UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

MARIA DE OLIVEIRA REYNALDO

A REGRA E O PADRÃO:

O Acesso dos Municípios à Política Pública Urbana Federal Brasileira. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005 a 2016)

Recife
2023

MARIA DE OLIVEIRA REYNALDO

A REGRA E O PADRÃO:

O Acesso dos Municípios à Política Pública Urbana Federal Brasileira. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005 a 2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito necessário à obtenção do Título de Doutora em Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Profa. Dra. Suely Maria Ribeiro Leal e coorientação da Profa. Dra. Mariana Batista da Silva. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Recife
2023

Catalogação na fonte
Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira – CRB-4/2223

R459r Reynaldo, Maria de Oliveira
A regra e o padrão: o acesso dos municípios à política pública urbana federal brasileira. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005 a 2016) / Maria de Oliveira Reynaldo. – Recife, 2023.
206f.: il., tab.

Sob orientação de Suely Maria Ribeiro Leal.
Sob coorientação de Mariana Batista da Silva.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2023.

Inclui referências.

1. Política Pública. 2. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. 3. Determinantes Internos. 4. Modelos de Difusão. 5. Desigualdades Regionais. I. Leal, Suely Maria Ribeiro (Orientação). II. Silva, Mariana Batista da (Coorientação). III. Título.

711.4 CDD (22. ed.) UFPE (CAC 2023-141)

MARIA DE OLIVEIRA REYNALDO

A REGRA E O PADRÃO:

O Acesso dos Municípios à Política Pública Urbana Federal Brasileira. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005 a 2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito necessário à obtenção do Título de Doutora em Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Profa. Dra. Suely Maria Ribeiro Leal e coorientação da Profa. Dra. Mariana Batista da Silva. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 17/05/2023.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Suely Maria Ribeiro Leal (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Doutora Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Doutor Flávio Antonio Miranda de Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Doutora Catia Wanderley Lubambo (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco / FUNDAJ

Professor Doutor João Sette Whitaker Ferrreira (Examinador Externo)
Universidade de São Paulo

Professora Doutora Tatiana Thomé Oliveira (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Para **Amélia**, **Paulo** e **Clara** - o mundo

Para **Alberto** - o caminho

Para **Mia** - a esperança

Para o **Brasil** - o sonho

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Amélia Reynaldo e Paulo Reynaldo, que carregaram as duas filhas pequenas para acompanhá-los no além-mar durante o desafio do doutorado. A eles, agradeço por abrirem as cortinas do mundo e por serem especial exemplo no caminho do conhecimento e de dedicação ao serviço público. Foram os maiores incentivadores do doutorado.

A Alberto Silva, agradeço pela companhia e pelo apoio em todas as travessias. Por mais mundo. Mais além-mar. Porto seguro.

Aos colegas de jornada no exercício de implementação das políticas públicas. Na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco, na Fundação do Patrimônio Artístico e Histórico de Pernambuco, na Prefeitura do Recife, na Universidade Federal de Pernambuco, na Caixa Econômica Federal. Aprendi muito com todos eles.

Às instituições públicas de ensino. Sem elas, o sonho do doutorado dos meus pais não teria se realizado. Graças a elas, também me tornei Arquiteta e Urbanista e Mestre em Desenvolvimento Urbano. Para elas, meu sonho de retorno e contribuição.

Aos apoiadores do percurso acadêmico. À Profa. Dra. Suely Leal, por acreditar na pesquisa do começo ao fim. À Profa. Dra. Norma Lacerda, pelos constantes estímulos na leitura da tese. À Profa. Dra. Mariana Batista, por ter iluminado os caminhos da Ciência Política. Aos Profs. Dra. Cátia Lubambo, Dr. Flávio de Souza, Dra. Edvânia Torres, Dra. Ângela Souza, Dr. João Whitaker e Dra. Tatiana Tomé, por terem, nas bancas, guiado boas contribuições. A Júlia Pereira e aos professores e colegas do doutorado, por partilharem essa jornada.

Aos apoiadores do percurso de implementação da Política Pública. A Luziana Carvalho, pelo afinco e esmero no detalhamento das entregas ao espaço urbano. A Cristina Guerra, pelo exemplo de compromisso e coerência nos posicionamentos em órgãos públicos. A Luciana Azevedo, por apostar que as coisas podem ser feitas de formas enérgicas e alegres. A Gilson Gonçalves e Geraldo Gomes, por representarem o altruísmo e a responsabilidade de ensinar na universidade pública. A Emerson Gomes, Marcos Borges e Claudio Freitas, por incentivarem a empreitada do doutorado, compartilhando, na prática, o fabuloso desafio de implementação da política pública urbana federal no país.

Finalmente, agradeço aos astros. Foram eles que me acompanharam nas solitárias madrugadas para conciliar doutorado, trabalho, família e a criação de minha filha Mia, o maior doutorado da minha vida.

RESUMO

Por que alguns municípios logram acessar a política urbana federal e não outros? A pergunta, que acompanha o exercício prático da autora, constitui o fio condutor da pesquisa. Durante a busca por respostas, leva-se em conta, como hipótese, que muito embora a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) assevere à União a prerrogativa de estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano para o território brasileiro, os entes federados, por sua vez, não possuem, as mesmas condições de acesso às políticas públicas disponibilizadas à luz das referidas diretrizes. Consequentemente, estas últimas não garantiriam a difusão em todo o território brasileiro do acesso à política pública urbana federal, ratificando padrões de desigualdades regionais históricas entre os entes da federação. Objetiva-se, ao longo do percurso da tese, mapear as condições de acesso municipal aos recursos federais oriundos da política pública urbana no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS de 2005 (início) a 2016 (interrupção de governo), visando identificar variáveis que levaram à sua maior efetividade e revelar padrões de implementação da política pública sobre o território brasileiro. Tal objetivo será explorado por meio de: determinantes internos, vinculados a quesitos inerentes ao seu público-alvo; e modelos de difusão, levando em conta aspectos oriundos dos próprios vetores de distribuição da política pública. Eis os determinantes internos de análise, sobre uma base sincrônica de relações horizontais: ideologia política, recursos financeiros, nível de escolarização, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, déficit habitacional, Gerente Municipal de Convênios e Contratos. Já as categorias analíticas de modelos de difusão, em uma esfera global diacrônica de relações verticais (sob as rédeas da União), redundaram representadas por: modelos de difusão regional, competição entre os municípios, modelo de difusão vertical (teoria dos jogos), alinhamento político com o Governo, Representante CAIXA. As desigualdades regionais encontradas apresentam um potencial de compreensão do fenômeno de implementação da política pública urbana federal brasileira, bem como o de oferecer subsídios para a sua formulação por parte da União ou de pautar eventuais estratégias de seu acesso pelos entes federados e demais partícipes dessa relação.

Palavras-chave: Política Pública; Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Determinantes Internos; Modelos de Difusão; Desigualdades Regionais.

ABSTRACT

Why are some municipalities able to access the federal urban policy and not others? The question, which accompanies the author's practical exercise, guides the research. During the search for answers, it is taken into account, as a hypothesis, that even though the Federal Constitution (BRASIL, 1988) asserts to the Federal Government the prerogative of establishing the guidelines of urban development for Brazilian territory. The federal entities, in turn, do not have the same conditions to access public policies in light of the aforementioned guidelines. Consequently, last one would not guarantee the diffusion throughout the Brazilian territory to access federal urban public policy, ratifying patterns of historical regional inequalities between the entities of the federation. The objective along the thesis is to map the conditions of municipal access to federal resources arising from urban public policy within the scope of the National Social Interest Housing System - SNHIS from 2005 (beginning) to 2016 (government interruption), aiming to identify variables that led to its greater effectiveness and reveal patterns of implementation of public policy in the Brazilian territory. This objective will be explored through: internal determinants, linked to questions inherent to its target audience; and diffusion models, considering aspects arising from the public policy distribution vectors themselves. Here are the internal determinants of analysis, on a synchronic basis of horizontal relationships: political ideology, financial resources, level of schooling, Municipal Human Development Index, housing deficit, Municipal Manager of Agreements and Contracts. As for the analytical categories of diffusion models, in a diachronic global sphere of vertical relations (under the Union's reins), they resulted represented by: regional diffusion models, competition between municipalities, vertical diffusion model (game theory), alignment political with the Government, CAIXA Representative. The regional inequalities found present a potential for understanding the phenomenon of implementation of the Brazilian federal urban public policy, as well as offering subsidies for its formulation by the Union or guiding eventual strategies for its access by the federated entities and other participants in this relationship.

Keywords: Public policy; National Social Interest Housing System; Internal Determinants; Diffusion Models; Regional Inequalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO……..…..……9
2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO…….……..…….23
3 URBANIZAÇÃO DESIGUAL E POLÍTICA PÚBLICA URBANA FEDERAL BRASILEIRA…….…….…….40
3.1 URBANIZAÇÃO DESIGUAL…….……..…..…..40
3.2 BREVE TRAJETÓRIA TERRITORIAL BRASILEIRA…….…….…50
3.3 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO …….……61
3.4 POLÍTICA PÚBLICA URBANA FEDERAL BRASILEIRA…….…….……..64
4 ACESSO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL…….…..……..**73**
4.1 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL…….…..……75
5 DETERMINANTES INTERNOS NO ACESSO AO SNHIS…….……..…….96
5.1 IDEOLOGIA POLÍTICA…….…….……..96
5.2 RECURSOS FINANCEIROS…….…….…….101
5.3 NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO…….……112
5.4 GERENTE MUNICIPAL DE CONVÊNIOS E CONTRATOS…….……..120
5.5 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL…….……122
5.6 DÉFICIT HABITACIONAL…….……132
6 MODELOS DE DIFUSÃO NO ACESSO AO SNHIS…….…….…..139
6.1 ALINHAMENTO POLÍTICO…….……139
6.2 COMPETIÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS……..……..……141
6.3 DIFUSÃO REGIONAL…..…….……..……151
6.4 DIFUSÃO VERTICAL…….……160
6.5 REPRESENTANTE CAIXA…….…….……..170
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS…….……..……..…….178
REFERÊNCIAS…….…..……197

1 INTRODUÇÃO

A locomotiva para a realização da presente investigação remonta à atuação profissional como arquiteta e urbanista da Caixa Econômica Federal em prol da efetividade de políticas públicas federais de desenvolvimento urbano nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade, dentre outras. Efetividade essa abrangendo a dinâmica de entes federativos pernambucanos, integrantes, em nível nacional, de uma rede de público-alvo composta por 26 Estados, Distrito Federal, Distrito Estadual de Fernando de Noronha e 5.568 municípios (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Pode-se afirmar que, embora reconhecendo a variedade de programas federais urbanos disponibilizada pela União no período da pesquisa[1] e o fortalecimento institucional dos municípios à luz da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) - quando os municípios foram elevados à categoria de entes federados -, constantes foram os desafios percebidos para a superação de entraves à sua implementação. Entraves esses, à simples vista, relacionados à:

- garantia de dotação orçamentária: tanto da parte do Governo Federal, como dos entes federados (considerando eventual exigência de contrapartida financeira para acessar os recursos dos diversos fundos, à luz das regras programáticas, ou bem de reajustes adicionais ao longo da prolongada existência das operações);
- capacidade técnica das equipes: alguns municípios não contam com determinadas qualificações de atuação no seu quadro próprio, cabendo alternativas de terceirização de serviços ou de parcerias intermunicipais, via consórcios públicos, por exemplo;
- qualidade dos projetos: considerando distância entre os projetos básicos e executivos, com desdobramentos em inúmeras reprogramações durante a tramitação das operações. Reprogramações essas também resultantes da necessidade de realinhamento de preço diante do extenso tempo de execução das obras/serviços;
- aprovações dos órgãos competentes: levando em conta delongas no tempo de tramitação de certidões, declarações, manifestações ambientais, anuências das concessionárias de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de fornecimento de energia elétrica, regularização fundiária das áreas;

[1] Programa de Aceleração ao Crescimento - PAC, Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Operações Coletivas, Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, Programa Moradia Digna, Programa Saneamento para Todos, entre outros.

- receptividade dos processos licitatórios: com licitações eventualmente resultando desertas em decorrência da defasagem dos preços, qualidade insatisfatória dos projetos, especificidade do objeto ou capital de giro insuficiente dos potenciais concorrentes para garantir o ideal andamento, nem sempre célere, do fluxo de tramitação de uma obra pública, por exemplo; ou
- articulação política dos entes federados: alude a encaminhamentos pendentes de tramitação na Câmara de Vereadores ou de aval de parlamentares, para distribuição de recursos de emendas do Orçamento Geral da União - OGU, por exemplo.

Entraves esses que levam a grandes desafios, também observados na arena de atuação da Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária da União, na missão de atuar como "principal agente das políticas públicas do Governo Federal" (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2019). Nesse caso, relacionados aos trâmites de análise e acompanhamento das operações para garantir o atendimento dos entes federados aos requisitos das inúmeras e mutáveis regras federais, estaduais, municipais; ou quiçá, à capilaridade geográfica e porte das equipes visando o atendimento à totalidade dos entes federados[2], distribuídos em um país com dimensões continentais.

Desafios que, articuladamente superados, desdobrariam no acesso municipal à **política pública**, com esperados impactos territoriais urbanos, refletindo uma relação intrínseca entre a atuação da Caixa Econômica Federal e a dos entes da federação. O que permitiria não somente associar o desafio conjunto, como também oportunizar o potencial de leitura dos resultados dessa relação de modo a mapear a **efetividade** das políticas públicas federais urbanas.

Política pública aqui assimilada como um conjunto de decisões relacionadas entre si, tomadas por atores políticos, relativamente à seleção de objetivos e de meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, a princípio, ao alcance de tais atores (JENKINS, 1978. In: HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 8).

Por sua vez, a **efetividade** abordada na presente pesquisa é admitida como a efetiva condição de **acesso** municipal à **obtenção** de **recursos financeiros** a partir do enquadramento

---

[2] Em Pernambuco, a Caixa Econômica Federal conta, atualmente, com uma Gerência de Habitação - GIHAB e outra de Governo - GIGOV, radicadas no Recife, atendendo 14 municípios da RMR e o Estado de Pernambuco. Há outras duas gerências com a mesma função atendendo os demais 170 municípios do Estado, localizadas em Caruaru. Além delas, há duas representações análogas em Petrolina, vinculadas às respectivas Gerências de Caruaru.

às **regras** programáticas da política pública urbana federal. O que leva a evidenciar o papel desempenhado pela União no sistema federativo brasileiro, em sua prerrogativa de formatação das regras de enquadramento e de distribuição de acesso a tal política no vasto território nacional. Nesse caso, com a incumbência de estabelecer as diretrizes para concretização dos objetivos das diversas linhas programáticas de desenvolvimento urbano, segundo competência estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Isto significa que, embora a Caixa Econômica Federal mantenha uma atuação direta junto aos entes federados para alavancar a efetividade da política pública urbana, resulta de competência da União estabelecer as regras e diretrizes de cada enquadramento.

Isso, a partir de um desenho de Constituição (BRASIL, 1988) que, segundo seu Art. 182, permitiria promover a **descentralização** das políticas públicas, ao aumentar a autonomia e responsabilidade dos municípios, nos moldes evidenciados por SANTOS (2017). Por outro ângulo, sob diretrizes **centralizadoras** do Governo Federal, segundo Art. 21, nos termos enfaticamente explorados por ARRETCHE (2012) e por ARABI (2019). Tem-se como resultado, então, a dialética **descentralização x centralização** da política pública federal brasileira, evidenciada ao longo de um árduo processo de luta por reformas urbanas em oposição à tônica autoritária da política pública estabelecida durante o período militar (1964-1985) registrada em contextualizações diversas (BONDUKI, 2017, p. 14; SANTOS, 2017, p. 12, 21; ROLNIK, 2019, p. 264-265; BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021, p.24).

Ainda no campo empírico, em 2012, a percepção dos desafios da efetividade da política pública urbana federal e a noção de impacto de seus desdobramentos territoriais no âmbito dos diversos entes federados brasileiros motivaram a elaboração de um mapeamento embrionário das políticas públicas federais habitacionais em vias de implementação no Estado de Pernambuco.

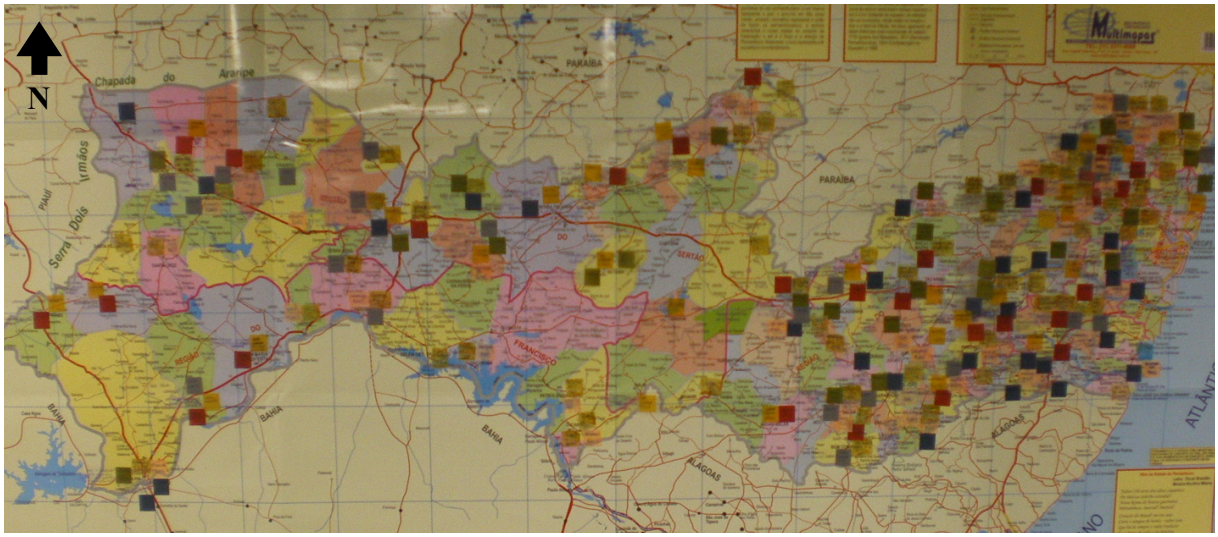
Admite-se como um mapeamento embrionário, por configurar um pontapé inicial da pesquisa, sem ter levado em conta maiores detalhamentos, tais como: valores de investimento, escala de abrangência espacial das obras/serviços, situação da obra (não iniciada, em andamento, paralisada…), tempo de execução, número de unidades habitacionais eventualmente contempladas. Considerou, exclusivamente, a existência de operações por unidade administrativa municipal, sem contemplar, inclusive, as contratadas diretamente com o Governo de Per-

nambuco. O que aponta para a potencialidade de construção de futuros mapas temáticos, com demais elementos de análise.

O objetivo do mapeamento era o de estimar o potencial impacto urbano à luz do acesso às políticas públicas federais tramitadas na esfera da Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária da União e agente financeiro.

É o que poderá ser visto na **Figura 01** a seguir.

Figura 01 - Pernambuco - operações habitacionais ativas (2012)



Legenda
Operações Coletivas - FGTS
Financiamento à produção, Imóvel na Planta - SBPE
PLHIS - OGU
PNHR - OGU ou FGTS
PMCMV - FAR

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012 (elaboração da autora)

Como observado na **Figura 01**, foram mapeadas as operações habitacionais[3] na abrangência de 170 municípios de Pernambuco[4], de modo a visualizar a sua distribuição territorial

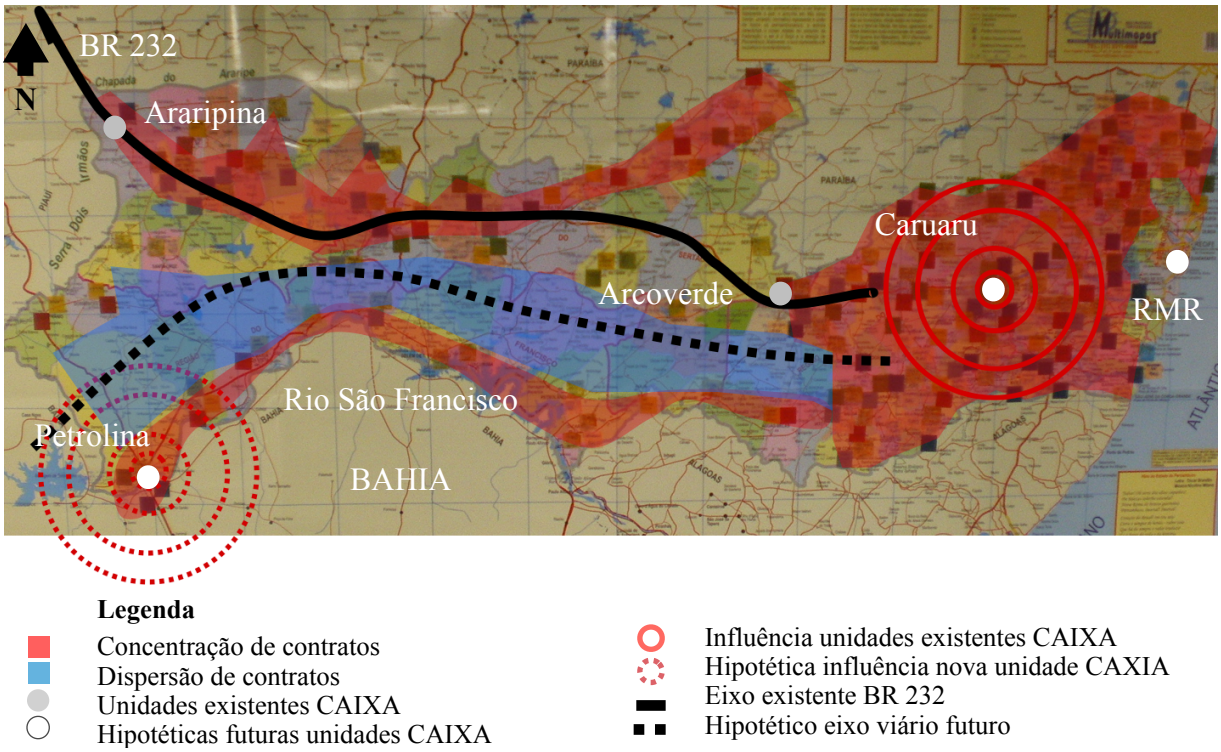
[3] Nesse caso, não apenas operações de governo firmadas junto a municípios (Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, Operações coletivas), mas, também, aquelas contratadas diretamente com construtoras ou Entidades Organizadoras (Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR). Foram, também, mapeadas as operações de crédito imobiliário financiadas com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE (Financiamento à Produção, Imóvel na Planta). Pois, foram interpretadas enquanto política pública urbana federal, considerando o incentivo ao atendimento da demanda pela casa própria, destinado à classe média, também mediante acesso às regras de financiamento praticadas pela Caixa Econômica Federal, com tramitação de empreendimentos habitacionais no âmbito das Gerências de Desenvolvimento Urbano - GIDUR. Por sua vez, não foram obtidos os dados quanto às operações habitacionais do OGU ou do FGTS, no âmbito do Programa de Aceleração ao Crescimento - PAC.

[4] Universo atinente à então Gerência de Desenvolvimento Urbano localizada em Caruaru/PE, excluindo-se, portanto, os 14 municípios da Região Metropolitana do Recife, do total de 184, e o próprio Governo do Estado de Pernambuco.

e, consequentemente, o acesso da política pública pelos municípios do Estado. O que significa que cada marcação no mapa traduziria uma operação com recursos financeiros sendo efetivamente acessados naquele município.

A partir de então, algumas constatações e especulações preliminares foram possíveis de serem formuladas, mediante identificação de padrões de concentração ou dispersão de incidência regional de efetividade das políticas públicas, nos termos representados na **Figura 02** a seguir.

Figura 02 - Pernambuco - operações habitacionais ativas (2012)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012 (elaboração da autora)

Sobre esta **Figura 02**, é possível constatar:

i) a grande concentração de operações incidindo sobre o território compreendido entre Arcoverde e a Região Metropolitana do Recife - RMR (em vermelho), comparada com a dispersão de contratos nos demais municípios situados entre Arcoverde e Petrolina;

ii) a convergência linear de contratos margeando os limites longitudinais do Estado (em vermelho): 1. em congruência ao norte com a rodovia BR 232 e seu prolonga-

mento, passando por Araripina e 2. margeando ao sul a fronteira com os Estados da Bahia e de Alagoas e o Rio São Francisco;

iii) a escassez de contratos em uma considerável faixa compreendida entre esses dois eixos de expansão longitudinal (em azul);

iv) a lacuna de dados análogos relativos à Região Metropolitana do Recife, para compreensão sistêmica do cenário pernambucano[5];

Especula-se, ademais:

v) o provável impacto da existência de Gerências de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal em Caruaru e no Recife relativamente à concentração de operações em implementação;

vi) o estimado aumento de operações nas imediações da nova Representação de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal em Petrolina[6];

vii) o possível impacto que teria a projeção de novo eixo viário, tal qual a BR-232, em alavancar a concentração de políticas públicas ali onde impera a sua dispersão;

Diante das constatações e especulações preliminarmente elencadas, emergiu, então, a seguinte pergunta de pesquisa: por que alguns municípios logram acessar a política urbana federal e outros não? Pergunta da qual derivou uma outra: quais variáveis mais importam para que determinados municípios logrem acessar a política pública urbana federal e outros não? Ou a seguinte: o acesso à política urbana federal por parte dos municípios guarda relação direta entre o correspondente enquadramento às regras programáticas e a necessidade da política pública para aquele local ou não? Ou ainda: será que o acesso à política urbana federal está territorialmente distribuído na medida de sua necessidade ou agrava um panorama de desigualdades regionais históricas do país?

Presume-se, como hipótese, que muito embora a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) assevere à União a prerrogativa de estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano para o universo do território brasileiro, os entes federados, por sua vez, não possuem as mesmas condições de **acesso** às políticas públicas disponibilizadas à luz das referidas diretrizes.

---

[5] Considerando que a fonte de consulta teve por base as operações no âmbito da Gerência de Desenvolvimento Urbano de Caruaru.

[6] A Representação de Desenvolvimento Urbano de Petrolina da Caixa Econômica Federal foi inaugurada em 19/01/2012, quando 51 municípios pernambucanos deixam de estar vinculados à unidade de Caruaru (BRITTO, 2012).

Consequentemente, estas últimas não garantiriam a **difusão** (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011) em todo o território brasileiro do acesso à política pública urbana federal, ratificando **padrões** de desigualdades regionais históricas entre os entes da federação (PRADO JR., 2012; SANTOS, 2017, p.50-52, 126).

Vale reiterar que, para efeito desta pesquisa, entende-se tal **acesso** como a efetiva condição de obtenção de recursos financeiros a partir do enquadramento municipal às **regras** programáticas da política pública urbana federal. De modo que o seu mapeamento pudesse constituir um esforço de aproximação quanto ao esperado desdobramento território-espacial das políticas públicas urbanas brasileiras.

Já o conceito de **regra** será adotado na presente pesquisa em alusão aos regulamentos contidos nas normativas que compilam as condições de enquadramentos aos programas da política pública urbana federal, considerando que "(…) examinar desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas requer incluir a regulação federal na análise" (ARRETCHE, 2012, p. 184). Tais normativas contemplam os parâmetros mínimos a serem aplicados no território nacional, ainda que abrangendo as peculiaridades em nível regional ou local. O levantamento da **regra** tomará essencialmente por base: portarias, resoluções, decretos, normativas do Governo Federal.

Os **padrões**, por sua vez, será aqui assimilados como intensidade quantitativa de acessos (considerando concentração ou dispersão) mapeada sobre o território brasileiro, tomando por base as unidades federativas, a saber, seus 26 Estados. Esses últimos configuram a medida de avaliação de eventuais disparidades na **difusão** do acesso à política pública distribuídas geograficamente no território brasileiro, quando observadas as variáveis "tempo" e "evento", fundamentais à leitura de efetividade das política pública, em função dos anseios políticos e da população. A **difusão** contemplaria, então, o **padrão** em movimento, por assim dizer. A variável tempo, por sua vez, foi admitida como distância cronológica entre dois eventos. Já a variável evento, foi aqui tida como "(…) um instante do tempo dando-se em um ponto do espaço", que "(…) é o depositário final, obrigatório, do evento" SANTOS (2006, p.93).

Tomando-se por analogia a tônica do livro "A regra e o modelo" (CHOAY, 2010), trata-se de reconhecer, naquele caso, que há uma distância entre o que compõe a regra e a sua concretização lida na reprodução do modelo, ou, no caso da presente pesquisa, entre o que

estabelece a **regra** de distribuição da política pública urbana e a sua implementação traduzida no **padrão** concreto de **difusão** territorial. O que traz à tona, em nível nacional, uma reflexão sobre as condições de acesso à política pública urbana no contexto federativo brasileiro.

