

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA METROPOLITANA HABITACIONAL: UM DESAFIO HISTÓRICO PERSISTENTE

Eloísa Dias Gonçalves

Universidade Federal da Paraíba | eloisa.dias@academico.ufpb.br

Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: As regiões metropolitanas concentram o déficit habitacional brasileiro. A municipalização da política habitacional e a fragmentação territorial revelam-se inadequadas para enfrentar os desafios da metropolização. Apesar disso, o financiamento e a implementação de políticas habitacionais continuam sendo responsabilidade dos municípios, com apoio da União. Considerando que o financiamento é um elemento central de uma política pública, especialmente quando ela demanda a alocação de recursos consideráveis, como a política habitacional, o presente trabalho visa a analisar em que medida o modelo de financiamento adotado favorece, ou não, o desenvolvimento de uma política habitacional em escala metropolitana. Apresenta-se retrospecto das políticas habitacionais e do papel dos diferentes entes federativos, analisando as fontes de recursos utilizadas. O Estatuto da Metrópole não tratou adequadamente a questão do financiamento metropolitano. A falta de uma abordagem integrada e o papel central da iniciativa privada nos programas habitacionais perpetuam a segregação socioespacial e são um obstáculo ao direito à moradia nas regiões metropolitanas.

Palavras-chave: política habitacional; região metropolitana; financiamento metropolitano; descentralização; direito à moradia.

FINANCING OF METROPOLITAN HOUSING POLICY: A PERSISTENT HISTORICAL CHALLENGE

Abstract: Metropolitan regions concentrate Brazil's housing deficit. The municipalization of housing policy and territorial fragmentation prove inadequate for addressing the challenges of urbanization. Despite this, the financing and implementation of housing policies remain the responsibility of municipalities, with federal support. Given that financing is a central element of public policy, especially when it requires significant resource allocation, this study aims to analyze whether the adopted financing model supports or hinders the development of housing policies on a metropolitan scale. It provides a retrospective of housing policies and the role of different levels of government, examining the sources of resources used. The Statute of the Metropolis did not adequately address metropolitan financing. The lack of an integrated approach and the central role of the private sector in housing programs perpetuate socio-spatial segregation and pose an obstacle to the right to housing in metropolitan regions.

Keywords: housing policy; metropolitan region; metropolitan financing; decentralization; right to housing.

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL METROPOLITANA: UN DESAFÍO HISTÓRICO PERSISTENTE

Resumen: Las regiones metropolitanas concentran el déficit habitacional brasileño. La municipalización de la política habitacional y la fragmentación territorial resultan inadecuadas para enfrentar los desafíos de la metropolización. A pesar de esto, el financiamiento y la implementación de políticas habitacionales siguen responsabilidad de los municipios, con el apoyo de la Unión. Dado que el financiamiento es un elemento central de una política pública, especialmente cuando requiere la asignación de recursos considerables, como la política habitacional, este trabajo tiene como objetivo analizar en qué medida el modelo de financiamiento adoptado favorece o no el desarrollo de una política habitacional a escala metropolitana. Se presenta un retrospectivo de las políticas habitacionales y del papel de los diferentes entes federativos, analizando las fuentes de recursos utilizadas. El Estatuto de la Metrópolis no abordó adecuadamente la cuestión del financiamiento metropolitano. La falta de un enfoque integrado y el papel central de la iniciativa privada en los programas habitacionales perpetúan la segregación socioespacial y constituyen un obstáculo al derecho a la vivienda en las regiones metropolitanas.

Palabras clave: política habitacional; región metropolitana; financiamiento metropolitano; descentralización; derecho a la vivienda.

INTRODUÇÃO

As grandes aglomerações urbanas brasileiras concentram o déficit habitacional e os casos de irregularidades fundiárias e urbanísticas do país. Apesar de isso ser reconhecido há tempos pelos documentos nacionais de urbanismo, como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) de 2009, tanto a política habitacional quanto a política urbana permanecem como áreas de ação prioritariamente municipais, especialmente após a Constituição Federal de 1988, com apoio da União.

Ocorre que essa municipalização, fruto do processo constituinte, revela-se inadequada para enfrentar as causas que impedem a implementação do direito à moradia nas metrópoles, como a falta de controle sobre o território metropolitano e a ausência de coesão territorial.

O fato de a habitação ser uma competência compartilhada entre todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) poderia oferecer uma solução para os impasses gerados pela fragmentação institucional no nível municipal, caso se adotasse uma abordagem integrada de todo o território impactado pela dinâmica de metropolização. A escala metropolitana seria, assim, o nível territorial pertinente para promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o direito à moradia (Gonçalves, 2020).

Contudo, o modelo de política habitacional implementado no país nos últimos anos, especialmente o Programa Minha Casa, Minha Vida, ignora a necessidade de planejamento e insiste em atribuir um papel central à iniciativa privada, reproduzindo a segregação socioespacial e perpetuando o padrão de urbanização desigual no território metropolitano.

Considerando que o financiamento é um elemento central na implementação de uma política pública, especialmente quando ela demanda a alocação de recursos consideráveis, como é o caso da política habitacional, o presente trabalho visa a analisar em que medida o modelo de financiamento adotado no país favorece, ou não, o desenvolvimento de uma política habitacional em escala metropolitana. Para tanto, apresenta-se um retrospecto das políticas habitacionais e do papel dos diferentes entes federativos na sua elaboração e execução, analisando as fontes de recursos utilizadas para a implementação dessas políticas. Ao final, são analisadas as modificações introduzidas pelo Estatuto da Metrópole em matéria de financiamento metropolitano e os desafios que permanecem para assegurar uma política habitacional metropolitana.

1. O HISTÓRICO CONTROLE CENTRALIZADO DOS RECURSOS DESTINADOS À HABITAÇÃO

Historicamente, a política habitacional brasileira foi centralizada na União, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964 (Royer, 2002, p. 8). O modelo de financiamento estabelecido pelo SFH, implementado durante a ditadura militar, tinha como objetivo controlar a crise habitacional nas cidades brasileiras, impulsionada pelo êxodo rural e pela industrialização, ao mesmo tempo em que buscava

consolidar o apoio das classes populares urbanas ao regime (Bonduki, 2008, p. 72). O governo militar se concentrou na propriedade privada como solução, utilizando recursos da poupança dos trabalhadores para financiar a construção de moradias. Embora o modelo tenha promovido a expansão do setor da construção civil, ele estava fortemente alinhado com os interesses do mercado privado, gerando um mecanismo de acumulação de renda em favor da classe média e alta, sem priorizar as necessidades habitacionais das populações de baixa renda (Fix, 2011, p. 91).

