMCMV. Enquanto o SNHIS nasce de uma longa luta social por moradia às camadas mais pobres, permeada por princípios participativos e integradores entre políticas, o PMCMV nasce no gabinete da casa civil, com o intuito, principalmente, de aquecer a economia despendendo recursos também com a classe média.

A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado a urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (MCIDADES *apud* LOUREIRO; MARCÁRIO;

GUERRA, 2013, p. 18).

A partir do lançamento do PMCMV, o FNHIS, por decisão ministerial acatada pelo Conselho Gestor, passou a concentrar seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 5).

o PAC passa a ser uma label que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o FNHIS. Para gestores da Secretaria de Habitação, esta subordinação representava ganhos expressivos, pois recursos alocados na rubrica do PAC não estariam sujeitos a contingenciamentos. Diferentemente dos recursos do FNHIS, no entanto, os do PAC não estavam atrelados a quaisquer mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição, sendo a sua alocação prerrogativa exclusiva da Casa Civil da Presidência da República (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 4).

Boa parte da literatura sobre os programas é escrita por urbanistas que fizeram parte do movimento de reforma urbana. Bonduki (2009), por exemplo, critica o lançamento do PMCMV antecedido à promulgação do PlanHab. No entanto, muitas de suas diretrizes do plano foram adotadas no PMCMV, como a desoneração de impostos para a HIS, a existência do FgHab, o valor do subsídio proporcional à faixa de renda, etc.

O PMCMV também adotou algumas medidas de combate à especulação em seus critérios para destinação de subsídios aos municípios que estavam previstas no PlanHab. Recebiam mais subsídios os municípios que tivessem política fundiária e urbana e que viabilizassem a construção de habitação, como o IPTU progressivo, as leis de zoneamento e outros instrumentos legais. O maior avanço destacado, até mesmo pelos críticos ao programa, foi a elevada destinação de recursos públicos.

Uma desconexão com o PlanHab foi a concessão de subsídios para segmentos da classe média, que, por um lado, teve impacto positivo no mercado imobiliário, que ganhou segurança para o investimento nesse setor.

Outro descolamento do programa com o PlanHab está relacionado ao tipo de moradia. O PlanHab previu um leque de alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos (como lotes urbanizados e/ou material de construção com assistência técnica), com potencial para atender um número maior de famílias; já o Minha Casa Minha Vida fixou-se na produção de unidades prontas, porém ao gosto do setor da construção civil (BONDUKI, 2009). As outras críticas feitas pelo autor são as de consenso geral: porcentagem baixa de UHs destinadas às faixas de renda nas quais se encontram o maior déficit no país e possibilidade de má localização

dos empreendimentos. A porcentagem destinada é de responsabilidade apenas do governo federal em sua concepção do programa e a localidade depende muito da atuação do município, como previsto no Termo de Adesão.

Entretanto, a maior distinção entre os programas é referente à participação popular e fomento à autonomia e desenvolvimento municipal. O programa é muito fechado, só existindo previsão de participação no âmbito local para controle dos critérios de seleção e sorteio de beneficiários, quando houver conselho municipal de habitação. Enquanto o PlanHab e o SNHIS têm como objetivo induzir os municípios a desenvolverem capacidades administrativas e fomentar a participação popular na tomada de decisão sobre a política habitacional, tendo como premissas para implementação de programas vinculados ao SNHIS a obrigatoriedade dos municípios a ter conselho, fundo municipal e plano local de habitação de interesse social (PLHIS), o PMCMV não exige nenhuma contrapartida que fomente a participação social e o aumento da capacidade administrativa dos municípios. Pelo contrário, apesar de a normativa do programa garantir que os municípios possam fazer escolhas relevantes na implementação, boa parte destes acabam envolvendo-se minimamente nas decisões, como localização e tipologia do empreendimento, deixando a gosto das construtoras. Os municípios têm cumprido o papel de garantir a isenção de impostos e taxas, selecionando e acompanhando os beneficiários, delegando todo o resto da gestão à CEF e o projeto e escolha dos terrenos a cargo das construtoras (LOUREIRO; MARCÁRIO; GUERRA, 2013).

A falta de iniciativa em se estabelecer ações autônomas, aderentes às necessidades locais e pactuadas nos âmbitos de participação instituídos, e a plena adesão municipal ao modelo do Programa Minha Casa, Minha Vida resultam, na realidade, de uma postura pragmática dos governos municipais que, com um mínimo de esforço institucional, asseguram ganhos importantes aos principais players da política (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014, p. 149).

Essa postura dos municípios é oposta à almejada pelo Estatuto da Cidade que garante a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no controle social dos instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal. (Lei nº 10.257/2001, artigo 4º, parágrafo 3º). Contudo, é ingênuo responsabilizar o arranjo institucional do PMCMV por essa prática, pelas razões discutidas nos itens 2.4 e 2.5. Está garantido na normativa do PMCMV, um espaço para o exercício da discricionariedade durante a implementação – desde a concepção do projeto, seleção de beneficiários, até a combinação de recursos em diferentes ações. Se essa discricionariedade não está sendo utilizada, existem outras

razões²⁴.

A discussão sobre as divergências de concepções e efeitos entre o PMCMV e o FNHIS tem valor heurístico, mas as dimensões de análise sobre como o arranjo normativos dos programas conferem maior ou menor autonomia decisória e exigem maior ou menor capacidade administrativa e financeira, podendo ser utilizadas ao se tratar de qualquer programa onde há transferência entre entes.

Esse debate tem valor para esta pesquisa na medida em que o plano de fundo do investimento municipal em habitação consiste em:

- Repasses para execução dos programas estaduais e federais;
- Exigências de contrapartidas em infraestrutura urbana e serviços públicos;
- Desoneração tributária.

Tendo em vista o debate teórico apresentado nesta seção, as questões que emergem são: O que é investir em habitação nos municípios? Qual a característica deste investimento? Do que ele é composto? Compreender com maior profundidade as características do investimento municipal em habitação e seu espaço dentro do orçamento municipal é uma parte do caminho a ser percorrido em busca de uma maior compreensão da interação federativa no financiamento da habitação no Brasil.

²⁴ Uma inferência sobre as possíveis variáveis que podem afetar o maior ou menor uso da discricionariedade na implementação foi tratada em Terentim (2015).

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Segundo Prodanov e Freitas, uma dissertação de mestrado “*designa um estudo teórico, de natureza reflexiva, o qual consiste na ordenação de ideias sobre determinado tema. Exige, por isso, a capacidade de sistematização dos dados coletados, sua ordenação e interpretação*” (2013, p. 171).

Até o momento, houve o esforço de organizar os principais argumentos da literatura concernente ao tema do financiamento municipal de habitação, incluindo a discussão pertinente sobre descentralização de recursos e a modelagem histórica da política de habitação. A fim de ilustrar e reforçar os argumentos dos autores, também foram organizados os objetivos dos atuais programas de moradia.

As seções dois e três apresentaram o contexto em que estão inseridos os municípios na implementação da política pública de habitação, tendo em vista o jogo federativo brasileiro. Em resumo, o governo local tornou-se o principal implementador da política habitacional, porém, dadas as restrições orçamentárias resultantes das vinculações constitucionais e da despesa de pessoal, há muita disputa sobre a destinação do pequeno orçamento remanescente, e, portanto, não há garantias de que se consiga alocar recursos municipais suficientes para a promoção de política pública de habitação, menos ainda para garantir as contrapartidas exigidas.

Neste sentido, este trabalho parte da premissa de que os municípios buscam recursos nos programas dos governos estaduais e federais para promoverem política de habitação municipal. Portanto, o nível de investimento municipal na habitação estaria condicionado à disponibilização de recursos dos outros entes (hipótese inicial). Sendo assim, toma-se o investimento em habitação municipal como variável dependente e a disponibilidade de recursos federais como variável independente.

Dessa forma, pretende-se inferir, a partir de pesquisa quantitativa, se ao longo de 2005 a 2015, o investimento em habitação nos municípios brasileiros aumentou a partir do lançamento dos programas FNHIS (2005) e MCMV - 1 (2009) e MCMV - 2 (2011), que disponibilizaram significativos recursos aos municípios.

Essa primeira análise, além de testar a hipótese inicial, tem como objetivo caracterizar o investimento em habitação municipal ao longo dos anos e servir de base para a seleção de municípios para o estudo de caso. Este estudo é de caráter exploratório, com o objetivo de compreender as características do investimento municipal de habitação e a relação federativa para seu financiamento.

Sabe-se que os governos estaduais também são relevantes para o financiamento das políticas municipais de habitação municipal. Juntos, recursos de transferências federais, estaduais e do tesouro municipal compõem o financiamento da política de habitação. A questão neste sentido é: qual é a composição federativa no investimento municipal em habitação? Para responder esta questão, realizou-se um estudo de caso em três municípios paulistas, onde observou-se a despesa em habitação nas cidades, sua aplicação e fonte de recurso.

4.1 Desenho geral da pesquisa

Este estudo é considerado exploratório, dado seu objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema do investimento em habitação municipal, com vistas a torná-lo mais explícito e constituir novas hipóteses (GIL, 2002, p. 41).

O procedimento de exploração do problema foi a pesquisa documental, utilizando os dados disponíveis em bases nacionais e estadual sobre as finanças municipais, tanto para a pesquisa aplicada ao universo dos municípios brasileiros quanto para pesquisa mais detalhada em três cidades paulistas.

A opção pela pesquisa documental é óbvia para o estudo quantitativo do investimento em habitação. Já para o estudo de caso nos três municípios, justifica-se pela ausência de preservação de memória durante as transições de governo. Isso significa dizer que a utilização de entrevistas, por exemplo, está condicionada à existência de servidores públicos que participaram da gestão em todos os anos da série histórica da pesquisa e que seriam capazes de recuperar explicação sobre as aplicações financeiras e orçamentárias em tempo muito anterior.

Além disso, os documentos constituem uma fonte não-reativa, as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto. Não há, portanto, o perigo de alteração no comportamento dos sujeitos sob investigação. (GODOY, 1995, p. 22)

4.2 Estudo quantitativo do investimento em habitação

A pesquisa quantitativa nos municípios brasileiros objetiva analisar os dados referentes à despesa empenhada por função e subfunção da habitação e do urbanismo ao longo dos anos de 2005 a 2015. O recorte temporal foi escolhido de acordo com a disponibilidade de dados sobre a despesa com habitação, que passou a ser registrado separadamente do urbanismo somente a

partir de 2002; e, também, porque neste período o governo federal lançou os dois programas habitacionais mais importantes da última década (FNHIS em 2005 e MCMV em 2009), ou seja, registra a retomada de investimento federal em habitação. Neste sentido, o ano de 2004 é tomado como o tempo de controle *ex ante*. A fonte de dados sobre o investimento municipal denomina-se Finanças do Brasil (FINBRA) do Tesouro Nacional, que contém os dados financeiros dos municípios brasileiros apresentados anualmente. A base possui algumas limitações (descritas no Apêndice A), porém é a mais fidedigna e abrangente disponibilizada em nível nacional. Os dados sobre o investimento são relativos às despesas empenhadas e foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) referente a 2016.

A partir destes dados, pretende-se inferir sobre as características do investimento em habitação municipal e encontrar padrões entre a tipologia dos municípios que mais e menos investem no setor e padrões sobre o nível de gasto. Neste sentido, são explorados os seguintes indicadores:

- Percentual da despesa em habitação sobre a despesa total municipal
 - % Despesa na função habitação/ Despesa total
- Investimento em habitação per capita
 - R\$ Despesa na função habitação/ população
- Volume da despesa na função habitação de todos os municípios por ano
 - Soma da despesa na função habitação de todos os municípios por ano
- Volume da despesa na função urbanismo de todos os municípios por ano
 - Soma da despesa na função urbanismo de todos os municípios por ano

Esses indicadores são apresentados, principalmente, correlacionados com o tamanho da população dos municípios e temporalmente, a fim de compreender a tipologia dos municípios segundo seu investimento habitacional.

4.3 Estudo de caso sobre o investimento municipal em habitação

O estudo de caso tem como objetivo compreender o arranjo federativo para o investimento em política de habitação municipal. Para tanto, são observadas as receitas e as despesas das cidades selecionadas, identificando variações no tempo e importantes indicadores. O estudo de caso foi feito sobre três municípios paulistas. Os tópicos a seguir apresentam a metodologia desta análise.

4.3.1 Seleção dos municípios

Para o estudo de caso, o universo foi restringido ao Estado de São Paulo, onde a soma da despesa em habitação municipal é a maior do Brasil (mesmo excluindo a capital). A amostra selecionada é de um município por porte. Segundo a definição de porte populacional do IBGE, existem municípios de pequeno, médio, grande porte e metrópoles.

Tabela 9 – % de municípios paulistas no estado por porte populacional

Porte Populacional	%
Pequeno Porte 1: até 20.000	62,2%
Pequeno Porte 2: de 20.001 até 50.000	18,6%
Médio Porte: de 50.001 até 100.000	07,8%
Grande Porte: de 100.001 até 900.000	11,0%
Metrópole: Maior que 900.000	00,5%

Fonte: Censo 2010 - IBGE.

O processo seletivo parte dos resultados dos indicadores obtidos na pesquisa quantitativa, no qual foi construído um painel dos 645 municípios de São Paulo e seu investimento per capita anual de 2005 a 2015. Os municípios do painel que apresentaram investimento zero em algum ano foram excluídos da seleção. Após a aplicação deste filtro, restaram 64 municípios que investiram todos os anos em habitação. O investimento constante é um critério de seleção, pois, como é apresentado nos resultados da pesquisa quantitativa, boa parte das cidades investem em habitação em determinado período do tempo, mas acabam não investindo mais, o que caracteriza a habitação como objeto de projeto e não de política pública.