Frente ao exposto, a investigação tem por objetivo mapear as condições de acesso municipal aos recursos federais oriundos da política pública urbana enquadrada no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS de 2005 a 2016 (transição de governo), visando identificar variáveis que levem a sua maior efetividade e revelar padrões de implementação da política pública sobre o território brasileiro. Para tanto, adotou-se como unidade de análise o acesso municipal às regras, agrupado, regionalmente, para cada um de seus 26 Estados Federativos.

Mas como revelar tais padrões?

A literatura consultada sobre políticas públicas revelou que originalmente o fenômeno do "acesso", ou, mais especificamente, de adesão dos entes federados a determinada política pública, era explorado à luz de determinantes internos, vinculados, mais precisamente, a quesitos inerentes ao seu público-alvo. Mais recentemente, a questão passou a ser abordada também à luz de modelos de difusão, levando em conta aspectos oriundos dos próprios vetores de distribuição da política pública (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011).

Na presente pesquisa, presume-se que a combinação entre ambas, como defendida por BERRY, BERRY (2007), possa contribuir para elucidar por que alguns municípios acessam a política urbana federal e outros não, bem como demais questões correlatas, como as anteriormente levantadas.

Segundo esta perspectiva, identificar a contribuição de determinantes internos, modelos de difusão ou ambos, pode significar uma chave para a compreensão de uma possível relação direta entre pressupostos das regras federais e padrões regionais de acesso municipal à política pública. Além disso, pode evidenciar condicionantes de âmbito municipal de influência no enquadramento de padrões regionais de acesso à regra, permitindo situar o papel de atores e escalas envolvidos na condição de implementação da política pública (entes federados, União, além da Caixa Econômica Federal, como mediação).

São assim levadas em consideração os determinantes internos, à escala local (inerentes aos municípios), representadas segundo as categorias analíticas: ideologia política, recursos

financeiros (SUGYIAMA, 2011), nível de escolarização, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (BERRY, BERRY, 2007), Gerente Municipal de Convênios e Contratos-GMC e déficit habitacional, sobre uma base sincrônica de relações horizontais.

Quanto às categorias analíticas de modelos de difusão, redundaram representadas por: alinhamento político, competição entre os municípios, difusão regional, difusão vertical (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011) ou "teoria dos jogos"(HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013), Representante CAIXA, em uma esfera global diacrônica de relações verticais (à luz das rédeas da União).

Obviamente, a escolha das categorias analíticas foi repleta de intencionalidade, em função dos desafios observados no exercício de implementação das políticas públicas de habitação no âmbito da Caixa Econômica Federal, vide **Capítulo 3**. Amparou-se, fundamentalmente, na busca por testar a hipótese de eventual reprodução da desigualdade regional entre os 5.568 municípios, que colocaria em xeque a própria capacidade dos entes federativos executarem adequadamente a política pública (SANTOS, 2017, p. 126). Concorda-se, segundo ótica de SANTOS (2020, p. 103), que, nesses termos, o Estado poderia levar à reprodução cumulativa de diferenças de organização espacial.

Mas qual a abrangência da leitura do fenômeno estudado relativamente às políticas públicas federais, à luz das citadas categorias analíticas?

Para atingir o objetivo da pesquisa, e de forma pragmática, foi necessária a delimitação do objeto da pesquisa no cerne das políticas públicas urbanas federais brasileiras dentre a amplitude das temáticas inseridas no campo do desenvolvimento urbano.

A decisão do recorte nos limites da política habitacional foi baseada fundamentalmente no ímpeto de buscar contribuir para estratégias de enfrentamento ao expressivo déficit habitacional brasileiro, que beira atualmente 6 milhões de domicílios (MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2021a; 2021b). Sendo este o tamanho do desafio para o qual a identificação de determinantes internos e/ou modelos de difusão de acesso à política pública teria o potencial de representar uma importante contribuição da pesquisa.

Vale esclarecer que o recorte enfocou mais precisamente os programas habitacionais de governo. O que não significa ignorar que a temática da moradia esteja também presente em demais agendas urbanas objeto de programas federais diversos. Afinal de contas, a execução de operações de saneamento, de atenção a desastres (obras nas encostas) ou de mobilidade de

grandes corredores urbanos não raro implica na afetação e realocação de famílias sob a demanda por novas unidades habitacionais, por exemplo.

Nesse caso, o recorte do objeto da pesquisa se explica, também, pelo pragmatismo da viabilidade de coleta e processamento de dados, de acordo com os parâmetros de análise adotados. Isso, uma vez que o levantamento de números do déficit habitacional, de planos locais de habitação social ou de habitantes por município, por exemplo, planejou-se mais viável em termos de referência comparável à escala dos 5.568 entes federados, do que as variáveis menos controláveis no âmbito das demais agendas urbanas.

Ainda assim, a temática habitacional pode reunir programas diversos atualmente em execução[7], nos termos levantados no **Quadro 01** a seguir. Então, por que, precisamente, centrar o recorte do objeto da pesquisa no âmago do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, tendo como lastro o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS?

Quadro 01 - Fundos e Sistemas financeiros habitacionais federais em vigor durante a pesquisa

Sistema / Fundos	Sigla	Programas habitacionais	Tomadores de recurso	Fontes de consulta
Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	SNHIS / FNHIS	- Programas de habitação de interesse social	- Entes federados	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007.
Fundo de Garantia de Tempo de Serviço	FGTS	- Pró-Moradia - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR - Operações Coletivas	- Entes federados - Entidades organizadoras - Construtoras	BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021a.
Fundo de Arrendamento Residencial	FAR	- Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV	- Construtoras	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2001.
Fundo de Desenvolvimento Social	FDS	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - PMCMV-E	- Entidades organizadoras/ Beneficiários	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 1991.
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	SBPE	- Financiamento à Produção, Imóvel na Planta	- Construtoras	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021b.

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007, 2016, 2021a, 2001, 1991, 2021b; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023 (elaboração da autora)

[7] Durante a pesquisa, o PMCMV foi reformulado segundo nova roupagem, intitulada Programa Casa Verde e Amarela (lançado em 25 de agosto de 2021), para a qual o panorama de efetividade findou por centrar-se, mais explicitamente, aos empreendimentos já iniciados. Em 2023 retoma o PMCMV.

Conforme destacado no **Quadro 01**, o recorte do âmbito do SNHIS/FNHIS levou em consideração, fundamentalmente os seguintes critérios:

i) ter como tomadores de recursos os entes federados, levando em conta que compõem o público-alvo das políticas públicas em análise, segundo competências estabelecidas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) relativamente ao desenvolvimento urbano, o que filtraria SNHIS/FNHIS e FGTS. Ou seja, o Programa Minha Casa Minha Vida (FAR e FDS) e Imóvel na Planta, no âmbito do SBPE, viabilizam a construção de unidades habitacionais mediante operações firmadas diretamente com construtoras, entidades organizadoras ou beneficiários/mutuários finais, e não mediante acesso direto de recursos por parte dos municípios; e

ii) contemplar operações de repasse não onerosas, o que diferenciaria o SNHIS/FNHIS do FGTS, que, por sua vez, opera mediante financiamento de crédito para dotação de uma pauta habitacional (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023). Pois, nesse último caso, são exigidos critérios orçamentários de contratação relativos à capacidade de endividamento dos tomadores, por exemplo, que, por si só, poderia desequilibrar a corrida para a implementação de uma agenda federal para o território nacional, em relação aos determinantes internos e modelos de difusão (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011).

Ainda no que concerne ao recorte do SNHIS/FNHIS, vale detalhar que a aplicação dos recursos se destina às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplam:

> Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; Implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social; Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; Aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais; Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo CGFNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2007).

Como visto, os programas habitacionais federais sugerem uma vasta gama de opções de pesquisa, cujos levantamento e processamento de dados para a totalidade dos entes federados excederiam o recorte operacional da tese de doutorado, sendo realizado novo afunilamento de enfoque, centrando, mais precisamente, sobre as condições de acesso a tais programas, destacando-se que:

> A apresentação dos Planos Habitacionais, considerando as especificidades do local e da demanda, é uma exigência para acesso, pelo ente federativo, aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, nos termos da Lei nº. 11.124, de 16 de junho de 2005 - que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – e das Resoluções nº 34, 30, 24, 15, 7 e 2 do Conselho Gestor do FNHIS (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011).

Dentre as possibilidades para **acesso** aos recursos financeiros da política pública federal via FNHIS (BRASIL, 2005), foi selecionada, então, a condição de apresentação e homologação do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, cuja realização encontraria, na prática, maior diferença na viabilidade de atendimento por parte dos diversos entes federados. Talvez por exigir, entre outros aspectos, recursos técnicos, informacionais e financeiros específicos de disponibilidade heterogênea por parte dos entes federados para a sua elaboração, significando um caso de estudo ideal para a análise de efetiva implementação de políticas públicas com potencialidade de desdobramento desigual no território brasileiro.

Tal condição está incluída na tônica de exigência de planos setoriais diversos (Plano Diretor, Plano Local de Habitação de Interesse Social, Plano de Saneamento, Plano de Mobilidade) como instrumento de planejamento municipal e condição de acesso aos recursos financeiros das políticas públicas correlatas (BRASIL, 2001). O que torna a elaboração do PLHIS, assim como a de demais planos setoriais, um importante filtro de leitura da condição de acesso às mais diversas linhas programáticas da política pública urbana federal brasileira.

Vale elucidar que o PLHIS apresenta como escopo um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional formulados por entes federados em parceria com atores sociais diversos. Destacando-se que durante um dado período de tempo (2008 a 2015), a sua elaboração também contou com o apoio financeiro disponibilizado pelo próprio FNHIS (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011a). Fato que, por si só, pode ser estudado como fator de efetividade de acesso à política pública

federal, ao apoiar o ente federado no atendimento de condicionante exigida para viabilizar a construção de novas moradias visando o enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro, mediante obtenção de recursos financeiros oriundos do FNHIS.

Entende-se que a relevância do desenvolvimento da pesquisa reside em contribuir na arena de discussão teórico-metodológica da difusão das políticas públicas (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013); no âmbito da temática do desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2017; VILLAÇA, 2015; DEÁK, SCHIFFER org., 2015); e, mais precisamente, sob o viés habitacional (BONDUKI, 2017; CARDOSO, 2007; ROLNIK, 2019). Tudo isto, segundo a ótica de potencial abordagem, revisão e ponderação, relativamente:

i) à viabilidade de associação da implementação da política pública federal em ratificação/retificação aos contornos atuais de uma ocupação geográfica, econômica e social desigual do território brasileiro, em decorrência de seu processo de formação histórica, traduzido sobre um país com dimensões continentais (PRADO JR., 2012; SANTOS, 2006, 2018, 2020, ROLNIK, 2019; IBGE, 2017);

ii) à leitura do recorte da política pública urbana estudada, segundo os marcos da política pública urbana brasileira na história (BRASIL, 2001; BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016; ROLNIK, 2019);

iii) à possibilidade de aplicação de modelos de difusão em políticas públicas (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011; BUTLER, 2015), "(…) tema fundamental na agenda da ciência política contemporânea" (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, prefácio), para explicar os fatores primordiais de implementação de políticas públicas englobadas no recorte da pesquisa, em debate direto com a medida da contribuição dos determinantes internos para a mesma finalidade;

iv) aos termos do federalismo brasileiro para a efetivação de uma agenda de desenvolvimento urbano, mediante implementação de uma política pública (ARABI, 2019; SANTOS, 2017), tomando como marco a delimitação de competências dos entes federados segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Neste contexto, espera-se, como desdobramento da pesquisa, contribuir com o mapeamento de padrões de acesso à política pública urbana federal brasileira sob o viés do desen-

volvimento urbano municipal, inclusive em um contexto de seguidas transições governamentais, com potenciais revisões dos programas federais.

Foram levadas em conta recorrentes revisões dos programas federais após mudanças na presidência do Governo Federal, como a interrupção ocorrida em agosto de 2016 (ESTADÃO, 2016; BARRETTO, IGLESIAS, 2016) ou as eleições levadas a cabo em 2018 (TEMÓTEO, ANDRADE, 2020; GALVANI, 2020).

Deve-se situar que a pesquisa teve início em 2017, logo após a controversa interrupção do governo da presidente Dilma Rousseff ocorrida em 2016, que a impediu de terminar o mandato para o qual foi eleita para exercer até 2018. Fato que encerrou um ciclo de comando do Partido dos Trabalhadores do país iniciado com o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003. Para então, o vice-presidente Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência do Brasil até 2018, tendo sido sucedido em 2019 por Jair Messias Bolsonaro (então filiado ao Partido Social Liberal - PSL), cujo mandato encerrou em 2022, com a ascensão de novo governo Lula em 2023.

Estima-se que mapear e analisar os padrões de acesso a política pública podem significar uma importante chave de leitura de uma possível relação entre determinados aspectos das regras federais e condicionantes de âmbito municipal aos quais seja permitido atribuir a efetiva condição de acesso à política pública urbana federal brasileira.

Então, havendo sido colocada em evidência a motivação da pesquisa, no âmbito da problemática de implementação das políticas públicas (nesse caso, as urbanas federais), e delimitado o objeto e os objetivos da investigação, bem como a hipótese, as premissas e os conceitos-chave, passa-se, a seguir, ao detalhamento da metodologia construída e do referencial teórico adotado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O presente capítulo versa sobre a construção de uma metodologia capaz de permitir uma leitura do acesso dos entes federados brasileiros ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, durante o período de 2005 a 2016, de modo a evidenciar eventuais disparidades regionais à luz das variáveis de análise. Apresenta, assim mesmo, o referencial teórico que subsidia o caminho trilhado.

> Pois, não seria, o método, a construção de um sistema intelectual que permita, analiticamente, abordar uma realidade, a partir de um ponto de vista? E não seria a ciência 'uma forma de contar histórias'? (SANTOS, 2006, p.12, 49).

O método hipotético-dedutivo aplicável à presente pesquisa parte da busca por explicar a hipótese da "desigualdade regional" (PRADO JR., 2012; SANTOS, 2006, 2018, 2020, ROLNIK, 2019; IBGE, 2017) nas condições de acesso dos entes federados aos recursos financeiros oriundos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de 2005 a 2016, a partir do mapeamento dos entes federados:

i) que foram contemplados com a distribuição de possibilidade de acesso aos recursos oriundos da política pública habitacional, mediante enquadramento às regras do SNHIS; e

ii) que lograram efetiva condição de acesso aos recursos financeiros do FNHIS, a partir da efetividade dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social-PLHIS.

Cabe esclarecer que a efetividade mencionada no item "ii" significa, além da elaboração do PLHIS, a sua homologação no respectivo Conselho Municipal e na Secretaria Nacional de Habitação, de modo a comprovar o atendimento ao item exigido para a regularidade do ente federado perante o SNHIS (BRASIL, 2005).

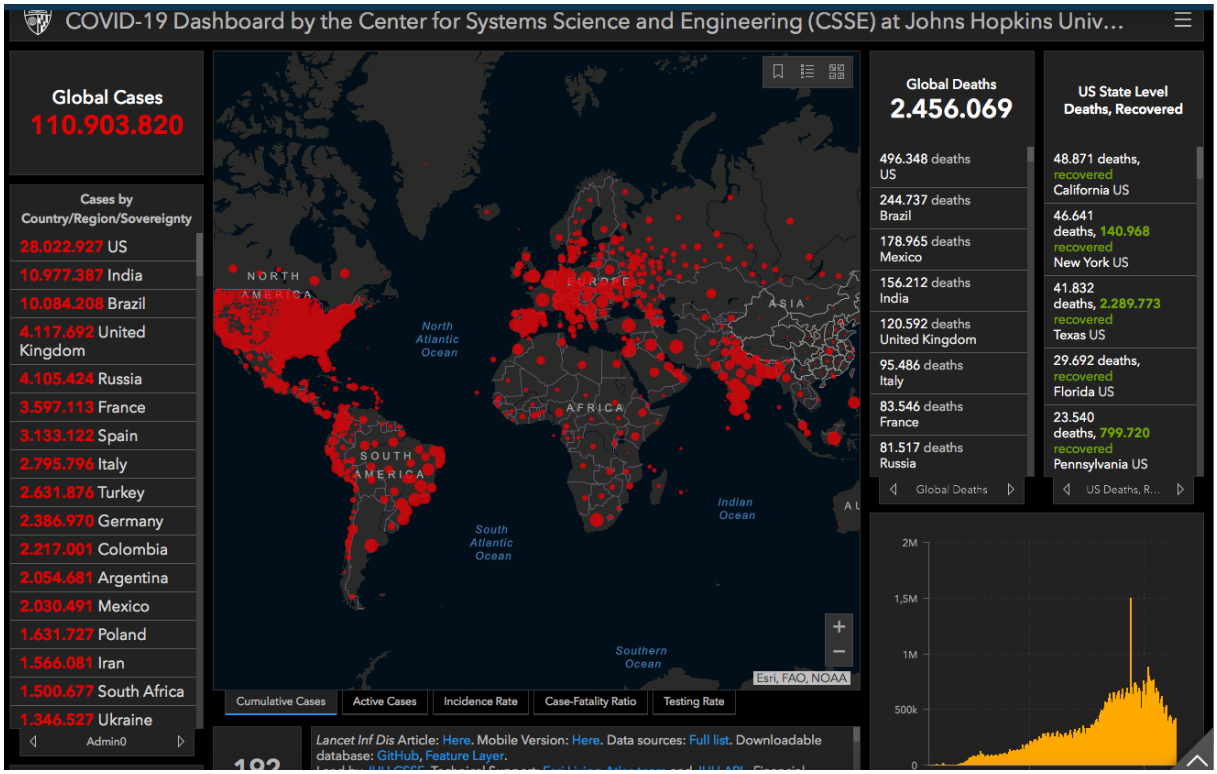
A análise conduz à identificação de possíveis padrões de acesso à política pública no âmbito do desenvolvimento urbano municipal brasileiro, verificando-se a contribuição de determinantes internos e de modelos de difusão para a sua implementação, ou **contágio** (BERRY, BERRY, 2007, BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA,

2011). Como já dito, tal análise transcorre segundo a hipótese de perpetuação de desigualdades territoriais regionais brasileiras (PRADO JR., 2012).

"Contágio" esse, assimilado, metaforicamente, em analogia ao termo tão em voga em tempos de pandemia da COVID-19, considerando que, no âmbito teórico, os estudos de difusão historicamente assumem modelos estatísticos de disseminação originalmente produzidos na área da epidemiologia (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, prefácio).

Ainda em analogia à pandemia de COVID-19, trata-se de problematizar que a disseminação do vírus não é homogênea para todos os lugares do globo, como se vê na **Figura 03**. Mas afloraria com diferente intensidade em cada um dos particulares cantos geográficos do planeta, à luz de determinantes internos tais quais: população, cobertura de saneamento básico, nível de educação e de assistência sanitária. Ou de determinantes externos, como: conexão de mobilidade entre os lugares (como se verá mais adiante na **Figura 06**) ou surgimento de novas cepas do vírus, capazes de se alastrar a partir de determinado epicentro com maior velocidade por diferentes lugares das sucessivas vizinhanças.

Figura 03 - Mundo - Mapeamento do "Contágio" da COVID-19



Fonte: NOTÍCIAS AO MINUTO, 2021

Mas o que conceituaria, precisamente, a "difusão" em política pública? O conceito pode ser admitido como o: "(…) processo por meio do qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social" (ROGERS, 1995. In: FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, p. 37), quando "(…) a adoção cumulativa no tempo altera a probabilidade de novas adoções" (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, p. 40).

Dentre o referencial teórico-metodológico levantado, BERRY, BERRY (2007) aporta uma importante contribuição à presente pesquisa, tendo em vista que une abordagens historicamente "rivais" entre determinantes internos e externos (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, p. 35, 39), ao defender um modelo onde a "inovação programática" decorreria, simultaneamente, dos efeitos de ambos. O que resultaria em um marco para a inauguração de uma nova perspectiva de estudos na área de difusão de políticas públicas.

Nesse contexto, considera-se o conceito de "inovação programática" no campo da política pública enquanto novidade para o governo que a adota, diferentemente da noção de "invenção", que faz alusão ao processo de origem da própria política (BERRY, BERRY, 2007).

Não só BERRY, BERRY (2007), como também SUGYIAMA (2011), exercitam, no ambiente federativo americano e de países da América Latina, a influência de ambos os determinantes, internos e externos. Isso, através da formulação estatística de "modelos de determinantes internos" e "modelos de difusão", respectivamente.

Nos "modelos de determinantes internos" presume-se que os fatores que levam um Estado a adotar novas políticas públicas decorrem de suas características inerentes e particulares, como a "severidade do problema" sobre a qual a política visa impactar (BERRY, BERRY, 2007). Sendo essa característica, inclusive, referencial para um dos determinantes empregados na análise de dados da presente pesquisa, a saber, o déficit habitacional.

Já nos "modelos de difusão", calcula-se que uma vez inaugurada uma inovação política em determinado Estado, dificilmente um outro conseguirá adotá-las com independência completa da política prévia. Ainda mais quando meios de comunicação social contribuem para a propagação da inovação para os demais entes públicos. Sendo necessária, nessa abordagem, em primeiro lugar, a definição das variáveis dependentes (BERRY, BERRY, 2007):

a) quanto mais cedo um Estado adota uma política, maior é a "inovação";

b) a probabilidade de adoção de determinada política pública pelo Estado durante um ano.

Nesse caso, a unidade de análise é o Estado que adota determinada política em determinado ano; onde a variável dependente é a probabilidade de adoção da política no determinado ano; e as demais variáveis refletem os efeitos de sua difusão, a partir do comportamento de outros Estados (BERRY, BERRY, 2007).

Vários são os modelos de difusão explorados por BERRY, BERRY (2007), para os quais a diferença primordial é o canal de comunicação entre os agentes públicos. Deles, dois serão explorados na presente investigação:

1) Modelo de difusão regional: os Estados são influenciados primordialmente pelos Estados geograficamente mais próximos.

2) Modelos de influência vertical: as políticas são influenciadas por um governo nacional e não pelos Estados.

SUGYIAMA (2011), por sua vez, aborda a difusão de políticas sociais inovadoras para enfrentamento à pobreza, conhecidas como Programas Condicionais de Transferência de Renda, em países da América Latina de meados da década de 1990. O autor as analisa a partir de condicionantes domésticos, ou determinantes internos, inerentes aos próprios países (ideologia política, capacidade estatal e níveis de desenvolvimento humano) e pressões internacionais (efeitos de vizinhança, criação de normas profissionais e incentivos de instituições financeiras internacionais).

BERRY, BERRY (2007) e SUGYIAMA (2011) defendem o modelo "*Event History Analysis*"[8] como método ideal para estimar coeficientes de "inovação", à luz de um "conjunto de riscos" (determinantes internos e externos) de adoção da política pública durante um tempo determinado de análise (de periodicidade anual), por ente federado. A variável dependente é observada para cada Estado, segundo o risco de adoção da política pública e a ocorrência ou não da mesma, sendo tomado, como chave de análise, o fator velocidade/tempo.

O potencial da estimativa de coeficientes é alcançar o impacto das variáveis na propensão dos Estados no risco de adoção da política pública, podendo chegar a prever a probabilidade de sua ocorrência em determinado ano, a partir da comunicação de valores das variáveis independentes (BERRY, BERRY, 2007).

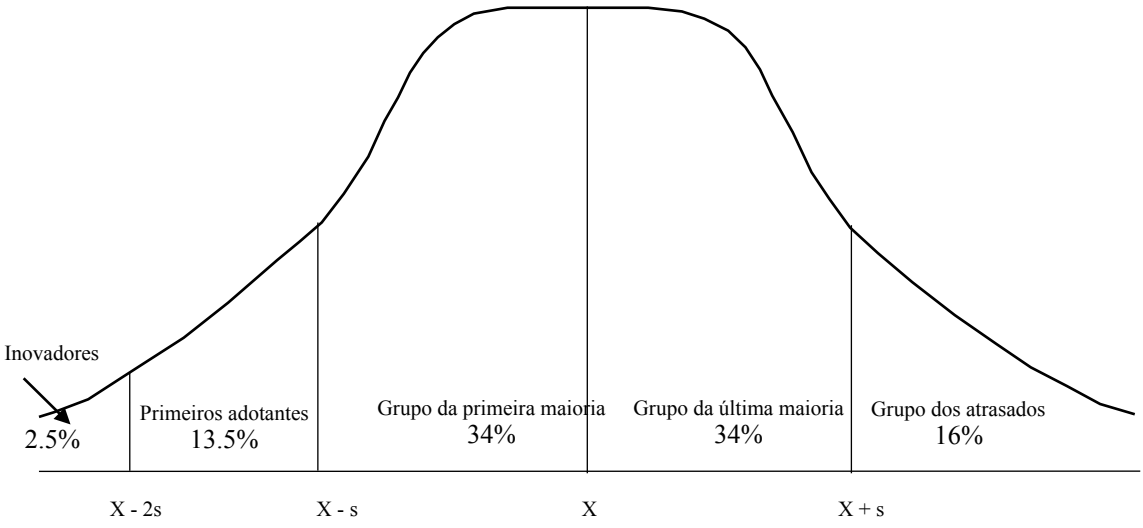
---

[8] Que em tradução livre, poderia se tratar de modelo de Análise de Histórico de Eventos.

Também BUTLER et al. (2015) conduziram pesquisas empíricas no campo de difusão de políticas públicas para buscar explicar a sua adoção no tempo por municípios americanos mediante influência de determinantes internos, empregando como fator de influência a ideologia política, bem como de determinantes externos, levando em conta o aprendizado do sucesso da política adotada, inclusive, por parte de correligionários.

É importante destacar que a variável "tempo" evidenciada por cada um dos citados pesquisadores teria como potencial desdobramento, nos processos de difusão, uma tipologia baseada na propensão dos adotantes em se lançar à inovação a ser difundida. Nesse caso, considerando categorias de "adotantes", ou público-alvo, tais quais: 1) "inovadores", 2) "primeiros adotantes", 3) "grupo da primeira maioria", 4) "grupo da última maioria" e 5) "atrasados" (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, p. 140-141). É o que restou representado na **Figura 04** a seguir:

Figura 04 - Propensão à inovação por categorização de "adotantes"



Fonte: ROGERS (2003. In: FARIA, COÊLHO, SILVA, 2016, p. 141)

As categorias de adotantes espelhadas no gráfico acima configuram uma importante chave metodológica diante do extenso número de dados a serem levantados no caso dos 5.563 municípios brasileiros mapeados (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017)[9], oferecendo uma possibilidade de filtro para o alcance dos objetivos almejados.

[9] Nesse caso, falta a identificação de 5 municípios, distribuídos para cada um dos seguintes Estados: 1 no Pará, 2 em Santa Catarina, 1 no Rio Grande do Sul e 1 Mato Grosso do Sul. Sem que tal ausência tenha sido considerada na pesquisa como fonte de potencial distorção, dado que significa 0,09% do universo analisado.

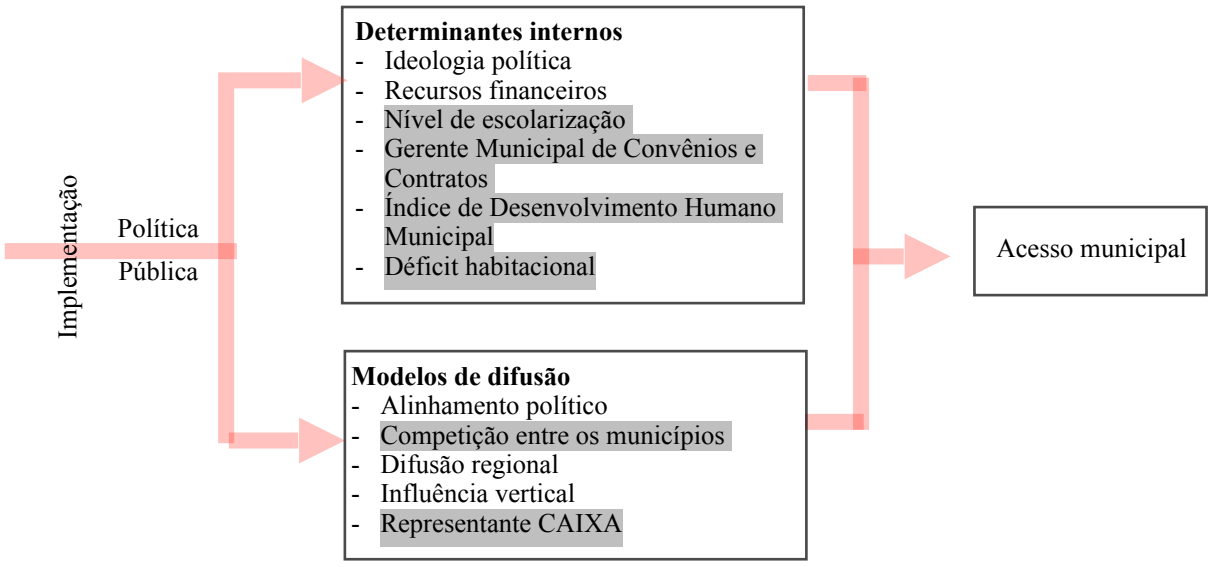
Cumpre destacar que para efeito da presente pesquisa, não se trata de aplicar *ipsi litteris* os modelos previamente testados, mas, precisamente, tomá-los como fonte de inspiração para a construção de método capaz de aferir a contribuição de variáveis para que certos entes federados adotem, e com maior velocidade, as linhas programáticas e financeiras do SNHIS.