A implementação do direito à moradia no Brasil sempre exigiu grandes recursos, e o modo como o financiamento foi organizado teve implicações diretas sobre a eficácia das políticas habitacionais. O crédito foi visto como fundamental para garantir o acesso à moradia, pois o valor das casas estava muito acima da renda das famílias. O SFH foi criado com o objetivo de financiar o acesso à casa própria, mas sua implementação priorizou a rentabilidade e a liquidez, o que favoreceu as classes mais altas e médias, em vez de atender às famílias de baixa renda.

O sistema de financiamento centralizado no BNH concentrava os recursos da poupança e os repassava aos agentes locais, como as COHABs, para financiar projetos de construção, mantendo a gestão dos recursos sob controle federal. Isso resultou em uma falta de participação social nas decisões e em um modelo que não abordava as necessidades urbanas e fundiárias de forma integrada.

A análise do modelo de financiamento do BNH revela a centralização do controle sobre a política habitacional. O BNH gerenciava o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), formulava os programas habitacionais, definia as modalidades de financiamento e tomava decisões sobre a distribuição de recursos e a comercialização das unidades habitacionais. Essa centralização, no entanto, não se refletia na implementação das políticas, que eram descentralizadas, mas sem a autonomia necessária para responder de forma eficiente às demandas locais. A política de financiamento favorecia o setor privado, que construía as unidades habitacionais sem qualquer controle público sobre a localidade e o tipo de construção. Esse modelo, ao invés de promover a universalização do acesso à moradia, resultou em uma concentração de recursos e benefícios nas classes mais altas, ampliando as desigualdades sociais (Eloy, 2013, p. 37).

A partir da classificação proposta por Graëffly (2006, p. 183), conclui-se que o SFH adota um modelo de "financiamento estatal residual", pois o governo não dispunha de recursos próprios para financiar a política habitacional. Em vez disso, o sistema dependia de agentes privados, como bancos comerciais e caixas de poupança, para viabilizar os financiamentos. Em consequência, o Estado tinha um papel secundário na implementação da política habitacional, deixando as instituições financeiras desempenharem um papel central. Ou seja, no Brasil, o foco foi dado ao mercado privado, que assumiu a construção das unidades habitacionais, sem que o Estado tomasse medidas eficazes para garantir o acesso à moradia para as camadas mais pobres da população.

Com isso, o modelo do BNH favoreceu a expansão urbana, pois não exigia dos promotores privados que construíssem loteamentos no interior do tecido urbano. A questão da moradia era reduzida a uma perspectiva quantitativa, não sendo a inserção urbana um fator considerado nos projetos financiados, dificultando a inclusão social e a acessibilidade à moradia nas áreas mais carentes.

Mesmo após a criação das primeiras regiões metropolitanas, em 1973, não houve qualquer preocupação por parte do governo em integrar as políticas habitacionais às necessidades específicas dessas regiões metropolitanas. Em verdade, o modelo de financiamento instituído pelo BNH foi muito criticado justamente pela falta de integração entre as políticas habitacionais e as políticas urbanas (Royer, 2002).

O foco na propriedade individual e no crédito a longo prazo favoreceu o setor privado, sem considerar os problemas urbanos e fundiários que surgiram com o rápido crescimento das cidades brasileiras. O modelo centralizado não enfrentou questões fundamentais como a regularização fundiária e a integração das áreas periféricas ao centro urbano. Mesmo com o grande número de unidades habitacionais construídas com o apoio do BNH, a questão habitacional continuou a ser um problema social significativo, especialmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas. A mesma crítica pode ser feita ao Programa Minha Casa, Minha Vida, que retomou práticas semelhantes, resultando em problemas similares para os habitantes das grandes cidades (Cardoso, Aragão, 2013).

1.1. AS FONTES TRADICIONAIS DE FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA E DA HABITAÇÃO

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi inicialmente financiado por títulos de dívida emitidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), recursos da União e uma contribuição sobre os salários dos trabalhadores (1%). No entanto, essas fontes se mostraram insuficientes para alcançar os objetivos do governo, resultando em apenas 57.283 unidades habitacionais financiadas até 1966 (Eloy, 2013, p. 12). Para corrigir essa limitação, novas fontes de financiamento foram criadas em 1966, com a introdução do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

O FGTS foi estabelecido pela Lei nº 5.107, em 1966, com o objetivo de criar uma poupança para os trabalhadores e também financiar a habitação. A partir dessa lei, os empregadores eram obrigados a depositar 8% do salário dos empregados no FGTS. Esses recursos, com acesso restrito e limitado a situações como demissões, proporcionaram uma fonte constante e de baixo custo para o crédito de longo prazo, importante para a política habitacional do governo. Além disso, o SBPE surgiu como uma forma de estimular a poupança voluntária entre os brasileiros. Para isso, o governo adotou medidas como ajustes monetários e remuneração sobre os depósitos, o que garantiu estabilidade e viabilidade para o crédito a longo prazo.

Essas duas fontes de financiamento (FGTS e SBPE), se mostraram relevantes para a política habitacional, embora com variações no desempenho ao longo do tempo. De acordo com Claudia Eloy (2013), é possível identificar quatro períodos de atividade do SFH: o primeiro, entre os anos 1970 e 1980, foi marcado pela alta atividade; o segundo, entre as décadas de 1980 e 1990, teve baixa atividade devido à crise econômica; o terceiro, até o início dos anos 2000, viu um reequilíbrio gradual; e o quarto, a partir de 2003, caracterizou-se pela revitalização do sistema e crescimento na produção de moradias.

O modelo de financiamento do SFH visava a facilitar o acesso à propriedade, com o BNH gerenciando os recursos e utilizando uma rede de agentes públicos e privados. As COHABs foram encarregadas da política de habitação social, que inicialmente atendia famílias com rendimentos de até três salários-mínimos, mas posteriormente foi ampliada para famílias com até cinco salários. Já o SBPE se destinava a classes médias e altas. Essa divisão gerou um mercado segmentado, com o FGTS e o SBPE operando sob a lógica empresarial e sem alocação direta de recursos orçamentários (Fix, 2011, p. 97).