Os 64 municípios foram separados segundo população com referência no ano de 2010 e entre pequeno (pequeno porte 1 + pequeno porte 2), médio e grande porte, como definidos na Tabela 9. Dentro dos portes, foram selecionados os municípios que tiveram o maior investimento médio per capita (média entre 2005 e 2015), dentro do seu grupo de porte. Isso porque faz-se necessário que os estudos de caso tenham o mesmo nível de investimento para se tornarem comparáveis de alguma forma. A tabela a seguir, apresenta os dois primeiros colocados em cada porte e suas respectivas médias de investimento per capita em habitação.

Tabela 10 – Ranking dos principais municípios para estudo de caso

Porte	Município	População	Per capita	Ranking
Pequeno	Mombuca	3.266	R\$264,90	1º

	Tapiratiba	12.737	R\$107,92	2º
Médio	Osvaldo Cruz	30.917	R\$187,24	1º
	Presidente Venceslau	37.910	R\$108,35	2º
Grande	Cubatão	118.720	R\$208,08	1º
	Barueri	240.749	R\$176,79	2º

Fonte: FINBRA.

Portanto, compõem a base para estudo de caso os municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão. É interessante notar que Mombuca apresenta o maior investimento médio per capita em habitação do estado de São Paulo.

É importante ter claro que os programas FNHIS e PMCMV foram discutidos na seção anterior, de forma heurística, a fim de elucidar como arranjos normativos podem gerar maior despesa em habitação ou excluir municípios com pouca capacidade administrativa e financeira de convênios com programas relevantes e suas implicações às cidades. No entanto, o objetivo maior da pesquisa não é a análise dos resultados de programas, mas sim o investimento municipal em habitação e como ele é financiado, independentemente de qual programa está contemplado pelas cidades.

4.3.2 Base de dados para estudo de caso

Para o estudo de caso, a base de dados é, principalmente, a disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) sobre as receitas totais e despesas totais anuais. A base está disponível a partir do ano de 2008, com a mesma apresentação dos dados para todos os anos. Foi realizado o pedido de informação sobre as bases para os anos de 2005, 2006 e 2007 para o TCE-SP, que respondeu dizendo que a informação deveria ser requerida diretamente aos municípios, o que não foi feito, pois a apresentação de dados não seria uniforme e comparável com as do TCE-SP.

Como fontes alternativas, foram coletados os seguintes documentos oficiais dos casos, a fim de obter um panorama do que tem sido feito em tema de habitação e seu espaço no orçamento municipal:

- Plano Plurianual 2008-2011, 2012-2015;
- Leis Orçamentárias Anuais de 2008 a 2015;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 a 2015;
- Notícias concernentes à habitação disponíveis no site da prefeitura.

Conforme apresentado em Peres (2007), a compreensão do arcabouço institucional formado pela legislação orçamentária disposta desde a Constituição de 1988 é fundamental para

identificar o nível de priorização da política de habitação no município e o histórico do gasto na referida função, bem como compreender o possível efeito gerador de despesas que a implementação de políticas federais e estaduais possa ter acarretado.

4.3.3 *Categorias analíticas*

O primeiro momento do estudo de caso é a apresentação das características dos municípios relativo à demografia, desenvolvimento social, economia e habitação e urbanismo. Para tanto, são mobilizados os dados secundários disponibilizados pelo IBGE e pela Fundação João Pinheiro (FJP). O objetivo é inferir principalmente sobre a riqueza do município e sobre as necessidades de habitação, e observar o quanto o tamanho destas cidades produz efeitos nos mesmos indicadores.

Em seguida, são analisadas as receitas, a fim de contribuir com a discussão acerca da dependência financeira dos municípios para financiarem suas políticas de habitação. As categorias de análise da receita são:

- Participação dos entes na composição da receita total:
 - Aqui interessa saber a importância das transferências governamentais no montante total das receitas do tesouro municipal;
- Verificar a variação na arrecadação de ITBI, como *proxy* da atividade imobiliária;
- Principais fontes de receitas próprias do tesouro municipal e sua participação no total do tesouro municipal:
 - O objetivo é compreender quais receitas próprias têm maior peso na composição do tesouro municipal.

Por fim, é examinada a análise do investimento em habitação. Primeiramente, é apresentado o espaço que cada função ocupa dentro da despesa total. Em seguida, são narradas as características do investimento de cada cidade. A base de dados do TCE contém dois detalhes importantes: a origem do recurso e a história do investimento. Nesse sentido, é construída uma narrativa sobre o investimento em habitação nos três casos, considerando também o que está relacionado ao investimento em habitação na função urbanismo, em vista de ir ao encontro do investimento em habitação não incidente. Uma explicação sobre a base de dados do TCE-SP encontra-se no Apêndice B.

São discutidas as duas hipóteses propostas por Arretche (2007):

1. A média de gasto per capita e a proporção do gasto total com habitação tende a ser superior em municípios que promovem exclusivamente construção de unidades

- habitacionais e isso pode acontecer em função de cooperação entre os entes federativos;
2. O tipo de programa habitacional ofertado não é o que determina o nível de maior ou menor gasto.

Pretende-se ao final do estudo de caso obter um panorama empírico das finanças e orçamento dos municípios que foram estudos de caso, para podermos, então, entender sua relação com a capacidade de pactuar com as políticas de habitação de outras esferas federativas. Os resultados contribuem para o debate sobre orçamento público, federalismo e arranjos institucionais de políticas de habitação dentro do campo da gestão de políticas públicas. Um estudo realizado por Lyrio, Dellagnelo e Lunkes (2013), sobre o perfil metodológico dos estudos realizados no Brasil sobre o orçamento público, utilizando a base de dados Scielo Brasil, mostrou que, setorialmente, os estudos são 48% da área da administração pública, 38% da área da saúde e 8% da área da educação. Portanto, é de grande relevância o estudo sobre o orçamento da habitação, principalmente o estudo que leva em conta a característica federativa tanto do orçamento de forma geral quanto da forma de distribuição das atribuições entre os entes durante a execução de programas federais.

5 INVESTIMENTO MUNICIPAL EM POLÍTICA DE HABITAÇÃO

A presente seção apresenta os resultados da pesquisa empírica sobre o investimento da habitação municipal. Primeiramente, são apresentados os resultados da pesquisa quantitativa. Neste sentido, são evidenciadas as características do investimento em habitação nos municípios e sua correlação com os investimentos federais. Os resultados da análise contribuíram para compreender o comportamento do gasto em habitação, de forma ampla, à luz dos eventos que ocorreram ao longo dos anos na esfera federal. Os resultados também foram utilizados para a seleção dos estudos de caso.

No seção seguinte, encontra-se a apresentação dos estudos de caso que relatam com maior profundidade as características do investimento em habitação e proporcionam indícios para a discussão sobre a descentralização de atribuição e de recursos aos municípios neste setor.

5.1 Características do investimento municipal em habitação no Brasil

Os dados sobre despesa empenhada na função habitação disponibilizados pelo Tesouro Nacional, chamado Finanças do Brasil (FINBRA), são divididos em três subfunções: habitação urbana, habitação rural e outros. O Gráfico 1 apresenta a variação do investimento percentual (%) em habitação de todos os municípios brasileiros, por subfunções da função habitação e acrescenta uma categoria que considera o número de municípios que não investiram nesta função, para o período de 2004 a 2015, sem distinção por fonte de financiamento.

Gráfico 1 – Distribuição do investimento total por subfunção da despesa em habitação entre 2004 e 2015

Fonte: FINBRA.

O primeiro dado relevante refere-se ao universo dos municípios brasileiros, que, em média, 62% não investiram em habitação ao longo dos anos. O ano de 2004 obteve o maior número de investidores em habitação da série. Neste ano, não havia nenhum grande programa federal de HIS, o que pode explicar o esforço municipal em equacionar suas necessidades habitacionais com recursos próprios.

Outro dado relevante é a queda no número de municípios que investem em habitação urbana, no qual está concentrado o maior déficit habitacional, principalmente a partir de 2009, como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 11 – Variação no nº de municípios que investem em habitação urbana por ano

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Delta	-8,14%	9,59%	-4,07%	1,28%	-6,43%	7,42%	-1,77%	-7,84%	-13,93%	-7,55%	-7,37%

Fonte: FINBRA.

A hipótese inicial da pesquisa era de que o nível de investimento municipal na habitação varia conforme a disponibilização de recursos dos outros entes, tomando o investimento municipal como variável dependente e o federal como variável independente. O Gráfico 2 apresenta a soma do investimento municipal absoluto em habitação e do federal para o período de 2004 a 2015. O gráfico inclui todo o investimento na função habitação federal, somados aos investimentos em habitação, registrados na função encargos especiais, como é o caso do PMCMV.

Gráfico 2 – Investimento total em habitação federal e municipal 2004-2015

Fonte: Investimento municipal: FINBRA; Investimento federal: SIOP²⁵.

²⁵ Para o cálculo do investimento federal, optou-se por utilizar os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal, pois os dados do PMCMV, por exemplo, estão na função encargos

Segundo nota emitida em 2017, pelo Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Universidade de Campinas, entre o final de 2013 e início de 2014, iniciou-se a desaceleração econômica devido à queda de investimentos. Enquanto o ano de 2014 registrava variação negativa do PIB, houve um considerável aumento de investimentos da união em habitação, principalmente no PMCMV. Isso porque, como mencionado na primeira seção, o governo federal investiu em habitação como forma de retomada do crescimento econômico.

Retomando Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014), que argumentam sobre o fenômeno da substituição das políticas municipais de habitação pelas federais, como uma paralisia municipal diante da presença de programas federais, se este argumento fosse confirmado pelos dados apresentados, a hipótese inicial desta pesquisa seria refutada. No entanto, é importante ressaltar que os recursos do PMCMV, por exemplo, não entram no tesouro municipal, pois é gerido pela CEF, portanto não altera a despesa municipal em habitação. Deste modo, não é possível encontrar os custos incidentes de um empreendimento do PMCMV dentro da função habitação, mas é possível procurar dentro da função urbanismo os custos com contrapartidas exigidas aos municípios pelo programa, tais como infraestruturas e serviços, que seriam, então, variáveis *proxy* da simbiose entre investimento municipal e federal.

Para fazer a inferência sobre a existência de esforço orçamentário municipal, mesmo quando o programa predominante é executado com recurso federal, o gráfico a seguir apresenta o investimento em habitação urbana e em duas subfunções do urbanismo: infraestrutura urbana e serviços urbanos.

É possível observar pelo Gráfico 3, um contínuo aumento de investimento destas subfunções do urbanismo. De 2012 para 2013, o investimento em infraestrutura urbana e serviços urbanos sofreu um aumento de 127,59% e 162,39%, respectivamente. Uma vez que do universo de municípios brasileiros, 4.449 receberam recursos do PMCMV, podemos inferir que esse fenômeno é decorrente da mudança de legislação do PMCMV, dada pela Portaria nº 168 de 2013 do MCidades, que passa a exigir infraestrutura e serviços públicos para os empreendimentos do programa prontos até a data de sua entrega, rigor não apresentado nas portarias anteriores.

especiais. Ou seja, utilizar apenas o dado de investimento na função habitação, distorceria o investimento federal. Portanto, foram selecionadas todas as despesas empenhadas em ações de habitação presentes nas funções habitação e encargos especiais do orçamento federal, para registro no gráfico.

Gráfico 3 – Evolução das despesas em urbanismo e habitação dos municípios brasileiros e União 2004 - 2015 (em milhões)

Voltando às despesas por subfunção da habitação, é importante registrar a evolução entre investimento nas suas subfunções: habitação urbana, rural e outros. Dados do último censo apontam que 16% da população brasileira vive em área rural. Em média, ao longo dos anos, apenas 3,05% dos municípios brasileiros investiram em habitação rural. Mesmo que a população urbana aumentou em relação à população rural, no decorrer dos anos, a porcentagem de municípios que investem em cada categoria permanece constante no tempo, não havendo aumento de investimento urbano em detrimento da migração da população rural.

Tabela 12 – N° de municípios segundo nível de investimento na função habitação per capita (R\$)

Ano	= 0	> 0 ≤ 1	> 1 ≤ 4	> 4 ≤ 10	> 10 ≤ 20	> 20 ≤ 40	> 40 ≤ 100	> 100 ≤ 400	> 400	Total
2005	3169	365	415	379	289	266	253	102	7	5245
2006	3217	355	393	430	342	336	314	141	8	5536
2007	3275	362	410	415	382	299	264	121	8	5536
2008	3236	331	359	362	367	356	307	150	14	5482
2009	3429	320	338	333	308	337	304	138	13	5520
2010	3239	316	343	368	339	366	342	184	23	5520
2011	3281	324	390	365	354	315	283	168	15	5495
2012	3352	336	357	335	291	261	260	161	31	5384
2013	3648	206	219	254	248	218	292	247	57	5389
2014	3482	175	192	194	237	270	263	237	70	5120
2015	3765	182	213	219	218	238	241	173	37	5286

Fonte: FINBRA.

O nível de despesa na função habitação é um dado relevante para caracterizar o investimento municipal na referida função. A Tabela 12 apresenta o número de municípios que investe em habitação por nível de investimento per capita na referida função. A cor verde realça o intervalo de investimento per capita que concentra maior número de investidores, enquanto a cor vermelha realça o intervalo de investimento que concentra o menor número investidores. Temporalmente, é possível observar um aumento gradual no nível de investimento per capita em habitação, que atinge seu pico em 2014, quando 70 municípios investiram mais do que R\$ 400,00 per capita na função.