Pois tal qual no modelo citado, interessa analisar o momento de acesso dos entes federados à política pública no tempo (nesse caso, entre 2005 e 2016), à luz das categorias analíticas da pesquisa. Objetiva-se, assim, identificar os fatores com maior potencial de influenciar a adoção ou não da política pública estudada. Assim, se prevê não apenas corroborar com a ideia de que "(…) a cada momento histórico a definição das disparidades regionais muda" (SANTOS, 2020, p. 99), mas verificar, como hipótese, que em dados processos e circunstâncias, tais disparidades regionais são sucessivamente ratificadas.

Idealizou-se, então, um painel contendo uma linha do tempo tendo como origem o início de vigência da política pública pesquisada, com identificação do paulatino número de acesso da política por parte dos diversos entes da federação (**Capítulo 4**), a ser lido segundo as categorias analíticas selecionadas, como deverá ser visto mais adiante nos **Capítulos 5** e **6**.

Quanto ao "conjunto de riscos", consta ilustrada no esquema de pesquisa da **Figura 05** a seguir a definição das categorias analíticas da pesquisa, incorporando como referência variáveis utilizadas em pesquisas anteriormente realizadas na temática das políticas públicas (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011; BUTLER, 2015; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013), acrescidas de novas, destacadas na cor cinza.

Figura 05 - Esquema analítico de efetividade da Política Públicas



Fonte: elaboração da autora

Conforme elencadas na **Figura 05**, foram assimiladas, por aderência aos objetivos da presente pesquisa, categorias analíticas já testadas, embora com objetos diversos, tais quais: "ideologia política", "recursos financeiros" (SUGYIAMA, 2011), "alinhamento político" (BUTLER, 2015), "modelo de difusão regional" (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011) e "modelos de influência vertical" (BERRY, BERRY, 2007), ou "teoria dos jogos" (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

Foram, por sua vez, adicionalmente incrementadas novas categorias analíticas à luz do potencial de cruzamento de resultados com a leitura de desigualdades regionais históricas entre os entes da federação brasileira, vide **Capítulo 3**. São elas: nível de escolarização, Gerente Municipal de Convênios e Contratos - GMC, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, déficit habitacional, competição entre municípios e Representante CAIXA - RC.

Pois, em concordância com SANTOS (2020, p.14) "a escolha das variáveis não pode ser (…) aleatória, mas deve levar em conta o fenômeno estudado e a sua significação em um dado momento, de modo que as instâncias econômica, institucional, cultural e espacial sejam adequadamente consideradas", dada, inclusive, a extensão geográfica de efetividade da política pública.

Assim, tendo como referência a categoria analítica "capacidade técnica" (SUGYIAMA, 2011), emergiram, então, as categorias "nível de escolarização", "Gerente Municipal de Convênio e Contratos - GMC" e "Representante CAIXA - RC", cujos protagonistas assumiri-

am a incumbência de conferir celeridade à implementação da política pública tramitada no âmbito da Caixa Econômica Federal.

Como variação da categoria analítica já testada “Índice de Desenvolvimento Humano - IDH” do país (SUGYIAMA, 2011), de modo a aproximá-la à escala do objeto da pesquisa (no âmbito municipal), se lançou mão da categoria “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM".

Quanto à categoria analítica já testada “severidade do problema” (BERRY, BERRY, 2007), customizou-se por adotar o “déficit habitacional”, que justificaria a necessidade da política pública urbana federal englobada no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Por fim, como variação da categoria de análise “competição entre os Estados” (BERRY, BERRY, 2006; SUGYIAMA, 2007; COÊLHO, 2008), foi empregada a variável “competição entre os municípios”, em razão da transferência da escala referencial dos Estados Federativos americanos para a escala dos entes federados municipais brasileiros.

Quanto ao tempo de análise (anual), cumpre lembrar que será verificado no intervalo delimitado entre 2005 (estabelecimento do SNHIS) e 2016 (interrupção de governo).

Já no que concerne à unidade de análise dos entes federados (municipais), resultou inevitável ponderar certa complexidade operacional, considerando o elevado universo quantitativo englobando 5.568 municípios existentes em 2016.

Para lidar com a complexidade operacional que supõe tratar de tão elevado número tomou-se por estratégia reunir os dados por Estados da Federação, agrupando-os em 26 conjuntos de dados. Inclusive, para fins de representação imagética em silhuetas de mapas territoriais brasileiros, considera-se que a escala de leitura dos dados relativamente às desigualdades regionais poderia encontrar amparo em uma representação à escala político-administrativa estadual (PRADO JR., 2012), enquanto “subespaço do espaço nacional total” (SANTOS, 2020, p. 87-90).

Para fins do citado agrupamento, foram filtrados os municípios segundo 03 parâmetros numéricos, tomando por base o dado “população”, conforme **Quadro 02**. Isso, já que dois deles (municípios > 20 mil hab. e municípios > 50 mil hab.) configuram critérios das regras que condicionam a elaboração dos PLHIS, adotados como medida de acesso à política pública

pesquisada. Já o terceiro (municípios > 100 mil hab.) se relaciona à abrangência de atendimento da variável de pesquisa do Representante CAIXA, vide **Figura 05**.

Quadro 02 - Brasil - Número de municípios brasileiros por enquadramento populacional

População	Número municípios	Regra/variável de análise	Condição
> 20 mil habitantes	1.650	Resolução nº 2, de 24/08/2006 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006a) Resolução nº 4, de 10/11/2006 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b) Resolução nº 7, de 20/06/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007a) Resolução nº 13, de 15/10/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007d) Resolução nº 37, de 08/12/2010 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010)	Definem a obrigatoriedade do PLHIS para municípios com > 20 mil habitantes
> 50 mil habitantes	607	Resolução nº 43, de 05/07/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011d)	Definem a obrigatoriedade do PLHIS para municípios com > 50 mil habitantes
> 100 mil habitantes	281	Representante CAIXA	Define a designação de Representante CAIXA para municípios > 100 mil habitantes

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006a; 2006b; 2007a; 2007b; 2010; BRASIL; Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. (elaboração da autora)

Como visto, de 5.563[10] municípios levantados, é possível o desdobramento para universos de dados de 1.650, 607 ou 281 municípios, distribuídos por Estados brasileiros conforme **Tabelas 01** a **06**, subdivididos por Regiões e, finalmente, com os valores consolidados do país.

[10] Como já dito, se esclarece que na Planilha da situação de regularidade dos entes federados brasileiros perante o SNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017) constam identificados 5.563 municípios, faltando a identificação de 1 no Pará, 2 em Santa Catarina, 1 no Rio Grande do Sul e 1 no Mato Grosso do Sul. Sem que tal ausência tenha sido considerada na pesquisa como fonte de potencial distorção, dado que significa 0,09% do universo analisado.

Tabela 01 - Região Norte - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Região Norte	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
RO	52	0,93	17	0,31	7	0,13	2	0,04
AC	22	0,40	7	0,13	2	0,04	1	0,02
AM	62	1,11	33	0,59	8	0,14	2	0,04
RR	15	0,27	2	0,04	1	0,02	1	0,02
PA	143	2,57	101	1,82	40	0,72	10	0,18
AP	16	0,29	4	0,07	2	0,04	2	0,04
TO	139	2,50	10	0,18	3	0,05	2	0,04
Total	449	8,06	174	3,13	63	1,13	20	0,36

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 02 - Região Nordeste - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Região NE	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
MA	217	3,90	90	1,62	22	0,40	9	0,16
PI	224	4,03	25	0,45	5	0,09	2	0,04
CE	184	3,31	92	1,65	33	0,59	8	0,14
RN	167	3,00	27	0,49	8	0,14	3	0,05
PB	223	4,01	30	0,54	10	0,18	4	0,07
PE	184	3,31	102	1,83	35	0,63	12	0,22
AL	102	1,83	40	0,72	9	0,16	2	0,04
SE	75	1,35	24	0,43	6	0,11	2	0,04
BA	417	7,50	169	3,04	43	0,77	16	0,29
Total	1.793	32,23	599	10,77	171	3,07	58	1,04

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 03 - Região Sudeste - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Região SE	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
MG	853	15,33	178	3,20	66	1,19	29	0,52
ES	78	1,40	36	0,65	11	0,20	9	0,16
RJ	92	1,65	65	1,17	37	0,67	26	0,47
SP	645	11,59	244	4,39	124	2,23	75	1,35
Total	1.668	29,98	523	9,40	238	4,28	139	2,50

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 04 - Região Sul - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Região Sul	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
PR	399	7,17	87	1,56	32	0,58	18	0,32
SC	293	5,27	61	1,10	27	0,49	12	0,22
RS	496	8,92	100	1,80	42	0,75	18	0,32
Total	1.188	21,36	248	4,46	101	1,82	48	0,86

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 05 - Região Centro-Oeste - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Região Centro -Oeste	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
MS	78	1,40	25	0,45	5	0,09	4	0,07
MT	141	2,53	29	0,52	9	0,16	4	0,07
GO	246	4,42	52	0,93	20	0,36	9	0,16
Total	465	8,36	106	1,91	34	0,61	17	0,31

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 06 - Brasil - Fatores municípios com população acima de 20mil, 50mil e 100 mil habitantes

Brasil	Número municípios	Fator total (%)	Mun. >20 mil hab	Fator 20 mil (%)	Mun. >50 mil hab.	Fator 50 mil (%)	Mun. >100 mil hab.	Fator 100 mil (%)
Total	5.563	100	1.650	29,66	607	10,91	282	5,07

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

A estratégia consistiu em preparar os fatores referentes ao número filtrado de municípios acima de 20 mil habitantes, 50 mil habitantes ou 100 mil habitantes, como escala a ser potencialmente relacionada com a distribuição da política pública por ente federado, agrupado por Estado, à luz das diversas categorias analíticas da pesquisa. Respaldou-se, assim, uma eventual redução para 29,66%, 10,91% ou 5,07%, respectivamente, do universo de municípios brasileiros analisados.

No **Capítulo 4** os dados levantados do acesso à política pública foram sistematizados em tabelas, com rebatimento em gráficos que ilustram a curva de "contágio" da difusão da política pública, conforme o caso. Tais dados foram, por sua vez, numericamente cruzados

nos **Capítulos 5** e **6** com os dados de aplicação das categorias analíticas distribuídas na **Figura 05**, de modo a buscar associar, percentualmente, o grau de relação entre ambos em função dos maiores e menores percentuais encontrados por municípios, agrupados por Estados e por Regiões.

E de modo ilustrativo, considerando-se a dimensão territorial da pesquisa, ancorada no campo da política pública urbana federal, tomou-se como base o perfil do mapa do território brasileiro. Perfil sobre o qual se pretendeu revelar, segundo sucessivas camadas, os conjuntos de dados levantados, no intuito de cruzá-los por sobreposição, buscando concluir sobre as condições de acesso à política pública federal no âmbito do SNHIS por parte dos entes federados brasileiros ao longo do intervalo de tempo estudado.

Cabe então resgatar a hipótese de distintas condições de acesso às políticas públicas disponibilizadas, refletidas no território brasileiro, ratificando-se desigualdades geograficamente distribuídas entre os entes da federação.

Em função de tal hipótese, a técnica empregada consistiu em relacionar, por sobreposição, em um primeiro momento, a coincidência ou não das proporções de manchas de acesso à política pública com a distribuição do enquadramento de acesso por ente federado (ou agrupamento regionalizado por Estado).

Em seguida, se buscou relacionar, também por sobreposição, a mesma mancha com a hachura resultante da aplicação das categorias analíticas da pesquisa, de modo que as convergências e divergências encontradas pudessem ser evidenciadas nos perfis dos mapas síntese da distribuição geograficamente desigual do território brasileiro.

Nesse contexto, considerando as aproximações imagéticas e os eventuais distintos fatores de escalas, entendeu-se como pouco viável precisar quantitativamente a sobreposição entre as camadas de manchas sobre o território nacional, mas como altamente factível uma análise visual qualitativa das correspondências entre concentrações e dispersões.

Em função do percurso delineado, foi sistematizado no **Quadro 03** um panorama dos capítulos de pesquisa:

Quadro 03 - Panorama analítico por capítulo de pesquisa

Capítulos de pesquisa	Fonte de dados	Método	Análise e resultados
Capítulo 3 - Urbanização desigual e política urbana federal brasileira	• Produção bibliográfica temática	• Levantamento e análise textual. • Levantamento de mapeamento populacional	• Análise crítica da problemática da formação territorial desigual e de soluções no âmbito da política urbana federal brasileira. • Análise de conteúdo e crítica para estabelecimento de categorias analíticas relacionadas ao acesso do ente federado à política pública.
Capítulo 4 - Acesso ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	• Dados levantados do SNHIS e Planilha CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (2017).	• Levantamento e análise textual. • Levantamento de dados quantitativos	• Sistematização dos dados levantados em planilhas e gráficos quantitativos. • Produção de silhueta de mapas territoriais do Brasil contendo o contágio de acesso ao SNHIS.
Capítulo 5 - Determinantes internos no acesso ao SNHIS	• Dados levantados do SNHIS, Tribunal Superior Eleitoral - TSE, IBGE.	• Levantamento e análise textual • Levantamento de dados quantitativos e mapas temáticos	• Sistematização dos dados levantados em planilhas e gráficos quantitativos. • Produção de silhueta de mapas territoriais do Brasil com camadas de dados por categoria de análise. • Cruzamento de perfis de mapas, por sobreposição, de modo a caracterizar padrões de acesso à política pública no tempo, em relação direta com a formação territorial desigual do território brasileiro e às categorias de análise.
Capítulo 6 - Modelos de difusão no acesso ao SNHIS	• Documentos Federais sobre os programas públicos de interesse (regras).	• Levantamento e análise textual • Levantamento de dados quantitativos e mapas temáticos	• Sistematização dos dados levantados em planilhas e gráficos quantitativos. • Produção de silhueta de mapas territoriais do Brasil com camadas de dados por categoria de análise. • Cruzamento de perfis de mapas, por sobreposição, de modo a caracterizar padrões de acesso à política pública no tempo, em relação direta com a formação territorial desigual do território brasileiro e às categorias de análise.

Fonte: elaboração da autora

Complementarmente ao panorama analítico por capítulo de pesquisa, segue no **Quadro 04** matriz imagética de desdobramento do **Quadro 03**, tomando por base mapas base datados de tempos diversos (para fins ilustrativos), com conciliação temporal prevista ao longo da pesquisa:

Quadro 04 - Matriz imagética por capítulo de pesquisa

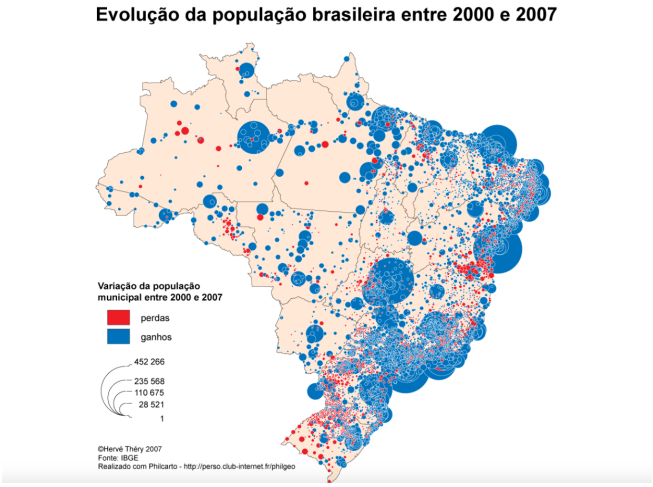
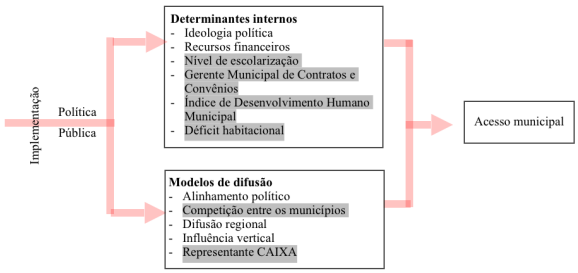
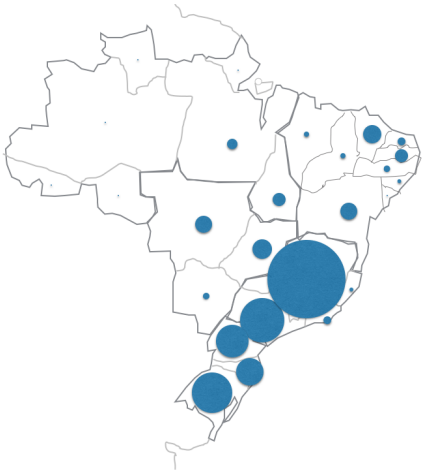
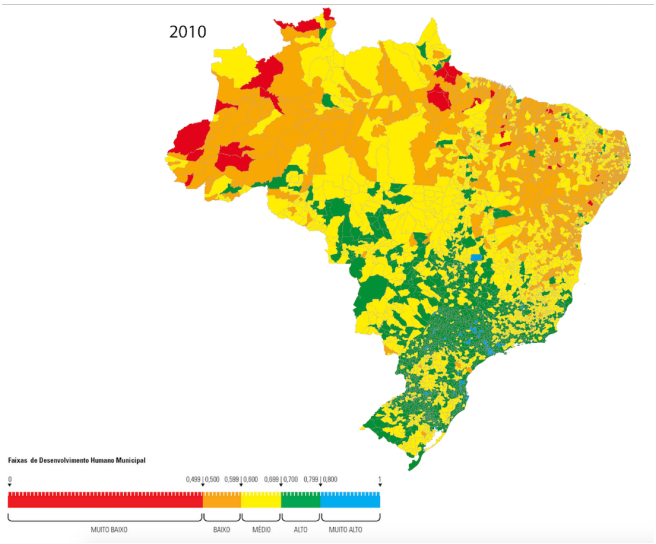
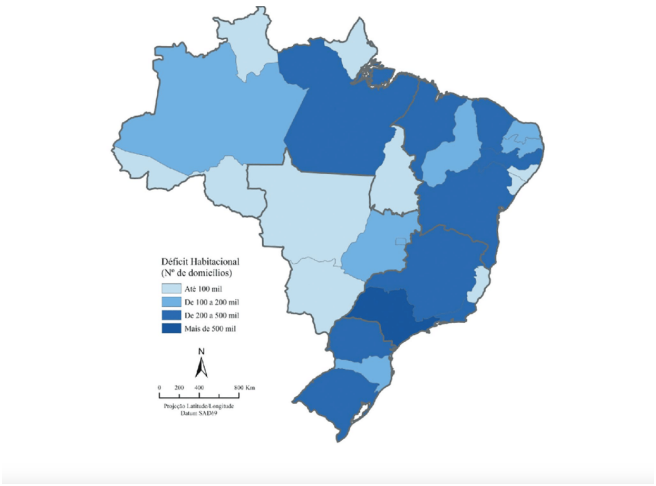
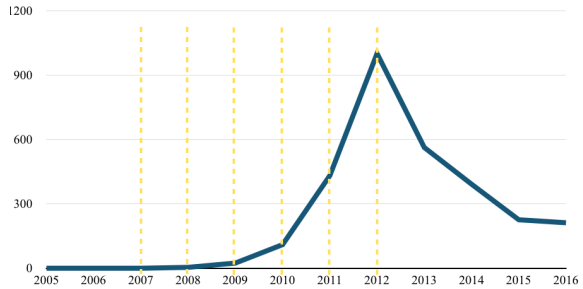
Imagem	Capítulos de pesquisa
 	**Capítulo 3** - Urbanização desigual e política pública urbana federal brasileira. Apresentação do debate sobre o processo de urbanização do Brasil e a trajetória da política urbana no período da pesquisa através de análise de conteúdo e mapas. Como exemplo, se ilustra uma imagem do mapa brasileiro contemplando a variação da população municipal entre 2000 e 2007, com perdas (em vermelho) e ganhos (em azul). Fonte: JOURNALS OPENEDITION, 2007. Ao longo do Referencial teórico na implementação da política pública, são embasadas as variáveis de análise a serem verificadas nos **Capítulos 5** e **6**.
	**Capítulo 4** - Acesso ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS Implementação de PLHIS por Estado de 2005 a 2016 (em azul), tendo como base Planilha da situação de regularidade dos entes federados brasileiros perante o SNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017) traduzida sobre perfil esquemático do mapa político-administrativo brasileiro (elaboração da autora).

Imagem	Capítulos de pesquisa
 	**Capítulo 5** - Determinantes internos no acesso ao SNHIS Exemplo 1: Categoria de análise (determinante interno): Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, a ser traduzido sobre perfil esquemático do mapa político-administrativo brasileiro. No caso, se notam as matizes decrescentes do azul ao vermelho dos menores IDHM do país. Fonte: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2013. Exemplo 2: Categoria de análise (determinante interno): déficit habitacional, a ser traduzido sobre perfil esquemático do mapa político-administrativo brasileiro. Nesse exemplo, se observam tonalidades mais intensas de azul à medida de um maior déficit habitacional. Fonte: FILHO, 2008. Nesse capítulo foram cruzados os maiores e menores percentuais obtidos para os determinantes internos, comparativamente com os menores e menores percentuais de acesso a política pública por município, agrupados por Estados e por Regiões.
	**Capítulo 6** - Modelos de difusão no acesso ao SNHIS Exemplo 1: marcos regulatórios que condicionam o acesso à política pública no âmbito do SNHIS. Nesse contexto, são marcadas em amarelo pontilhado as condições contidas nas diversas Resoluções de regulamentação do PLHIS sobre a curva de contágio da política pública por parte dos municípios brasileiros de 2005 a 2016 (em azul). Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017.

Fonte: JOURNALS OPENEDITION, 2007; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2013; FILHO, 2008; BRASIL. Ministério das Cidades, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

A partir dos dados obtidos sobre os perfis esquemáticos do mapa político-administrativo brasileiro, tratou-se de cruzá-los, por sobreposição, visando sintetizar o relacionamento de dados (quantitativos), à luz do debate contemplado no **Capítulo 3** (qualitativo).

Isso posto, e tomando por exemplo os ícones da matriz imagética ora apresentada, estimou-se, tal qual maquete da pesquisa, a obtenção das sobreposições da efetividade da política pública (manchas na cor azul), sobre os mapas base das categorias analíticas (sombreados em tons de cinza), conforme se detalha no **Quadro 05** a seguir.

Quadro 05 - Sobreposição de dados segundo categorias analíticas sobre o mapa base do território brasileiro

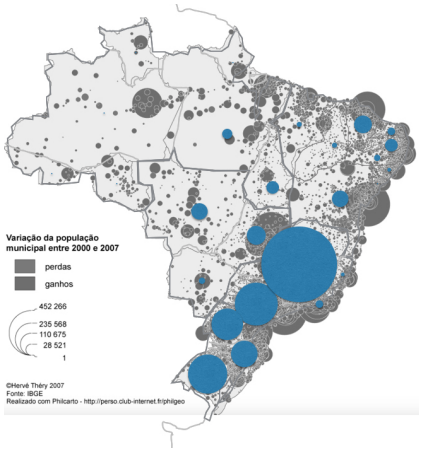
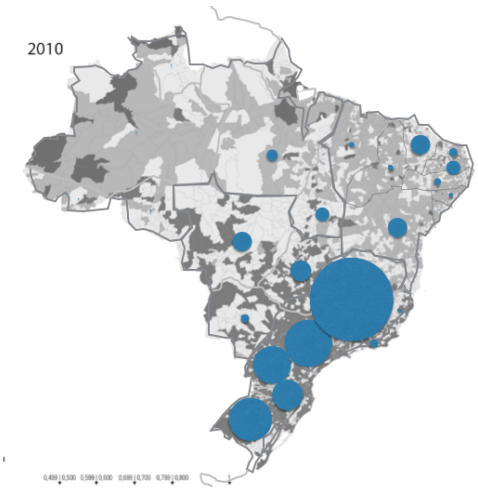
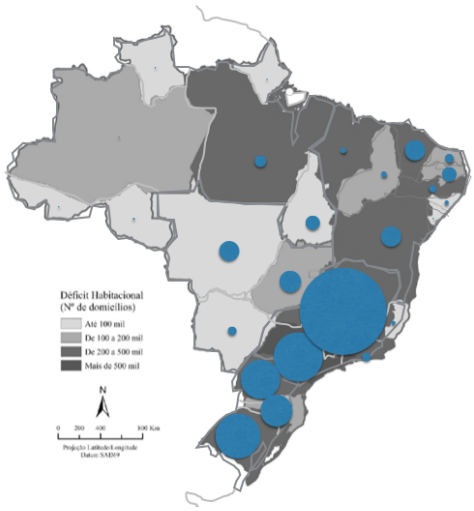
Imagem sobreposição	Resultados sobreposição
	• <u>Sobreposição efetividade PLHIS x População 2000 e 2007</u> Nota-se que a concentração da efetividade de Planos Locais de Habitação de Interesse social (em azul) coincide com a alta concentração populacional situada no Sul e no Sudeste do país. Como contraponto, observa-se um resultado rarefeito da efetividade dos PLHIS se relacionado à concentração populacional no litoral do Nordeste e do Pará (no Norte) e nas redondezas de Manaus. O que não seria singularmente um fator de ratificação de desigualdades territoriais, caso tal população não concentrasse cumulativamente um baixo IDHM e um alto déficit habitacional, como será visto a seguir.
	• <u>Sobreposição efetividade PLHIS x IDH 2010</u> Nota-se que a concentração da efetividade de PLHIS coincide com a concentração de IDH mais altos situada no Sul e Sudeste do país. Como contraponto, observa-se um resultado rarefeito da efetividade dos PLHIS associado à concentração de baixo IDH nas demais regiões do país. Nesse caso, curiosamente, com a exceção de pequenas concentrações de efetividade dos PLHIS coincidindo com locais com IDH mediano, como em algumas localidades do Nordeste. Cumpre destacar que a efetividade de uma solução habitacional pode ser lida como inversamente proporcional à potencialidade de sua problemática, associada a baixos IDH.

Imagem sobreposição	Resultados sobreposição
	• <u>Sobreposição efetividade PLHIS x Déficit Habitacional 2008</u> Nota-se que a concentração da efetividade de Planos Locais de Habitação de Interesse social (em azul) coincide com a alta concentração de déficit habitacional situada no Sul e no Sudeste do país. Como contraponto, observa-se um resultado rarefeito da efetividade dos PLHIS se relacionado à concentração de alto déficit habitacional em Estados do Nordeste e do Pará (no Norte). Análise esta que, conjugada com a análise da sobreposição anterior, passa a corroborar com a ratificação da desigualdade territorial, sobretudo, para Estados do Nordeste e Norte (no caso do Pará), considerando que a efetividade do PLHIS é condição de acesso a linhas de financiamento habitacional.

Fonte: JOURNALS OPENEDITION, 2007; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

O percurso modelado nos **Quadros 04** e **05** serviu como guia (sem caráter puramente estático) para o desenvolvimento da pesquisa, tomando-se por base o referencial teórico levantado, as categorias analíticas enumeradas e as chaves metodológicas apresentadas. Constrói-se, assim, e "moldada *in loco*", especificamente para o caso da pesquisa, uma metodologia que se pretende capaz de atingir os objetivos da investigação, conforme se verá aplicada nos capítulos a seguir.

3 URBANIZAÇÃO DESIGUAL E POLÍTICA PÚBLICA URBANA FEDERAL BRASILEIRA

O presente capítulo tem como escopo uma problematização das origens da ocupação do território brasileiro, evidenciando fatores que aportaram para o desdobramento de uma distribuição geográfica desigual desde a sua formação até os dias atuais.

Distribuição geográfica desigual essa, tida como pano de fundo para concentrações e dispersões de problemáticas urbanas diversas, pendentes por agendas de soluções também diversas, no âmago do desenvolvimento urbano, no cerne das políticas públicas urbanas federais.

É o que se verá desdobrado nos tópicos a seguir, iniciados pela contextualização do espaço físico de implementação da política pública investigada, ou palco do espaço geográfico, fundamentando-se um viés de leitura do trajeto histórico de urbanização desigual do país, atrelado a uma visão de redes em nível mundial. Na sequência, centra-se na trajetória territorial do caso brasileiro, propriamente dita. Contextualiza-se, assim, o cenário específico da tese, focado no território nacional. Em seguida, ambienta-se uma ótica de dialética entre centralização e descentralização, presente na atual estrutura do federalismo brasileiro. Dialética, essa, atinente aos desdobramentos territoriais desiguais de um país com dimensões continentais. Desdobramentos tais, por sua vez, objeto, da implementação de políticas públicas urbanas federais diversas, conforme contextualizadas adiante.