Apesar das intenções da política habitacional, uma análise de Anacláudia Rossbach (2005, p. 101) mostra que, entre 1964 e 1984, 40% das 4,3 milhões de unidades financiadas pelo BNH foram bancadas pelo FGTS e destinadas à habitação social, 42% foram financiadas pelo SBPE, destinadas a famílias com rendimentos mais elevados, e apenas 18% beneficiaram programas alternativos financiados por recursos orçamentários ou pelo próprio FGTS. Esses números evidenciam que, embora a política fosse legalmente voltada para a habitação social, as classes médias foram as principais beneficiárias.

Na década de 1970, a crítica ao modelo de financiamento tornou-se mais forte, principalmente devido à incapacidade de atender às necessidades das famílias mais pobres. Programas alternativos, como o "Profilurb", "Pro-morar" e "João de Barro", foram criados, mas com recursos limitados e sem grande implementação. Esses programas eram voltados para a melhoria das moradias e regularização fundiária, mas os créditos para aquisição de imóveis continuaram a ser a prioridade do SFH (Rossbach, 2005, p. 23).

A crise econômica dos anos 1980, caracterizada pela inflação e crescimento do desemprego, afetou profundamente o SFH. A queda da arrecadação e o aumento dos saques do FGTS dificultaram ainda mais a continuidade dos financiamentos. A dívida do setor público com o FGTS também comprometeu o equilíbrio financeiro do fundo. A situação levou à criação, em 1985, de um grupo de trabalho para a reformulação do SFH, que concluiu que o modelo beneficiava mais as classes altas e médias, deixando os mais pobres de fora (Royer, 2002, p. 23). Em 1986, o BNH foi extinto, e o controle do FGTS foi transferido para a Caixa Econômica Federal, enquanto o SBPE passou para o Conselho Monetário Nacional. No entanto, essas mudanças não foram suficientes para resolver os problemas do SFH, e a crise persistiu.

Nos anos seguintes, o confisco das poupanças promovido pelo governo Collor agravou a crise e deixou os programas de habitação sem recursos. Entre 1992 e 1995, nenhum novo contrato

de empréstimo foi assinado no âmbito do FGTS, o que contribuiu ainda mais para a paralisação da política habitacional (Arretche, Rodriguez, 1999, p. 63).

Em resumo, o modelo de financiamento do SFH, baseado principalmente no FGTS e no SBPE, enfrentou diversos problemas ao longo de sua implementação. Embora tenha permitido a construção de muitas moradias, a política habitacional não conseguiu atender adequadamente a população mais pobre, que concentra o déficit habitacional.

A crise econômica das décadas de 1980 e 1990 e o modelo segmentado de financiamento aprofundaram essas desigualdades, o que levou à extinção do BNH e à reconfiguração da política habitacional no Brasil, especialmente após o processo de descentralização promovido pela Constituição Federal de 1988, que promoveu mudanças significativas nas competências e no financiamento das políticas sociais.

Como consequência, houve um processo de desarticulação no setor habitacional nacional, com o desengajamento da União do processo de financiamento e gestão da política habitacional, sendo que essa tendência só foi parcialmente revertida com o retorno do financiamento federal nos anos 2000.

2. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E A DESARTICULAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A década de 1980 foi um período de crise tanto política quanto econômica no Brasil, que levou à queda do regime militar e à redemocratização do país. As aspirações democráticas exigiam uma reformulação das políticas públicas, com foco na descentralização, considerada um caminho para maior democratização e eficiência na gestão pública. Marta Arretche (1996), ao estudar esse fenômeno, argumenta que a descentralização, embora frequentemente associada à democratização e à melhoria da eficiência, não garante necessariamente esses resultados, como demonstram as experiências do Brasil na década de 1980. Esse movimento de descentralização teve grande impacto sobre a política habitacional, que foi marcada por uma fragmentação institucional e pela perda de capacidade do governo federal em conduzir uma política nacional de habitação.

O fechamento do BNH em 1986 e a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) deixaram um vácuo na gestão da política habitacional, o que resultou em uma desarticulação progressiva dessa política no âmbito federal. A tendência de progressiva descentralização e municipalização da política de moradia decorre de várias mudanças políticas e institucionais, especialmente a partir da Constituição de 1988, inspirada nas iniciativas dos governos locais eleitos nos anos 1980 e como reflexo da fragilidade das políticas nacionais (Cardoso, 2001, p. 113).

Com a descentralização da política habitacional, os municípios passaram a ter maior autonomia e responsabilidade no desenvolvimento de projetos de habitação social. De acordo com Arretche (1996), a descentralização foi impulsionada por disputas locais de poder e pela

necessidade dos governos municipais de ganharem legitimidade junto à população. Essa descentralização gerou uma variedade de respostas locais, com alguns municípios implementando políticas habitacionais de forma mais estruturada e outros enfrentando dificuldades devido à falta de recursos ou de capacidade administrativa.

A descentralização também envolveu uma reforma fiscal significativa, que transferiu mais recursos e competências para os Estados e Municípios. A Constituição de 1988 alterou profundamente o sistema fiscal brasileiro, conferindo maior autonomia fiscal aos governos locais. Isso foi possível graças a uma série de medidas, como a criação de novos impostos para os estados e municípios e a distribuição de recursos federais para essas entidades. Essa reforma fiscal foi importante, pois permitiu que os Estados e Municípios tivessem maior controle sobre suas finanças, o que facilitou a implementação de políticas públicas, incluindo as de habitação (Oliveira, Biasoto Jr, 1999, p. 58).

Essa descentralização fiscal, no entanto, também teve efeitos negativos. A redução dos repasses de recursos federais para os Estados e Municípios e a necessidade de ajuste fiscal, principalmente nos anos 1990, resultaram em uma queda nos investimentos federais em infraestrutura, incluindo habitação. A crise econômica e o Plano Real, que visava a controlar a inflação, contribuíram para uma redução nos investimentos habitacionais, deixando os governos locais com a responsabilidade de financiar suas próprias políticas habitacionais, mas sem um suporte sólido do governo federal. Isso gerou uma situação em que os governos locais, principalmente os mais ricos, tiveram mais condições de investir em habitação, enquanto os mais pobres ficaram à mercê de políticas menos estruturadas.