Segundo os dados da Tabela 12, apesar da diminuição do número de municípios investidores em habitação, há um aumento gradual do valor investido per capita na função. Interessa saber, a partir de então, quais são os municípios que mais investem em habitação no Brasil. A Tabela 13 apresenta o percentual que a despesa na função habitação representa na despesa total dos municípios, segundo número de habitantes.

Tabela 13 – % da participação da função habitação na despesa total por porte do município

Porte	= 0%	> 0%	> 1%	> 2%	> 3%	> 6%	> 12%	Total
		≤ 1%	≤ 2%	≤ 3%	≤ 6%	≤ 12%		
Até 5.000 mil	815	283	79	35	38	14	5	1270
10.000 mil	831	254	56	26	28	11	3	1210
20.000 mil	891	306	64	28	25	8	3	1324
50.000 mil	618	310	47	18	14	5	2	1013
100.000 mil	150	141	17	5	4	1	0	319
500.000 mil	63	139	23	7	5	2	0	238
Mais de 500 mil	3	20	6	4	3	0	0	37
Total	3372	1454	292	124	116	42	13	5412

Fonte: FINBRA.

De modo geral, são nos municípios de pequeno porte que a habitação detém mais de 3% da despesa total com maior frequência, ainda que não signifique muito no total de municípios; enquanto que os de médio e grande porte investem majoritariamente até 3% da despesa total em habitação. Nesse sentido, uma constatação interessante é de que os municípios que gastaram em habitação o equivalente ou mais de 6%, geralmente o fizeram em um ano ou dois específicos e depois pararam de investir em habitação. Nestes municípios, o gasto com habitação se dá por projeto, ou seja, com começo, meio e fim, e ocorre pontualmente no tempo.

Isso é possível, pois, as políticas de habitação no geral são de três naturezas: de regularização fundiária, intervenção em calamidades (apoio para famílias em áreas de risco ou

que perderam suas casas em desastres) e eliminação do déficit habitacional. As opções de intervenção pública para eliminação do déficit são variadas: algumas delas geram despesas correntes (como o caso do aluguel social), mas boa parte consiste em investimento de capital, pontuais no tempo (como construção de novas UHs); diferentemente das funções saúde e educação, que geram diversas despesas correntes e de aumento inercial com o passar do tempo.

Nesse sentido, municípios de porte muito pequeno tendem a sanar seus problemas de habitação com um número menor de projetos do que se faz necessário em municípios maiores, com maior déficit habitacional, maior desafio de regularização fundiária, etc. Por esse motivo, os gastos com habitação em municípios de pequeno porte tendem a ser muito elevado em um ano e nulo no ano seguinte. Boa parte dos municípios que possuem gastos constantemente com a política de habitação são de médio à grande porte, nos quais a parcela da habitação na despesa total não é tão extravagante, mas é constante no tempo.

5.2 Investimento em habitação nos municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão

Como explicitado na seção anterior, do universo dos 645 municípios paulistas, foram selecionados três municípios para estudo de caso: Mombuca de pequeno porte, Osvaldo Cruz de médio porte e Cubatão de grande porte populacional. Este tópico apresenta os resultados do estudo sobre estas cidades.

5.2.1 Características demográficas e socioeconômicas

O contexto municipal pode ser variável determinante no seu investimento em habitação (ARRETCHE, 2007; TERENCE, 2015), por isso, a tabela a seguir, apresenta os principais indicadores demográficos e socioeconômicos dos casos municipais, e a capital paulista como ponto de controle comparativo, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 14 – Indicadores demográficos e socioeconômicos por cidade

Indicador	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão	Capital
População (2010)	3.266	30.917	118.720	11.253.503
População estimada (2017)	3.470	32.709	128.748	12.106.920
Área em km ² (2016)	133,7	248,0	142,9	1.521,1
Densidade (2010)	24,43	124,47	830,91	7.398,26
População ocupada (2015)	18,80%	27,20%	30,30%	48,90 %
PIB per capita (2015)	R\$ 16.466,25	R\$ 25.743,68	R\$ 73.780,76	R\$ 52.796,78
% de receitas externas (2015)	90,10%	78,30%	56,50%	30,00%
IDH (2010)	0,719	0,762	0,737	0,805
Salário médio mensal (2015)	R\$ 1.625,00	R\$ 1.315,00	R\$ 3.531,04	R\$ 2.910,01

Fonte: IBGE Cidades, IBGE SIDRA.

Comparando os municípios entre si, a partir dos indicadores do IBGE, é possível inferir que quanto menor a população da cidade, maior a dependência de receitas externas. Uma hipótese sugerida para este fenômeno está relacionada ao indicador de população ocupada que apresenta relação direta com o número de habitantes da cidade, uma vez que nos municípios mais populosos, mais pessoas estão empregadas e mais renda circula na cidade. Se tomarmos a cidade de São Paulo como controle, esse padrão é verdadeiro, visto que é a maior cidade do estado, com população ocupada por 48,90% e dependência de recursos externos de 30%, sendo um dos municípios mais independentes de recursos externos do Brasil (4996º posição no país e 629º no estado).

Tabela 15 – Participação das atividades econômicas no PIB - 2012

Sector Econômico	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
Agropecuária	34,11%	3,99%	*
Indústria	11,18%	27,79%	48,25%
Serviços ¹	50,27%	58,02%	34,78%
Impostos ²	4,44%	10,19%	16,97%
PIB a preços correntes	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: IBGE.

* Valor insignificante.

¹ Inclusive administração, saúde e educação públicas e seguridade social

² Líquidos de subsídios, sobre produtos

A cidade de Mombuca situa-se no interior de São Paulo, na região do governo de Piracicaba. A economia municipal é basicamente agrícola, na qual a participação da cana-de-açúcar na produção é de 97,97%, sendo os outros 2,03% compostos pela produção de milho, laranja, tomate, banana, arroz – nesta ordem de importância. Conta também com algumas indústrias, comércio e serviços.

Osvaldo Cruz destaca-se nacionalmente na indústria de roupas e artigos para dança e fitness, onde duas de suas maiores indústrias empregam 3,5 mil pessoas na cidade e exportam seus produtos para diversos países. Também faz parte do parque industrial o setor moveleiro, que gera 600 empregos na cidade e o setor de logística de produtos a granel emprega 1,5 mil pessoas. Na agricultura, a cana-de-açúcar tem se tornado predominante em Osvaldo Cruz, que conta também com o setor pecuário.

A cidade litorânea de Cubatão, destaca-se pela gestão portuária e por ser parque industrial de produtos químicos e outros produtos pesados, contém 23 fábricas, incluindo a Petrobrás. Esse número torna a cidade um dos maiores polos industriais da América Latina.

O fato de Osvaldo Cruz e Cubatão figurarem entre os maiores investidores em política de habitação, faz bastante sentido, pois destacam-se economicamente entre outras cidades de

mesmo porte. No entanto, é surpreendente que Mombuca, sendo uma cidade onde quase 50% do território é voltado para produção agrícola (IBGE, 2012) e com uma população muito pequena, seja a maior investidora em habitação per capita do estado de São Paulo, ainda mais com o tamanho da dependência externa.

5.2.2 Política e administração

Em relação à organização política, os três municípios têm vivido alguma continuidade: ou com a reeleição do mesmo prefeito ou com a reeleição do mesmo partido. No entanto, a continuidade não significa estabilidade, pois em dois casos, a primeira escolha popular para o cargo de chefe do município não durou um mandato completo, e em um caso houve muita turbulência política.

No caso de Mombuca, o prefeito eleito para o mandato de 2017-2020 foi Marcos Poletti, cassado ainda nos primeiros meses de governo e substituído em eleição suplementar por Maria Ruth Bengala, ex-prefeita imediata. O primeiro mandato do atual prefeito reeleito de Osvaldo Cruz (2013-2016), também ocorreu por meio de eleição suplementar. Já a ex-prefeita de Cubatão, Márcia Rosa, teve seu mandato cassado em primeira instância, em 2014, a sentença foi confirmada pelo Tribunal Regional Eleitoral de SP e, em 2015, a Justiça Eleitoral de Cubatão pediu a cassação do mandato da prefeita.

Tabela 16 – Chefe do poder executivo por mandato e cidade

Mandato	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
2005 2008	Marcos Poletti (PFL)	Wilson Aparecido Pigozzi (PV)	Clermont Castor (PL)
2009 2012	Marcos Poletti (PFL)	Valter Luiz Martins (PSDB)	Márcia Rosa (PT)
2013 2016	Maria Ruth Bengala (PR)	Edmar Mazucato (PSDB)	Márcia Rosa (PT)
Atual	Maria Ruth Bengala (PR)	Edmar Mazucato (PSDB)	Ademário Silva (PSDB)

Fonte: CEPESP DATA.

Em termos de organização administrativa, a política de habitação é gerida em setores muito distintos em cada uma das cidades, porém a variação faz sentido com o padrão nacional para o porte das cidades. Em Mombuca, boa parte é gerida pelo Departamento de Obras e Serviços Públicos, e, em alguns casos, no departamento jurídico. A ausência de um órgão próprio para habitação é muito comum em municípios pequenos. No caso de Mombuca, somente a educação e a saúde têm *status* de secretaria.

Já em Osvaldo Cruz, existe o Departamento de Programas Sociais de Habitação, subordinado à Secretaria Municipal de Promoção Social. A cidade conta ainda com outras oito secretarias, como é possível observar em outras cidades de médio porte.

Por fim, Cubatão mantém uma secretaria exclusiva da Habitação e mais outras quinze secretarias, além de três órgãos independentes da administração direta. Esse padrão de organização administrativa é comum para os municípios de grande porte.

5.2.3 Características habitacionais e urbanísticas

Tabela 17 – Déficit habitacional absoluto e domicílios vagos por ano e município

Déficit Habitacional Básico		2000			2010	
		Osvaldo Cruz	Cubatão	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
Déficit Absoluto	total	521	3.455	73	751	5901
	urbana	426	3.415	66	691	5901
	rural	95	40	8	60	0
Domicílios vagos	total	1.076	2.999	89	869	2160
	urbana	715	2.978	68	528	2160
	rural	361	21	21	341	0
Nº de domicílios permanente	total	8.712	29.957	941	10.027	36.407

Fonte: Fundação João Pinheiro 2000 e 2010.

A Tabela 17 apresenta os dados do déficit habitacional de 2000 e 2010 das cidades. Não existem dados sobre Mombuca para o ano 2000, pois neste ano a Fundação João Pinheiro não apresentava os resultados de municípios com menos de 20.000 habitantes. É perceptível que no decorrer de dez anos, em Cubatão e Osvaldo Cruz o déficit habitacional aumentou, ao passo que o estoque de domicílios vagos diminuiu. A população das cidades aumentou mais rápido do que o número de domicílios, mesmo havendo investimento público local constante em habitação.

Tabela 18 – Investimento per capita em habitação e dados urbanos por município

Indicador	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão	Capital
R\$ Per capita em habitação médio anual	R\$ 264,90	R\$ 187,24	R\$ 208,08	R\$ 94,75
Esgotamento sanitário (2010)	82,90%	95,30%	62,70%	92,60%
Urbanização de vias públicas (2010)	23,80%	19 %	91,00%	50,30%

Fonte: IBGE e Finbra.

Apesar destas diferenças nos contextos econômicos e de necessidades habitacionais destes municípios, seus níveis de investimento per capita em habitação são muito próximos, como apresentados na Tabela 18. O que difere muito são os dados de urbanismo, como

esgotamento sanitário e urbanização de vias públicas, não apresentando correlação com o porte das cidades.

5.2.4 Receitas municipais

Este item apresenta um panorama das receitas dos municípios em estudo, com maior intuito de compreender a autonomia e a capacidade financeira do que discorrer profundamente sobre os dados, pois o foco da análise qualitativa encontra-se nas despesas. Deste modo, primeiramente, faz-se necessário compreender a estrutura da apresentação da receita no relatório anual do TCE-SP, que é apresentado no Apêndice B.

Tabela 19 – % médio das fontes de receita na receita total - 2008 a 2015

Fonte	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
Tesouro	50,65%	65,06%	67,62%
Estadual ¹	27,41%	20,48%	5,72%
Federal ¹	21,94%	14,45%	4,87%
Fundos especiais de despesa-vinculados ²	-	-	17,83%
Administração indireta ²	-	0,01%	3,80%
Outras fontes	-	-	0,14%
Operação de crédito	-	-	0,01%

Fonte: TCE-SP.

¹ Transferências e convênios vinculados; ² Recursos Próprios.

A Tabela 19 apresenta a média para os anos de 2008 a 2015 da participação por fonte de recursos na receita total. As receitas que compõem o tesouro têm peso muito parecido na receita total, apesar da diferença entre o porte das cidades. No entanto, a estrutura da receita de Cubatão é mais sofisticada. Neste sentido, os fundos especiais de despesa vinculados concentram uma parte significativa das receitas da cidade. O regime próprio de previdência do servidor público de Cubatão gera 75% das receitas do fundo especial vinculado, seguido pelos repasses fundo a fundo do SUS e do FUNDEB.

Tabela 20 – % médio da origem de receita do tesouro municipal no tesouro total 2008-2015

Origem	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
Impostos	8,36%	16,12%	31,47%
Taxas	1,07%	3,41%	0,48%
Contribuições	-	1,86%	-
Transferências da União	56,40%	34,89%	7,51%
Transferências do Estado	27,16%	32,39%	55,10%
Outras	7,00%	11,32%	5,44%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: TCE-SP.