Vale destacar que ao longo do presente capítulo, são embasadas as variáveis que nortearão as análises presentes nos **Capítulos 5** e **6**, em função direta com a problemática da investigação, com a finalidade de atingir os objetivos propostos.

3.1 URBANIZAÇÃO DESIGUAL

> A possibilidade de transcender sem transgredir depende estritamente de sabermos, e de sabermos muito bem, qual é a superfície do real de que estamos tratando ou, em outras, palavras, qual é o objeto de nossa preocupação (SANTOS, 2006, p.11).

O palco de efetividade do objeto da presente investigação reside no **espaço geográfico**. Nesse caso, o brasileiro, e, mais precisamente, o urbano. Dado que as políticas públicas

urbanas podem ser entendidas como a forma pela qual o Estado se estrutura para ordenar o espaço urbano (SANTOS, 2017, p. 20), é tal cenário que se estima impactado quando a política pública urbana federal é efetivada.

Do ponto de vista do estudo de caso da pesquisa, é o que reforçaria ROLNIK (2019, p. 29-30), ao destacar o enorme impacto que a política habitacional tem sobre a estruturação das cidades (enquanto dimensão simbiótica do espaço urbano), considerando a sua complexidade urbanística, imobiliária e, como ressalta, financeira. Salientando-se o papel econômico desempenhado pela moradia.

Diga-se de passagem que não é objetivo da presente pesquisa avaliar ou, bem mesmo, confirmar se a efetividade da política pública pesquisada realmente desdobrou no ordenamento do espaço urbano ou na estruturação das cidades brasileiras. Afinal de contas, nem sempre o acesso aos recursos financeiros da política pública garante a sua devida aplicação no espaço geográfico, e, ainda menos, a sua intermitência ao longo dos inúmeros ciclos políticos, de modo que seja possível garantir a funcionalidade na entrega do objeto contratado à população no tempo almejado.

Todavia, parte-se da premissa de que o acesso dos entes federados aos recursos financeiros disponibilizados em função das políticas públicas urbanas são sim fontes indispensáveis para que os mesmos logrem efetivar uma agenda urbana, de modo que eventual desdobramento no espaço geográfico seja viável.

O espaço restaria assimilado, assim, enquanto arena potencial de desenvolvimento da pesquisa, podendo ser definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos, ou **fixos**, e de ações, ou **fluxos**, tidas em sua forma-conteúdo (SANTOS, 2020, p. 11, 12). Ou seja, visto "(...) como uma forma que não tem existência empírica e filosófica se a considerarmos separadamente do conteúdo e um conteúdo que não poderia existir sem a forma que o abrigou (…)" (SANTOS, 2006, p. 14).

No caso da presente investigação, "fixos" são tidos como o palco da ação de efetividade da política pública federal brasileira, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. E "fluxos", em analogia à circulação de investimentos financeiros, cujo acesso oriundo do enquadramento às regras dos programas habitacionais representaria a efetividade da política pública pesquisada. Admitindo-se que "a economia 'está' no espaço, assim como o espaço 'está' na economia" (SANTOS, 2020, p. 12).

E quanto ao recorte espacial da pesquisa, limite necessário à apreensão de uma certa totalidade[11]?

Partindo-se do pressuposto da complexidade na busca por mapear a efetividade da política pública federal na totalidade territorial brasileira, de modo a identificar variáveis que levem a sua maior implementação no amplo espaço nacional, foram tornadas oportunas reflexões como as das "redes" e as das "escalas" da região e do lugar (SANTOS, 2006, p. 13). De forma que a síntese analítica resultante da pesquisa pudesse se aproximar de um retrato da totalidade do fenômeno estudado, também presente na relação entre o "local" e o "global" (BORJA, CASTELLS, 1998) ou entre as "forças" e "fluxos" que se desdobram em caminhos geograficamente desiguais dos lugares do globo à escala mundial (HARVEY, 2008).

Quanto à "escala", é aqui observada segundo duas acepções: "A primeira é a escala da 'origem' das variáveis envolvidas na produção do **evento** [ou as forças operantes]. A segunda é a escala do seu impacto, de sua realização [ou a área de ocorrência]" (SANTOS, 2006, p. 99).

Relativamente ao objeto da pesquisa, a primeira delas é representada pela política pública pesquisada, nesse caso, a habitacional, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Já a segunda, se refere ao espaço de ocorrência ou rede de realização sobre a qual seria factível caracterizar a questão do acesso aos programas no cenário brasileiro. Nesse caso, mediante síntese agrupada por cada um dos 26 Estados da Federação, como anunciado.

Quanto ao tempo da pesquisa, que comportaria tais escalas, foi representado sob o recorte temporal em movimento, com: início (datado de 2005, quando da criação do SNHIS), eventos (marcados pelas regras programáticas e suas alterações), intervalos (com periodicidade anual) e fim (ou seja, 2016, considerando a interrupção do governo).

Assim, o período de realização da pesquisa se dá sobre uma base material do espaço geográfico, onde eventos marcam periodizações ao longo do tempo, cuja análise ocorre na ânsia de compreensão da leitura do "todo"[12]. Dessa feita, considera-se "cada localização (…)

---

[11] Totalidade ou "(…) conjunto absoluto das partes em relação mútua" (SANTOS, 2006, p. 74).

[12] Considerando que "(…) a análise é uma forma de fragmentação do todo que permite, ao término, a reconstituição desse todo" (SANTOS, 2020, p. 15).

[como] um momento do imenso movimento do mundo, apreendido em um ponto geográfico, um lugar" (SANTOS, 2020, p. 13), o que cria entre lugares e acontecimentos uma relação unitária à escala do mundo (SANTOS, 2006, p. 110, 133).

Nesse contexto, o **evento**, segundo SANTOS (2006, p.93), pode ser compreendido como "(…) um instante do tempo dando-se em um ponto do espaço", que "(…) é o depositário final, obrigatório, do evento". Ou como "(…) o resultado de um feixe de vetores, conduzido por um processo, levando uma nova função ao meio preexistente" (SANTOS, 2006, p.61).

Tal compreensão dialoga com as bases do método do modelo de "*Event History Analysis*" (BERRY, BERRY, 2007, p. 243-244), onde a contribuição dos eventos é medida ao longo da história no formato de propensão de adesão do ente federado à política pública em análise.

Nesses termos, resultaria possível recortar, no cenário de um tempo relativamente recente da política pública federal, no âmbito do desenvolvimento urbano brasileiro, os eventos derivados da criação do SNHIS e do FNHIS (2005), com conseguintes condições exigidas para elaboração do PLHIS. Ou bem mesmo o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007), englobando pautas da política pública habitacional através de programas de Urbanização Integrada; do Programa Minha Casa Minha Vida (1 em 2009 e 2 em 2010) - PMCMV 1 (2009); ou do Programa Minha Casa Minha Vida 2 - PMCMV 2 (2010), subsidiados via Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, por exemplo. Todos, com potencial de impacto, a reboque, no espaço geográfico, à medida do acesso da política pública por parte dos entes federados brasileiros e construtoras, conforme o caso.

Mas, importante lembrar: "(…) não há evento sem **ator**" (SANTOS, 2006, p. 95).

Assim, parece substancial situar o SNHIS e o FNHIS no bojo de uma política pública federal concebida durante o governo iniciado em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cuja sucessão foi encerrada em meados de 2016, com a interrupção do mandato da então presidente Dilma Rousseff, alçando o seu vice-presidente Michel Temer à presidência da República. Leva-se em conta que as sucessivas mudanças dos atores poderiam implicar em alterações na origem das variáveis envolvidas nos eventos, ou forças operantes (como visto anteriormente).

Interessa, então, analisar as regras que condicionaram o acesso aos recursos do SNHIS nesse período, de modo que eventuais mudanças nas regras ou no comportamento de acesso

dos entes federados às mesmas possam ser observadas, considerando o seu potencial impacto sobre o território.

Evidencia-se, assim, na história da transformação do meio geográfico, o papel das **normas**, caracterizadas como dados de um meio técnico-científico-informacional, capazes de serem apropriados de um modo específico pelo espaço preexistente (SANTOS, 2006, p. 15, 23). Normas essas, aqui interpretadas como **regras** programáticas da política pública urbana federal brasileira.

Tais regras, por sua vez, são contextualizadas como mediação jurídica/técnica de regulação dos diversos fluxos entre agentes de um território, em função de uma inteligência maior, situada nos centros motores da informação ou **centros reguladores**. Neles, atores detêm a incumbência de "previsão e comando do risco", inseridos não só na necessidade frenética de competitividade da técnica, mas também da política (SANTOS, 2006, p. 147, 153-154, 202). É o que também ocorre no formato da federação brasileira, onde o Governo Federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais (MONTEIRO NETO, BRANDÃO, CASTRO org., 2017, p. 16-17).

Justificam-se, assim, variáveis de análise de acesso à política pública atinentes à **ideologia política** dos atores decisórios (SUGYIAMA, 2011) ou ao **alinhamento político** entre os mesmos (BUTLER, 2015). Nesse caso, com potencial vinculação na distribuição dos recursos de acordo com a identificação ideológica (direita, centro ou esquerda) ou a partir do relacionamento entre as siglas partidárias dos ocupantes das várias hierarquias do poder. No caso da presente pesquisa, restritas às funções de presidência da República e do representante do poder público executivo municipal.

Entram em cena, assim, os atores que decidem[13]. E os demais. Cenário no qual a diferenciação espacial resultante de suas respectivas ações é movida segundo a divisão internacional do trabalho, cujo motor passa pela **circulação da informação** (SANTOS, 2006, p. 85-86). Razão pela qual parece fundamental ponderar as condições de acesso de certos atores às normas ou regras através das quais os recursos financeiros são geograficamente distribuídos. É o que pode ocorrer por meio técnico, mas também político, quando o acesso à informação sobe de alçada, transcorrendo diretamente junto aos atores que definem as normas.

---

[13] Dentre os quais: "(…) os governos, as empresas multinacionais, as organizações internacionais, as grande agências de notícias, os chefes religiosos… (…)" (SANTOS, 2006, p. 51).

Daí a importância de testar atores municipais enquanto variável de análise de acesso à política pública, como no caso do **Gerente Municipal de Convênios e Contratos - GMC**. Trata-se de figura sugerida pelo Governo Federal a partir de 2009 no quadro das gestões municipais, com a incumbência de fazer a ponte informacional entre os respectivos entes federados e a instituição financeira mandatária da União, responsável pela operacionalização, em nível local, da política pública, ou seja, a Caixa Econômica Federal.

Nesse contexto, resulta imprescindível destacar o papel que os bancos desempenham como importantes agentes geográficos, graças às suas intervenções sobre a divisão internacional do trabalho, com o pressuposto de manter o dinheiro em circulação. Segundo a presente pesquisa, é o que também ocorre mediante articulação informacional de contratos de repasse e de financiamento inseridos no âmbito da política pública urbana federal.

Ou como seguiriam os lugares objeto de impacto geográfico, no âmbito das políticas públicas federais urbanas brasileiras, sem a mediação da Caixa Econômica Federal enquanto agente de políticas públicas e mandatária da União?

Desponta, então, enquanto nova variável de análise de acesso à política pública, a figura do **Representante CAIXA - RC**, criada em 2012 na Caixa Econômica Federal. Profissional com a missão de atuar como par do GMC em prol da efetividade da carteira de operações firmadas entre a instituição bancária e o respectivo ente federado, bem como a de enquadrar as necessidades municipais às potenciais políticas públicas federais urbanas em vigor. Sendo um detalhe importante, o fato de que a sua designação nas unidades de governo do banco teve como critério original o de abranger 282 dos 5.568 municípios, à época, com mais de 100 mil habitantes. O que representa 5% de entes federativos contemplados, por sua vez, detentores de praticamente 70% do volume financeiro tramitado no âmbito do desenvolvimento urbano com fonte de recurso da União.

Importante destacar que através de levas de atualização da função, após efetivação do piloto, este universo foi ampliado para municípios com Receita Orçamentária Anual - ROA acima de R$ 100 milhões, consórcios públicos municipais e governos estaduais. A expectativa foi a de expandir a abrangência do atendimento qualificado CAIXA a mais entes federados.

Tornou-se essa, então, o ator RC, mais uma variável a se considerar no intento de corroborar que para a totalidade dos atores sociais haveria distintas condições de acessar/agir financeiramente, a depender do lugar e/ou da região na qual se encontram e da garantia de ofe-

recerem rentabilidade aos investimentos (em função de ordem técnica e organizacional), segundo decisões financeiras tomadas nos centros de inteligência bancária (SANTOS, 2006, p. 88, 166, 202). O que tornaria diferenciais de cada país, região, lugar, as condições de acesso a tipologias financeiras diversas. Cria-se, então, com essa divisão territorial do trabalho, uma hierarquia entre os lugares, ou "guerra dos lugares" (ROLNIK, 2019).

Tal cenário fundamenta, ainda mais, a importância do objetivo geral da pesquisa de mapear as condições de acesso municipal aos recursos federais oriundos da política pública urbana enquadrada no âmbito do SNHIS, de modo a identificar variáveis que levem a sua maior efetividade. Pois tal mapeamento poderia, supostamente, elucidar padrões geograficamente desiguais de acesso ao ordenamento urbano, ou urbanização desigual, à luz da política pública federal brasileira. Ou bem mesmo, representar um repertório do qual os entes federados pudessem estrategicamente lançar mão, de modo a otimizar as chances de acesso à política pública em questão.

Mas, fundamentar uma abordagem à urbanização desigual no caso brasileiro exigiria não somente reconhecer a divisão internacional do trabalho como motor do exercício da política pública sobre os lugares geográficos contidos no limite das fronteiras nacionais.

Deve-se, também, situar tal motor em um contexto global, estruturado segundo a emergência de uma mais-valia em nível mundial (assegurada pela existência sistemática de grandes organizações internacionais), onde "espaço" e "poder" funcionam em **redes**, de modo a se tornarem "flexíveis" e "móveis" (SANTOS, 2006, p. 134-135, 163, 183, 226). Afinal de contas, entende-se que o mundo está permanentemente conectado e em movimento. Ora, mais do que nunca. Ora, no ímpeto, nem sempre bem sucedido, de fragmentação.

Para tanto, ficam estabelecidas as redes, que podem ser vistas como uma mera abstração, aplicada, no caso da economia mundial, através da atividade financeira. Mas também como noção de espaço articulado por meio de linhas e pontos de encontros, interdependentes e superpostos, onde mudanças em uns afetariam os demais (SANTOS, 2006, p.63, 168, 176-177, 179, 181-182, 188).

É diante dessa noção, que HARVEY (2008) explora, com panoramas práticos, o relacionamento mundial entre países do globo, evidenciando a **competitividade** do mercado que gera caminhos geograficamente desiguais, ou urbanização desigual, para lugares do planeta. Competitividade essa, inserida em uma tônica neoliberal, segundo a qual os fluxos anterior-

mente abordados também representariam forças externas à dinâmica interna dos países, impondo zonas do globo à marginalidade, em função da evidência pujante de outras frações, que deteriam os centros financeiros do capitalismo mundial.

É o que se busca ilustrar nas **Figuras 06** e **07** a seguir, onde as redes de conexão aeroviárias (**Figura 06**) ou a concentração da intensidade de usuários de *internet* no mundo (**Figura 07**) casariam as escalas da articulação em rede dos pontos "luminosos" (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 83; SANTOS, 2020, p. 37-38, 2018, p. 30) evidenciados em detrimento das "opacas" e marginais do planeta.

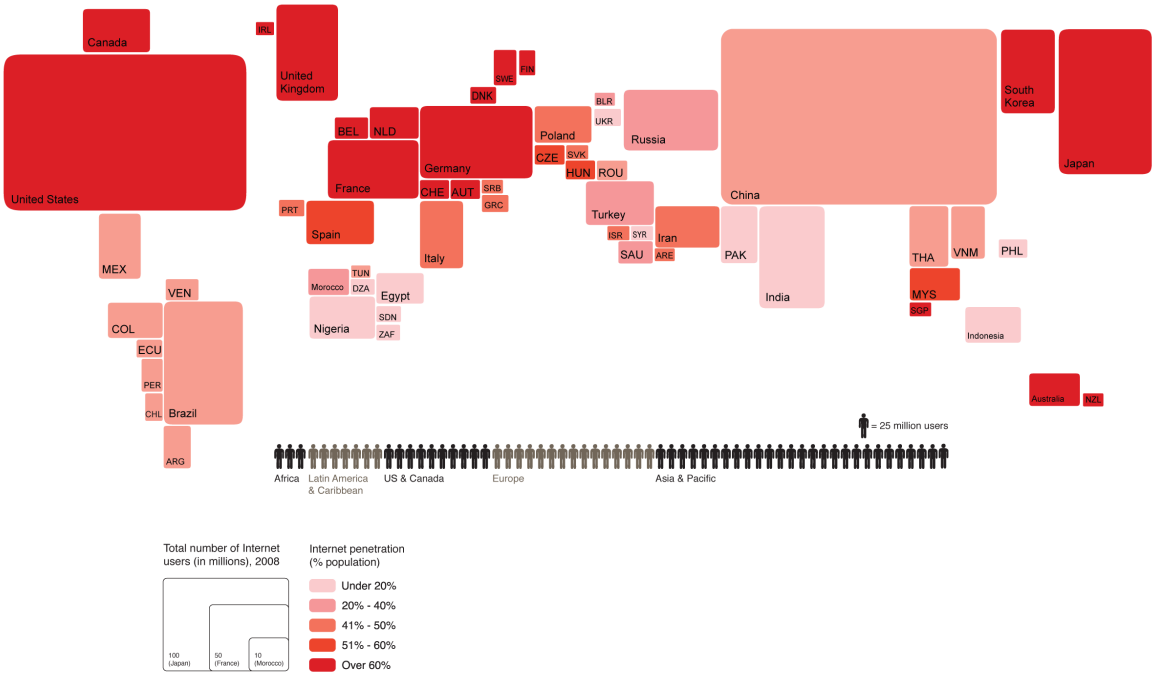
Figura 06 - Mundo - Rotas aeroviárias mundiais

Fonte: CONTEXTUR, 2015

Como ilustrado na **Figura 06**, é possível enxergar o Brasil enquanto país não dissociado dos demais lugares do globo, mas ancorado, em segundo plano, em uma rede macro de conexões aeroviárias, com concentração de intercâmbio de fluxos entre países europeus, Estados Unidos, Japão e China, que coincidem com as grandes potências econômicas mundiais.

É o que também transparece na **Figura 07**, onde se observa a manutenção da concentração de conexão de *internet* nas mesmas grandes potências acima citadas, mantendo-se o Brasil em escala secundária nessa ótica de voo de pássaro sobre o fenômeno geográfico problematizado, tal qual aparece na **Figura 06**, em função das redes que relacionam as partes do globo.

Figura 07 - Mundo - Mapa dos usuários de internet em 2008



Fonte: ALECRIM, 2011

Mas antes dessas redes ilustradas nas **Figuras 06** e **07**, a competitividade esteve também presente no contexto das empreitadas colonialistas e imperialistas de séculos atrás (no século XVI), que, por sua vez, explicariam, grosso modo, as origens da ocupação desigual do território brasileiro, em sobreposição ou substituição da sua natureza humana autóctone anterior à chegada do "mundo civilizado" às Américas.

É o que será abordado no tópico a seguir, quando emoldurada a trajetória territorial brasileira.

Pois é sobre o espaço resultante da longa empreitada de aproximadamente 500 anos de história pós ocupação portuguesa (segundo percepção de uma rede mais ampla, à escala do mundo), que, segundo determinadas normas ou ações de atores políticos em dado cenário econômico, se debruça a presente investigação.

Como se na abrangência do território brasileiro pudesse ser lida uma rede de lugares e regiões conectados horizontalmente através de relações técnicas ou de vizinhanças com outros lugares e regiões do país. Onde a incidência dos programas da política pública federal, no campo do desenvolvimento urbano, dependeria também da inserção dos lugares numa ordem vertical, a partir de eventos coordenados pela União, conforme competência pré-estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

E aqui estão os pilares de fundamentação de mais duas novas variáveis de análise de efetividade da política pública, considerando a combinação de vetores de influência horizontal e vertical, mediante aplicação de: modelos de **difusão regional** e de modelos de **difusão vertical** (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011), respectivamente, que, solidariamente, constituiriam um lugar comum de ocorrência, ou escala de realização. Segundo esta ótica, as cidades (ou entes federados municipais) costumam ser o ponto de interseção entre tais vetores, exercendo o comando técnico e político, controlando o movimento, a circulação, a distribuição e a regulação. Coincidem, geralmente, com os espaços da racionalidade, ou do meio técnico-científico-informacional, em um contexto onde o setor financeiro se torna, na realidade, o verdadeiro regulador da economia (SANTOS, 2006, p. 100, 138, 147, 154, 160, 184, 190-191, 193, 201).

Em uma economia onde a circulação assume um papel preponderante na articulação das redes, caberia ao Estado coordenar investimentos em infraestruturas e meios de comunicação, como suporte à competitividade do mercado (SANTOS, 2006, p. 169, 171, 184-185, 222). E, por conseguinte, à competitividade também dos lugares. E é diante da variável de **competição entre os municípios,** no caminho do acesso às políticas públicas, que os municípios, enquanto atores idealmente protagonistas do processo em nível dos lugares, emergiriam ou submergiriam ante os demais.

Tal movimento seria provavelmente observado mediante aplicação da política pública estruturada através de programas de repasses do Orçamento Geral da União - OGU ou de financiamento do Fundo de Garantia dos Trabalhadores - FGTS para saneamento, mobilidade e habitação, por exemplo. De modo que a sua análise teria o potencial de revelar desigualdades nas condições de acesso entre aqueles municípios que logram implementar a política pública e os que ficam de fora, como já dito, a depender do enquadramento das normas/regras de um arcabouço jurídico, técnico ou financeiro, mas também informacional.

Normas essas criadas em diferentes níveis geográficos e políticos, em permanente adaptação, tendo como foco a otimização da produção em função das necessidades da competitividade do mercado. Tais que, através de mecanismos de poder da sociedade nacional, distribuiriam, nos países, conteúdos técnicos e funcionais, deixando os lugares "envelhecerem" ou tornando possível a sua "modernização" (SANTOS, 2006, p. 170, 184, 186).

Fato é que portarias, decretos, resoluções, etc., precisariam ser devidamente apropriados à luz da transmissão e coleta de informação, para viabilizar o acesso à política pública. Assim, as cidades consideradas como áreas **luminosas** (racionais, de exatidão, ou espaços "de mandar") se tornariam o palco da "modernidade" por parte dos atores econômicos e sociais hegemônicos. Enquanto que outras, as **opacas** (irracionais, criativas, ou espaços "de obedecer"), se converteriam nas frações urbanas que "envelhecem", tornadas irracionais para usos hegemónicos (SANTOS, 2006, p. 206, 208-210, 221, 228).

Nesse contexto, técnicas de **transmissão e de coleta de informação** se tornam estratégicas para a fluidez dos programas sobre o território, cuja eficácia da ação dependeria do grau de certeza com que é exercida (SANTOS, 2006, p. 198, 201-202).

Diante da importância estratégica na fluidez da informação de normas técnicas, em associação às variáveis dos atores GMC e RC, se une, então, uma nova variável de análise, nesse caso, relativa aos servidores públicos da gestão municipal, no que concerne ao **nível de escolarização** da população, como aproximação à variável já testada de capacidade técnica (SUGYIAMA, 2011, p. 250). Servidores que, em suas respectivas especialidades no tratamento da informação, são mais ou menos aptos (quantitativamente ou qualitativamente) a apoiar o acesso dos respectivos entes federados à política pública federal. Cabendo seguir explorado a conjuntura da estruturação do conteúdo dessa e de demais variáveis no próprio cerne da trajetória territorial brasileira, palco geográfico da presente pesquisa.

3.2 BREVE TRAJETÓRIA TERRITORIAL BRASILEIRA

O presente tópico está centrado, precisamente, na trajetória de formação do território brasileiro, cenário de implementação da política pública objeto da investigação, como desdobramento de uma leitura de redes de lugares conectados à escala mundial, que culminam nos contornos atuais de uma urbanização desigual.

Atrelada à leitura das redes em nível mundial, se encontra ancorada uma narrativa possível da trajetória da formação territorial brasileira. Redes, cujo comportamento dos lugares estaria subjugado às necessidades das nações que estão no centro do sistema mundial. Essas, por sua vez, determinariam os "subespaços" do "subdesenvolvimento", com graus diversos de dependência (SANTOS, 2020, p. 36-38).

Interessa, na formatação da narrativa dessa trajetória do território brasileiro, em primeiro lugar, evidenciar o caráter inicial e geral de sua formação econômica, em função do comércio mundial em grande escala. Dele deriva o desbravamento de grandes rotas de navegação no Atlântico oriundas de Portugal e Espanha levadas a termo nos séculos XV e XVI (PRADO JR., 2012, p.13- p.14).

Advoga-se que desde os primórdios da ocupação do território brasileiro, passou-se a estabelecer e consolidar os alicerces de uma ocupação desigual, tomando por base a geografia dos lugares (aqui focada na conformação autóctone de relevo e vegetação) e a função desempenhada por cada um deles na hierarquia das redes (globais, nacionais, regionais, locais). É o que culmina em formas peculiares de urbanização e de articulação dos espaços, partindo-se da lógica colonial atrelada ao domínio da metrópole.

Como pano de fundo para esse processo, SANTOS (2020, p. 37-38, 2018, p. 30) concebe cinco períodos históricos capazes de explicar os sistemas temporais do mundo, aos quais corresponderiam distintas formas de dependências entre os espaços. São eles: 1) período do comércio em grande escala (a partir dos fins do século XV até mais ou menos 1620); 2) período manufatureiro (1620-1750); 3) período da Revolução Industrial (1750-1870); 4) período industrial (1870-1945); e 5) período tecnológico.

Estima-se, aqui, grosso modo, que, apesar dos distintos períodos de leitura do mundo, muitas das dependências entre os espaços são continuamente reiteradas, desdobrando até os dias atuais na consolidação dos mesmos pontos “luminosos” e “opacos” do mapa brasileiro.

Segundo PRADO JR. (2012, p. 23), desde os primórdios, o verdadeiro sentido da colonização dos trópicos, estando o Brasil incluído, é o de uma vasta empresa colonial destinada a explorar os recursos naturais da colônia em proveito do comércio europeu. O que explicaria os elementos fundamentais da formação, não só territorial, mas social e econômica, da trajetória brasileira.

E é em termos concretamente geográfico que o relacionamento da colônia com a metrópole ganha contornos particulares em cada um dos lugares, condicionando e sendo condicionados por dito relacionamento.

A primeira unidade regional de ocupação do território brasileiro foi constituída pela faixa costeira de solos férteis faceando o Oceano Atlântico (PRADO JR., 2012, p. 9, 32), como pode ser observada na **Figura 08**.

Figura 08 - América do Sul - Pontos luminosos no território, 1636

Fonte: JANSSONIUS, 1636

Após a inicial exploração do pau-brasil, a base produtiva dessa faixa do território pautou-se no plantio de monocultura da cana-de-açúcar, conjugado a uma economia de subsistência destinada à reprodução precária da força de trabalho. Atividades que culminaram por evidenciar como centro das atividades comerciais e de escoamento da produção a cidade de Olinda e, posteriormente (1631), a do Recife, (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 77).

Como contextualizam CASTRO (1984, p. 56) e SANTOS (1968, p. 108-110) o "ponto luminoso" dessa rede, simbolizado pelo Recife (dentre as demais ocupações costeiras registradas na **Figura 08**), reforçaria a contribuição da geografia do lugar, por exemplo. Nesse caso, devido às vantagens estratégicas de seu porto de arrecifes naturais e a condição específica da ilha de Antônio Vaz (epicentro da origem do Recife), ao contar com água potável em seu subsolo.

As condições da geografia do lugar também teriam imposto pontos “opacos” no mapa, em decorrência dos extensos territórios semiáridos, não naturalmente potenciais para a agricultura, no interior do Nordeste, ou da barreira do relevo em vistas à penetração rumo ao Sul, por exemplo (PRADO JR., 2012, p. 10).

Por sua vez, o planalto centro-meridional ofereceu esplêndidas condições naturais para o estabelecimento do homem, enquanto que a atração por abundantes recursos minerais levou o planalto brasileiro a reunir, até a atualidade, a maior parcela da população brasileira (PRADO JR., 2012, p. 10; DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 78). Já o extremo Norte foi convidativo à penetração no território via cursos d`água volumosos (PRADO JR., 2012, p. 11).

A forma de exploração de cada um dos territórios obviamente desdobrou em formatos específicos de ocupação e respectivo ordenamento territorial. Sendo assim, por mais de século e meio, a rentabilidade das produções volumosas de açúcar definiu a estruturação de grandes latifúndios de posse de senhores de engenho, representando a única base da economia brasileira no período. Não à toa Pernambuco e Bahia configuraram os dois grandes núcleos iniciais, seguidos de São Vicente, embrião de São Paulo (PRADO JR., 2012, p. 33, 39, 49).