A descentralização fiscal, ao mesmo tempo que deu maior autonomia aos estados e municípios, também gerou uma grande heterogeneidade nas políticas habitacionais. Com a falta de uma definição clara das competências sobre habitação, os governos locais passaram a ter liberdade para criar suas próprias iniciativas, o que resultou em diferentes abordagens e modelos de financiamento para a política habitacional. Em muitos casos, esses modelos locais foram inspirados em práticas clientelistas, que favoreciam projetos locais e a ação direta dos municípios. No entanto, esses modelos eram muitas vezes frágeis e instáveis, já que dependiam de recursos limitados e de capacidade administrativa dos governos locais (Cardoso, 2001, p. 105).

A pesquisa de Arretche e Rodriguez (1999) sobre os efeitos da descentralização fiscal nos Estados e Municípios entre 1988 e 1995 revela que, apesar do aumento dos gastos com habitação em muitos estados, esse aumento não foi acompanhado de programas sólidos ou de recursos orçamentários regulares. Alguns estados, como Bahia e Pernambuco, mantiveram uma dependência significativa dos repasses federais, enquanto outros, como Rio Grande do Sul e São Paulo, não receberam investimentos federais consideráveis. Esse processo contribuiu para a criação de um "modelo perverso de descentralização", em que os estados e municípios com maior capacidade financeira e técnica se destacaram, enquanto aqueles com menos recursos ficaram para trás (Cardoso, 2019).

Apesar do processo de desengajamento progressivo da União, o governo federal continuou a ser um ator crucial na implementação da política habitacional, especialmente em termos de controle das fontes de financiamento para grandes investimentos. O modelo de descentralização, embora tenha dado maior autonomia aos governos locais, também revelou a necessidade de um fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo central para garantir que a política habitacional fosse implementada de maneira eficiente e equitativa em todo o país.

Em suma, a descentralização da política habitacional brasileira, impulsionada pela Constituição de 1988, levou a uma fragmentação da gestão habitacional, com diferentes Estados e Municípios adotando modelos próprios. Embora tenha proporcionado maior autonomia para os governos locais, o processo também gerou desigualdades e ineficiências na implementação das políticas. A União, apesar de seu desengajamento, permaneceu fundamental no controle das fontes de financiamento e no estabelecimento de diretrizes para a política habitacional.

3. A RETOMADA DA IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA POLÍTICA HABITACIONAL

Nos anos 1990, a estabilização econômica e o enfraquecimento dos governos locais reestabeleceram o papel central da União no cenário político-econômico, especialmente no setor habitacional.

Após o desaparecimento do Banco Nacional de Habitação (BNH), a União voltou a atuar no setor habitacional com os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil. O Pró-Moradia, financiado pelo FGTS, permitia a urbanização de áreas e melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda mediante financiamento aos municípios e estados. Já o Habitar Brasil, com recursos do orçamento da União, tinha objetivos semelhantes, mas ambos exigiam contrapartida mínima das entidades locais, que apresentavam projetos para aprovação na Caixa Econômica Federal (Costa, 2003, p. 13).

Em 2002, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) passou a contribuir para o financiamento habitacional, utilizando recursos de contribuições trabalhistas. Ele financiou os programas que ofereciam crédito a juros baixos, principalmente para a classe média. Contudo, com o crescimento do crédito imobiliário privado a partir de 2004, a demanda pelo FAT diminuiu, levando à descontinuação desses programas em 2006.

Em 2005, a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) marcou um avanço na política habitacional, dividindo-a em dois subsistemas: o Sistema de Habitação de Mercado (SHM), voltado à classe média, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para as famílias de baixa renda. O SNHIS incluía subsídios às famílias e era financiado por recursos públicos, como FGTS e orçamento da União, além de fundos locais.

O SNHIS representa uma importante tentativa de incentivo à descentralização da política habitacional de forma coordenada, com a criação de fundos e conselhos locais, responsáveis pela sua execução, com garantia da participação social.

Apesar da iniciativa de criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com os recursos do orçamento das entidades, o FGTS permaneceu como a principal fonte da política de moradia social (Ferreira, 2019, p. 6), gerido por um conselho composto por governo, empregadores e sindicatos. A ausência de representatividade dos governos locais no Conselho Gestor do FGTS e da Caixa permitiram a retomada do controle do governo federal sobre a política habitacional, especialmente na definição das regras de distribuição dos empréstimos federais (Arretche, 2004, p. 23). Ou seja, controlando a principal fonte de recursos, a União controla o desenvolvimento da política habitacional.

A crise econômica de 2008 interrompeu o processo de consolidação do SNHIS e de descentralização da política habitacional ao criar os programas anticíclicos Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ambos priorizaram a ação privada, deslocando o foco do SNHIS. O Minha Casa, Minha Vida, em particular, privilegiou agentes de mercado na produção habitacional, relegando os governos locais a papéis secundários, com efeitos consideráveis sobre o espaço urbano metropolitano (Costa, 2014, p. 220).

Luciana Royer (2013, p. 11-12) destaca que, apesar da ausência de competência para regulação do uso do solo, as ações da Caixa no âmbito do financiamento imobiliário, especialmente a partir da criação do programa Minha Casa, Minha Vida e do PAC, têm um impacto significativo na estruturação do espaço metropolitano, onde se concentra a aplicação desses recursos. Diversas regiões metropolitanas foram criadas ou ampliadas após a criação de linhas de financiamento desses programas, destinadas especificamente a municípios que fazem parte de áreas metropolitanas (Tourinho *et al*, 2018, p. 98). Observa-se, assim, a existência de um processo de expansão artificial das regiões metropolitanas, com o objetivo de acessar os abundantes recursos federais injetados nesses programas.