Em vistas que o tesouro municipal é composto não apenas por receitas próprias, mas também por transferências da União e dos Estados, como Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a Tabela 20 relaciona o percentual da participação de cada origem de receita no total do tesouro. Mombuca é a cidade mais dependente do FPM entre os três municípios, que corresponde em média a 55,47% das receitas totais do tesouro. Cubatão tem arrecadação própria muito superior a dos outros municípios. Este cenário é condizente com a literatura sobre dependência de recursos, em que se espera que os municípios pequenos sejam muito dependentes do FPM e os municípios maiores não sejam dependentes. Isso garante que, em termos de estrutura de receitas, os estudos de caso são representativos.

Gráfico 4 – Variação anual na arrecadação do ITBI por município – 2009 a 2015

Fonte: TCE-SP.

O Gráfico 4 relaciona a variação percentual da arrecadação do Imposto Sobre A Transmissão Inter-vivos De Bens Imóveis (ITBI), como *proxy* para atividade imobiliária na cidade. O mais interessante é que para os três municípios de portes e estruturas econômicas muito diferentes, os anos de alta e queda são os mesmos. O ano após lançamento do PMCMV é também o ano de maior crescimento da arrecadação do ITBI, podendo-se inferir que a razão para isso seja o aquecimento do mercado da construção civil.

Ao passo que o ano de 2014 é considerado um ano de retração econômica e a arrecadação de ITBI caiu drasticamente para os três casos. Resta saber se o investimento público municipal em habitação também é muito sensível às mudanças federais e macroeconômicas.

5.2.5 O lugar das funções na despesa total

Antes de prosseguir para o investimento em habitação de cada município, apresenta-se a relação de todas as funções de governo, com o percentual e investimento em cada uma delas em relação à despesa total, para discutir o espaço que a habitação ocupa.

Tabela 21 – % médio da participação das funções na despesa empenhada total entre 2008 – 2015¹

Função	Mombuca	Osvaldo Cruz	Cubatão
Administração	12,44%	6,98%	19,00%
Agricultura	0,67%	0,46%	-
Assistência social	6,29%	6,94%	4,91%
Comércio e serviços	-	0,27%	0,00%
Cultura	1,68%	1,82%	1,50%
Defesa nacional	-	0,13%	-
Desporto e lazer	2,01%	2,45%	1,04%
Direitos da cidadania	-	-	0,01%
Educação	29,00%	22,06%	24,73%
Encargos especiais	1,59%	1,14%	4,85%
Gestão ambiental	0,82%	2,81%	2,87%
Habitação	4,50%	9,20%	2,70%
Legislativa	3,42%	1,56%	3,46%
Previdência social	-	1,45%	11,27%
Saneamento	-	0,41%	0,13%
Saúde	16,08%	23,93%	18,91%
Segurança pública	-	0,77%	0,04%
Trabalho	-	0,05%	0,00%
Transporte	9,18%	1,22%	0,10%
Urbanismo	12,44%	16,36%	4,57%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: TCE-SP.

¹ Cálculo sobre as despesas empenhadas.

Saúde, educação, administração e saúde são as funções que mais recebem recursos públicos nos três municípios. O recurso que não é encontrado nessas áreas é distribuído de maneira quase que uniforme para as outras funções. A habitação ganha destaque em Osvaldo Cruz, que tem o maior percentual médio de investimento em habitação entre os três casos. A função urbanismo recebe destaque em Mombuca e Osvaldo Cruz. Interessa saber se os investimentos em urbanismo estão interligados com os programas de habitação, como é explorado nos itens a seguir.

5.2.6 Investimento em habitação em Mombuca

Como explicitado anteriormente, a análise do investimento em habitação municipal é feita a partir de 2008, devido à disponibilidade da base de dados do TCE-SP. Para o referido ano, Mombuca registrou apenas um programa de habitação, intitulado Habitação, que continha três ações: Construção de Unidades Habitacionais, Programa Casas Populares e outra não intitulada. A estrutura do investimento em habitação para 2008 era a seguinte:

Tabela 22 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2008 (R\$)

Ação e elemento	Tesouro	Estadual
Ação: Construção de UH	964.849,92	2.335.297,73
Obras em andamento	964.849,92	1.193.246,96
Outras obras e instalações		1.142.050,77
Ação: não consta no cadastro*	39.259,84	157.163,37
Outras obras e instalações	39.259,84	157.163,37
Ação: Programa Casas Populares	10.480,75	-
Material para manutenção de bens imóveis	2.860,15	-
Material para manutenção de bens móveis	1.069,44	-
Material para comunicações	1.248,06	-
Outros materiais de consumo	356,59	-
Serviços técnicos profissionais	1.521,53	-
Serviços de energia elétrica	117,48	-
Serviços de água e esgoto	831,18	-
Serviços de comunicação em geral	2.476,32	-
Total Geral	1.014.590,50	2.492.461,10

Fonte: TCE-SP.

A partir do histórico das despesas, foi possível inferir que as três ações da habitação são de oferta de novas UHs, em parceria com a CDHU, pois alguns custos estavam claramente identificados como CDHU e outros eram sobre materiais de construção. No elemento Obras em andamento, consta apenas que os materiais são destinados à construção de UHs do CDHU, no conjunto Mombuca C, sem o detalhe referente ao número da UH. Já no elemento Outras obras e instalações, identifica-se que os materiais são para conclusão das obras de 54 UHs, provavelmente também do CDHU, pois todas as despesas deste elemento foram custeadas pelo CDHU. Estado e município investiram juntos para o financiamento da ação Construção de UH, em que o estado financiou 70% do total da ação. A ação que não consta no cadastro não apresenta nenhum detalhamento sobre os investimentos contidos na mesma, mas existe um cofinanciamento entre estado e município, no qual novamente o estado custeou 80% da ação.

Por fim, a ação Programa Casas Populares apresenta relação com o conjunto do CDHU, porém apenas de manutenção das obras já concluídas, por essa razão o financiamento foi totalmente municipal.

Ao fim, para o ano de 2008, do valor total de investimento em habitação em Mombuca, 71% foram recursos provenientes do governo do estado de São Paulo e 29% do tesouro municipal. Ainda sobre a função habitação, é relevante notar que não houve registros sobre custos de manutenção do departamento, nem gasto com pessoal. Toda a despesa em habitação registrada em Mombuca é completamente voltada para o custeio da oferta habitacional. Ou seja, foram investidos 3,5 milhões de reais efetivamente.

Não foi possível identificar nenhum investimento em urbanismo relacionado ao de habitação, uma vez que não consta no histórico da despesa nenhum detalhe nesse sentido. Apesar disso, é interessante notar que do valor total de R\$ 3,35 milhões investidos em urbanismo no município, R\$ 1,25 milhão provém do tesouro, R\$ 1,12 milhão do governo federal e R\$ 976 mil do governo do estado.

Comparando as estruturas de financiamento para habitação e para urbanismo, podemos inferir que a ausência do governo federal na habitação do município deve-se aos arranjos normativos de seus programas, em que na concorrência para seus recursos, uma cidade com a estrutura de Mombuca não seria vencedora, ao passo que o governo estadual tem maior capilaridade em municípios com esse perfil.

Para o ano de 2009, mantém-se a mesma estrutura programática, com as mesmas ações e finalidades. A ação Construção de UH continuou com o projeto da construção das UHs do conjunto habitacional Mombuca C e a ação Programa Casas Populares continuou fazendo a manutenção de conjuntos já existentes. A seguir, é exposta a estrutura de despesa em Mombuca.

Tabela 23 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2009 (R\$)

Ação e elemento	Tesouro	Estadual
Ação: Construção de UH	744.828,44	1.832.341,11
Obras em andamento	485.845,40	1.427.218,43
Outras obras e instalações	258.983,04	405.122,68
Ação: Programa casas populares	22.783,32	-
Encargos financeiros indedutíveis - empresas	528,12	-
Serviços de energia elétrica	5.218,97	-
Serviços de água e esgoto	6.171,15	-
Serviços de comunicação em geral	1.859,60	-
Fretes e transportes de encomendas	5.697,48	-
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	3.307,99	-
Total Geral	767.611,76	1.832.341,11

Fonte: TCE-SP.

Como é possível notar, a participação do tesouro no cofinanciamento da habitação se manteve no mesmo nível do ano anterior, com 30% do investimento total feito pelo município e 70% pelo estado.

A partir dos dados do urbanismo de 2009, foi possível localizar o endereço do conjunto habitacional do CDHU. É possível identificar, por meio de imagens de satélite, que se trata de um loteamento novo, construído em função do empreendimento habitacional. No entanto, os custos de aquisição do terreno e terraplanagem devem ser anteriores a 2008, uma vez que neste ano já estava em construção o Mombuca C, ou seja, anteriormente já havia sido construído o A e B.

Tabela 24 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2010 (R\$)

Programa Habitação	Tesouro	Estadual
Obras de infraestrutura - setor habitação	4.715,98	149.433,30
Outras obras e instalações	4.715,98	149.433,30
Programa Casas Populares	4.335,99	
Outros materiais de consumo	672,45	
Serviços de energia elétrica	2.699,41	
Serviços de água e esgoto	917,06	
Outros serviços de terceiros -pessoa jurídica	47,07	
Total Geral	9.051,97	149.433,30

Fonte: TCE-SP.

Conforme a Tabela 24, o ano de 2010 registrou grande queda no investimento em habitação na cidade, uma vez que, segundo a despesa para Placa de Inauguração, o conjunto Mombuca C foi entregue (registrado na ação *Programa Casas Populares*). Mediante relatório emitido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que contém todas as transferências feitas pelo governo do estado ao município por mandato, foi possível encontrar o detalhe sobre o conjunto habitacional em questão. O conjunto Mombuca C conta com 88 unidades habitacionais e beneficiou 440 pessoas.

Nesse sentido, não existe mais registro da ação Construção de UH, substituída pela ação Obras de infraestrutura - setor habitação, no qual existe o investimento em recapeamento do asfalto do conjunto Mombuca A, provavelmente já entregue em anos anteriores.

Neste ano, a participação do tesouro no investimento em habitação foi de 6%, e praticamente todo o investimento do governo estadual foi para o recapeamento asfáltico e o dispêndio municipal para custeio de serviços concessionários, e complementar ao recapeamento. Sobre o recapeamento, na função urbanismo registrou-se apenas a aquisição de

placas para sinalizar as obras. É interessante a forma de contabilizar do município, pois, em tese, o recapeamento asfáltico poderia estar em urbanismo, no entanto, uma vez que beneficia os moradores do conjunto habitacional, acaba encontrando-se em habitação.

Tabela 25 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2011 (R\$)

Programa Habitação	Tesouro	Estadual
Obras de infraestrutura - setor habitação	5.065,78	96.838,86
Outras obras e instalações	5.065,78	96.838,86
Total Geral	5.065,78	96.838,86

Fonte: TCE-SP.

O mesmo ocorreu em 2011, quando somente existiam duas despesas na função habitação – as duas alocadas na ação Obras de Infraestrutura - setor habitação: recapeamento asfáltico do conjunto Mombuca A e devolução ao governo do estado do saldo de convênio.

Em urbanismo, também houve queda de investimentos, e nenhum deles esteve relacionado aos conjuntos habitacionais. No total, foram investidos R\$ 2,5 milhões em urbanismo, dos quais 48% financiados com recursos do tesouro, 22% com recursos estaduais e o restante com recursos federais.

A maior queda de investimentos ocorreu em 2012, onde Mombuca investiu apenas em reparos e reestruturação de UH do CDHU, dentro da ação de Obras de infraestrutura - setor habitação, totalizando um investimento de R\$ 5.965,59, enquanto habitação manteve-se em nível próximo de investimento do ano anterior. No entanto, não foi registrado o histórico de nenhuma despesa, impedindo a inferência sobre a correlação com habitação.

No ano seguinte, o vazio de investimento em habitação manteve-se, no entanto, com sinalização de investimento futuro, uma vez que em outubro foi empenhada a única despesa com habitação para custear o registro de escritura de terreno para o CDHU, com recursos do tesouro municipal, no valor de R\$ 2.092,69.

A função urbanismo não conteve nenhuma despesa que fosse possível inferir com clareza a relação com algum programa urbano. O interessante é que houve uma queda de recursos estaduais (0,2%) e federais (13,4%) no cofinanciamento da função. Para 2013, o investimento total em urbanismo foi de R\$1.402.790,18, dos quais 86,4% provenientes de recursos do tesouro. Isso porque boa parte das despesas em urbanismo são correntes, de custeio da própria burocracia; com a queda nos repasses, caíram também os investimentos de capital.

Tabela 26 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2014 (R\$)

Ação e Elemento	Tesouro
Ação: Aquisição terreno - setor habitação	406.862,14
Terrenos	406.862,14
Ação: Programa de casas populares	118.959,87
Material para manutenção de bens imóveis	34.474,64
Serviços técnicos profissionais	84.485,22
Total Geral	525.822,00

Fonte: TCE-SP.

O ano de 2014 marca a retomada de investimentos em habitação na cidade de Mombuca e o início da execução de um novo PPA. A novidade é a inclusão da ação Aquisição de Terreno - setor habitação. O terreno adquirido foi destinado ao empreendimento CDHU que seria construído.

Todo investimento do referido ano foi financiado por recursos do tesouro. O Programa de casas populares que, de modo geral, financia obras de manutenção e restauração dos conjuntos habitacionais, recebeu novamente recursos significativos, depois de dois anos de retração orçamentária para a ação.