Quando a metrópole saiu arruinada da dominação espanhola em 1640 (PRADO JR., 2012, p. 49), Portugal passou a depender exclusivamente da colônia. Tratava-se, então, de povoar a colônia para tirar-lhe o maior proveito, o que ocorreu até 1750 aproximadamente. Pois, como dito anteriormente, quando um dos pontos da rede se movimenta, apresenta um grande potencial de desdobramento na movimentação dos demais (PRADO JR., 2012, p. 49-50).

Com as primeiras grandes descobertas de jazidas auríferas no século XVIII, a mineração passa a ocupar a prioridade de Portugal por aproximadamente três quartos de século, deslocando-se o eixo econômico da colônia e alterando-se completamente a feição do país, com as demais atividades entrando em decadência e provocando o despovoamento e o empobrecimento nas zonas onde despontavam (PRADO JR., 2012, p. 56, 64).

É o que contextualiza o crescimento decisivo do Rio de Janeiro, quando da conclusão do caminho que interligava seu porto às minas em 1725, tornando-se o maior exportador desse metal para a Europa e já passando a ser, em 1763, a capital da colônia (DEÁK, SCHIFFER, org., 2015, p. 79).

Com o declínio da mineração, ressurge novamente a força econômica da agricultura, que vinha sendo praticada em pequena escala para subsistência (PRADO JR., 2012, p. 67,

79). “Foi assim que a plantação do café, iniciada no Rio de Janeiro, rapidamente se espalhou para o sul de Minas Gerais e norte de São Paulo, sendo responsável pelo avanço da fronteira agrícola da região sudeste” (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 81).

Com a transferência, em 1808, da corte e a vinda do soberano reinante para o Brasil, o país se tornou efetivamente autônomo, mantendo a maior concentração de povoamento na faixa costeira, com destaque para os núcleos de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro, seguidos, em segundo, plano por Pará e Maranhão (PRADO JR., 2012, p. 101).

Já o interior manteve a irregularidade do povoamento, devido às escassas opções de comunicação e transporte (PRADO JR., 2012, p. 102, 109), que ilustrariam, fisicamente, as conexões rarefeitas das redes, ou a ausência delas.

Após a Independência do Brasil, em 1822, a concentração de fluxo de pessoas rumo às lavouras de café, tanto escrava como oriundas de correntes migratórias de europeus livres, se intensificou, sobretudo após 1850. Modificou-se, assim, o equilíbrio demográfico e geoeconômico do país, que passou a se concentrar no Centro-Sul em detrimento do Nordeste. Esse é o panorama durante o processo de abolição da escravatura (cravado simbolicamente em 1888) e substituição do Império pela República em 1889 (PRADO JR., 2012 p. 157-204).

Concordando-se com DEÁK, SCHIFFER org. (2015, p. 75), acredita-se que se constituía, desse modo, o mercado interno brasileiro em função da manutenção da hegemonia econômica do capital paulista. Este último, ainda que restrito e delimitado territorialmente (entre 1930 e 1955), visava conciliar os interesses tanto da classe dominante nacional como do capital estrangeiro (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 83), no âmbito de representação da interseção de pontos “luminosos” (SANTOS, 2020, p. 37-38; 2018, p. 30) entre diversas escalas de redes.

Em seguida, como desdobramento da Revolução Industrial, a incipiente estrutura industrial nacional também trouxe impactos na ocupação do território. Por um lado, estavam as indústrias produtoras de bens de consumo tradicionais, relativamente dispersas no território nacional. Por outro, as indústrias de bens intermediários e de produção, que tenderam a se concentrar nos centros mais desenvolvidos do país, ao requisitarem grande aporte de capital, mercado consumidor, infraestrutura básica e de serviços e complementaridade industrial. Nesse último caso, dependeriam, ademais, de importações, o que tornava fundamental a proximi-

dade com os portos bem aparelhados, como os de Santos e do Rio de Janeiro, por exemplo (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 84-85).

Desse modo, o território brasileiro foi se formando como colcha de retalhos costurada em função dos movimentos das diversas escalas de redes, consolidando desigualdades territoriais derivadas das atividades industriais, com reflexo também na renda dos lugares (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 85). Fenômeno que se intensificou com a industrialização, estabilizando, grosso modo, a hierarquia dos lugares no mapa brasileiro.

No segundo quartel do século XX, o Estado se tornaria o principal investidor do país, atuando na instalação de indústrias de base e das condições infraestruturais de interligação entre os principais polos nacionais, como São Paulo e Rio de Janeiro, e seus polos de vinculação como Ribeirão Preto e Petrópolis. O que impulsionou a industrialização pesada na Região Metropolitana de São Paulo, o desenvolvimento de novos polos regionais, como os dos Estados do Sul, Bahia e de Minas Gerais. Este último foi favorecido pela reserva natural de minérios e vínculos comerciais históricos, provocando, ao mesmo tempo um certo esvaziamento industrial de polos regionais como os do Rio de Janeiro e de Pernambuco (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 86-87, 94-95, 102, 104).

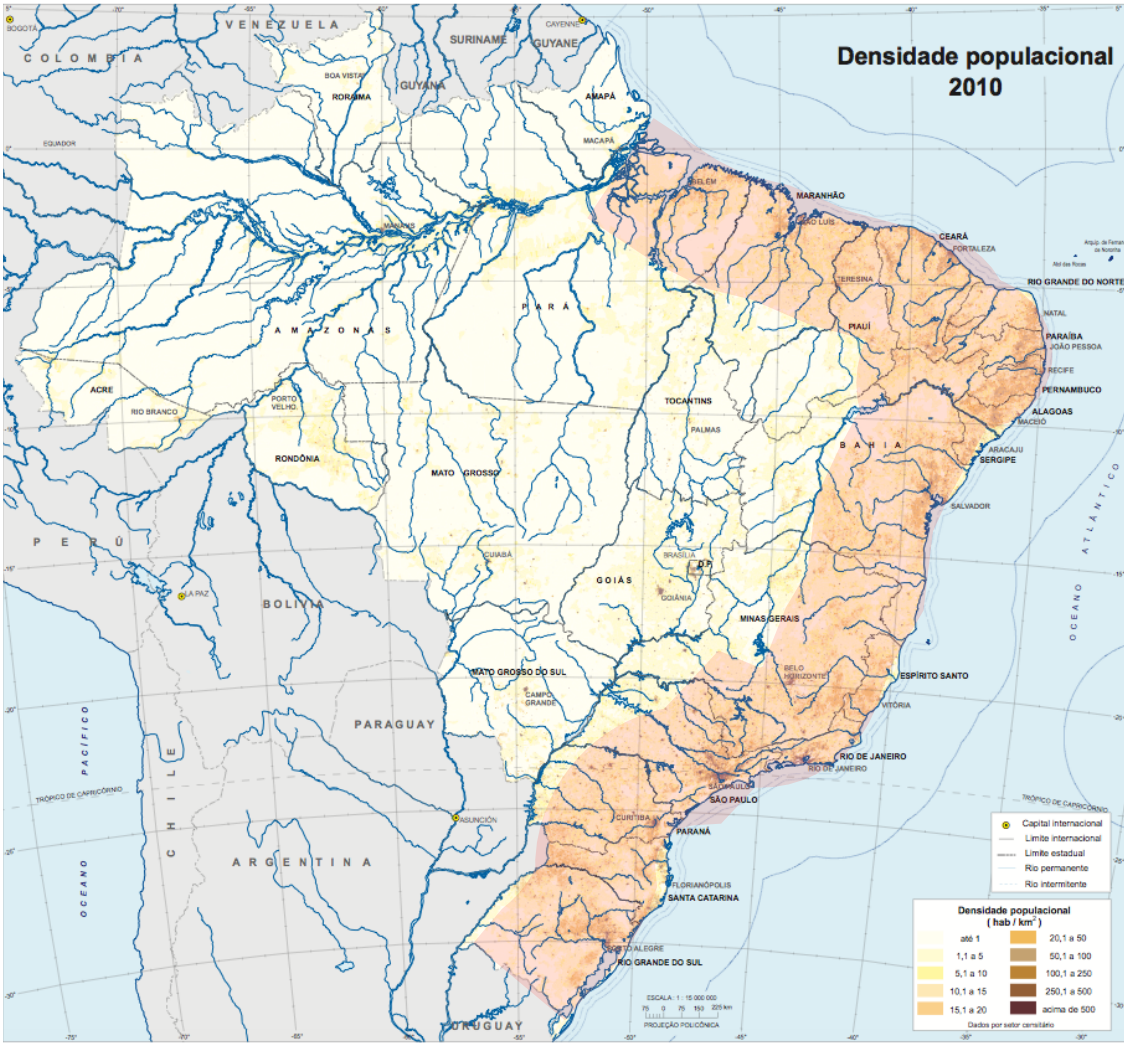
A partir dessa nova ordem espacial do território brasileiro, passou a se registrar o que se convencionou chamar de “inchaço” das cidades, resultante do acelerado processo de urbanização concentrando em determinados polos do país. Assim, de 1970 a 1980, a população urbana das cidades com mais de 20 mil habitantes aumentou de 37.398.842 para 60.745.403 habitantes, ou seja, um acréscimo de 60%. Sendo esse o grande cerne do desafio da política urbana (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 96, p 97, p 125). É quando questões de inadequação de moradias, ou mesmo de sua ausência, moldam o problema do déficit habitacional brasileiro, de aproximadamente 6 milhões de domicílios (MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2019), exigindo, por sua vez, uma ação do Estado, de modo a enfrentar essa e demais questões urbanas correlatas.

O **déficit habitacional** representaria aqui a severidade do problema (BERRY, BERRY, 2007), em função do qual a política pública urbana deveria comportar soluções. Configura-se, assim, uma importante variável de análise, enquanto determinante interno inerente ao contexto de cada um dos lugares que eventualmente teria acesso à política pública federal.

Pois, diante do panorama marcado por uma urbanização desigual, teme-se que a destinação da política pública e dos recursos financeiros, com desdobramento nos lugares, tenha maior aptidão de se manter circulando nos mesmos lugares. Fundamenta-se, assim, um ciclo vicioso de causa e consequência da problemática urbana, com eventual agravamento das questões a serem sanadas tanto nos pontos "luminosos" quanto "opacos" do mapa. É quando a falta de oferta desvia a demanda e a demanda desviada reduz a possibilidade de oferta (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 83; SANTOS, 2020, p. 37-38, 112, 2018, p. 30).

Nessa tônica, cumpre destacar que, passados cerca de quatro séculos da consolidação dos primeiros pontos "luminosos" e "opacos" do território brasileiro evidenciados na **Figura 08**, o mapa brasileiro de inícios do século XXI ilustrado na **Figura 09** tende a ratificar as mesmas concentrações demográficas na sua linha costeira.

Figura 09 - Brasil - Pontos luminosos no território, 2010

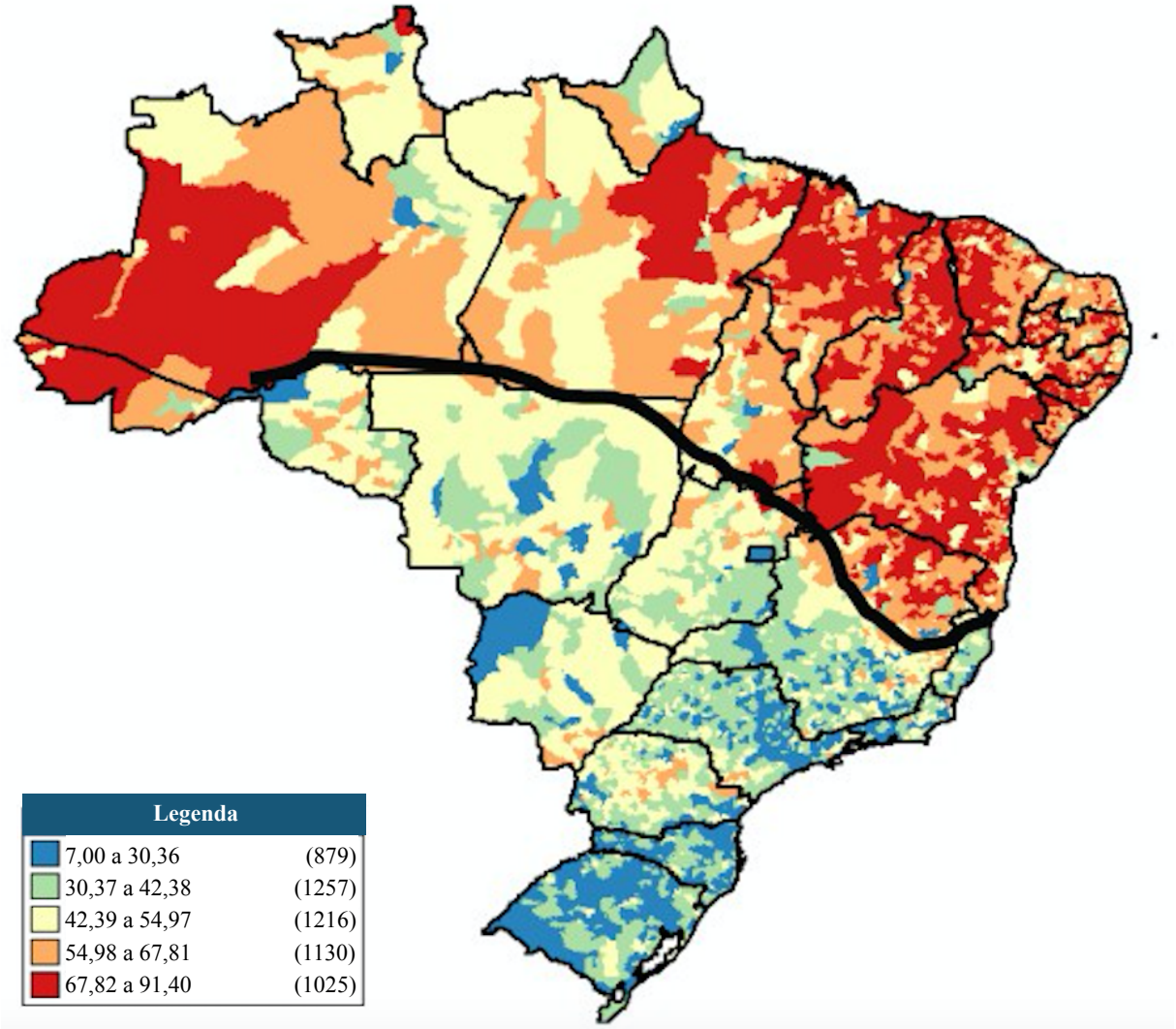


Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010

Como desdobramento do cenário registrado na **Figura 08**, na **Figura 09**, por sua vez, chama a atenção uma ampla faixa de adentramento da ocupação populacional rumo ao interior do continente, sob forte influência dos pontos luminosos da costa.

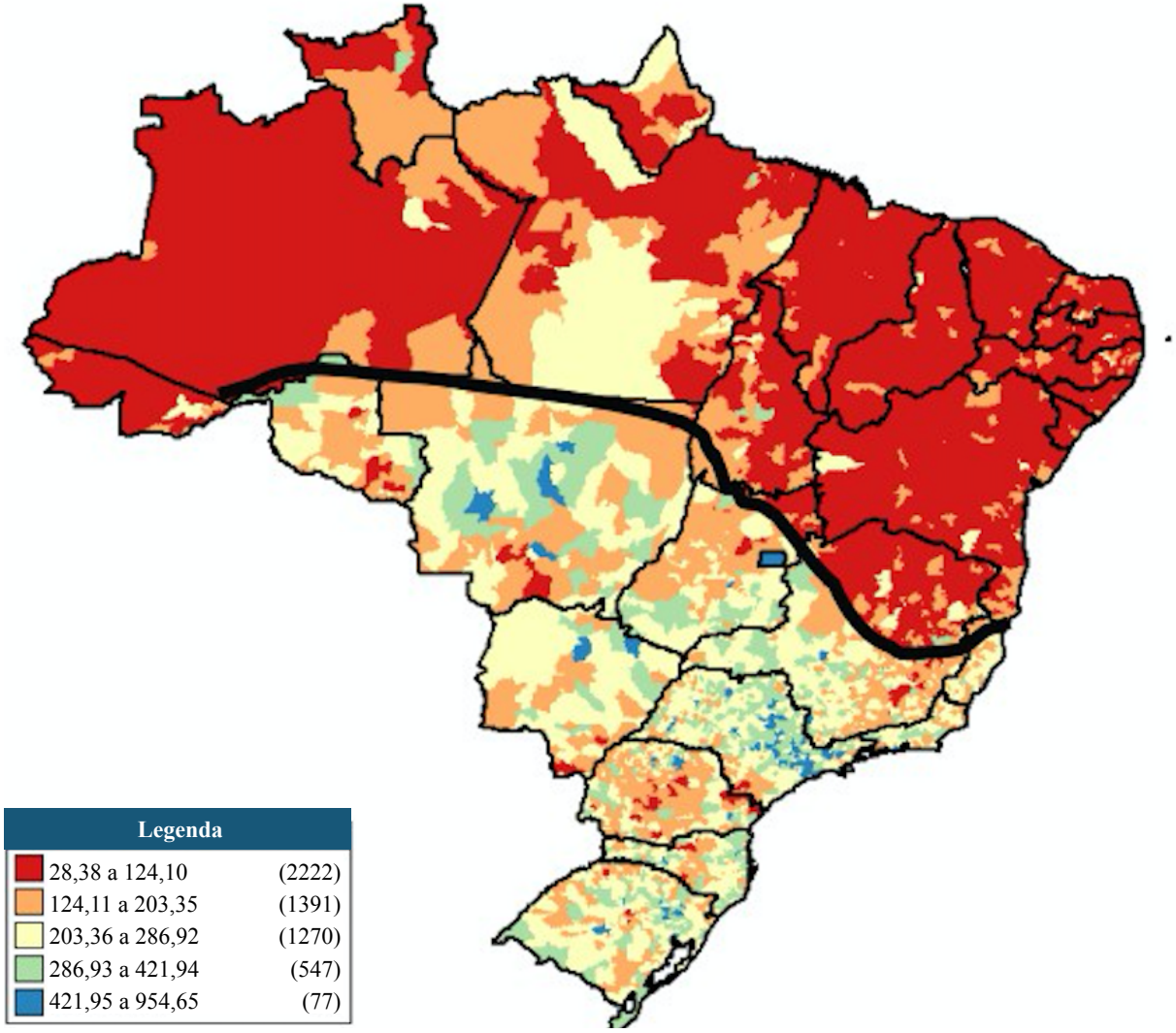
Ocorre que, nesse momento, o Brasil já é um país com estrutura espacial de abrangência nacional, já sendo possível o mapeamento de notórias disparidades regionais distribuídas em todo o seu território, para além de uma persistente concentração demográfica em sua linha costeira. Tal leitura pode ser realizada através da aplicação de indicadores sobre a realidade brasileira tais quais: escolarização, renda per capita ou Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDMH, por exemplo, que culminam por evidenciar outros pontos "luminosos" e "opacos" do mapa e seus agrupamentos, conforme se observam nas **Figuras 10** a **12** a seguir.

Figura 10 - Brasil - Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudos, 2000



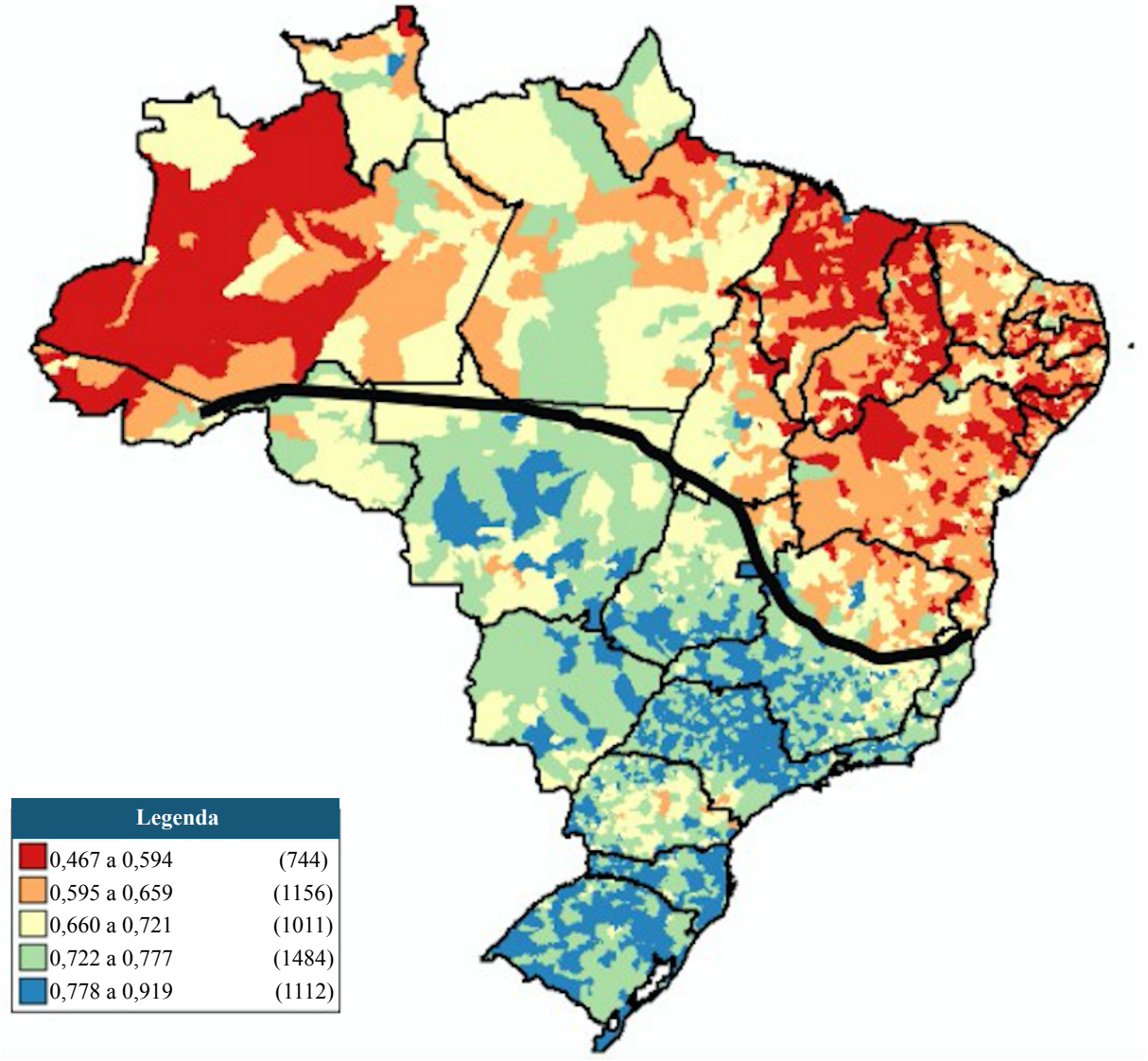
Fonte: BACELAR, 2012

Figura 11 - Brasil - Renda per capita, 2000



Fonte: BACELAR, 2012

Figura 12 - Brasil - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000



Fonte: BACELAR, 2012

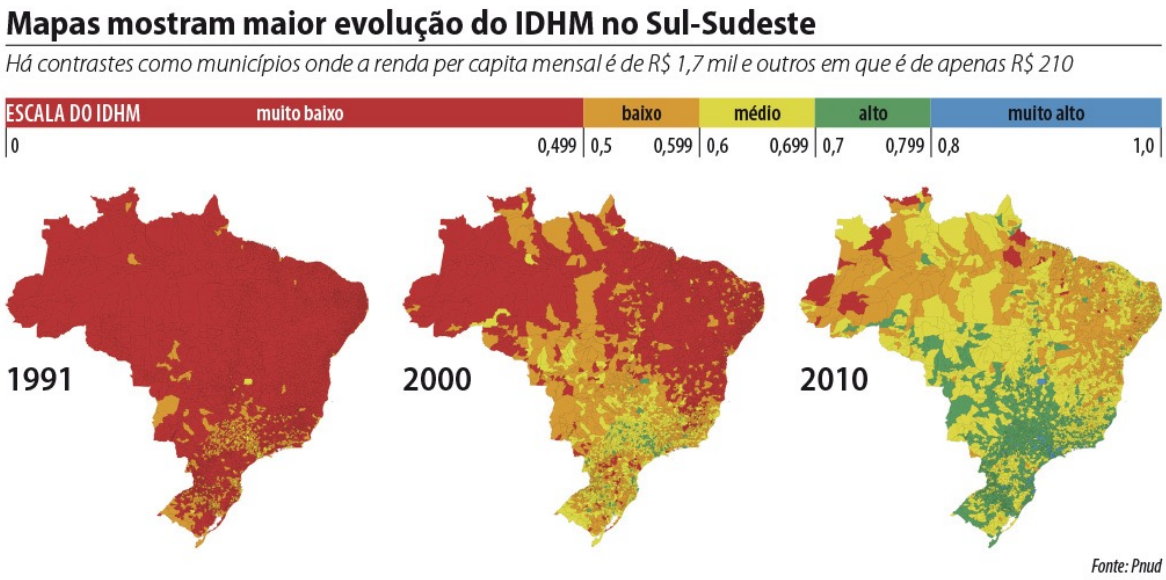
Como se observa nas **Figuras 10** a **12** a concentração dos piores indicadores fica evidente nas Regiões Norte e Nordeste. Já os melhores indicadores, se consolidam nas Regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste. É o que leva ao desenho de uma linha que subdivide esses dois grandes agrupamentos, enquanto leitura que se sobrepõe à da linha costeira e sua influência direta, onde, por sua vez, se concentram os extremos de cada um dos indicadores empregados.

Vale lembrar que já foi admitida anteriormente como variável analítica da presente pesquisa o indicador de **nível de escolarização** (retratado na **Figura 10**), enquanto aproximação da variável já testada de capacidade técnica (SUGYIAMA, 2011). Daí a justificativa de também se considerar para a comprovação da hipótese desta tese a variável de capacidade de **recursos financeiros** (SUGYIAMA, 2011) por parte dos entes federados (presente na **Figura**

11), inclusive para fins de garantia de contrapartida na obtenção de recursos da política pública, conforme o caso. Também passível de representação, indiretamente, mediante uma nova variável, a do **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM** (registrado na **Figura 12**), de modo a associar a própria capacidade do município em catalisar mais ou menos recursos disponíveis na distribuição da política pública urbana federal. O que poderia, eventualmente, repercutir na reversão ou no agravamento do problema da urbanização desigual dos lugares.

Deve-se levar em conta que a leitura das citadas variáveis não é estanque e que no ano de 2000, por exemplo, enxerga-se um panorama de melhoria geral em relação ao cenário encontrado em 1991, se observada a variável IDHM, vide **Figura 13**. O mesmo ocorre em sua progressão rumo a 2010, quando os índices "muito baixo" praticamente somem do mapa, não fossem, ainda situações críticas pontualmente visíveis nas Regiões Norte e Nordeste.

Figura 13 - Brasil - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (1991-2010)



Fonte: MUNDO. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**,** 2010

À luz da **Figura 13**, é possível observar a evolução de melhorias de uma das variáveis a serem aplicadas para analisar as condições de acesso dos entes federados municipais aos recursos financeiros do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, mediante apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS entre 2005 e 2016. Qual seja a do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM. Nesse caso, com relevante melhoria do indicador nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de 1991 a 2000, e do

mesmo movimento observado nas Regiões Norte e Nordeste, entre 2000 e 2010, quando emerge a política pública em investigação. Assim, para além das melhorias passíveis de vinculação a cada época retratada nos mapas da **Figura 13**, interessa analisar as disparidades regionais no comportamento da política pública em questão.

Testar as variáveis até aqui apontadas ganha ainda mais importância em um momento no qual a tônica das redes do globo, mas também locais, parece se movimentar em função de uma Revolução Tecnológica, derivada de ágeis inovações no campo da informação. Momento em que diversos outros formatos de concentração e de dispersão territorial podem ser analisados, em função da possibilidade de dissociação geográfica de atividades (SANTOS, 2020, p. 44-45).

Vale destacar que, assim como os movimentos anteriores, a expansão do chamado "capital técnico-científico" tem levado ao deslocamento, também geográfico, de residentes em função de novas configurações do mercado de trabalho; com empresas transnacionais produzindo cada vez mais partes do seu produto final em diversos países; e bancos passando a ter um papel fundamental na coleta e na redistribuição dos capitais" (SANTOS, 2020, p. 58, 63).

Movimentos tantos que, em suma, condicionam e são condicionados pelo equilíbrio entre os fatores de dispersão e de concentração do espaço em um dado momento da história, estando sujeitos à ação do Estado, à luz de políticas públicas, em redes onde certas configurações estão mais bem preparadas para inovações do que outras (SANTOS, 2020, p. 45, 68).