No entanto, a aplicação desses recursos não seguia um planejamento urbano metropolitano, pois os critérios formais de pertencimento a uma região metropolitana eram suficientes para permitir o acesso aos financiamentos. Segundo Marco Aurélio Costa (2014, p. 219), esses importantes investimentos em infraestrutura e habitação geraram profundas transformações no espaço metropolitano: "novos eixos indutores de desenvolvimento urbano, renovação das áreas centrais; novas diretrizes de expansão urbana e novos loteamentos, a maioria distante do centro metropolitano". Por isso, ele conclui que "o grande protagonista do desenvolvimento metropolitano é a União, por meio dos programas federais, com seus investimentos em infraestrutura, mobilidade urbana e política habitacional".

Arretche (2004, p. 23) ressalta que o volume significativo de recursos necessários para a produção de infraestrutura urbana e habitação faz com que o número de estados ou municípios capazes de implementar políticas efetivas de habitação e saneamento sem o

apoio do governo federal seja bastante limitado. O papel de "financiador" da União lhe confere, portanto, recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais. Os programas anticíclicos mencionados são um bom exemplo desse poder do governo federal e, conseqüentemente, da importância de uma ação planejada e de um forte controle no uso desses recursos.

Apesar das críticas pertinentes ao programa Minha Casa, Minha Vida e ao PAC, Cardoso (2019) considera que tais programas marcaram um momento em que os recursos destinados à política habitacional atingiram um nível sem precedentes, com fortes impactos redistributivos e melhorias significativas nas condições de vida das pessoas pertencentes às classes populares. Além disso, reafirma a importância de uma política habitacional ampla e redistributiva, especialmente após o período de regressão de direitos e avanço das políticas neoliberais vivenciados desde o golpe de 2015.

Em suma, o papel da União no financiamento da política habitacional é inegável, pois ela ainda controla as principais fontes empregadas nesse setor e detém a capacidade financeira necessária para garantir os investimentos requeridos por essa política. Isso demonstra a importância de assegurar que as ações financiadas por ela sejam compatíveis com o desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas, para que o direito à moradia possa ser efetivamente implementado, o que não ocorreu nos programas anteriores. Além disso, parece fundamental que os atores locais metropolitanos se articulem para desenvolver e financiar, com o apoio da União, uma política metropolitana de habitação. No entanto, como veremos a seguir, os recursos disponíveis para esses atores ainda são muito limitados, o que dificulta essa indispensável articulação.

4. AS DIFICULDADES DAS ENTIDADES LOCAIS PARA FINANCIAR UMA POLÍTICA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO

Desde a Constituição de 1988, os municípios têm autonomia fiscal e podem arrecadar certos impostos. Assim, em teoria, eles possuem os meios e a competência para desenvolver suas próprias políticas de habitação social, assim como os Estados-membros. Todavia, uma avaliação desses trinta anos de descentralização revela que a capacidade fiscal dos municípios ainda é muito fraca e heterogênea e que os Estados hesitam em assumir seu papel no desenvolvimento da política metropolitana de habitação.

Os municípios metropolitanos enfrentam desafios financeiros significativos, agravados pela disparidade de recursos disponíveis e pela autonomia que impede a obrigatoriedade de financiar iniciativas metropolitanas.

A capacidade fiscal varia entre metrópoles e municípios periféricos. Metrôpoles, com maior dinamismo econômico, arrecadam mais, enquanto municípios periféricos dependem de transferências intergovernamentais. Entre 2003 e 2006, a arrecadação fiscal das metrópoles

representava 36% das receitas orçamentárias, contra 21% nos municípios ao redor (Fernandes, Wilson, 2013, p. 788).

Além disso, municípios menores sofrem grande dependência de repasses e têm pouca autonomia financeira. Em 2009, 64,8% dos municípios metropolitanos tinham menos de 100.000 habitantes, tornando essencial a cooperação intermunicipal para financiar infraestrutura urbana e habitação (Fernandes, Wilson, 2013, p. 791).

A rigidez orçamentária imposta pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal também restringem os investimentos municipais. Por exemplo, 25% das receitas devem ser destinadas à educação e 15% à saúde. Assim, resta pouco espaço para investir em habitação, urbanismo e saneamento, que recebem, em média, apenas 18% das receitas municipais (Mac Dowell, 2007, p. 41). Como resultado, a maioria dos municípios enfrenta dificuldades financeiras para implementar políticas habitacionais de forma autônoma.

Apesar das limitações financeiras, algumas prefeituras têm implementado programas habitacionais inovadores desde 1988. Uma pesquisa de 2007-2008 revelou que 41% dos municípios cooperaram com o governo federal e 29% com os estados para financiar habitação. Iniciativas exclusivas das prefeituras se concentram na melhoria da qualidade habitacional e na regularização fundiária (Arretche, 2012, p. 137).

Dado o cenário, é evidente que os municípios, sozinhos, não possuem meios financeiros suficientes para implementar políticas metropolitanas de habitação. Assim, a cooperação entre União, Estados e Municípios é essencial para garantir o desenvolvimento urbano e atender às demandas habitacionais da população.

4.1. O APOIO LIMITADO DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE HABITAÇÃO

A descentralização da política habitacional no Brasil, iniciada após o regime militar, trouxe os Municípios como protagonistas, mas sem definir claramente o papel dos Estados nesse campo. Habitação é uma competência compartilhada entre os níveis da federação, mas a falta de coordenação e diretrizes claras gerou conflitos e ineficiências. A descentralização privilegiou relações diretas entre a União e os Municípios, minimizando o papel coordenador dos Estados. Esse cenário foi agravado pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelos Estados nos anos 1990, resultado de ajustes fiscais rigorosos e crises econômicas.

O desequilíbrio fiscal entre estados também afeta a capacidade de ação na área habitacional. Apenas sete estados concentram 75% da riqueza nacional, com disparidades marcantes entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste (Inocente, 2015, p. 148). Embora mecanismos de equalização reduzam parcialmente essas desigualdades, elas permanecem significativas. As receitas fiscais per capita nos estados menos desenvolvidos são bem inferiores às das regiões ricas, limitando os recursos disponíveis para políticas habitacionais (Gonçalves, 2009).

Cada estado enfrenta desafios específicos no setor habitacional, e não há uniformidade em suas ações. Nos anos 1990, os estados geralmente centralizavam a gestão dos programas

habitacionais, permitindo adesão dos municípios, mas sem transferir controle sobre recursos ou execução dos projetos. Estudos mostram variação significativa na atuação estadual: enquanto alguns estados, como São Paulo e Mato Grosso, estabeleceram parcerias com mais de 70% dos municípios, outros, como Roraima e Amapá, não ofereceram apoio aos municípios (Gonçalves, 2009, p. 92).