A nova obra do CDHU que seria executada no terreno adquirido pela prefeitura, foi negociada pelo deputado estadual André do Prado, do mesmo partido da então prefeita de Mombuca, Ruth Bellanga (PR)²⁶. A atuação de membros do legislativo no direcionamento de UH parece recorrente no partido. Em Terentim (2015), o deputado federal Marcio Alvino, também do PR, foi ator chave na renegociação de UHs do PMCMV destinadas ao município de Guararema, onde a prefeitura era do mesmo partido. Isso porque, como nos dois casos tratam-se de municípios pequenos, e, portanto, com déficit habitacional menor que em outras cidades maiores, não conseguiriam mais unidades apenas por critérios técnicos do programa. Nesse sentido, a atuação política intervém por essas cidades de pequeno porte.

Em urbanismo, foi possível identificar duas despesas referentes à documentação para o CDHU em valores irrisórios. Para aquele ano, foi dispendido R\$ 1.905.486,95, dos quais 71% provenientes do tesouro municipal e o restante de transferências estaduais.

²⁶ Disponível em: <<http://andredoprado.com.br/deputado-andre-do-prado-e-prefeita-ruth-assinam-convenio-para-construcao-de-90-casas-em-mombuca/>>.

Tabela 27 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Mombuca – 2015 (R\$)

Programa Habitação	Tesouro
Aquisição terreno - setor habitação	348.359,12
Terrenos	348.359,12
Obras de infraestrutura - setor habitação	15.836,92
Obras em andamento	15.836,92
Programa de casas populares	5.101,83
Serviços técnicos profissionais	5.101,83
Total Geral	369.297,86

Fonte: TCE-SP.

A Tabela 27 registra as despesas empenhadas em habitação em 2015. Aparentemente, o valor do terreno foi parcelado, ou consta empenho para área de terreno do mesmo tamanho da adquirida em 2014. A ação Obras de infraestrutura contém despesa de execução de sondagem do terreno, ou seja, o municipal foi investido em preparação do solo com recursos próprios para viabilizar a execução do empreendimento que é custeado com recursos estaduais. Essa hipótese é confirmada por meio da análise da despesa em urbanismo.

Tabela 28 – Despesa empenhada em urbanismo por elemento e histórico, Mombuca – 2015 (R\$)

Urbanismo	Tesouro	Total geral
Serviços técnicos profissionais		
Empresa especializada em engenharia para elaboração do projeto de loteamento residencial para aprovação junto a GRAPROHAB e CDHU	35.340,78	35.340,78
Manutenção e conservação de bens imóveis		
Terraplenagem núcleo M bairro Vila Nova	8.449,90	8.449,90
Transporte de terra no núcleo B do bairro Vila Nova	5.314,40	5.314,40
Manutenção e conservação de bens imóveis		
Execução de guias e galerias na rua do núcleo m no bairro Vila Nova	8.396,76	8.396,76
Total Geral	57.501,84	57.501,84

Fonte: TCE-SP.

O ano de 2016 não é explorado, mas dados contidos no relatório do referido ano confirmam o parcelamento do valor do terreno, pois somente foram registradas duas despesas, a de aquisição do terreno, com uma parcela por mês, totalizando o valor de R\$ 309.500,00 no ano, e um serviço técnico profissional de menos de 2 mil reais. Ou seja, foram três anos de investimentos municipais para a aquisição de terreno, que provavelmente deve ser a contrapartida exigida para viabilizar a execução do empreendimento com os recursos que serão repassados pelo estado.

Em outras palavras, de fato, são três anos de preparação do terreno para recepção do empreendimento custeado pelo governo do estado. A soma das despesas com o terreno nos três

anos indica que o futuro projeto objeto de parceria com o estado já custou ao município R\$ 1.123.224,28.

Em linhas gerais, as seguintes hipóteses surgem através do caso de Mombuca:

- Municípios de pequeníssimo porte como Mombuca, que tenham demanda habitacional, recorrem principalmente ao governo do estado para custear oferta habitacional de construção de UH. Uma hipótese plausível é que municípios de pequeno porte não são fortes competidores sobre as UHs distribuídas pelo governo federal, sendo mais fácil disputar recursos dentro do estado;
- Empreendimentos de HIS podem gerar despesa corrente, como a de manutenção das moradias já entregues;
- Não foi possível inferir o custo de levar infraestrutura básica para empreendimentos, pois, se houve custo desse tipo, ocorreu antes de 2008 e poderá ocorrer depois de 2016;
- Existe sim simbiose entre investimentos habitacional municipal e de outro ente, ou seja, ao sinal de disponibilidade de recurso, a prefeitura entra com investimentos próprios, para garantir que o convênio se concretize.

5.2.7 Investimento em habitação em Osvaldo Cruz

Apesar de ser uma cidade muito maior, Osvaldo Cruz possui uma estrutura de planejamento parecida com a de Mombuca. Isso porque o único programa habitacional de 2008 chama-se Departamento de Obras, o que releva que o planejamento municipal é apenas procedimental. O programa contém duas ações: Construção de Moradias Sistema CDHU e Construção de Moradias. Novamente, a oferta habitacional única é a construção de novas UHs.

Para o ano de 2008, Osvaldo Cruz contou com recursos transferidos do governo do estado para investimento em obras do CDHU, assim como Mombuca. O investimento refere-se à conclusão das obras de 102 UHs do Conjunto Habitacional (CH) Osvaldo Cruz “H” (ou José Valter Sevier). Paralelamente, na ação Construção de Moradias também estava em andamento o investimento em obras de novas UHs do CH Augusto Stofalette e na construção de muro de arrimo para o CH Osvaldo Cruz “G”.

Tabela 29 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2008 (R\$)

Programa departamento de obras	Tesouro	Estadual
Construção de Moradias - Sistema CDHU		3.456.005,38
Construção Moradias	111.859,44	128.264,19
Total Geral	111.859,44	3.584.269,58

Fonte: TCE-SP.

A participação de recursos do tesouro no investimento total em habitação, em 2008, foi de 3%, e todo o resto foi financiado com recursos do governo do estado de São Paulo. Devido ao detalhamento do histórico da despesa, foi possível identificar várias despesas em urbanismo referentes aos empreendimentos habitacionais, tais quais as relacionadas na tabela a seguir.

Quase todas as despesas relacionadas nesta tabela referem-se a infraestruturas necessárias aos empreendimentos habitacionais, exceto as de elaboração de projeto e tarifas. Os três entes investiram praticamente o mesmo montante para garantir as infraestruturas. No entanto, o estado e o governo federal juntos foram responsáveis por 74% do total dos investimentos na função.

Tabela 30 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2008 (R\$)

Urbanismo	Tesouro	Estadual	Federal
Execução de 07 muros de arrimo no CH OsvCruz "E"	18.159,66	66.035,11	
Contratação de empresa construção e execução de 11 muros de arrimo no CH OsvCruz "G"	31.685,61		
Execução da pavimentação asfáltica em diversa rua do CH Augusto Stofaletti			80.480,29
Elaboração de projeto técnico e fiscalização das obras de equipamento social (praças de esportes e lazer) no CH OsvCruz "G" com área de 3.663,09m ²	49,53		
Elaboração do projeto técnico e fiscalização das obras de infraestrutura urbana no CH OsvCruz "D" com execução de 216,00ml de galerias de águas pluviais	49,53		
Projeto técnico e fiscalização das obras de infraestrutura urbana no CH OsvCruz "E" - muros de arrimo	49,53		
Tarifa sobre análise de empreendimento Augusto Stofalletti	330,18		
Total	50.324,02	66.035,11	80.480,29

Fonte: TCE-SP.

Para o ano de 2009, a estrutura de programas e ações mantiveram-se as mesmas e os investimentos continuaram concentrados no empreendimento no CH Osvaldo Cruz "H" da

CDHU, com a inclusão da taxa de cadastro do programa Carta de Crédito FGTS operações coletivas urbanas²⁷ (CC-FGTS), programa de HIS do governo federal.

Tabela 31 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2009 (R\$)

Programa departamento de Obras	Tesouro	Estadual
Construção de Moradias Sistema CDHU		5.443.343,36
Construção Moradias	1.531,99	31.120,30
Total Geral	1.531,99	5.474.463,66

Fonte: TCE-SP.

Ainda existem custos de obras não incidentes na construção do CH Osvaldo Cruz “H”, registradas em urbanismo, que estão sendo custados pelo município, principalmente na parte de planejamento técnico de infraestrutura e também de custeios burocráticos como registros e fiscalizações, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 32 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2009 (R\$)

Histórico da despesa	Tesouro	Estadual	Federal
Desapropriação de uma área com 5,5 m² para construção de UH	78.261,19		
Desapropriação de uma área de 17,90 Há para construção de UH	569.748,28		
Construção de calçada em diversos CH e muro de arrimo no CH Dr. Mario Covas	21.571,30		155.414,67
Elaboração do projeto e fiscalização das obras de infraestrutura no CH Osv Cruz“””” e galerias de águas pluviais	166,18		
Projeto de elaboração técnica e fiscalização para construção de calçadas em diversos CH	47,48		
Fiscalização municipal na execução da obra de um CH	23,74		
Registro de 08 contratos de cessão de direitos do loteamento Augusto Stofaletti	1.440,32		
Total	671.258,49		155.414,67

Fonte: TCE-SP.

No ano de 2010, o programa intitulado Departamento de Obras tornou-se apenas Obras, bem como suas ações passaram a serem intituladas como Construção de UH - sistema CDHU e Construção de UH. Todo o investimento do ano de 2010, registrado em habitação, esteve ligado à finalização do CH Osvaldo Cruz “H”. É interessante notar que o repasse do CDHU custeou todo o entorno do conjunto, isto é, guias, sarjetas, iluminação, galerias pluviais e

²⁷ A Carta de Crédito FGTS é uma linha de crédito que permite a formalização de parceria com entidades organizadoras no intuito de facilitar o acesso à casa própria para pessoas com renda familiar bruta de até R\$ 1.750,00. Fonte: Site da CEF. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx>>.

pavimentação asfáltica (aqui não fica claro se este custeio foi para as unidades ou na rua do conjunto), por essa razão, a principal fonte de investimentos em habitação foi o governo do estado, como mostra a Tabela 4.23.

Tabela 33 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2010 (R\$)

Programa Obras	Tesouro	Estadual
Construção de UH - Sistema CDHU		2.361.492,36
Construção de Unidades Habitacionais	10.459,33	
Total Geral	10.459,33	2.361.492,36

Fonte: TCE-SP.

Além da pequena participação do tesouro na função habitação registrada na Tabela 33, o município investiu R\$ 553.142,30 em desapropriação com finalidade de moradia, registradas na função urbanismo em 2010. Também foi realizado investimento em urbanismo para manutenção do asfalto de conjunto habitacional em parceria com o governo federal da ordem de R\$ 294.462,11, sendo a participação do município de menos de R\$ 6 mil.

O ano de 2011 trouxe novos investimentos. Além da continuação da obra do empreendimento CH Osvaldo Cruz “H”, houve também a contratação de elaboração de projeto para construção de 285 novas UHs no âmbito da ação Construção de UH - sistema CDHU, ação completamente financiada pelo estado de São Paulo. Já na ação Construção de UH, foram relacionadas despesas relativas ao CH Auride Cavalline Otaviani de 34 UHs relativas às despesas empenhadas em 2009, sobre a taxa de inscrição no Programa Carta de Crédito – FGTS.

A estrutura de investimento em habitação para 2011 encontra-se descrita na tabela a seguir.

Tabela 34 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2011 (R\$)

Programa obras	Tesouro	Estadual	Federal
Construção de UH - Sistema CDHU		1.321.911,60	
Construção de UH	272.772,07		429.848,99
Total Geral	272.772,07	1.321.911,60	429.848,99

Fonte: TCE-SP.

Pela primeira vez aparecem recursos federais nos investimentos habitacionais de Osvaldo Cruz, e todo o investimento do tesouro foi relativo a mesma ação que contém o programa federal. Portanto, para este programa específico, 61% foi financiado com recursos federais e 39% com recursos do tesouro, no ano de 2011.

Tabela 35 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2011 (R\$)

Histórico	Tesouro
Execução de projeto de planta cadastral do CH Osvaldo Cruz "H"	7.155,75
Ensaio de determinação “ <i>in situ</i> ” em solos, incluindo o ensaio de compactação na energia normal de 34 UH do CH Aurides Cavallini Otaviani	2.736,02
Administração técnica de obra e treinamento de mutirantes em canteiro, visando a construção do empreendimento CH Auride Cavallini Otaviani	16.837,06
Administração técnica de obra e treinamento de mutirantes em canteiro, visando a construção do CH Auride Cavallini Otaviani em regime de autoconstrução	67.348,25
Execução da obra de 2.561m ² de pavimentação asfáltica com 555,35m lineares de guias e sarjetas no CH Osvaldo Cruz "H"	112.748,19
Total	206.825,28

Fonte: TCE-SP.

A Tabela 35 apresenta as despesas em urbanismo com relação direta às ações habitacionais para 2011, por meio do histórico da despesa. Todos os custos registrados em urbanismos complementares à habitação foram custeados unicamente pelo tesouro naquele ano. Interessante notar que no programa Carta de Crédito Coletivo – FGTS, o município administra a obra e capacita os mutirantes, o que indica que além do financiamento, a supervisão é de responsabilidade da prefeitura.

Em setembro de 2011, as obras do CH Osvaldo Cruz “H” foram concluídas e então suas 102 unidades poderiam ser entregues pelo CDHU. A construção do conjunto demorou seis anos, dois a mais do que o previsto, em razão da qualidade da obra estar abaixo da licitada²⁸.