Interessa, portanto, focar no formato estruturado pelo governo brasileiro entre 2005 e 2016 para lidar com a problemática urbana, mais precisamente, a habitacional, no âmbito de uma urbanização desigual, à luz da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Marco que simboliza uma resposta à luta de movimentos sociais pela reforma urbana (SANTOS, 2017, p. 25; ROLNIK, p. 270), tendo dentre os objetivos fundamentais: "reduzir as desigualdades sociais e regionais", segundo a premissa de que "Todos são iguais perante a lei" (BRASIL, 1988).

3.3 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) pode ser considerada um marco[14] institucional na abordagem quanto ao desenvolvimento urbano do

[14] Marco não só no âmbito do desenvolvimento, como também "(…) um grande marco histórico de refundação do Estado Democrático de Direito no país" (FUX. In: ARABI, 2019, prefácio).

país, estabelecendo e delimitando, entre outros aspectos, além da função social da propriedade (Art. 5 – Capítulo I), as competências da União, inclusive, quando compartilhada com as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 21, Art. 24 - Capítulo II); bem como as competências exclusivamente atribuídas aos Estados Federados (Art. 25 - Capítulo III) e/ou aos Municípios (Art. 30 - Capítulo IV).

Cabe destacar que fica explícita, no item XX do Art. 21 - Capítulo II - Da União da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a competência exclusiva da União em "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". Concentrando-se, no âmbito do poder público federal, a atribuição de estruturar a política pública a ser difundida pelo território brasileiro.

De modo análogo, fica claro, no item VIII do Art. 30 - Capítulo IV - Dos Municípios (BRASIL, 1988), que compete especificamente aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Atribuindo-se aos municípios importante papel no desenvolvimento urbano local, reforçado pelo Art. 182 - Capítulo II (BRASIL, 1988), segundo o qual "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal (…), tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". É nessa circunstância, que o plano diretor constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal (BRASIL, 1988).

Relativamente às competências do Estado, as situa, em concorrência com as da União e dos municípios, em legislar sobre direito urbanístico, ao tempo que lhes resta atribuída, especificamente, a possibilidade de instituição de "regiões metropolitanas", "aglomerações urbanas" e "microrregiões", para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Fato é que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) permitiria promover, por um lado, a descentralização das políticas públicas ao aumentar a autonomia e responsabilidade dos municípios, nos termos dos Art. 30 e 182. Sendo o que enaltece SANTOS (2017), pelo menos em teoria, ao destacar que a partir de então o município passou a ser considerado "ente federativo", responsável pela política urbana, como resultado da redemocratização das estruturas de poder.

Segundo ótica diametralmente oposta, parece latente reconhecer o limite da autonomia dos entes federados municipais diante das diretrizes centralizadoras do Governo Federal. A considerar, especialmente, as competências contidas no Art. 21 (BRASIL, 1988), conjugadas à divisão constitucional de recursos financeiros de um "sistema tributário centrípeto", cujo vetor predominante apontaria na direção do ente federal central.

É o que enfaticamente exploram ARABI (2019) e ARRETCHE (2012), ao focar nas distorções do federalismo brasileiro, com rebatimento no agravamento das desigualdades sociais regionais, diante da predominância de uma relação vertical de subordinação dos entes federados perante o governo soberano, em detrimento da tônica de subsidiariedade, que preconizaria a busca por soluções locais ou regionalizadas.

É para onde também converge SANTOS (2017, p. 139, 187), ao problematizar a capacidade técnica e financeira dos municípios no cumprimento de suas competências sobre as políticas urbanas e a incapacidade da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) reverter a tradicional centralização do poder em torno da União.

Tais leituras ilustram a já citada dialética "descentralização x centralização" da política pública federal brasileira, que representaria as duas faces da mesma moeda do relacionamento entre as diretrizes da União e as prerrogativas dos entes federados municipais na responsabilidade pela execução da política pública urbana.

Ou seja, resultaria, na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), pressuposto dos diversos entes federados, o devido enquadramento às "diretrizes para o desenvolvimento urbano, (…)" estabelecidas no âmbito da União, para efeito de acesso à política pública federal, sob condições, inclusive orçamentárias, do "(…) adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo" de incumbência municipal.

Em termos práticos, resultaria, como prerrogativa regulamentada do Governo Federal Brasileiro através da Constituição (BRASIL, 1988), a estruturação de programas de repasse de recursos formatados por meio de regras que passariam a estipular as condições de enquadramento dos entes federados para viabilizar o acesso à política pública federal, à escala do desenvolvimento urbano municipal.

Destarte, como se deu a implementação dessas "diretrizes para o desenvolvimento urbano", à luz da sua distribuição no âmbito dos territórios municipais? Como e em que medida

se deu o acesso dos entes federados aos programas para a implementação de uma política pública federal em termos do desenvolvimento urbano municipal? Como as "diretrizes para o desenvolvimento urbano" se relacionam com as condicionantes municipais dos vários contextos de implementação desta política pública federal?

Como evidenciado, presume-se que, muito embora a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) assevere à União a prerrogativa de estabelecer as diretrizes de desenvolvimento urbano para o universo do território brasileiro, os entes federados municipais, por sua vez, não possuem a mesma condição de acesso às políticas públicas disponibilizadas, e, consequentemente, estas últimas não são difundidas no território brasileiro à medida de seu enquadramento/prerrogativa, ratificando desigualdades geográficas, políticas e econômicas históricas entre os entes da federação.

3.4 POLÍTICA PÚBLICA URBANA FEDERAL BRASILEIRA

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) até os dias atuais, diversos foram os formatos das iniciativas que o Governo Federal adotou, em termos da construção de um arcabouço legal constituído de sucessivas regras**,** para a implementação de uma política pública federal voltada ao desenvolvimento urbano do território brasileiro.

Formatos esses adotados por parte do Estado para lidar com o crescente processo de urbanização do país, fincado em um histórico de ocupação geográfica desigual do território (PRADO JR., 2012), cujos primórdios de iniciativas de planejamento urbano poderiam remontar ao século XX:

> (...) foi a partir do segundo quartel deste século [XX] que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 12).

Eis um preâmbulo possível de periodização dos desdobramentos de tais iniciativas do Estado em função da escala alcançada pela urbanização das cidades, à sequência detalhadas:

> Nossa história [do planejamento urbano no Brasil] (…) começa em 1875. De lá até hoje ela pode ser dividida em três grandes períodos. O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década (VILLAÇA. In: DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 182).

Advoga-se, nesta pesquisa, o marco da promulgação em 1988 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como divisor de águas entre o segundo e o terceiro dos grandes períodos acima identificados, como também adotado por Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (BRASIL, 2021, p. 23-24). Isso, devido à obrigatoriedade das cidades de exercerem o respectivo planejamento urbano, mediante exigência de elaboração de plano diretor, em função do seu tamanho populacional (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, 13-14).

Fruto da luta de movimentos sociais de esquerda (como destaca ROLNIK, p. 270), a Constituição (BRASIL, 1988) desdobrou-se, ainda, na aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), legislação que sacramenta o conceito de função social da propriedade, estabelecendo as competências dos entes federados para o desenvolvimento urbano do Brasil e o instrumento dos planos setoriais. Inaugura-se, assim, um período que perduraria até os dias atuais, enquanto não se viabiliza distanciamento suficiente para uma leitura diversa.

O primeiro período, de 1875 até a década 1930, pode ser considerado o período dos planos de "melhoramentos e embelezamentos", baseados nas intervenções urbanas de ideias cartesianas, iluministas, higienistas, que se iniciaram ao final do século XIX nas grandes metrópoles europeias com o plano de extensão de Cerdà em Barcelona e de Haussmann em Paris (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 182-199). O foco das intervenções tinha um ideal de melhoria sanitária, incidindo sobre o espaço urbano e da moradia mediante criação de legislação de controle do uso do solo (BONDUKI, 2017, p. 25-43). O período representaria o nascimento do planejamento urbano, com o início das iniciativas por parte do Estado tendo como finalidade específica tratar das aglomerações urbanas, resultantes do processo de inchaço das cidades com o crescimento do proletariado (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 12, 16).

No segundo período, da década de 1930 até a década de 1990, a cidade passa a ser vista como força de produção do capital imobiliário, com vistas à construção de uma cidade eficiente em detrimento de uma cidade "bela", com relativo destaque para a infraestrutura e o transporte. Prevalecem, enquanto pautas urbanas, as figuras do plano diretor (1930 a 1965), do "planejamento integrado" e dos "superplanos" (1965-1971) e do "plano sem mapa" (1971-

1992) (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 13-14, 199-239). É o período que também engloba o regime militar (1964-1985), sob uma perspectiva autoritária de política pública, orientada em função das necessidades da industrialização, com muitas obras viárias (SANTOS, 20217, p. 12, 25). Quanto à questão habitacional, o foco passou a ser o de facilitar o acesso à casa própria, garantindo o progresso material do trabalhador de baixa renda, para além de intervenções relacionadas a redução de custos diretos e indiretos que incidiam sobre o valor do aluguel (culminando no deferimento da Lei do Inquilinato no período Vargas, em 1942). Isso, mediante expansão horizontal da cidade e proliferação de loteamentos através da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular, como primeiros órgãos federais de atuação no setor da habitação social (BONDUKI, 2017, p. 89-99, 107).

Enquanto política pública, é necessário destacar a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH (1965-1986), voltado ao financiamento e à produção de empreendimentos habitacionais, na qualidade de gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (seu principal fundo), por meio da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e do Sistema Financeiro do Saneamento - SFS (ROLNIK, 2019, p.281-284; DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 138). É nesse contexto que emergem os movimentos sociais, dentre os quais se destaca o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que abririam passo para o período seguinte (SANTOS, 2017, p. 25).

Nesse interim, é também instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, entrando em vigor o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND - (1971-1974), que se referiria à articulação harmônica entre regiões desenvolvidas e em desenvolvimento, fundamentada em estudos regionais do território socioespacial brasileiro, segundo uma abordagem metropolitana (DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 122).

Já o terceiro período, a partir da década de 1990 (nesta pesquisa, considerado como sendo inaugurado a partir de 1988) até os dias atuais, pode ser visto como sendo fruto dos vários movimentos pela reforma urbana iniciados em 1963, quando da realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de Petrópolis. A partir da década de 1990 é quando várias cidades brasileiras voltaram a elaborar os planos diretores, que resultariam em uma arena de conflitos de interesses oriundos de negociações de natureza política, sob forte influência do capital mais diretamente interessado no espaço urbano (VILLAÇA. In: DEÁK, SCHIFFER org., 2015, p. 233-241), período este apenas introduzido, mas pouco detalhado pelo autor.

É sobre parte deste terceiro período, considerado nesta pesquisa como havendo sido inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que reside a curiosidade sobre uma caracterização do formato da implementação de uma política pública no território brasileiro. Mais precisamente, a partir de 2005, considerando a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, no bojo da vasta estruturação de programas de repasse e de financiamento através dos quais os entes federados obtiveram recursos para atuação no campo do desenvolvimento urbano municipal.

Vale resgatar que remonta a 1996 os primeiros repasses realizados com recurso do Orçamento Geral da União - OGU operados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, tendo como bases o Decreto 1.819 de 16 de fevereiro de 1996 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018) e o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI (criado em 1987), para contratos firmados junto aos entes federados (BRASIL. Serviço Federal de Processamento de Dados, 2020). Reforça-se, assim, o papel desempenhado pela instituição financeira, também como "(…) agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado Brasileiro" (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2020).

Desde então, uma demanda crescente de contratos de repasse e de financiamento passou a ser operada pela Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária da União na implementação de uma política pública federal no âmbito do desenvolvimento urbano municipal. Foi nesse contexto que a temática habitacional ganhou novo estímulo. Em 2000, entrou no rol dos direitos sociais, se tornando objeto de formulação do Plano Nacional de Habitação - PNH, dentro do qual foi instituído o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social - PNHIS (SANTOS, 2017, p.87).

É nesse contexto que em 2001 é inaugurado o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, criado pela Lei 10.188/2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o arrendamento residencial com opção de compra para atendimento exclusivo da necessidade de moradia da população de baixa renda, designando-se a Caixa Econômica Federal como agente gestor do Programa.

Em 2003, um novo impulso é conferido ao repasse de recursos do Governo Federal voltado a uma agenda de política de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, mobilidade), com a criação do Ministério das Cidades, concretizado como uma resposta a antigas reivindicações dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. O órgão ficou encarrega-

do de formular a política urbana nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais no âmbito da habitação, saneamento e transporte (ROLNIK, 2019, p. 294).

> A política urbana tornou-se uma arena em que os protagonistas são os municípios e a União, especialmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003. O Ministério das Cidades foi uma importante inovação institucional criada para coordenar as políticas setoriais que afetam o desenvolvimento urbano. Apenas 30% dos municípios são obrigados a elaborar um plano diretor, eis que têm população superior a vinte mil habitantes. Como, em tese, esse é o principal instrumento de política urbana, a União passou a estruturar ações que alcançassem esses municípios. Inicia-se, assim, uma espécie de "era dos planos", todos respeitando a autonomia formal do federalismo trino estabelecido na Constituição, mas oferecendo estímulos (recursos orçamentários) para que os municípios possam aderir às políticas federais (SANTOS, 2017, p. 112).

Relativamente à temática habitacional (recorte de interesse metodológico da presente pesquisa), pode-se destacar a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social[15] e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, com concomitante instituição do Conselho Gestor do FNHIS, no intuito de:

> I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
> II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
> III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (Art. 2º, Seção I - Objetivos, Princípios e Diretrizes, Capítulo I - Do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2005).

Em 2007, foi a vez do lançamento pelo Governo Federal do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007**)**, programa de transferência obrigatória com fonte de recurso oriunda do Orçamento Geral da União - OGU ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que passou a abranger, como objetivo, a promoção acelerada da retomada do planejamento e execução de grandes obras estruturantes

---

[15] A criação do SNHIS havia sido proposta com o lançamento, em 2000, do chamado Projeto Moradia, que fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e também enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2019, p. 295).

de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Cabendo aos entes federados o devido enquadramento às regras estabelecidas no Manual de Contratação do PAC e às regras específicas conforme ofertas programáticas particulares de cada um dos Ministérios Gestores (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009a).

Com a criação do PAC, obras de remodelação de assentamentos precários, de saneamento básico, macrodrenagem urbana, pavimentação de vias, mobilidade urbana, gestão de riscos e resposta a desastres (contenção de encostas, por exemplo), entre outros, compuseram o repertório de contratação visando a implementação de políticas públicas federais no nível do desenvolvimento urbano municipal.

Nesse âmbito, vale destacar, também, objetos contratuais englobando a temática habitacional, quando abrangidos, em um único termo de compromisso, além de intervenções infraestruturais, soluções habitacionais vinculadas. É o caso das intervenções de saneamento integrado, onde a solução da infraestrutura implica na remoção/realocação das famílias beneficiadas/afetadas e os recursos da operação são destinados, também, à construção de novas unidades habitacionais. É também o caso específico das operações de repasse contratadas no âmbito do PAC, que têm como foco intervenções em favelas ou urbanizações integradas, por exemplo.

Paralelamente, em 2008 avançou-se na transparência da operacionalização dos repasses voluntários de recurso público oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, para fins do desenvolvimento urbano de entes federados, com a criação do Sistema de Convênios - SICONV. Sistema este que segue funcionando atualmente sob a denominação de Transferegov (BRASIL, 2023), mantendo o objetivo de:

> (…) administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos. Entre as vantagens desta ferramenta está a agilidade na efetivação dos contratos, a transparência do repasse do dinheiro público e a qualificação da gestão financeira (BRASIL, 2018).

Neste caso, o lançamento do Sistema trouxe nova sistemática de acesso do gestor público a uma política pública federal no campo do desenvolvimento urbano, considerando, especialmente, a opção de transferências discricionárias (impositivas) e voluntárias (não imposi-

tivas), com prerrogativa de atendimento às necessidades intrínseca dos entes federados. Nesse caso, com menor incidência na temática habitacional.

Em 2009, com viés habitacional, é lançado, então, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009), com uma meta de construção de 1 (um) milhão de novas moradias no território brasileiro para 2010, de modo a enfrentar o déficit habitacional do país.

O Programa Minha Casa Minha Vida pode ser subdividido em subgrupos, a considerar as fontes e a destinação do recurso, como o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR (no caso do PMCMV - 0 a 3 salários mínimos), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS (no caso do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR), ou bem o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (no caso do PMCMV destinado a Entidades Organizadoras, como movimentos sociais)[16]. Nesse caso, subgrupos abrangidos por contratos firmados diretamente com construtoras ou mutuários finais, sem que entes federados configurem como partícipes diretos no acesso aos recursos da política pública federal, mas se restrinjam à publicação de chamadas públicas para contratação de construtoras, indicação da demanda habitacional no caso do FAR e eventuais custos não incidentes externos às poligonais do empreendimento (como pavimentação de acesso), por exemplo.

Neste momento, o padrão de empreendimentos habitacionais não necessariamente atrelados a obras de infraestrutura (como no caso do PAC/FNHIS) coincidiu com a contratação de moradias situadas em terrenos muitas vezes afastados da malha urbana, em função do valor dos terrenos, e com difícil infraestrutura de comunicação em relação aos centros urbanos mais próximos. Isso ilustra como diferentes formatos da política pública urbana têm o potencial de impactar no território, à escala do desenvolvimento urbano municipal.

Em 2011, passa a vigorar o Programa Minha Casa Minha Vida 2 - PMCMV 2 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009), com uma meta de construção de 3 milhões de novas moradias até 2018 (AGÊNCIA PT DE NOTÍCIAS, 2014)[17] e com novas nomenclaturas para o

---

[16] Também cabendo esclarecer diferenças entre o PMCMV - 0 a 3 salários mínimos e o PMCMV destinada a mutuários com renda familiar superior a 3 salários mínimos, cuja fonte de recurso deixa de ser a do FAR, passando a ser a do FGTS ou do SBPE. E, embora com subvenção do Governo Federal na parcela de amortização do financiamento, permanece inserido na lógica do crédito imobiliário, com valores da unidade habitacional atrelados ao mercado.

[17] Apesar da meta anunciada de 3 milhões de moradias, tal número foi revisado no decorrer da implementação da política pública (Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de São Paulo, 2016).

enquadramento das famílias beneficiadas, agrupando-as por faixa de renda. Sendo a Faixa 1 correspondente às unidades construídas por meio do FAR e as Faixas 2 e 3, às modalidades construídas segundo a tônica de mercado, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SPBE. E como mudança importante da regra está a exigência de localização dos terrenos dos novos empreendimentos na malha urbana, ou em zonas de expansão da malha urbana, limitando a disponibilidade de terrenos em mercados economicamente favoráveis às construtoras. O que eventualmente ensejou revisões nos limites da malha urbana e de sua respectiva expansão nos planos diretores de diversos municípios.

O papel da Caixa Econômica Federal na implementação do PMCMV evoluiu com a necessidade da União de se fazer mais presente nos municípios, atuando como importante ator no nível local, sendo responsável por fazer o programa "rodar" e funcionar como importante elo entre os agentes envolvidos: Governo Federal, empresas, governos locais e beneficiários (ROLNIK, 2019, p. 307).

Em 2011, também o PAC foi objeto de inauguração de uma nova etapa:

> Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com (…) mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes (…). Neste novo período, se destaca como um programa consolidado, com uma carteira de cerca de 37 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo (…) (BRASIL. Ministério das Cidades, 2015).

Nesta segunda fase do PAC (BRASIL. Ministério das Cidades, 2011), dois eventos configurariam como mote específico na alavancagem dos objetos contratados: a Copa do Brasil 2014 e as Olimpíadas 2016 do Rio de Janeiro. Ambos exigiram de determinados municípios a execução de um programa específico de equipamentos e meios de infraestrutura para atendimento voltado para a realização dos eventos, tais quais obras com finalidade esportivas e turística ou de mobilidade urbana, para além da continuidade de temáticas já existentes.

Em 2015, houve ainda o lançamento do PMCMV 3 (MATOSO, 2016), que contribuiu, ainda que em menor escala, para o resultado do saldo geral do PMCMV de 6.140.995 unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2020 e de 5.115.034 entregues no mesmo período, considerando todas as faixas de renda, sendo que 3.403.726 delas inseridas na Faixa 1 (BRASIL. Ministério da Economia, 2021).

É possível constatar que, entre os anos de 2005 (lançamento do SNHIS) e 2016 (transição de governo), o Brasil experimentou a estruturação de inúmeros programas fruto de uma política pública federal voltada para obras em infraestruturas e de construção de unidades habitacionais difundidas pelo território nacional. Programas esses que, em alguma medida, passaram a resultar em intervenções moldadas à luz das diretrizes de desenvolvimento desenhadas pela União, segundo condições de acesso dos diversos entes federados municipais.

E é justamente no âmbito da temática do desenvolvimento urbano, mais precisamente da temática habitacional, que interessa caracterizar a contribuição das regras dos programas federais sobre a difusão de uma política pública federal, bem como a contribuição de condições locais para o acesso a tal política. Sendo consideras, para tanto, recortadamente, como objeto de estudo, as regras contidas em programas federais do OGU e do PAC estabelecidas no âmbito do SNHIS entre 2005 (sua inauguração) e 2016 (marco de interrupção de governo), quais sejam: portarias, decretos, instruções normativas, resoluções; inerentes às linhas programáticas de repasse destinadas a intervenções essencialmente territoriais, no âmbito do desenvolvimento urbano municipal.

4 ACESSO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Tomando por base o objeto empírico da pesquisa, eis o momento de adentrar-se no exercício prático da investigação, englobando a efetiva condição de acesso dos entes federados municipais à política pública habitacional brasileira, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de 2005 a 2016. Ou seja, se viabiliza, ou não, o acesso aos recursos federais inerentes a tal política.

Como já circunstanciado, vale repisar que tal recorte foi estabelecido levando em consideração o pragmatismo na possibilidade de levantamento quantitativo dos dados à escala do território nacional, face importância de leitura no âmbito federal à escala do Brasil, como rebatimento direto da abrangência da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

No caso do acesso à política pública transitada no âmago do SNHIS, merece especial atenção o levantamento de dados da efetivação dos Planos Locais de Interesse Social - PLHIS por parte dos diversos entes federados, em razão da promulgação da Lei nº 11.124 de 2005, que "Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS" (BRASIL, 2005).

Pois, em função de tal lei, a elaboração do PLHIS, bem como a sua homologação no Ministério das Cidades se tornaram exigências requisitadas por regulamento federal para o enquadramento dos respectivos municípios nas possibilidades de acesso aos recursos do FNHIS. Destarte verificar em que medida os municípios lograram acessar tal política pública mediante elaboração do PLHIS poderia significar uma chave para, entre outros aspectos, mapear um panorama de opção de acesso dos municípios brasileiros aos recursos financeiros destinados às demais políticas públicas oriundas do SNHIS/FNHIS. Em especial, àquelas voltadas à construção de unidades habitacionais para enfrentar o déficit habitacional brasileiro.

Este capítulo possui, então, como escopo, um percorrido prático na busca por atender o objetivo geral da pesquisa de caracterizar os **padrões de acesso** à política pública federal no âmbito do desenvolvimento urbano municipal brasileiro, mediante regularidade dos municípios perante o SNHIS (levando em conta a respectiva homologação do PLHIS), de 2005 a 2016.

Para tanto, resulta imprescindível adentrar-se no campo das ciências políticas, resgatando-se a definição de "política pública", conforme aqui já mencionada, assimilada como um conjunto de decisões relacionadas entre si, tomadas por atores políticos, relativamente à sele-

ção de objetivos e de meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, a princípio, ao alcance de tais atores (JENKINS, 1978. In: HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 8).

Daí, então, a importância de identificar os "meios necessários" de alcance dos objetivos, de modo a perseguir a **avaliação** da própria política, no âmbito de sua **implementação**. Tornando-se fundamental, portanto, a conceituação de ambas as terminologias em negrito.

O termo **implementação** da política pública se relaciona ao modo como os governos dão curso efetivo à mesma. Já sua **avaliação**, se refere ao estágio do processo no qual se determina como a política está funcionando na prática. Ou seja, é quando são monitorados os resultados das políticas, envolvendo a avaliação dos meios empregados e dos objetivos atendidos, nos termos de suas intenções e feitos alcançados (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 15, 199-200).

No segundo caso, trata-se de tarefa encarada como um grande desafio no âmago do percurso de uma tese de doutorado, uma vez que a realização dessa avaliação visando determinar o sucesso (ou insucesso) dos esforços governamentais para resolver problemas políticos deve ser um exercício neutro, técnico. Isso, dado que o pensamento mais recente tende a ver a avaliação de políticas públicas como uma atividade inerentemente política, embora contendo, como nos outros estágios do processo, um componente técnico (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.199-200).

De forma otimista, trata-se de manter a firmeza da potencial contribuição da pesquisa para uma aprendizagem da política pública, de modo a eventualmente substanciar padrões de permanência e de eventual impacto de mudança da própria política. Sem, porém, buscar julgar o seu sucesso ou insucesso, o que envolveria noções de intencionalidade de atores governamentais (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p.199-204, 207). Considerando-se, inclusive, a complexidade do lugar de fala da autora da pesquisa, ao atuar diretamente no apoio à efetividade da política pública investigada.

Vale a pena salientar, então, o cerne da investigação, de identificar, no âmbito da avaliação da política pública e, mais precisamente, de sua implementação, padrões de acesso à política pública por parte dos entes federados abrangidos, à luz da contribuição de determinantes internos e de modelos de difusão, como se analisará adiante nos **Capítulos 5** e **6**, respectivamente.

4.1 PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

No dia 16 de junho de 2005 é sancionada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelos ex-Ministros do Planejamento, Paulo Bernardo, e das Cidades, Olívio Dutra, a Lei nº 11.124. A mesma "Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS" (BRASIL, 2005).

Quanto ao SNHIS, a Lei o institui com o objetivo de:

> I – viabilizar para a população de menor renda o **acesso** à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
> II – **implementar** políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
> III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

A referida Lei estabelece, então, as **regras** de implementação ou de **acesso** dos entes federados à política pública habitacional, voltada para a população de menor renda.

Para tanto, define os fundos que compõem os recursos do SNHIS, aos quais, a partir do atendimento das regras estabelecidas, podem vir a ter acesso os entes federados:

> I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;
> II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
> **III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS**;
> IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS (BRASIL, 2005).

E cria, especificamente, o:

> (…) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda (BRASIL, 2005).

Fundo este, a ser coordenado pelo Ministério das Cidades, gerido por um Conselho Gestor e operado pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2005).

Mas quais as regras a serem atendidas por entes federados, no caso desta pesquisa, municípios brasileiros, para acesso ao SNHIS, e, por consequência, a uma política habitacional voltada para uma população de menor renda, via FNHIS?

A Lei é bastante objetiva quando estabelece que "os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão", entre demais condições:

> I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;
> II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;
> **III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;**
> IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;
> V – elaborar relatórios de gestão; e
> VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os Arts. 11 e 23 desta Lei (BRASIL, 2005).

Mira-se, na presente pesquisa, no item III, concernente ao PLHIS, já que dentre todos os itens a serem exigidos para cumprimento de regularidade perante o SNHIS, se trata daquele com maior complexidade para atendimento por parte dos entes federados, ao exigir recursos técnicos, humanos, informacionais e financeiros para a sua elaboração.

Em consulta à Planilha da situação de regularidade dos entes federados brasileiros perante o SNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017)[18], são observados os números de atendimento dos incisos I a V, anteriormente citados, compilados no **Quadro 06** a seguir, considerando, exclusivamente, os então 5.568[19] municípios brasileiros (passíveis de elaboração

[18] Planilha, com utilização expressamente autorizada pela Caixa Econômica Federal para fins da pesquisa. Com parte das informações também disponível em: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (2020).

[19] Como já dito, se esclarece que na Planilha da situação de regularidade dos entes federados brasileiros perante o SNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017) constam identificados 5.563 municípios, faltando a identificação de 1 no Pará, 2 em Santa Catarina, 1 no Rio Grande do Sul e 1 no Mato Grosso do Sul. Sem que tal ausência tenha sido considerada na pesquisa como fonte de potencial distorção, dado que significa 0,09% do universo analisado.

de PLHIS). Isso, já que o item VI refere-se à observância dos parâmetros e diretrizes do próprio objeto da concessão de subsídios no âmbito do SNHIS, o que configuraria uma condição específica (inerente a cada objeto contratual a ser, eventualmente, pleiteado) na garantia de acesso aos recursos da política pública.