Apesar dessas iniciativas, o investimento estadual em habitação é muito baixo. Entre 2000 e 2006, os gastos com habitação representaram apenas 0,5% dos orçamentos estaduais. Além de escassos, os recursos são voláteis, dificultando a execução de políticas consistentes para reduzir o déficit habitacional, especialmente nas regiões metropolitanas (Gonçalves, 2009, p. 92).

A pesquisa de 2017 do IBGE sobre o “Perfil dos Estados brasileiros” revelou que quase todos os estados realizam programas de construção habitacional, regularização fundiária e aluguel social, além de melhorias em unidades existentes. No entanto, o impacto desses programas é limitado pela baixa prioridade dada à habitação nos orçamentos estaduais. Além disso, essa pesquisa confirma que as despesas estaduais com habitação e urbanismo seguem variando consideravelmente: o Distrito Federal destina 8,13% de suas receitas à área, enquanto estados como o Rio Grande do Sul alocam apenas 0,11% (IBGE, 2017, p. 21).

Ao longo da década analisada pela referida pesquisa (2008-2017), os investimentos estaduais em habitação e urbanismo revelaram tendências preocupantes. Embora tenha havido um aumento inicial, entre 2008 e 2010, impulsionado por programas federais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o Minha Casa, Minha Vida, as despesas caíram acentuadamente em 2011. Essa queda foi atribuída a mudanças de governo, que podem ter prejudicado a continuidade dos programas. Após uma breve recuperação, os investimentos voltaram a declinar a partir de 2013, atingindo cerca de 1% das receitas correntes estaduais nos anos mais recentes (IBGE, 2017). Essa trajetória evidencia não apenas a insuficiência dos recursos, mas também sua instabilidade, comprometendo o enfrentamento eficaz do déficit habitacional no Brasil.

Em síntese, o papel dos Estados em relação ao financiamento habitacional continua sendo secundário e variável. No contexto da descentralização desordenada e da crise financeira dos Estados, os Municípios assumiram a implementação da política habitacional, embora de forma bastante heterogênea. Os Estados, por sua vez, apoiaram algumas iniciativas, mas de maneira inconsistente e sem considerar a questão metropolitana como um fator estruturante de suas ações. Esse fato é lamentável, pois os estados poderiam desempenhar um papel importante na coordenação das ações municipais, principalmente em áreas críticas, como as regiões metropolitanas, em que se concentra o déficit habitacional no Brasil.

Contudo, como bem destacado por Fernandes e Wilson (2013, p. 792), há um certo desinteresse dos governos estaduais em relação à gestão metropolitana, o que não favorece o desenvolvimento de políticas habitacionais metropolitanas.

Apresentado esse panorama do histórico de financiamento da política habitacional e do papel das diferentes entidades na sua promoção, resta analisar como o Estatuto da Metrópole tratou desse tema.

5. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A OCASIÃO PERDIDA PARA ESTRUTURAÇÃO DO FINANCIAMENTO METROPOLITANO

Neste contexto de baixa capacidade financeira dos municípios e dos estados em termos de investimentos em urbanismo e política habitacional, responsabilizá-los pelo financiamento de uma política metropolitana de habitação, sem qualquer tipo de restrição, não é a medida mais eficaz. Apesar disso, o Estatuto da Metrópole, Lei Federal n. 13.089/2015, aprovada para regulamentar o regime jurídico das regiões metropolitanas e o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum, não estabeleceu diretrizes precisas sobre o financiamento metropolitano, comprometendo a sua implementação.

A importância do financiamento para a habitação metropolitana foi destacada por Marco Aurélio Costa (2018, p. 137), que afirmou:

Sem soluções de financiamento, sem recursos orçamentários e financeiros, as possibilidades de concepção, construção e implementação dos arranjos, estruturas e instrumentos de planejamento, gestão e governança das funções públicas de interesse comum no território metropolitano são limitadas e carecem de apoio, especialmente devido ao volume de recursos necessários para dotar as metrópoles de uma infraestrutura econômica, social e urbana adequada e para atender à demanda por habitação, especialmente por habitação social.

Após uma análise retrospectiva, Jeroen Klink e Laísa Stroher (2018, p. 235) observam que o problema de financiamento não é novo, pois a história metropolitana no Brasil é marcada por um "descompasso entre o fluxo de capitais destinados às cidades e às regiões metropolitanas, de um lado, e o planejamento desses territórios, de outro."

Durante a ditadura, os recursos eram abundantes e havia uma aparente tentativa de planejamento que não passava de discurso, sem articular o planejamento aos investimentos. Nas décadas de 1980 e 1990, o regime metropolitano foi esvaziado de conteúdo, sem planos ou recursos. O período posterior aos anos 2000 é marcado por recursos abundantes, mas sem planejamento. Finalmente, a aprovação, em 2015, do Estatuto da Metrópole revelou a existência de uma nova etapa de planejamento sem recursos. Esse resultado é devido à ausência de um "funding" metropolitano, ou seja, de um padrão de financiamento para as regiões metropolitanas, com um quadro jurídico capaz de assegurar, de forma transparente e previsível, uma base flexível de recursos para as políticas públicas metropolitanas (KLINK; STROHER, 2018, p. 234).

Nesse cenário pouco promissor, resta avaliar as possibilidades de financiamento das políticas a nível metropolitano após a aprovação do Estatuto da Metrópole, para identificar como poderia ser planejada e implementada uma efetiva política metropolitana de habitação.

5.1. AS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO METROPOLITANO

Primeiramente, é importante destacar que, no Brasil, as regiões metropolitanas não podem arrecadar impostos: essa faculdade é reservada apenas aos entes federativos. Consequentemente, o financiamento das regiões metropolitanas depende ou dos recursos provenientes dos entes federativos, ou das receitas obtidas diretamente pelos serviços que oferecem.