No ano seguinte, dentro da ação Construção de UH - sistema CDHU, contratou-se a prestação de serviço de elaboração de projeto para construção de até 285 UHs, que resultou, ao fim, em um novo contrato com a CDHU para a construção de 210 UHs do CH Osvaldo Cruz “P”²⁹. A diminuição no número de UHs deve-se ao fato de que o terreno encontra-se em área de preservação ambiental, e, portanto, 285 UHs extrapolariam os limites construtivos. Na outra ação, continuavam os investimentos nos empreendimentos Aurides Cavallini Otaviani (CC-FGTS) e Augusto Stofaletti, financiados apenas com recursos do tesouro.

Por fim, também na ação construção de UHs, encontram-se três despesas relativas ao FNHIS. Osvaldo Cruz recebeu recursos para elaboração de PLHIS em 2007, no entanto, não haviam sido executados. Os recursos foram utilizados na contratação de empresa para a elaboração de PLHIS. Os recursos provenientes do governo federal foram destinados à

²⁸ Mais informações disponíveis em: <<http://www.osvaldocruz.sp.gov.br/noticias/cidade/prefeitura-anuncia-conclusao-das-102-casas/>>.

²⁹ Conforme divulgado em: <<http://www.osvaldocruz.sp.gov.br/noticias/habitacao/prefeitura-assina-convenio-para-210-casas-na-regiao-leste/>>.

contratação dessa empresa e o município financiou aproximadamente R\$ 5 mil dessa contratação. Esses investimentos somados encontram-se na Tabela 36.

Tabela 36 – Despesa empenhada em habitação por ação, Osvaldo Cruz – 2012 (R\$)

Programa Obras	Tesouro	Estadual	Federal
Construção de Unidades Habitacionais - Sistema CDHU		18.145.210,76	
Construção de Unidades Habitacionais	255.155,03		34.117,11
Total Geral	255.155,03	18.145.210,76	34.117,11

Fonte: TCE-SP.

Em 2012, o tesouro do município financiou as despesas em urbanismo complementares à habitação dos empreendimentos em construção na cidade como expõe a Tabela 37. Nesse ano, as ações em urbanismo foram 60% financiadas com recursos do tesouro, 14% com recursos do governo estadual, e 26% com recursos federais. É interessante notar que o governo municipal é muito mais presente em urbanismo do que em habitação nesta cidade. Provavelmente, essa presença se deve às linhas de financiamento de urbanismo pós PAC, que distribuiu muitos recursos pelo território.

Tabela 37 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Osvaldo Cruz – 2012 (R\$)

Histórico	Tesouro
Serviço de sondagem à percussão no CH Osvaldo Cruz "I"	4.626,65
Serviço de locação topográficas dos pontos de sondagem do CH Osvaldo Cruz "I"	1.988,53
Serviço de sondagem a percussão em área a ser construída 212 UH - tipo CDHU	15.245,41
Serviço na administração técnica de obra e treinamento de mutirantes em canteiro, visando a construção do CH Auride Cavalline Otaviani	130.991,17
Ensaio de determinação “ <i>in situ</i> ”, em solos, incluindo o ensaio de compactação na energia normal de 34 UHs do CH Aurides Cavallini Otaviani	2.585,09
Total	155.436,85

Fonte: TCE-SP.

Em 2013, estavam em progresso a construção do CH Osvaldo Cruz “I” pelo CDHU, a CH Aurides Cavallini Otaviani pelo CC-FGTS, e a reforma das casas incendiadas do CH Augusto Stofaletti. O conjunto do CDHU continuou completamente financiado pelo governo do estado de São Paulo, enquanto os outros dois empreendimentos financiados apenas com recursos do tesouro municipal. Ao todo, foram investidos R\$ 104.952,60 na ação Construção de UH pelo tesouro municipal e R\$ 19.972.454,00 na ação Construção de UH – sistema CDHU pelo governo estadual.

Ao que se refere aos investimentos em urbanismo complementares à habitação, devido ao aumento do CH construído pelo CDHU, decidiu-se construir uma praça próxima ao CH

Osvaldo Cruz “H”. No entanto, por alguma razão, os recursos foram empenhados duas vezes e em todas as vezes foram anulados. Findou-se que, para ano de 2013, foram investidos R\$ 189.006,94 com recursos do tesouro, para a conclusão do CH Auride Cavalini Otaviani e para serviços de topografia em área adquirida para implantação de novo CH.

Os investimentos empenhados em habitação do ano seguinte foram da ordem de R\$ 13.769.403,76 de recursos do governo do estado para a obra do CH Osvaldo Cruz “I”, na ação referente ao CDHU; e da ordem de R\$ 164.935,26 com recursos do tesouro, para o empreendimento Auride Cavalini Otaviani.

Paralelamente, em urbanismo, continuaram os investimentos de sondagem e preparação de outro terreno para a construção de novas UHs, com recursos da Agência Paulista do governo do estado de São Paulo em terreno doado por uma família ao município. Essa preparação custou aproximadamente R\$ 50 mil ao tesouro municipal. Nenhum outro investimento complementar à habitação foi realizado em 2014.

O ano de 2015 marcou o investimento exclusivamente do governo do estadual em habitação, para a conclusão do CH Osvaldo Cruz “I”, com o empenhado de R\$ 5 milhões. E em urbanismo, não houve nenhum investimento complementar à habitação.

5.2.8 Investimento em habitação em Cubatão

Cubatão é o caso a representar municípios de grande porte. Uma peculiaridade das suas necessidades habitacionais que o difere dos outros dois são os assentamentos precários (DE PAULA, 2010), o que demanda maior investimento em urbanização e reassentamento.

Em termos de planejamento orçamentário, a prefeitura contou apenas com um programa intitulado Planejamento Habitacional, entre os anos de 2008 e 2015. As ações do programa variaram ao longo do tempo. No ano de 2008, existiu a ação de Construção, ampliação e reforma de núcleos habitacionais, e a ação Programa Habitar Brasil – BID. A tabela a seguir apresenta a despesa empenhada por ação e seus elementos segundo fonte de financiamento.

Tabela 38 – Despesa empenhada em habitação por ação e elemento, Cubatão – 2008 (R\$)

Ação e elemento	Fundo Especial
Construção, ampliação e reforma de núcleos habitacionais populares	5.905.137,95
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	281.408,63
Obras em andamento	5.222.482,07
Outras obras e instalações	401.247,25
Programa Habitar Brasil	92.753,28
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	63.921,99
Outros materiais permanentes	28.831,29
Total	5.997.891,23

Fonte: TCE-SP.

A prestação de contas de Cubatão é pouco transparente, com algumas despesas sem seus respectivos históricos e outras com históricos repetidos, como forma de demonstrar que tratam-se do mesmo objeto. Esta é uma nota relevante, pois, apesar de existir uma ação exclusiva para o Programa Habitar Brasil, o elemento Obras em andamento da ação Construção, ampliação e reforma de núcleos habitacionais, contempla o investimento na construção de 160 UHs provenientes do contrato do Programa Habitar Brasil. As implicações da falta de transparência do relatório anual de Cubatão foram maiores nos anos seguintes, no qual existem outras contradições. Por essa razão, foi necessária a busca de fonte alternativa para maior compreensão das ações em habitação³⁰.

Outro dado relevante, é que apesar de todas as despesas terem sua fonte registrada como Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesa Vinculados, parte delas decorrem do convênio com o governo federal. Ou seja, o repasse pode ter sido feito fundo-a-fundo, e a despesa registrada com a fonte do FMH, mas o financiamento da ação é da União. Por essa razão, não é possível identificar com clareza o cofinanciamento para 2008.

Retomando os projetos habitacionais de Cubatão para o ano de 2008, o Programa Habitar Brasil – BID de construção de 160 UHs, com finalidade de reassentamento de famílias em área de risco do Jardim São Marcos, com construção de creche, centro comunitário e infraestrutura, refere-se ao reassentamento das famílias residentes na área de risco do Jardim São Marcos. As famílias viviam sobre dutos de amônia e todas elas foram removidas. As obras foram iniciadas em junho de 2006, segundo o Plano Municipal de Habitação de Cubatão (PMHC).

³⁰ Duas foram as principais fontes para compreender a ambiguidade dos investimentos. A primeira é o Plano e Política Municipal de Habitação da própria Prefeitura Municipal de Cubatão de 2007. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/cubatao/cfotos/chabitar05.pdf>>.

A segunda fonte trata-se do relatório da CDHU com o BID sobre os projetos na região da Serra do Mar.

Disponível em: <<http://www.cdhu.com.br/download/serra-do-mar/A04%20-%20An%C3%A1lise%20da%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20nos%20N%C3%BAcleos%20Selecionados%20para%20o%20Programa.pdf>>.

Tabela 39 – Despesa empenhada em urbanismo por histórico, Cubatão – 2008 (R\$)

Histórico	Fundo Especial	Tesouro
Execução de obras de melhorias da drenagem, canalização de valas e urbanização no CH Costa Muniz	-	144.000,88
Execução de serviços de terraplenagem e recuperação de ruas no bairro Sítio Novo - Vila Esperança	-	143.084,52
Execução de serviço de elaboração de estudo geotécnicos para a implantação da Vila Esperança	34.100,00	-
Contratação do CH Imigrantes I e II de com 940 apartamentos, CRAS, quadra poliesportivas, áreas verdes e de lazer, e obras de infraestrutura, na área denominada Bolsão 9 - Vila esperança	12.000.000,00	-

Fonte: TCE-SP.

A Tabela 39 registra as despesas empenhadas em urbanismo complementares à habitação. As duas despesas realizadas com recursos do tesouro são de urbanização de um conjunto habitacional (CH) e preparação do terreno da Vila Esperança, que recebeu muitos empreendimentos habitacionais. O recurso do fundo especial financiou estudo para implantação do empreendimento de 940 apartamentos com infraestrutura, a serem contratados por R\$ 12 milhões. Este empreendimento é detalhado a seguir.

Em 2009, a estrutura de planejamento foi alterada contando apenas com a ação Programa de Urbanização Regularização, Integração e Assentamentos Precários (PURIAP), que não se sustenta no tempo, e por essa razão, as despesas não são mais registradas por ação, apenas por elemento. Naquele ano, os investimentos estiveram concentrados no entorno do empreendimento CH Imigrantes I e II, reassentamento de 940 famílias para a Vila Esperança (mesmo empreendimento que demandou recursos de urbanismo no ano anterior).

Devido à falta de transparência no gasto de Cubatão, pode-se inferir que as 940 UHs foram iniciadas e concluídas ao mesmo tempo, uma vez que a despesa se refere ao total do empreendimento. Contudo, primeiramente, foi entregue o CH Imigrantes I, em dezembro de 2011, e o conjunto Imigrantes II, em dezembro de 2012. Segundo o CDHU, o financiamento do empreendimento foi compartilhado da seguinte maneira: 62% pelo CDHU - governo estadual; 23% do FNHIS - governo federal; e 15% da prefeitura municipal. No entanto, não está claro nos documentos, nem no relatório anual de despesa, qual destino teve o recurso de cada fonte.

A Tabela 40 registra as despesas empenhadas por elemento em 2009. Segundo o histórico da despesa, o elemento Outros serviços de terceiros - PJ contém despesa com publicações, licença ambiental, licença de instalação do projeto de urbanização integrada e projeto ambiental no valor de aproximadamente R\$ 4 mil, todos os R\$ 816 mil reais estão centrados em uma

despesa com histórico vazio. Os elementos de despesa Obras em andamento e Outras obras e instalações referem-se ao CH Imigrantes I e II.

Tabela 40 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2009 (R\$)

Elemento	Fundo Especial	Tesouro	Estadual
Outros serviços de terceiros - PJ	142.199,67	674.601,13	
Obras em andamento	16.775.921,46	17.012.638,82	21.226.431,68
Outras obras e instalações	11.330.571,50	842.283,18	11.405.006,20
Mobiliário em geral	6.733,49		
Total	28.255.426,12	18.529.523,13	32.631.437,88

Fonte: TCE-SP.

Pela primeira vez, entre os três casos, há registro de despesa para manutenção do setor de habitação, contida no elemento mobiliário em geral. Nesse sentido, é curioso que, apesar de Cubatão ter uma Secretaria Municipal de Habitação, não existe registro em despesas na função habitação de gastos com pessoal e manutenção do setor, como ocorre em urbanismo e outras funções. As despesas registradas na função habitação, no geral, em Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão, referem-se às obras habitacionais *stricto sensu*. Isto é relevante ao considerar base a base do FINBRA, pois de fato a flutuação do investimento em habitação reflete exatamente o quanto tem sido feito em oferta habitacional, excluídas as despesas de custeios do setor, como ocorre em outras funções.

Por fim, 2009 contou com apenas um investimento em urbanismo complementar à habitação, referente à adaptação do centro comunitário para o funcionamento do CRAS no CH Imigrantes, financiado pelo tesouro municipal com valor empenhado de R\$ 23.195,91.

No ano de 2010, continuaram as obras do CH Imigrantes, em que os investimentos contidos no elemento *Outras obras e instalações* receberam aditamentos que totalizam R\$ 6,5 milhões de recursos do tesouro (Tabela 41).

A novidade para aquele ano foram os investimentos do PAC-PPI (Projetos Piloto de Investimentos), voltados para a aquisição de materiais de consumo esportivos, provavelmente destinados à área de lazer do CH Imigrantes, bem como lixeiras de coleta seletiva, registradas em Outros materiais permanentes.