Quadro 06 - Situação de atendimento dos Municípios e Estados frente às exigências do SNHIS (2016)

Condições de aplicação dos recursos do FNHIS, de forma descentralizada, por intermédio dos Municípios	Municípios atendentes	Porcentagem municípios atendentes	Municípios não atendentes	Percentual municípios não atendentes
I - constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS	4.567	82,02%	997	17,91%
II - constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares	5.477	98,37%	87	1,56%
III - apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda	2.964	53,23%	2.600	46,70%
IV - firmar termo de adesão ao SNHIS	5.410	97,16%	154	2,77%
V - elaborar relatórios de gestão	806	14,48%	4758	85,45%

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2017 (elaboração da autora)

Observa-se no **Quadro 06**, enquanto padrão, que a grande maioria dos municípios logrou atender às exigências dos itens I, II e IV. Razão pela qual, conclui-se que houve uma alta viabilidade de atendimento a tais requisitos por parte dos entes federados em geral, no caminho de acesso à política pública, visando os objetivos fundamentais de: “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, segundo a premissa de que “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988).

O foco da pesquisa tende a recair, então, sobre os itens III e V, por evidenciarem, fora do padrão, a ausência de atendimento por parcela importante dos municípios brasileiros das exigências de acesso a uma política pública habitacional de potencial interesse por parte dos entes federados. Tal situação abrigou, assim, as reiteradas questões da presente pesquisa quan-

to à hipotética implementação geograficamente desigual dos citados preceitos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ainda examinando a Planilha da situação de regularidade dos entes federados brasileiros perante o SNHIS de 28/07/2017 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017), nota-se que, muito embora apenas 14,48% atenderam ao item V, muitos dos respectivos municípios se encontram em situação de regularidade perante o SNHIS, o que torna essa variável como não determinante para o acesso do ente federado a tal política pública.

Já quanto ao item III, relativo à elaboração do PLHIS, constata-se que nem todo município que atendeu ao item logrou a regularidade perante o SNHIS. Contudo, todo município que não atendeu ao item possui uma situação de irregularidade perante o SNHIS. O que eleva a essencialidade de atendimento de tal variável para fins de acesso dos entes federados à política pública habitacional de interesse social.

Desse modo, o objeto empírico da presente pesquisa recai no atendimento ao item III da Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005), referente à elaboração do PLHIS, face haver sido observado que praticamente pouco mais da metade dos entes federados logrou atender a tal requisito, enquanto que a outra fração fica praticamente fora do acesso à política pública via recursos do SNHIS. Abrindo-se, assim, espaço para a leitura de uma provável ratificação da urbanização desigual do país, passível de análise à luz de variáveis diversas, conforme se verá nos **Capítulos 5** e **6**.

Interessa, de momento, levantar o número de PLHIS elaborados e homologados no Brasil em atendimento ao citado item III, com a finalidade de mapeamento dos entes federados que efetivamente viabilizaram a possibilidade de acesso à política pública.

Assim, inicialmente, foi levantado o quantitativo de PLHIS elaborado e homologado no intervalo de 2005 a 2016, conforme se observa na **Tabela 07** a seguir, onde se observa que dos 2.964 PLHIS elaborados entre 2005 e 2016, 1.996, ou 67,34%, foram elaborados, apenas, entre os anos de 2011 e 2013.

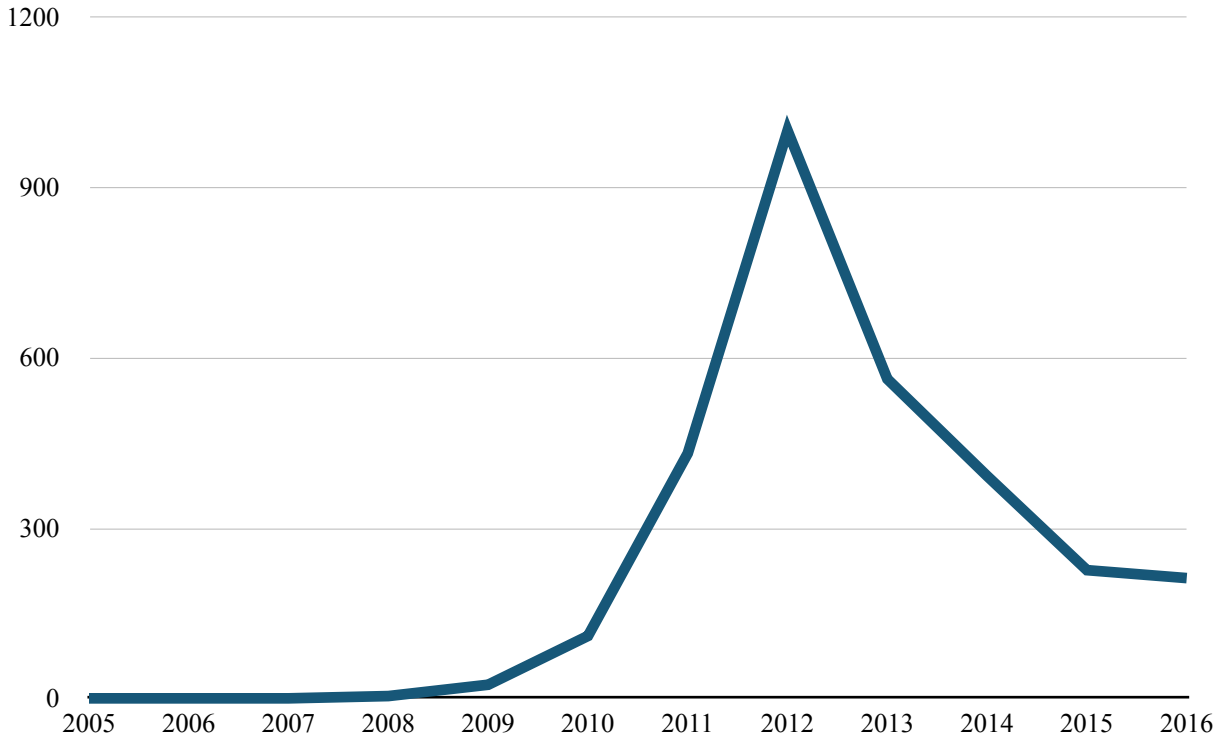
Os dados da **Tabela 07** podem ser também traduzidos através do **Gráfico 01** na sequência, que ilustra a curva de "contágio" (FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016, prefácio) do acesso à política pública mediante elaboração e homologação do PLHIS por parte dos municípios.

Tabela 07 - Brasil - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

Ano após Lei Nº 11.124	Nº de PLHIS apresentados
2005	0
2006	0
2007	0
2008	4
2009	24
2010	110
2011	432
2012	1.001
2013	563
2014	392
2015	226
2016	212
Total	2.964

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Gráfico 01 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS apresentados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

A **Tabela 07** e o **Gráfico 01** suscitam a curiosidade acerca da ausência de efetividade da política pública nos três primeiros anos de sua implementação, seguidos de uma baixa adesão nos três anos seguintes, ou seja, até o sexto ano de publicação da Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005). Chamam a atenção, também, para o pico de acesso à política pública no ano de 2012, que marca o momento de inflexão do acesso à política pública por parte dos entes federados abrangidos. Questões passíveis de respostas no curso da análise das variáveis da pesquisa (à luz de determinantes internos e modelos de difusão).

Os números representados na **Tabela 07** e no **Gráfico 01** levam, então, a indagar como os mesmos estariam distribuídos no território brasileiro, considerando o foco da pesquisa, segundo a hipótese de ratificação de desigualdades regionais históricas entre os entes da federação.

A partir do levantamento quantitativo geral em nível de Brasil, interessa, então, explorar quais entes federados lograram a elaboração de seus respectivos PLHIS, mantendo as opções de acesso às políticas públicas vinculadas ao SNHIS. É o que pode ser visualizado nas **Tabelas 08** a **12**, traduzidas em seguida, em termos totais, no **Gráfico 02**.

Tabela 08 - Região Norte - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Região Norte							
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	Total
2005	-	-	-	-	-	-	-	0
2006	-	-	-	-	-	-	-	0
2007	-	-	-	-	-	-	-	0
2008	-	-	-	-	-	-	-	0
2009	-	-	-	-	-	-	1	1
2010	-	-	-	-	1	-	9	10
2011	11	16	2	3	4	-	25	61
2012	8	2	1	1	24	3	40	79
2013	4	1	-	3	19	2	11	40
2014	1	2	3	-	16	-	3	25
2015	-	-	1	-	10	-	6	17
2016	-	-	-	-	2	-	3	5
Total	24	21	7	7	76	5	98	238

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 09 - Região Nordeste - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Região Nordeste									
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	Total
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
2008	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
2009	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
2010	-	1	-	2	1	2	-	-	1	7
2011	-	-	-	7	1	9	1	-	3	21
2012	4	13	35	24	3	1	1	4	33	118
2013	18	5	64	10	3	4	4	-	20	128
2014	9	16	21	6	91	6	8	6	31	194
2015	5	1	12	11	1	25	6	4	34	99
2016	2	-	5	-	-	1	6	-	10	24
Total	38	36	137	60	101	48	26	15	133	594

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 10 - Região Sudeste - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Região Sudeste				
	MG	ES	RJ	SP	Total
2005	-	-	-	-	0
2006	-	-	-	-	0
2007	-	-	-	-	0
2008	-	-	1	1	2
2009	1	-	-	5	6
2010	8	1	-	21	30
2011	38	1	3	59	101
2012	331	10	7	112	460
2013	55	4	20	69	148
2014	31	8	12	33	84
2015	15	2	9	11	37
2016	123	7	3	24	157
Total	602	33	55	335	1025

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 11 - Região Sul - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Região Sul			
	PR	SC	RS	Total
2005	-	-	-	0
2006	-	-	-	0
2007	-	-	-	0
2008	-	-	-	0
2009	1	3	12	16
2010	21	22	16	59
2011	30	65	111	206
2012	71	42	75	188
2013	69	39	59	167
2014	27	27	12	66
2015	22	15	16	53
2016	11	1	4	16
Total	252	214	305	771

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 12 - Região Centro-Oeste - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Região Centro-Oeste			
	MS	MT	GO	Total
2005	-	-	-	0
2006	-	-	-	0
2007	-	-	-	0
2008	-	-	-	0
2009	-	-	-	0
2010	1	3	-	4
2011	14	21	8	43
2012	24	84	48	156
2013	8	15	59	82
2014	6	6	9	21
2015	1	3	17	21
2016	-	1	8	9
Total	54	133	149	336

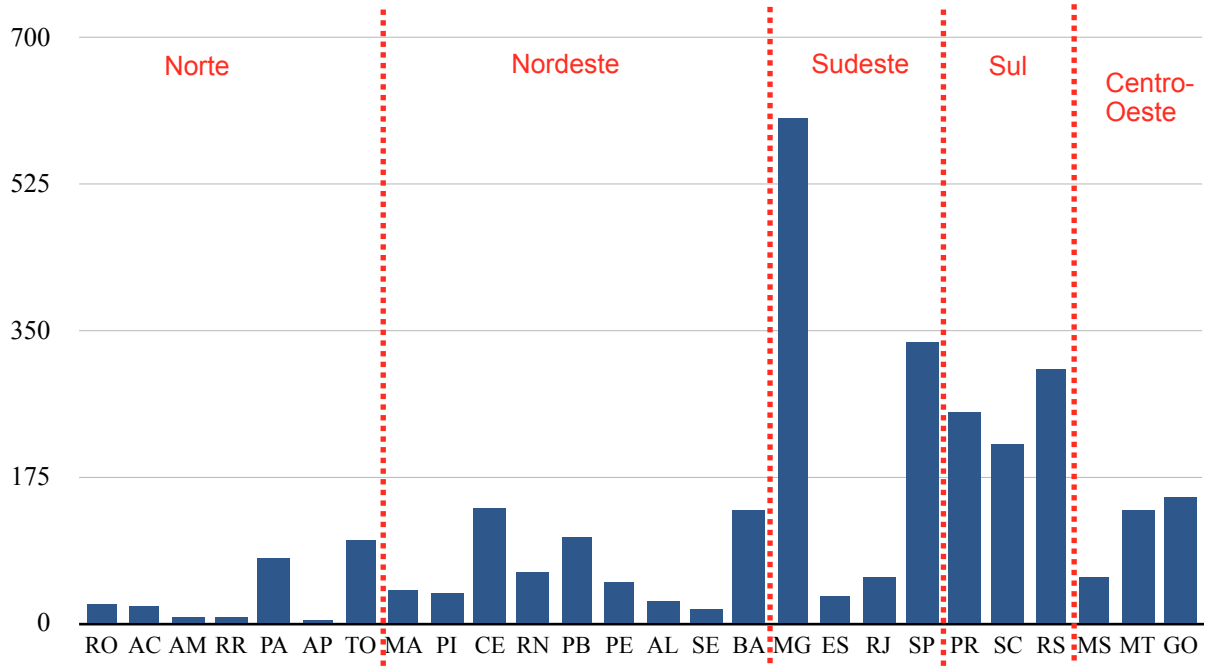
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 13 - Brasil - Número de PLHIS apresentados anualmente (2005 a 2016)

	Brasil					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2005	-	-	-	-	-	0
2006	-	-	-	-	-	0
2007	-	-	-	-	-	0
2008	-	2	2	-	-	4
2009	1	1	6	16	-	24
2010	10	7	30	59	4	110
2011	61	21	101	206	43	432
2012	79	118	460	188	156	1001
2013	40	128	148	167	82	565
2014	25	194	84	66	21	390
2015	17	99	37	53	21	227
2016	5	24	157	16	9	211
Total	238	594	1025	771	336	2964
Percentual	8,03%	20,04%	34,58%	26,01%	11,34%	100%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Gráfico 02 - Brasil - Número de PLHIS apresentados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

À semelhança do que ocorre na **Tabela 07**, a maior incidência de PLHIS apresentados por Região (**Tabelas 08** a **13**) transcorre entre os anos de 2011 e 2013, atendendo aos seguin-

tes percentuais: 75,63% para o Norte, 44,95% para o Nordeste, 69,17% para o Sudeste, 72,76% para o Sul e 83,63% para o Centro-Oeste. Nota-se, então, que o Nordeste atrasa o seu maior volume de PLHIS homologados para o intervalo entre os anos de 2012 a 2014, no qual são apresentados 74,07% dos PLHIS.

É importante observar, ainda, que, tal qual ocorre no caso brasileiro (**Tabela 13**), o pico da "curva de contágio" ocorre em 2012 para os Estados das Regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, enquanto que, para o Nordeste, ocorre, tardiamente, em 2014. Já para o Sul, o mesmo é antecipado para 2011. Prenunciam-se, assim, distintas aptidões regionais diante da velocidade de acesso à política pública em análise, em consonância com a leitura de uma urbanização desigual do país.

Ademais, tomando-se por base as **Tabelas 08** a **13** e o **Gráfico 02**, é possível observar o alto número de PLHIS homologados nos Estados de Minas Gerais (602) e São Paulo (335) no Sudeste, e no Rio Grande do Sul (305), Paraná (252) e Santa Catarina (214) no Sul. Ao tempo que chama a atenção a pequena representatividade de PLHIS apresentados nos Estados de Amapá (5), Amazonas (7), Roraima (7), Acre (21) e Rondônia (24) no Norte, e de Sergipe (15) no Nordeste. Os dados refletem, também, a concentração de acesso à política pública em Estados do Sudeste (1025) e do Sul (771) e a sua dispersão em Estados do Norte (238) e do Centro-Oeste (336), em alinhamento com o apontamento de desigualdades geográficas estruturantes na história do país, discorridas ao longo da breve trajetória territorial brasileira.

Obviamente, seria pouco prudente não registrar a ressalva da importância de relacionar também o número de PLHIS homologados por Estado, com o número de municípios por Estado, já que essa proporcionalidade pode variar de acordo com Estados com maior ou menor número de municípios. Pois, coincidentemente, o Estado de Minas Gerais é o Estado com o maior número de municípios do Brasil (com 853) e maior número de PLHIS elaborados (602), numa proporção de 70,57%. Praticamente a mesma proporção que a do Tocantins, que, com 139 municípios, apresentou 98 PLHIS, por exemplo.

Destarte, as **Tabelas 14** a **19**, traduzidas no **Gráfico 03**, relacionam o número de PLHIS ao número de municípios[20] por Estado e por Região, destacando a proporção de acesso à política pública por cada um dos 26 Estados da Federação, com os subtotais por Região.

---

[20] Nesse caso, se mantém a exclusão de 1 no Pará, 2 em Santa Catarina, 1 no Rio Grande do Sul e 1 no Mato Grosso do Sul, de forma a manter a coerência relativa ao número de municípios mapeados na Planilha da situação de regularidade perante o SNHIS de 28/07/2017, utilizada como base da pesquisa.

Tabela 14 - Região Norte - Proporção de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Região Norte							
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	Total
PLHIS	24	21	7	7	76	5	98	238
Municípios	52	22	62	15	143	16	139	449
Percentual	46,15%	95,45%	11,29%	46,67%	53,15%	31,25%	70,50%	53,01%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 15 - Região Nordeste - Proporção de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Região Nordeste									
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	Total
PLHIS	38	36	137	60	101	48	26	15	133	594
Municípios	217	224	184	167	223	184	102	75	417	1793
Percentual	17,51%	16,07%	74,46%	35,93%	45,29%	26,09%	25,49%	20,00%	31,89%	33,13%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 16 - Região Sudeste - Proporção de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Região Sudeste				
	MG	ES	RJ	SP	Total
PLHIS	602	33	55	335	1025
Municípios	853	78	92	645	1668
Percentual	70,57%	42,31%	59,78%	51,94%	61,45%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 17 - Região Sul - Proporção de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Região Sul			
	PR	SC	RS	Total
PLHIS	252	214	305	771
Municípios	399	293	496	1188
Percentual	63,16%	73,04%	61,49%	64,90%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 18 - Região Centro-Oeste - Proporção de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Região Centro-Oeste			
	MS	MT	GO	Total
PLHIS	54	133	149	336
Municípios	78	141	246	465
Percentual	69,23%	94,33%	60,57%	72,26%

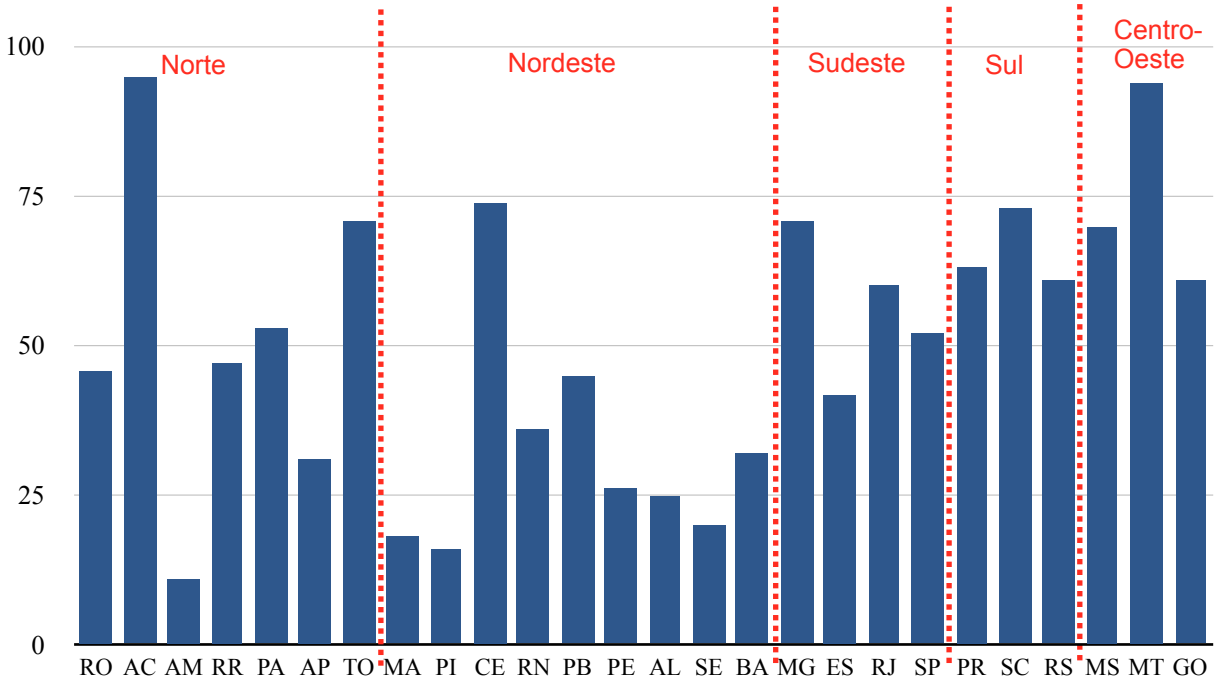
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 19 - Brasil - Proporção do número de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)

	Brasil					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
PLHIS	238	594	1025	771	336	2964
Municípios	449	1793	1668	1188	465	5563
Percentual	53,01%	33,13%	61,45%	64,90%	72,26%	53,28%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Gráfico 03 - Brasil - Proporção do número de PLHIS por Estado da Federação (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

À luz do **Gráfico 03**, é possível ler o achatamento da disparidade de índices por Estados brasileiros comparativamente ao **Gráfico 02**. Como pode ser observado nas **Tabelas 14** a

19, um maior número proporcional de elaboração e homologação de PLHIS registra-se pulverizado nas Regiões Norte, Sudeste e Nordeste. Mais precisamente, nos Estados do Acre (95,45%) e de Mato Grosso (94,33%), com empate de Estados, na casa dos 70%, englobando: Ceará (74,46%), Santa Catarina (73,04%), Tocantins (70,50%) e Minas Gerais (70,57%). Já os menores números, observados nos Estados de Amazonas (11,29%), Piauí (16,07%), Maranhão (17,51%), Sergipe (20,00%), Alagoas (25,49%) e Pernambuco (26,09%), persistiram, definitivamente, concentrados em Estados das Regiões Norte e Nordeste.

Chama a atenção, no panorama geral, o fato da Região Nordeste apresentar apenas 33,13% de municípios com PLHIS elaborados (único índice abaixo da média do país, de 53,28%), quando a Região Centro-Oeste ostenta um percentual de 72,26%. Entre estes extremos, há uma gradação ascendente, passando pelas Regiões Norte (53,01%), Sudeste (61,45%) e Sul (64,90%), o que, por sua vez, não surpreende diante da trajetória da urbanização desigual do território brasileiro, como visto no **Capítulo 3**.

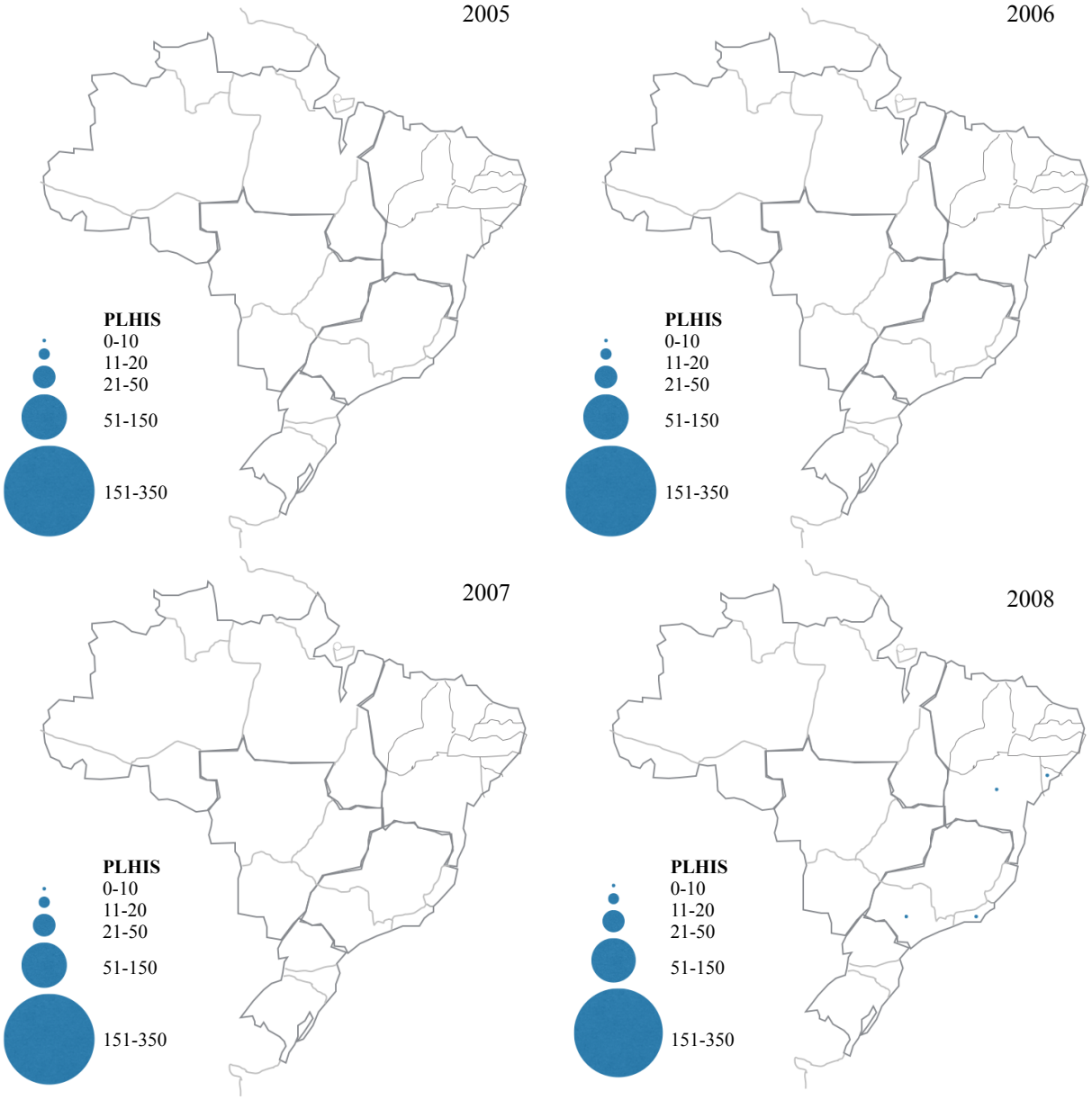
Isso, considerando que a comparação entre Estados com 605, 335 ou 305 PLHIS apresentados (Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina, respectivamente) aponta para um maior número de pontos "luminosos" concentrados em determinadas regiões da base territorial brasileira. Quanto a outras áreas "opacas" do mapa, embora em maior dimensão territorial, apresentam números de 5 a 7 PLHIS efetivados por Estado (a exemplo de Amapá, Amazonas ou Roraima).

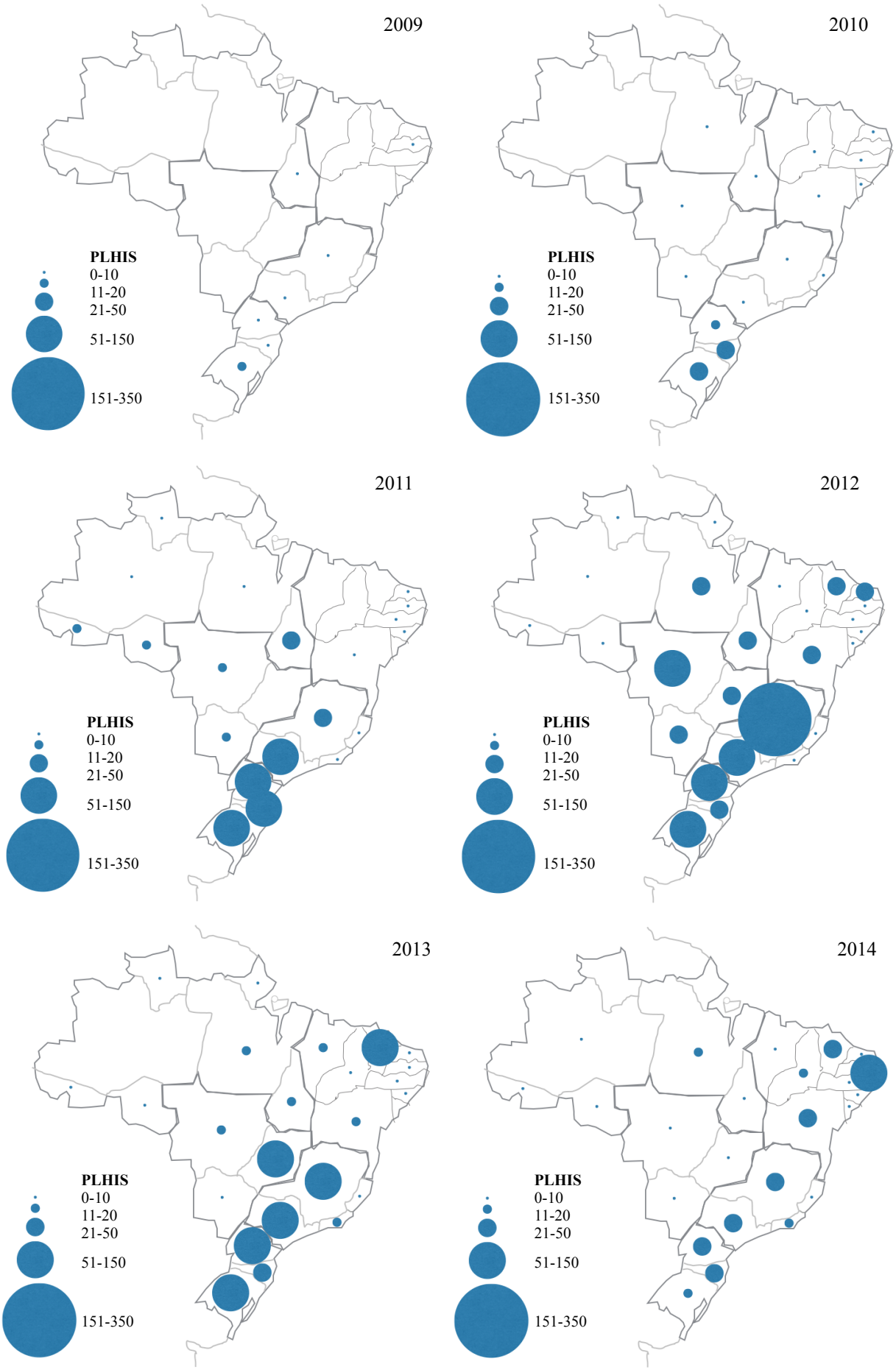
Ao viabilizarem um contraponto comparativo entre pontos "luminosos" e "opacos" do território entre Estados com distinto números de municípios, cujos padrões de acesso à política pública objetiva-se analisar, os valores percentuais constantes nas **Tabelas 14** a **19** e **Gráfico 03** foram, então, tomados como balizamento referencial para fins de análise de determinantes internos e modelos de difusão, como será desenvolvido nos **Capítulos 5** e **6**.