Em 2014, o Senador Aloysio Nunes propôs uma emenda à Constituição (PEC nº 13/2014) que, entre outras medidas, atribuiria às regiões metropolitanas uma parte das receitas fiscais que hoje são destinadas e transferidas aos municípios, com o objetivo de garantir recursos próprios para promover a gestão interfederativa (MOREIRA, 2015, p. 1265). Infelizmente, esse projeto não foi aprovado.

De fato, as reformas constitucionais exigem uma grande articulação política, devido ao alto quórum exigido. Apesar da rigidez da distribuição fiscal estabelecida pela Constituição de 1988, a solução para garantir o financiamento metropolitano sem a necessidade de uma emenda constitucional seria adotar novos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em vez da divisão atual entre as capitais (que recebem 10% do FPM) e os municípios do interior (que ficam com os outros 90%), Rezende sugere uma divisão entre municípios metropolitanos e municípios não metropolitanos. Para diminuir as possíveis resistências políticas a essa mudança, bastaria que, inicialmente, os municípios metropolitanos mantivessem o mesmo volume atualmente transferido para toda a região metropolitana, sem que isso afetasse os municípios não metropolitanos. Essa modificação permitiria o compartilhamento de recursos entre os municípios metropolitanos, favorecendo a diminuição das desigualdades fiscais intra-metropolitanas e incentivando a equalização fiscal (2010, p. 82).

Com base nessas sugestões, Marcela Santos (2018, p. 479) acrescenta que também seria importante destinar uma parte dos recursos do Fundo de Participação dos Estados para a gestão das funções públicas de interesse comum, levando em conta o papel de coordenação que eles devem desenvolver.

Outra possibilidade de financiamento para a política metropolitana de habitação, embora limitada, é o uso dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, que permitem a captação de alguns recursos, como as contribuições para melhorias e a concessão onerosa do direito de construir. Essa foi uma das propostas apresentadas pelo Colegiado Metropolitano de Belo Horizonte ao Conselho Deliberativo da região metropolitana sobre a política de habitação (2010). Esse Colegiado também sugeriu o estabelecimento de uma relação entre os investimentos em habitação social e infraestrutura urbana, o que poderia constituir uma contrapartida dos municípios para receber programas de habitação. Por fim, destacou a importância da criação de um fundo metropolitano de habitação, com recursos de todas as entidades federadas, além das receitas obtidas com a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Em conclusão, a regulamentação do regime metropolitano feita pela Lei Federal nº 13.089/2015 não abordou de forma detalhada a questão do financiamento metropolitano, colocando em risco a eficácia de suas disposições. Ao não impor qualquer diretriz ou obrigação aos entes que compõem a região metropolitana, o Estatuto da Metrópole perdeu a oportunidade de criar um financiamento metropolitano consistente, que poderia ter contribuído para a implementação das funções públicas de interesse comum, como a política habitacional. Com a permanência dessa lacuna, a implementação de uma política metropolitana de moradia dependerá, em suma, da vontade política dos governos locais em construí-la, apesar de suas fracas capacidades, assim como do apoio da União (Gonçalves, 2020, p. 325).

5.2. AS REGIÕES METROPOLITANAS AINDA SOB A DEPENDÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE HABITAÇÃO

O Estatuto da Metrópole inclui um capítulo intitulado "Da atuação da União", no qual uma seção aborda o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado e a outra trata do fundo nacional, que foi objeto de veto presidencial. Assim assim, o papel do governo federal no desenvolvimento metropolitano é destacado: ele deve apoiar financeiramente as iniciativas locais voltadas para a governança interfederativa, segundo o artigo 13. Para receber esse apoio, a região metropolitana deve ter uma "gestão plena", ou seja, deve ser estabelecida por uma lei complementar do Estado-membro e possuir sua própria estrutura de governança, além de um PDUI aprovado pela lei estadual. O investimento em infraestrutura urbana por parte da União pode incentivar a promoção da gestão plena nas regiões metropolitanas, mas isso depende da situação econômico-fiscal do país e da prioridade atribuída pelo governo federal a esses investimentos (Costa, 2019, p. 130).

Além disso, é importante observar que na redação original do Estatuto da Metrópole, o apoio da União era limitado às regiões metropolitanas assim reconhecidas pelos critérios do IBGE, impondo uma definição material, relacionada aos casos em que existia um real processo de metropolização. Tal mecanismo foi previsto pelo legislador para enquadrar a ação dos Estados, que criavam essas unidades territoriais sem critérios objetivos. No entanto, a reforma realizada em 2018 no Estatuto da Metrópole alterou, entre outras coisas, a noção de região metropolitana, adotando uma definição formal e rejeitando a noção material inicialmente estabelecida pela lei. Essa mudança é lamentável, pois não se opõe à banalização desse status metropolitano, promovida pelos governos estaduais, mas, ao contrário, a torna possível. Portanto, a consideração de critérios mais objetivos para orientar a ação e o apoio federal é mitigada.

De qualquer forma, a previsão legal do apoio da União condicionado à gestão plena não garante os investimentos, uma vez que nenhuma obrigação é imposta ao governo federal. Por isso, o incentivo à aplicação do Estatuto da Metrópole depende da implementação de um programa federal de apoio ao desenvolvimento metropolitano, que por sua vez entrará na pauta do governo a depender da importância política dada à questão metropolitana. Ocorre

que as análises não têm sido muito otimistas nesse sentido. Como alerta Costa (2019, p. 131), "sem agenda política e sem recursos, um cenário de retração e estagnação do tema metropolitano não é improvável."

Apesar de tais perspectivas, a importância dos recursos orçamentários destinados, nas últimas décadas, pela União à política de habitação e infraestrutura urbana nas regiões metropolitanas, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores, não pode ser ignorada. Os dados dos recursos destinados ao programa "Minha Casa, Minha Vida" entre 2009 e 2020, nas diferentes modalidades, revela que foram liberados R\$492.215.619.968,41. Todavia, apenas 17,41% desse valor foi destinado para a faixa 1 do programa, que atende as famílias de baixa renda (até 3 salários-mínimos), que são as mais afetadas pela falta de moradias no Brasil (Gonçalves, 2020, p. 327).