Não se registrou nenhum investimento complementar à habitação em urbanismo para o ano de 2010 até o ano de 2015. A hipótese para isso é que esse tipo de despesa está realmente sendo registrada na função habitação, pois tratam-se de empreendimentos de urbanização integrados para fins habitacionais.

Tabela 41 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2010 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal	Total Geral
Material de expediente	-	-	1.000,01	1.000,01
Outros materiais de consumo	-	-	1.729,84	1.729,84
Outros serviços de terceiros - PJ	217.634,70	-	3.787.685,60	4.005.320,30
Obras em andamento	-	5.016.798,00	-	5.016.798,00
Outras obras e instalações	6.523.594,00	-	-	6.523.594,00
Mobiliário em geral	-	-	1.936,66	1.936,66
Outros materiais permanentes	-	-	5.080,73	5.080,73
Total	6.741.228,70	5.016.798,00	3.797.432,84	15.555.459,54

Fonte: TCE-SP.

Com a entrega do CH Imigrantes I, em dezembro 2011, foi possível iniciar a reurbanização da área de origem das famílias que foram para o CH Imigrante. Este projeto de urbanização foi financiado principalmente pelo PAC. Para a realização deste projeto, iniciou-se, em 2011, a construção de 700 UHs. Mesmo na despesa identificada no projeto PAC, existem registros de aporte do governo estadual e a CDHU registrou investimento em UH em Cubatão no ano de 2011, porém não foi possível compreender qual ente financia o quê.

Tabela 42 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão - 2011 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal
Outros serviços de terceiros - PJ	17.538,61	-	-
Obras em andamento	4.313.548,80	7.492.773,50	-
Outras obras e instalações	6.838.921,30	28.778.649,00	20.979.871,20
Outros materiais permanentes	7.803,00	-	-
Total	11.177.811,71	36.271.422,50	20.979.871,20

Fonte: TCE-SP.

Como é possível observar na Tabela 42, a distribuição da participação do ente municipal, estadual e federal no investimento total em habitação para 2011 foi respectivamente 16%, 53% e 31%. Isso mostra que, apesar do novo grande empreendimento de Cubatão ser oriundo do PAC, o governo do estado possui relevante participação financeira.

Tabela 43 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão - 2012 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal
Outros serviços de consultoria	98.945,33	-	-
Outros serviços de terceiros - PJ	2.073.855,63	-	84.126,15
Obras em andamento	5.567.887,08	36.089.453,66	19.885.311,00
Outras obras e instalações	729.128,07	-	1.325.687,40
Outros materiais permanentes	181.691,81	-	-
Total	8.651.507,92	36.089.453,66	21.295.124,55

Fonte: TCE-SP.

Para 2012, os investimentos com recursos do tesouro financiaram a elaboração e a execução de Trabalho Técnico Social (TTS) com as famílias em áreas de risco e com um contrato de consultoria com a finalidade de auxiliar a implementação de programas habitacionais. Esta consultoria é, na realidade, a gerenciadora “Múltipla”, que passou a atuar até 2014, segundo os registros de despesa, enquanto os recursos do estado e da união foram direcionados para as obras do CH Imigrantes I e II e o novo projeto do PAC, novamente sem discriminação do destino específico do recurso em habitação.

Tabela 44 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2013 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal
Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	-	-	1.376.871,76
Outros serviços de consultoria	79.431,12	-	-
Outros serviços de terceiros - PJ	625.850,80	-	847.702,39
Obras em andamento	625.850,80	7.183.708,00	3.379.594,32
Outras obras e instalações	625.850,80	18,30	5.131.976,56
Total	1.956.983,52	7.183.726,30	10.736.145,03

Fonte: TCE-SP.

Nota-se na Tabela 44, que o valor empenhado como fonte no tesouro é idêntico no elemento de despesa *Outros serviços de terceiros - PJ, Obras em andamento e Outras obras e instalações*. Este fato está relacionado à questão da anulação de despesa, que é explorada no próximo item.

No ano de 2013 houve uma queda no investimento global em habitação. Uma das razões foi a entrega do CH Imigrantes II, em dezembro de 2012, e o estágio avançado do empreendimento PAC, que já encontrava-se em progresso desde 2011. Do montante total investido em 2013, foi possível identificar, entre as despesas que continham detalhe do histórico, que uma parte foi destinado ao empreendimento PAC e a outra refere-se aos serviços de consultoria e da gerenciadora.

A obra do PAC não aparece nas despesas de 2014, apesar de não terem sido encontradas notícias sobre o fim do projeto, é esperado que em razão do fim do investimento este tenha sido concluído. Os novos investimentos são para a contratação de empresas que elaborem um projeto de urbanização da vila dos pescadores: realização de obras de infraestrutura na ilha dos pescadores, aditamento no contrato de remoção das famílias de área de risco para o CH Imigrantes, pagamento da gerenciadora e a segunda etapa da obra de reurbanização integrada.

Tabela 45 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2014 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal
Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	-	-	715.599,01
Outros serviços de terceiros - PJ	837.606,06	-	1.031.921,19
Obras em andamento	588.163,55	-	20.338.695,56
Outras obras e instalações	588.163,55	882.245,33	4.105.381,58
Total	2.013.933,16	882.245,33	26.191.597,33

Fonte: TCE-SP.

Por fim, o ano de 2015 registra a maior queda de investimento em habitação. Há apenas três despesas empenhadas em habitação, duas no elemento serviços de terceiros: aditamento do contrato de remoção das famílias para o CH Imigrantes e uma vazia, que provavelmente é de manutenção do contrato da gerenciadora. A outra, refere-se ao contrato emergencial para acolhimento de famílias que perderam suas casas em incêndio.

Tabela 46 – Despesa empenhada em habitação por elemento, Cubatão – 2015 (R\$)

Elemento	Tesouro	Estadual	Federal
Outros serviços de terceiros - PJ	-	-	623.753,39
Outras obras e instalações	-	1.317.699,93	-
Total	-	1.317.699,93	623.753,39

Fonte: TCE-SP.

Importante lembrar que 2015 foi o ano do início da retração econômica no país.

5.3 Considerações parciais

A primeira parte desta seção apresentou o resultado da pesquisa quantitativa, realizada para testar a influência da variável independente investimento federal em habitação na variável dependente investimento municipal em habitação. Os resultados concordam com o apontado pela literatura exposta na seção dois (ROLNIK, 2013), sobre a substituição dos investimentos diretos municipais, quando aumentam os recursos disponíveis no governo federal.

Também foi possível observar que, de modo geral, o investimento em habitação representa menos de 1% da despesa total dos municípios, o que pode ser um indicador da inviabilidade da PEC nº 285, de 2008, apresentada na segunda seção.

A investigação do investimento e urbanismo como *proxy* da despesa em Obras não incidentes aos empreendimentos habitacionais, mostrou que existe uma relação inversa entre queda em investimento em habitação e alta em investimento em urbanismo, o que poderia

indicar uma atividade complementar à habitação, mas não é possível isolar as aplicações de recursos desta função para se chegar a maiores conclusões.

Com a visão de conjunto do investimento municipal em habitação em três municípios de portes distintos, mas com nível de investimento per capita como ponto em comum, pode-se responder a hipótese formulada por Arretche (2007), considerando apenas os três casos, de que *a média de gasto per capita e proporção do gasto total com habitação tende a ser superior em municípios que promovem exclusivamente construção de unidades habitacionais e isso pode acontecer em função de cooperação entre os entes federativos*: Verdade. Os três municípios são os maiores investidores em habitação dentro da amostra por porte do estado de São Paulo, e a única oferta habitacional nestas cidades são novas UHs. Em decorrência deste resultado, a segunda hipótese seria: *o tipo de programa habitacional ofertado não é o que determina o nível de gasto maior ou menor*: Falsa.

No entanto, deve-se considerar que tanto a análise quantitativa quanto a qualitativa foram realizadas com base nas despesas empenhadas, que referem-se ao primeiro estágio da despesa orçamentária. Depois do empenho, é possível que seja feita a sua anulação, por isso é importante ter-se em mente os valores anulados.

Tabela 47 – Soma das despesas empenhadas e liquidadas ao longo de 2008 e 2015 nos municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão (R\$)

Despesa	Mombuca	Osvaldo	Cubatão
Empenhado	7.270.572,41	71.108.672,31	286.341.013,42
Anulação	2.185.371,02	47.109.438,45	143.207.055,09
% Anulado	30,06%	66,25%	50,01%

Fonte: TCE-SP.

A Tabela 47 apresenta a soma de todas as despesas empenhadas e liquidadas entre os anos de 2008 e 2015 em cada um dos municípios analisados. É muito considerável o percentual de despesas empenhadas que são anuladas. Para construir hipóteses explicativas, os tipos de despesa (empenhada e anulada) foram separadas por fonte e município na Tabela 48, que apresenta o empenho, anulação e o % anulado do empenho por fonte e município.

Esta é uma relação importante para a análise do cofinanciamento de política de habitação municipal, pois a anulação de despesa é muito maior quando a fonte de recursos é externa ao tesouro municipal. A anulação de despesa provenientes de recursos transferidos pelo governo do estado é superior ao do tesouro, mas a anulação de despesa de recursos transferidos pelo governo federal é de aproximadamente 90% do valor empenhado.

Tabela 48 – Soma das despesas empenhadas e anuladas ao longo de 2008 e 2015 nos municípios de Mombuca, Osvaldo Cruz e Cubatão por fonte (R\$)

Município	Despesa	Tesouro	Estadual	Federal	Fundo
Cubatão	Empenhada	49.070.988,14	119.392.783,60	83.623.924,34	34.253.317,35
	Anulada	14.830.326,47	56.223.039,78	71.583.592,18	570.096,65
	% Anulado	30,22%	47,09%	85,60%	1,66%
Osvaldo Cruz	Empenhada	921.665,70	69.723.040,51	463.966,10	-
	Anulada	405.514,67	46.274.074,80	429.848,99	-
	% Anulado	44,00%	66,37%	92,65%	-
Mombuca	Empenhada	2.699.498,06	4.571.074,35	-	-
	Anulada	613.930,08	1.571.440,94	-	-
	% Anulado	22,74%	34,38%	-	-

Fonte: TCE-SP.

Uma hipótese explicativa para este fenômeno é a dificuldade na prestação de contas, no estabelecimento de contratos de prestação e execução de serviços, ou seja, de capacidade administrativa. Se for possível confirmar esta hipótese, os argumentos apresentados na seção dois sobre os efeitos dos arranjos normativos, ao que se refere às exigências de atuação municipal, possui não apenas o efeito de segregação na porta de entrada do programa, mas também efeitos na execução orçamentária, e, como resultado, o atraso na entrega dos empreendimentos.

Cubatão é um município que conseguiu captar muito recurso externo, com um histórico de vasta intervenção na área de habitação, e mesmo assim, a anulação das fontes federais é muito grande. O percentual de despesa empenhada por fonte externa em Osvaldo Cruz chega a quase 100%.

Neste cenário, a pequena Mombuca destaca-se não apenas devido ao menor percentual total de anulação de recursos, mas também pelo menor percentual de recursos de transferências, como mostra a Tabela 49, apesar de que, para o orçamento geral, a cidade tem dependência de 90% de recursos externos, como mostra a Tabela 14.

Conforme aponta a Tabela 49, Cubatão registrou todas as despesas na fonte fundo especial próprio em 2008 e boa parte em 2009. No entanto, a partir de 2010, não constou nenhuma despesa com fonte no fundo especial próprio; por isso, existe grande possibilidade de que em 2008 e 2009, na verdade, as receitas tenham sido transferidas fundo a fundo. Mesmo assim, a dependência de recursos externos de Cubatão é de pelo menos 70%.

Tabela 49 – Despesas empenhadas em habitação por fonte e município - 2008 a 2015

Município	Fundo Especial	Tesouro	Estadual	Federal	Total Externo
Cubatão	11,96%	17,14%	41,70%	29,20%	70,90%
Osvaldo Cruz	-	1,30%	98,05%	0,65%	98,70%
Mombuca	-	38,62%	61,38%	-	61,38%

Fonte: TCE-SP.

Ao que se refere à existência de investimentos em urbanismo complementares as de habitação, pode-se inferir que, apesar de que nos três casos apresentados a única oferta habitacional era a de novas unidades habitacionais em loteamentos novos, portanto, com necessidade de infraestrutura básica, foram encontradas poucas ações nesse sentido. Isso não significa que elas não existam, pois, no caso de Mombuca, como já foi discutido, a hipótese é de que os terrenos foram preparados antes de 2008 ou depois de 2015.

No caso de Osvaldo Cruz, apresentaram-se muitos investimentos registrados em urbanismos complementares à habitação e todos os entes estiveram muito presentes no cofinanciamento destas despesas. Já Cubatão não apresentou nenhum investimento neste sentido de 2010 a 2015, mas a principal hipótese é que estavam implicados nos grandes investimentos em habitação, de forma não clara, devido à falta de transparência na prestação de contas.

De modo geral, analisando os casos de Mombuca e Osvaldo Cruz que deixam mais claros investimentos desta natureza, é possível observar que a participação de recursos do tesouro em urbanismo é mais forte do que em habitação. Não apenas em razão desta função contemplar despesas correntes, mas, principalmente, por ser legalmente mais claro o papel dos entes na questão urbana, onde é evidente que o município é protagonista no planejamento da cidade.

Tabela 50 – Despesas empenhadas em urbanismo por fonte e município - 2008 a 2015

Município	Tesouro	Federal	Estadual	ADM Indireta	Fundo
Cubatão	73,40%	13,46%	0,89%	6,28%	5,96%
Osvaldo Cruz	67,49%	20,72%	11,79%	-	-
Mombuca	48,62%	27,40%	23,98%	-	-

Fonte: TCE-SP.

A Tabela 50 corrobora com essa afirmação, pois de fato nos três municípios os recursos do tesouro são muito mais presentes no financiamento da função urbanismo, em comparação com a participação do tesouro em habitação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões desta pesquisa partiam da premissa da dependência municipal da transferência de recursos para o investimento em habitação, e, nesse sentido, procurou-se saber qual é a interação entre investimentos municipal e federal de habitação, bem como qual é a relação federativa para o financiamento das políticas de habitação municipais. Essas questões têm como base teórica a literatura do federalismo e de descentralização, mais especificamente para o caso da habitação, que colocam como importantes variáveis da discussão os efeitos dos arranjos normativos dos programas de transferências de recursos habitacionais nos municípios, principalmente os efeitos do FNHIS e do PMCMV.

Nesse sentido, foi realizada a pesquisa quantitativa com todos os municípios brasileiros para inferir sobre a simbiose nos investimentos municipais e federais, ou seja, se existe aumento ou diminuição de investimentos habitacionais nos municípios, conforme o governo federal coloca ou retira recursos para o setor. Os resultados mostram que olhando apenas para a despesa em habitação, nos picos de investimento federal, existe baixa de investimento municipal, principalmente após 2009, com o PMCMV, que repassa recursos diretos para a CEF. Esta constatação corrobora com a tese da substituição das iniciativas locais, quando os municípios operam programas financiados com recursos federais (ROLNIK, 2013). No entanto, tomando o investimento do urbanismo como *proxy* para atividades complementares à habitação, tem-se um aumento significativo de investimentos municipais em urbanismo quando existe maior disponibilidade de recursos federais para habitação. Este fato não contra-argumentou o fenômeno da substituição, mas trouxe luz ao problema das despesas não incidentes geradas pelos programas habitacionais.

Neste momento quantitativo, também foram caracterizados os municípios que mais e menos investem em habitação, e como resultado, percebeu-se que o investimento em habitação varia muito segundo o porte do município. Municípios de pequeno porte tendem a não investir constantemente em habitação; a hipótese para tanto é que nessas cidades as necessidades habitacionais são menores, portanto, facilmente resolvidas com iniciativas pontuais em habitação. Enquanto municípios de grande porte têm maiores necessidades habitacionais, que são crescentes e demandam constantes investimentos em habitação.

Em seguida, foram selecionados três municípios para estudo de caso para responder à questão sobre a relação federativa no financiamento municipal de habitação. Mombuca é o menos dependente de recursos externos para o financiamento da habitação, ainda que muito dependente. A hipótese para este fenômeno é que por ser muito pequeno, enfrenta menos

disputas pelos recursos não vinculados do que municípios maiores, pois os problemas são menos complexos e com poucos grupos de pressão.

Outra observação é de que os três entes são muito presentes no compartilhamento do financiamento habitacional municipal, porém o índice de execução orçamentária de recursos transferidos federais é bem menor do que os estaduais. Uma hipótese seria a complexidade da prestação de contas no momento em que a liquidação é maior para os recursos federais do que os estaduais, além de que o modo CDHU de trabalho tem presença a mais tempo nas cidades do que os programas federais que mudam mais constantemente suas regras de operação, e sempre são mais sofisticados em termos de prestação de contas. Ou seja, segundo esta hipótese, o arranjo normativo dos programas seria um determinante do investimento.

Sobre o investimento em urbanismo como *proxy* da atividade em habitação, houve uma limitação, isso porque, a cidade de Cubatão que oferecia maior insumo para essa investigação, registrou a infraestrutura urbana como despesa da função habitação. Neste sentido, sugere-se que trabalhos posteriores, com o objetivo de quantificar estes gastos, façam estudos de caso com um período de tempo mais restrito, para que seja possível a realização de entrevistas com mais detalhes sobre estes gastos. Mesmo assim, foi possível identificar que o tesouro municipal é a principal fonte para o investimento em urbanismo, o que sustenta, em parte, a hipótese como medida de *proxy* da participação municipal no investimento em habitação.

Dentro dos limites oferecidos pelas bases de dados, a pesquisa conseguiu por luz nos detalhes do investimento municipal em habitação, tanto para contribuir para o debate já corrente quanto para criar uma agenda de pesquisa na área, com o oferecimento de hipóteses a serem testadas. De fato, o arranjo federativo para o investimento municipal em habitação é de alguma forma equilibrado, no tocante à participação dos entes, mas ainda existe muita dependência externa para o investimento na referida função.

No entanto, sugere-se uma agenda de pesquisa centrada no estudo sobre o efeito das regras de prestação de contas dos programas sobre a execução orçamentária em habitação, a fim de testar as hipóteses sobre o alto percentual de anulação de empenho e contribuir para a discussão do federalismo, descentralização e, então, capacidades na política pública de habitação.

REFERÊNCIAS³¹

ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço e Debates**, v. 16, n. 39, p.75-86, 1996.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. (Org.). **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012. 232 p.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 107-119, out. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BATISTA, F. E. **Articulação e interação entre os níveis federal e estadual nas políticas públicas de habitação**: estudo sobre as políticas de habitação do Estado São Paulo e os programas federais de habitação. 2014. 97 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

³¹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. **Teoria e Debate**, v. 82. maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: 2005.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política nacional de habitação. Brasília, DF, maio 2006.

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

BRASIL. Lei nº 11.124, 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.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. **Planejamento e Território ensaios sobre a desigualdade**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 105-121, ago. 2001.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexo sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. p. 1-20.

CARDOSO Jr, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

DE PAULA, F. C. **Constituições do habitar**: reassentamento do Jd. São Marcos ao Jd. Real. 2010. 129p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

FRANÇA, K. C. B. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 7,

v.3, p. 325-339, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio. 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. A. Política de habitação social e direito à moradia no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona. **Anais...** Universidade de Barcelona, 2008.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo, maio 2000. Disponível em: <http://www.ptpr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.a.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LOUREIRO, M. R.; MARCÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: o Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro, IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90-106, 2013.

MARQUES, E; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 15, n. 2, p. 159-177, 2013.

MCIDADES. **Política Nacional de Habitação**. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Resultados, projeções, ações**. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ResultadosProjecoesAcoes.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2018.

MOTTA, L. **A questão da habitação no Brasil:** políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas:** um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas; Brasília: INL, 1973.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas:** um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009. 325 p.

PAGANO, L. *et al.* O comportamento dos preços de ativos imobiliários no Brasil: uma análise baseada nos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista da UIIPS**, Santarém, v. 3, n. 2, p. 24-43, 2015.

PERES, U. D. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil:** considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. 2007. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

PSDB. **Relatório de gestão – Mombuca.** 2011. Disponível em: <<http://tucano.org.br/wp-content/uploads/2011/03/6761.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PSDB. **Relatório de gestão – Cubatão.** 2011. Disponível em: <<http://tucano.org.br/wp-content/uploads/2011/03/6587.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. Ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. de S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 8, v. 2, p. 167-180, 2016.

ROLNIK, R. (Org.). **Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo:** Marchas e Contra Marchas. Relatório Científico Final. São Paulo: FAPESP, 2013.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou ‘rodar’ programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 16, p. 149-165, 2014.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, seção Moradia, 5 mar. 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. Estado e Mercado na Promoção da Política Habitacional: o SFH e a especificidade do SFI. In: PPLA 2010: II Seminário Política e Planejamento: Economia, Sociedade e Território, 2010, Curitiba. **Anais...** Curitiba: AMBIENS, 2010. V. 1.

_____. Sistema Financeiro Habitacional e Sistema Financeiro Imobiliário. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO – CODE, 2., 2011 – 1º Circuito de Debates Acadêmicos, 2011.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jan. 2018.

SCHENEIDER, A. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, p. 87-103, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100007>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

TERENTIM, G. M. **Avaliação da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Os casos de Jandira, Mairiporã, Jundiaí, Guarulhos, Guararema, Franco da Rocha e Itapevi. 2015. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 2, n. 62, p. 221-246, 2008.

APÊNDICE A - Considerações sobre a base de dados FINBRA

Os dados das finanças municipais utilizados neste trabalho originam-se da fonte Finanças do Brasil - FINBRA. A base traz os dados anuais dos municípios do Brasil, oferecendo os dados referentes a receitas, despesas, ativos, passivos e despesas por função e subfunção.

O FINBRA é alimentado anualmente pelos municípios que preenchem um formulário do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) da Caixa Econômica Federal (CEF), com os dados dos balanços consolidados. Após seu preenchimento, o formulário é encaminhado para a CEF, entidade responsável pelo envio à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN trata os dados que são colocados à disposição para serem acessados.

Os valores utilizados neste trabalho são os de despesas empenhadas por função e subfunção, referem-se à execução orçamentária municipal, e estão apresentados no FINBRA em preços correntes (R\$ 1,00). Esses valores foram corrigidos com os seguintes IPCA do IBGE:

Tabela 51 – Índice IPCA para correção de valores monetários

Ano	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Índice	1,063	1,176	1,252	1,326	1,403	1,494	1,583	1,651	1,748	1,826	1,884

Fonte: IBGE – elaboração própria.

A base possui algumas variações ao longo dos anos. A primeira variação é referente ao número de municípios que prestaram contas que foram homologadas. Os municípios que prestaram contas com valores diferentes dos pedidos (em R\$ mil ao invés de R\$ 1,00, por exemplo) não são apresentados naquele ano. Deste modo, a tabela a seguir apresenta a quantidade de municípios brasileiros que tiveram seus dados registrados no FINBRA, por ano.

Tabela 52 – Número de municípios registrados por ano, porte, total no ano e média por porte

Porte	5.000	10.000	20.000	50.000	100.000	500.000	Mais	Total no ano
2004	1.280	1.218	1.219	924	288	209	33	5.171
2005	1.310	1.216	1.209	956	303	217	34	5.245
2006	1.367	1.284	1.283	1.027	310	230	35	5.536
2007	1.333	1.262	1.388	990	310	218	35	5.536
2008	1.256	1.268	1.357	1.021	315	229	36	5.482
2009	1.247	1.283	1.357	1.046	315	233	39	5.520
2010	1.300	1.201	1.387	1.027	324	244	37	5.520
2011	1.328	1.189	1.362	1.016	318	245	37	5.495
2012	1.299	1.178	1.307	986	321	252	38	5.381
2013	1.201	1.187	1.334	1.048	332	259	38	5.399
2014	1.136	1.095	1.272	1.014	323	242	38	5.120
2015	1.196	1.150	1.312	1.014	336	253	37	5.298
Média	1.271	1.211	1.316	1.006	316	236	36	5.392

Fonte: FINBRA – elaboração própria.

Outra variação refere-se ao registro populacional dos municípios. Até 2012, eram registradas as estimativas populacionais das cidades; a partir de 2013 não foram mais registradas. Nesse sentido, o cálculo de gasto per capita com habitação foi feito com o valor de referência do mesmo ano até 2012 e a partir de 2013, com o valor de referência de 2012. Como última observação, a despesa por função total dos municípios sempre se refere às despesas extra orçamentárias. As despesas intra-orçamentárias são registradas de forma independente.

APÊNDICE B - Considerações sobre a base de dados TCE – SP

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) disponibiliza no portal de transparência de seu sítio eletrônico, dados referentes às contas municipais. Esses dados são enviados através do sistema AUDESP (Auditoria eletrônica de São Paulo) ao TCE-SP, que os recebe e confere o devido tratamento para padronização e validação.

Desta base de dados, foram utilizados os referentes à receita total anual e despesa total anual. A base de dados contém exatamente os mesmos indicadores para todos os municípios. Para a estrutura de **receitas**, os indicadores disponíveis são:

Identificador de receita;	Fonte de recurso;	Rubrica;
Ano exercício;	Aplicação fixo;	Alínea;
Município;	Aplicação variável;	Subalínea;
Órgão;	Categoria;	Valor arrecadado;
Mês;	Subcategoria;	Data de atualização.
Poder;	Fonte;	

Ou seja, é disponibilizado muito mais como um registro contábil, do que necessariamente como análise da receita, como ocorre na base de dados da FINBRA. A opção por não usar a base FINBRA para receitas deve-se ao uso da base do TCE-SP para as despesas, por ser muito mais detalhada que a FINBRA, e, portanto, para haver homogeneidade na fonte dos dados, optou-se para os estudos de caso o uso da mesma base.

Do relatório de despesa anual, estão disponíveis os seguintes dados:

Tipo de despesa (empenhado, liquidado, pago, anulado);	Subfunção;	Elemento;
Valor;	Programa;	Histórico da despesa.
Função;	Ação;	
	Fonte do recurso;	

Segundo o portal de transparência do governo federal, temos as seguintes definições:

- **Despesa empenhada:** 1º estágio da despesa orçamentária, registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. O empenho poderá ser reforçado quando o valor empenhado for insuficiente para atender a despesa a ser realizada.
- **Despesa anulada:** Se o valor do empenho foi maior do que a despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Se o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente, deverá ser anulado parcialmente.
- **Despesa liquidada:** 2º estágio da despesa orçamentária. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

- **Despesa paga:** 3º estágio da despesa orçamentária, processada pela Unidade Gestora Executora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e somente pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.
- **Elemento:** Desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução dos seus fins.

A limitação da base sobre as despesas encontra-se no nível de detalhe disponibilizado pelos municípios. Em alguns municípios, o histórico da despesa é muito mais claro e desenvolvido do que em outros, que, dependendo da despesa, não preenchem o histórico.