Assim, além de ser fundamental considerar a questão metropolitana nos programas de habitação para enfrentar as desigualdades socioterritoriais e garantir o acesso aos serviços e à infraestrutura urbana, esses dados revelam a necessidade de redirecionar as políticas de habitação para as famílias mais pobres. Eles também demonstram que a falta de recursos não é necessariamente o principal problema, uma vez que os poderes públicos tiveram a capacidade de financiar a construção de mais de 5 milhões de unidades residenciais em um período de doze anos. O problema, portanto, reside na concepção da política habitacional, que precisa ser repensada.

O fato de a execução das políticas sociais ser descentralizada não significa que o governo federal não tenha um papel a desempenhar. De fato, a União tem um papel importante de coordenação, regulação e supervisão das políticas executadas pelos governos locais, que são afetados pelas políticas federais (Arretche, 2012, p. 17). Como analisamos acima, a União ainda controla os principais recursos usados para o financiamento da política de habitação no Brasil: portanto, seu papel não é negligenciável. No entanto, ela não assume plenamente sua responsabilidade no processo de metropolização.

A União precisa levar em conta a realidade urbana-metropolitana no que diz respeito à destinação de seus recursos, a fim de evitar a concentração das transferências nos municípios centrais, como ocorreu anteriormente. Nesse sentido, os programas federais destinados ao financiamento urbano devem considerar as diversidades das realidades municipais em termos de capacidade fiscal e garantir que o acesso a esses recursos seja simplificado (Mac Dowell, 2007, p. 43).

Dado os meios limitados das entidades locais, as operações de crédito público assumem grande importância para garantir as necessidades metropolitanas em termos de financiamento, especialmente em relação aos projetos de investimento em infraestrutura urbana. As instituições financeiras controladas pelo governo podem então incentivar a cooperação metropolitana, na medida em que possam estabelecer condições para apoiar os projetos de interesse metropolitano. No entanto, é preciso contar com os limites do endividamento dos Estados e dos municípios para assumir novas operações de crédito, uma

vez que suas finanças já estão bastante comprometidas e afetadas pela crise econômico-financeira. Portanto, voltamos à dependência dos recursos controlados e transferidos pelo governo federal para garantir condições financeiras que possibilitem a implementação de uma política metropolitana de habitação.

Em resumo, o contexto da crise fiscal dos Estados, da baixa capacidade fiscal dos municípios e da ausência de um financiamento metropolitano estável reforça a importância do financiamento federal para as regiões metropolitanas. No entanto, a União hesita em considerar a questão metropolitana como um fator determinante de seu apoio. Essa hesitação é lamentável, não apenas porque não favorece a cooperação interfederativa, mas também porque reforça as desigualdades que marcam o território metropolitano. Os efeitos perversos do Programa Minha Casa, Minha Vida são um bom exemplo disso. Embora improvável, o estabelecimento de um financiamento efetivamente metropolitano se revela a única solução capaz de garantir a implementação do direito à moradia nas metrópoles.

CONCLUSÃO

O Estatuto da Metrópole trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento de uma governança interfederativa nas regiões metropolitanas. No entanto, não abordou suficientemente a questão do financiamento metropolitano, e essa ausência tem comprometido a implementação dessas disposições. O projeto de lei que originou o Estatuto foi, de fato, marcado por uma falta de ousadia no tratamento dessa questão, pois retomava as antigas fórmulas de fundos. Contudo, nem mesmo essas disposições foram mantidas, o que agravou e restringiu as possibilidades de financiamento das regiões metropolitanas.

Como resultado, uma estrutura inteira precisa ser criada para garantir um planejamento complexo em escala metropolitana, bem como para implementar de forma compartilhada e integrada as funções públicas de interesse comum, mas que permanecem sem recursos próprios para isso. Assim, a execução dessas funções continua dependente do voluntarismo dos entes envolvidos e dos repasses da União, especialmente no que se refere à política habitacional. Soluções mais ousadas parecem esbarrar nos princípios do regime federativo, com a autonomia municipal representando mais uma vez um obstáculo à implementação das funções públicas de interesse comum.

Apesar dos avanços da legislação, o financiamento da política metropolitana de habitação insere-se em um contexto em que a capacidade fiscal municipal é bastante fraca e heterogênea, e os recursos destinados a essa política continuam sendo controlados pela União, que hesita em considerar a questão metropolitana em suas diretrizes.

Dessa forma, pode-se concluir que o modelo de financiamento – mais do que a falta de recursos – se revela como um dos principais desafios a serem superados para garantir o direito à moradia nas regiões metropolitanas, por meio de uma gestão compartilhada e integrada.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta (coord). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, 2008.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, Ano 15/16, n. 1/2, p. 105-122, 2001.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. **Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável**. 2019. Disponível em: «<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Acesso em 14 nov. 2024.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL RMBH. **Propostas para habitação: detalhamento**. 2010. Disponível em: «http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-Colegiado_Metropolitano». Acesso em 17 nov. 2024.
- COSTA, Eduardo Bassit Lameiro da. **Financiamentos habitacionais existentes**. Brasília: 2003.
- COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Brasília: IPEA, 2018.

COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrôpole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. IPEA.

Boletim regional, urbano e ambiental, n. 21, jul-dez. 2019.

COSTA, Marco Aurélio. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014.

ELOY, Claudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, 2019.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

GONÇALVES, Eloísa Dias. **La métropole : un nouveau territoire du droit au logement au Brésil**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas habitacionais na federação brasileira**: os estados em busca de seu lugar. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRAËFFLY, Romain. **Le logement social**. Paris: LGDJ, 2006.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos estados brasileiros**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INOCENTE, Bruno Romeu. **Les mécanismes de la solidarité territoriale** : essai comparatif (Brésil-France). Thèse en droit public. Université de Bordeaux, 2015.

KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. O Funding do Estatuto da Metrôpole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? *In*: CARNEIRO, José

Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. *In*: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. (org).

Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 3, 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. *In*: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

REZENDE, Fernando. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, United States: BID, 2010.

ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. **Financiamento habitacional no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. *In*: **XV Encontro Nacional da Anpur**, Recife: ANPUR, 2013.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei nº 13.089/2015. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

TOURINHO, H.L.Z et al. Governadores e prefeitos livres da improbidade administrativa: será o aborto do planejamento metropolitano no Brasil? *In*: **IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento E Sustentabilidade - CODS e II Congresso Brasileiro de Gestão**, v. 9, p. 91-105, 2018.