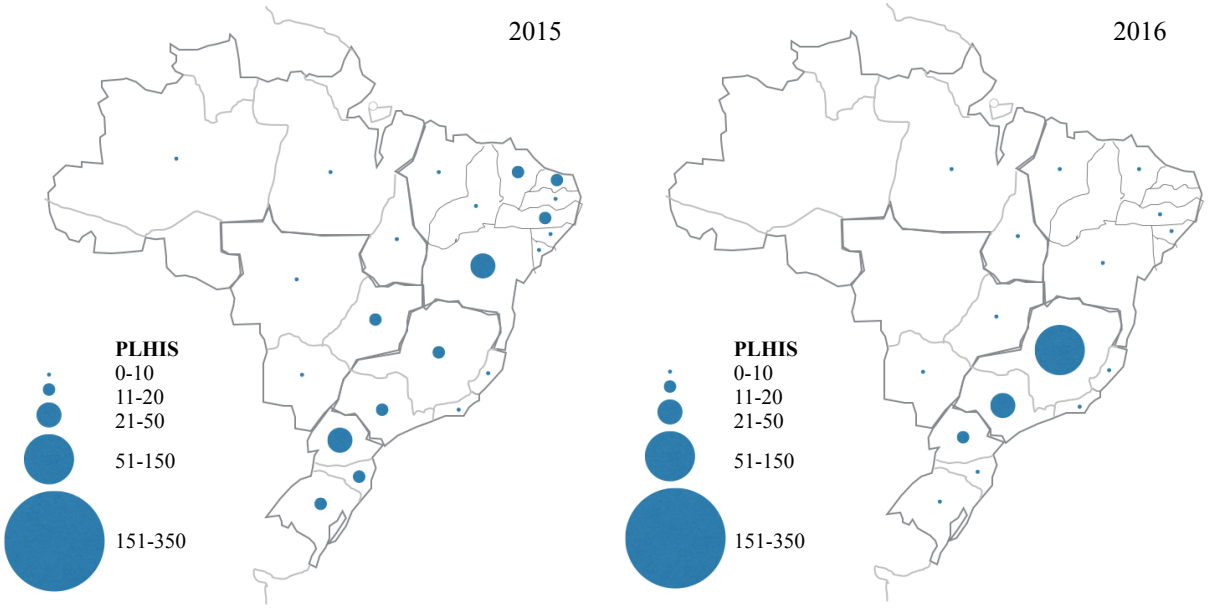
Mas antes disso, pareceu oportuno mapear quando os entes federados, a depender de sua localização no território, foram aderindo a tal política pública, ainda em termos absolutos, segundo os preceitos do modelo de "*Event History Analysis*" (BERRY, BERRY, 2007, p. 243-244). E, como já dito, ao se tratar de um amplo universo de 5.568 municípios, adotou-se como método de análise o agrupamento dos municípios de acordo com os 26 Estados. O que não exclui a pertinência de um desdobramento posterior da pesquisa para averiguar as variáveis de acesso à política pública entre os municípios de um mesmo Estado, por exemplo.

Então, considerando a dimensão iminentemente físico-territorial imbuída no ato de "mapear", entendeu-se como fundamentalmente ilustrativa a transposição, nesse momento, dados presentes nas **Tabelas 08** a **13** sobre a base territorial brasileira, mediante gráficos que levam em conta a elaboração e a homologação dos diversos PLHIS, por ordem de efetivação. Não sendo necessário, por ora, o emprego dos fatores de escala identificados nas **Tabelas 01** a **06**. É o que buscou-se concretizar, inicialmente, por meio do conjunto de perfis do mapa brasileiro, que compõe a **Figura 14**.

Figura 14 - Brasil - Distribuição territorial do número de PLHIS por Estado (2005 a 2016)




2009
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350
2010
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350
2011
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350
2012
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350
2013
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350
2014
PLHIS
0-10
11-20
21-50
51-150
151-350



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Deixa-se claro, nesse momento, o movimento eventualmente desconcertante, mas proposital, de disponibilização dos três primeiros perfis de mapas da **Figura 14** sem dados de efetiva elaboração e homologação de PLHIS, de modo a manter patente, como nos demais gráficos da pesquisa, o vácuo de acesso à política pública nos três primeiros anos após sua estruturação por meio da Lei nº 11.124 (BRASIl, 2005). Pois o incômodo dos gráficos inicialmente vazios referentes aos primeiros anos da política pública habitacional não deve ser maior que aquele sentido pela população que anseia por sua implementação.

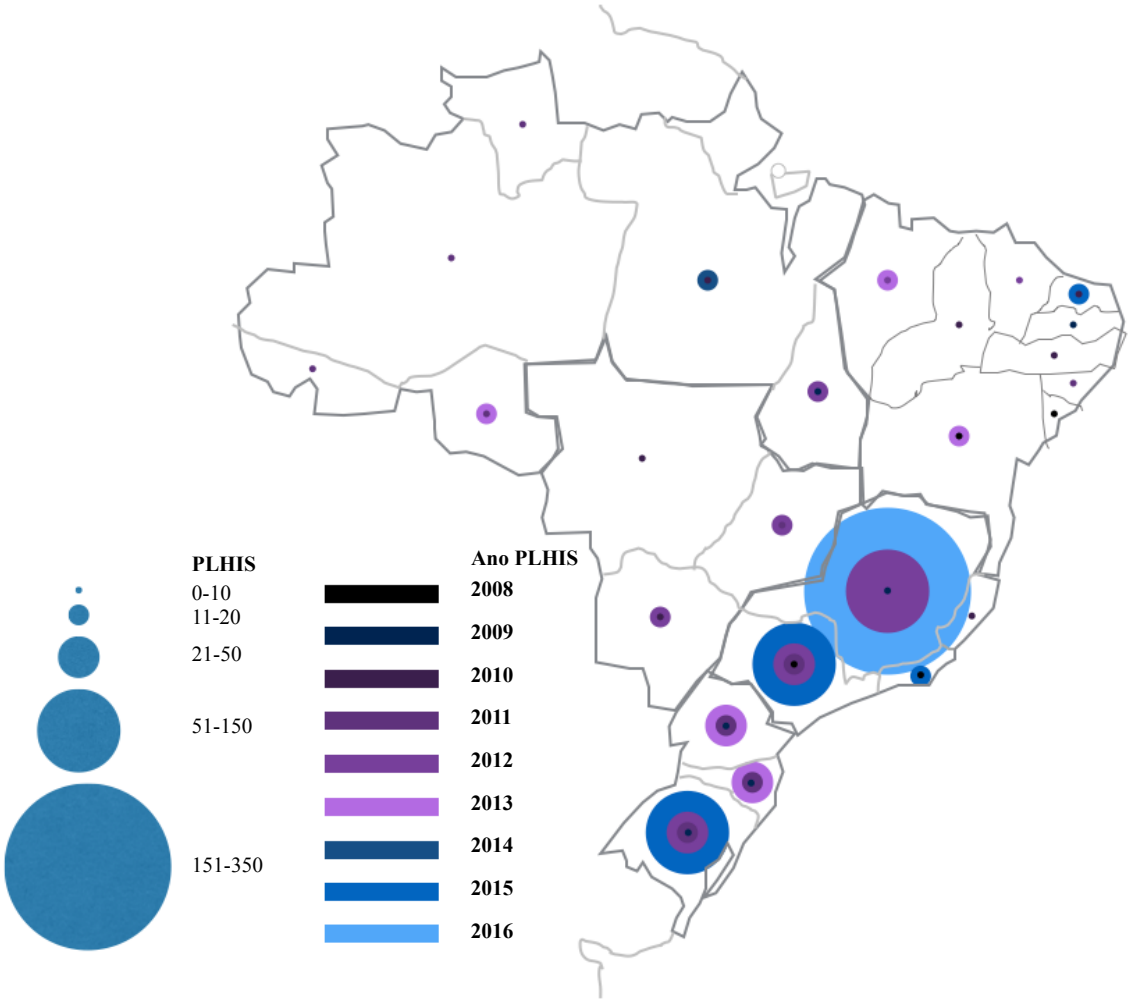
A **Figura 14** permite evidenciar, ao longo do mapeamento da elaboração dos PLHIS municipais, o padrão da pujante concentração geográfica de acesso à política pública objeto da análise até 2012, sobretudo no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, em comparação com as demais regiões brasileiras. O gráfico permite destacar, ademais, o padrão de dispersão encontrado na elaboração do PLHIS nas regiões Norte e Nordeste, que abrangem Estados com números pouco expressivos no acesso à política pública.

Assim como na **Tabela 07** e no **Gráfico 01**, fica também evidente na **Figura 14** como de 2013 em diante a "curva de contágio" entra em declínio até o final do período da investigação (2016). Porém, aqui, é possível visualizar que a partir esse marco é quando alguns Estados do Nordeste aumentam a apresentação do PLHIS. Denota-se, assim, um retardo quanto à "curva de contágio" despontada pelos números de PLHIS elaborados no Sul, no Sudestes e no

Centro-Oeste, que, por sua expressividade, define, como locomotiva, a curva de contágio geral do país, representada no **Gráfico 01**.

É possível, ainda, a construção de novo perfil de mapa brasileiro, consolidando o acumulado obtido ao longo dos anos, que culmina no total de PLHIS elaborado por município para cada um dos 26 Estado brasileiros até 2016, conforme dados consolidados nas últimas linhas das **Tabelas 08** a **12** e no total constante na **Tabela 13**. É o que se vê na **Figura 15** a seguir.

Figura 15 - Brasil - Distribuição territorial do número de PLHIS por Estado (2005 a 2016)

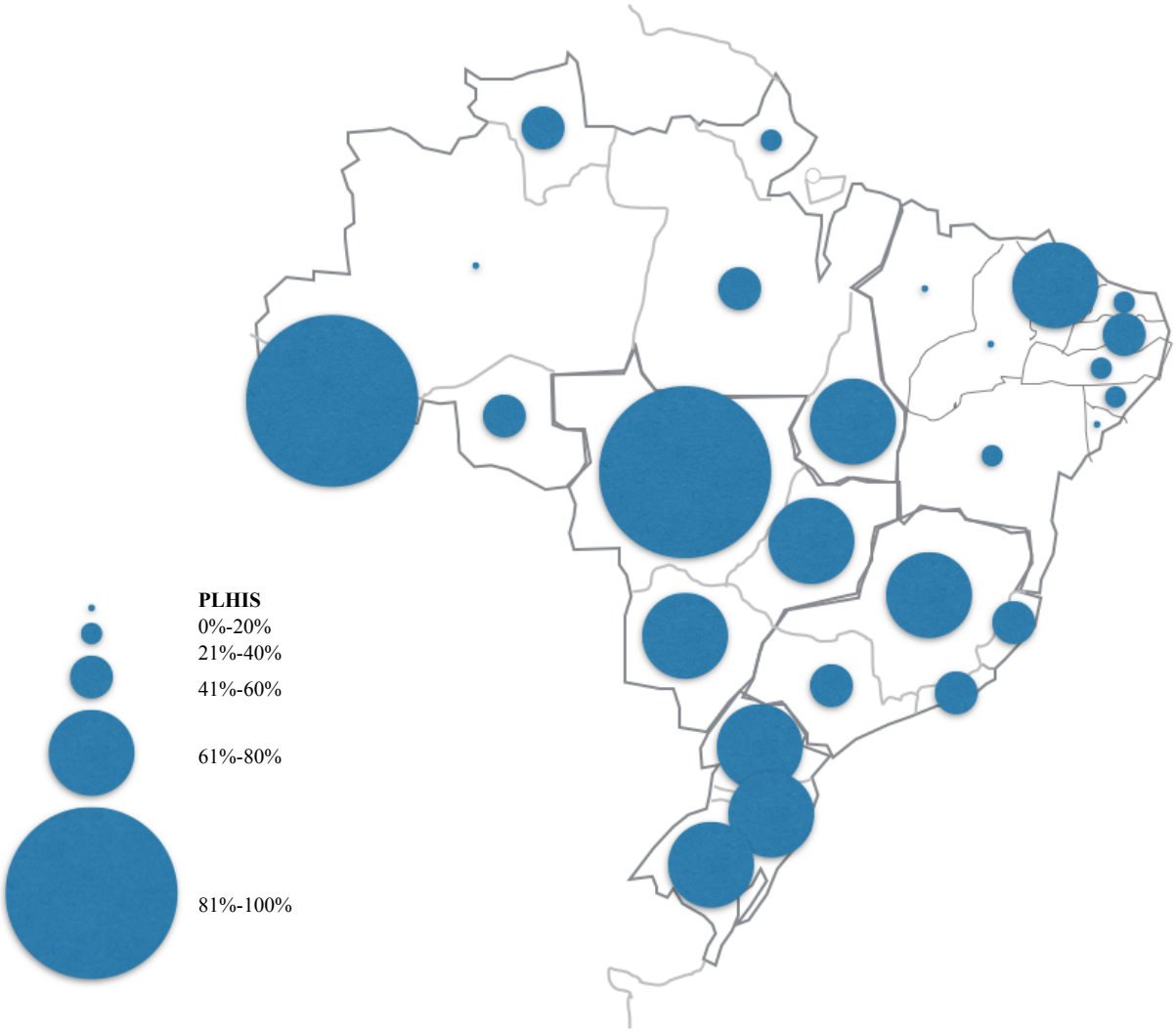


Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

À exemplo do que se observa no **Gráfico 02**, na **Figura 15** se lê que os Estados das regiões Sudeste e Sul despontam como os campeões de número de PLHIS elaborados paulatinamente (de 2012 a 2016) para os seu" municípios. Assim, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste acumulam os menores quantitativos de PLHIS elaborados para os seus municípios.

Porém, como há números distintos de municípios por Estado, torna-se devida a leitura da **Figura 16** adiante, relativamente ao percentual de PLHIS elaborado por município para cada um dos 26 Estados brasileiros até o ano de 2016, em função do seu número de entes federados, conforme dados das **Tabelas 14 a 19**.

Figura 16 - Brasil - Distribuição territorial do percentual de PLHIS por Estado (2005 a 2016)



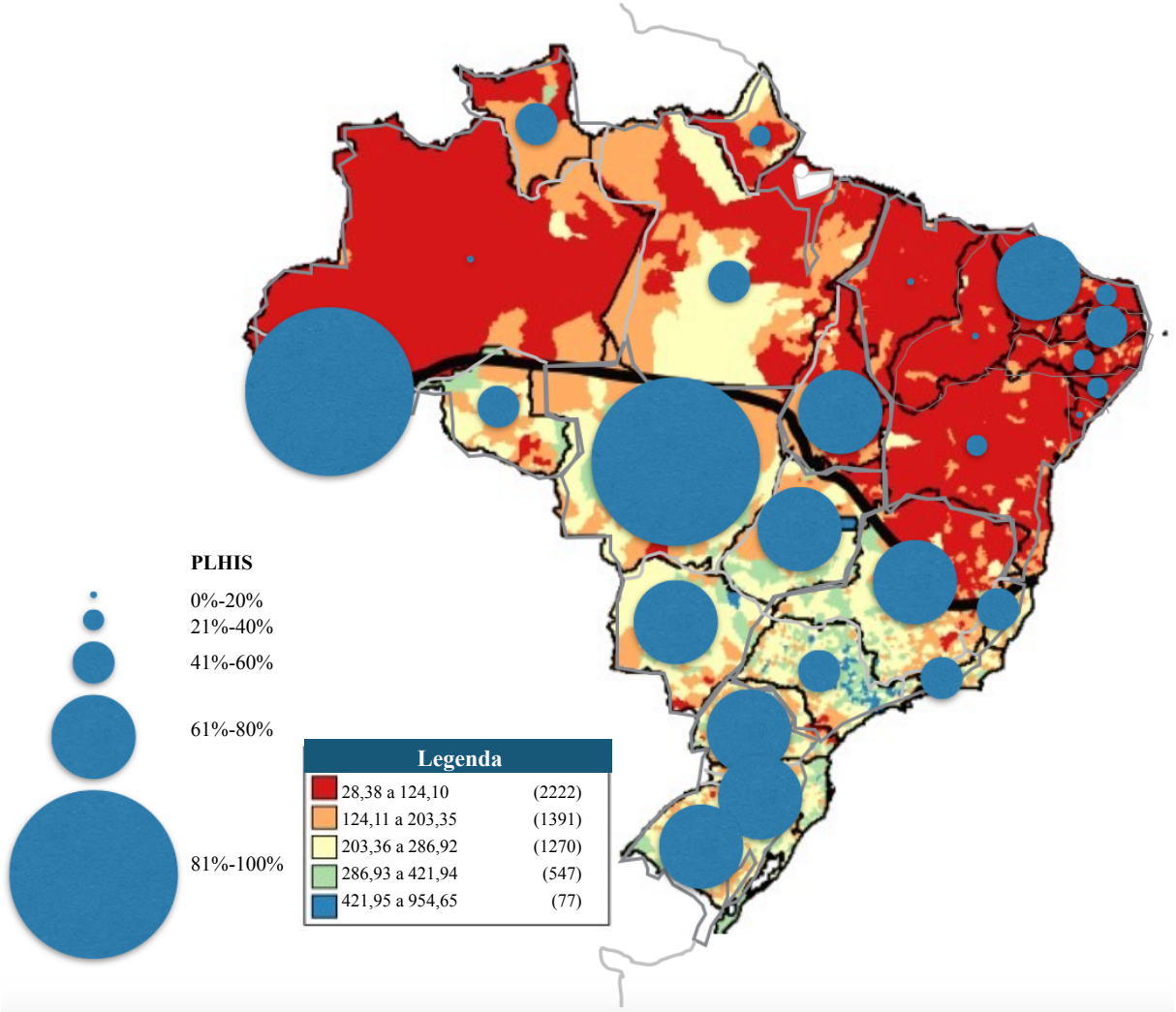
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Na **Figura 16**, tem-se, então, um mapa síntese que tornaria possível comparar a efetividade entre cada um dos Estados no acesso à política pública, tomando por base a proporção de PLHIS elaborados em razão do número de municípios existentes por Estado. Diferentemente da **Figura 15**, esse mapa dialoga com o **Gráfico 03**, no qual se observa uma maior equalização dos extremos. Nesse caso, maiores proporções de acesso à política pública mediante elaboração do PLHIS são detectadas nos Estados das Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudes-

te. Já os menores valores são localizados nos Estados do Norte e do Nordeste, porém com algumas exceções, como é o caso do Acre e do Tocantins, no Norte, e do Ceará, no Nordeste.

Assim, a tradução do acesso à política pública do SNHIS, de 2005 a 2016, sobre o mapa brasileiro (**Figura 16**) traz semelhanças com a leitura de indicadores diversos de aproximação a um cenário de disparidades regionais traduzidas em mapas das vésperas de implementação da política pública em investigação (**Figuras 10** a **12**). É o que pode ser exemplificado na sobreposição da **Figura 17** adiante.

Figura 17 - Brasil - Sobreposição da distribuição territorial do percentual de PLHIS por Estado (2005 a 2016), sobre Mapa da renda per capita brasileira (2000)



Fonte: BACELAR, 2012; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Note-se, na **Figura 17**, contendo sobreposição da **Figura 16** sobre a **Figura 11**, por exemplo, a validade de um linha separando, grosso modo, realidades extremas seccionadas

entre as Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, de um lado, e Norte e Nordeste, de outro. Não obstante, aqui, já sobressaem-se, ali onde em 2000 existiam as menores rendas per capita, os indicadores levantados nas **Tabelas 14** a **19** dos Estados do Acre (95,45%) e do Tocantins (70,50%), na Região Norte, e do Ceará (74,46%), no Nordeste, com altos indicadores de acesso ao SNHIS. Outros Estados lhes seguem com valores medianos, como: Rondônia (46,15%), Roraima (46,67%) e Pará (53,15%), na Região Norte, e Paraíba (45,29%), na Região Nordeste. Infelizmente, há ainda números muito baixos de acesso à política pública em Estados do Amazonas (11,29%) e do Amapá (31,25%), no Norte, e de Maranhão (17,51%), Piauí (16,07%), Rio Grande do Norte (35,93%), Pernambuco (26,09%), Alagoas (25,49%), Sergipe (20,00%) e Bahia (31,89%), no Nordeste.

Assim, apesar de vislumbrado avanço positivo de indicadores (no que concerne ao acesso ao SNHIS) em Estados onde em 2000 se concentravam os piores indicadores de renda *per capita*, por exemplo - nos moldes dos avanços também observados na **Figura 13**, quanto ao IDHM -, ainda impera a importância de avanço dos menores indicadores de acesso à política pública em Estados do Norte e do Nordeste.

Pois, se por um lado, os mapas confirmam uma tendência à concentração de acesso à política pública ali onde se consolidam, como visto no Subcapítulo 3.2, o eixo de desenvolvimento econômico e social dos Estados brasileiros do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste (PRADO JR., 2012; DEÁK, SCHIFFER org., 2015), também teriam o potencial de refletir a perpetuação dessa tendência. Isso, face a efetivação do acesso a tal política pública, mediante elaboração do PLHIS, oferecer um importante impacto no acesso a demais linhas financeiras no âmbito do SNHIS, espelhando a manutenção de uma distribuição regionalmente díspar de recursos de uma política pública habitacional para os entes federados como um todo, ou urbanização desigual (SANTOS, 2018).

Fato este, que, não invalidaria o caráter originalmente abrangente de distribuição das condições de acesso à política inauguradas com a Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005), no bojo dos objetivos fundamentais de: “reduzir as desigualdades sociais e regionais”, segundo a premissa de que “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988). A não ser se levado em conta o enquadramento de acesso à política pública em função do critério do número de habitantes dos municípios contemplados.

Mas talvez sugira que, apesar do caráter abrangente da política pública, questões intrínsecas às condições de cada ente federado, ou determinantes internos, devem ser analisadas, buscando as variáveis que importam nas condições de efetivo acesso a tais políticas públicas. E, nesse ímpeto, modelos de difusão também podem ajudar a compreender as condições extrínsecas ao município para fins do referido acesso.

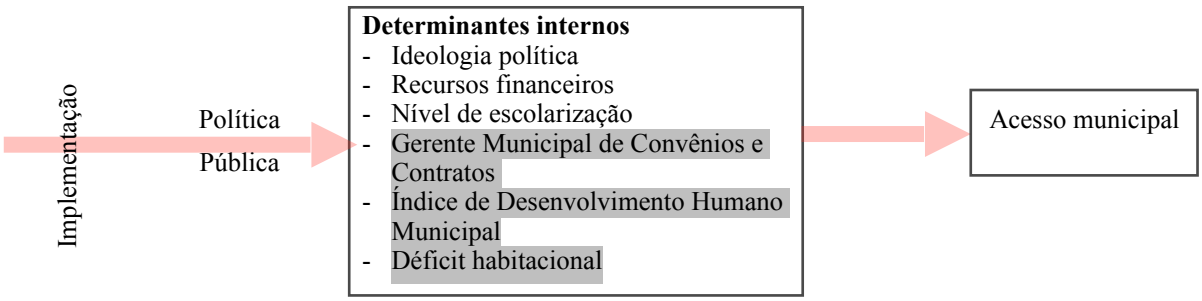
Em que medida, eventualmente, tais variáveis importam para o acesso à política pública é o que será explorado nos **Capítulos 5** e **6** a seguir, na expectativa de elucidar chaves de enfrentamento às disparidades regionais que ainda perseveram no território brasileiro.

5 DETERMINANTES INTERNOS NO ACESSO AO SNHIS

No capítulo anterior, foram apresentados, nas **Figura 14** a **16,** mapas brasileiros que ilustram, em termos absolutos e percentuais, a intensidade de PLHIS homologados por parte dos municípios brasileiros (de 2005 a 2016), viabilizando, assim, o acesso à política pública habitacional vinculada ao SNHIS no âmbito dos 26 Estados da Federação.

No momento, interessa analisar aspectos inerentes à difusão da referida política pública (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011), verificando a influência de determinantes internos para o seu "contágio" por parte dos entes da federação brasileira, conforme sistematizados no recorte da **Figura 05**, nos termos da **Figura 18** a seguir, cuja marcação em cinza explicita as novas categorias analíticas propostas na presente investigação.

Figura 18 - Determinantes internos: esquema analítico da política pública



Fonte: elaboração da autora

Tais determinantes internos apresentados na **Figura 18** serão em seguida investigados nos termos da influência que poderiam levar os entes federados brasileiros a apresentarem e homologarem o respectivo PLHIS, viabilizando o acesso à política pública habitacional no âmbito dos recursos do SNHIS.

5.1 IDEOLOGIA POLÍTICA

O primeiro determinante interno objeto de análise refere-se ao efeito ideológico na disposição de adoção de políticas públicas (SUGYIAMA, 2011, FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016). Nesse caminho, BUTLER et al. (2015), por exemplo, abordam experiências de municípios americanos, concluindo que há uma relativa indisposição de aprendizado entre

políticos e experiências oriundas de ideologias alheias e que tal indisposição pode ser superada por meio do aprendizado entre governos dos efeitos de sucesso das políticas públicas, inclusive quando da adoção por correligionários em outras localidades.

O experimento foi baseado em disponibilizar vinhetas *online* sobre políticas públicas adotadas em outras municipalidades e questionar gestores públicos se havia o interesse de aprender sobre elas. Observou-se, em primeiro lugar, uma correlação sobre a predisposição em aprender considerando a ideologia partidária (enquanto determinante interno), concluindo-se que políticos liberais americanos demonstravam o dobro o interesse em aprender relativamente aos conservadores. Em seguida, mudando a abordagem da vinheta (para modelo de difusão), constatou-se que o sucesso da política também tinha impacto considerável na disposição dos gestores em aprender sobre ela (BUTLER et al., 2015, p. 2).

No âmbito de análise de determinantes internos, será que no caso estudado o espectro ideológico tornou alguns entes federados mais suscetíveis à "inovação" (BERRY, BERRY, 2007, p. 223) da política pública em evidência?

Inicialmente, coube mapear a ideologia política dos prefeitos no ano de apresentação do PLHIS pelo respectivo município, visando relacionar uma eventual predisposição dos atores, ou público-alvo, na adoção da política pública em questão, quanto ao espectro ideológico. Mais adiante, no **Capítulo 6** (relativo aos modelos de difusão), será analisada uma possível propensão no acesso à política pública por parte de gestores municipais (cada qual com seu espectro ideológico), tomando por referência o partido político de distribuição da política pública em âmbito federal. Nesse segundo caso, dos então presidentes do Brasil: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (ambos do Partido dos Trabalhadores - PT).

De forma pragmática, adotou-se a estratégia de não mapeamento da ideologia de todos os 5.563 municípios da Planilha da situação de regularidade municipal perante o SNHIS (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017). Nem do universo dos municípios que, a cada ano entre 2005 e 2016, foram efetivando a homologação do PLHIS, ou seja, 2.964. A estratégia adotada, considerando o atendimento aos objetivos da pesquisa, foi a de focar em um número tangível de levantamento de dados, englobando apenas o universo dos entes federados lidos como "inovadores", tal qual chave metodológica representada na **Figura 04**. Nesse caso, foram considerados 2,5% dos 2.964 entes federados adotantes, chegando-se a um número de 74 entes federados tidos como inovadores. Sendo este o universo para o qual a ideologia política

foi mapeada no **Quadro 07**, como amostragem representativa de inovação no acesso à política pública dos entes federados brasileiros.

Quadro 07 - Brasil - Ideologia por prefeitos municipais em cuja gestão foi homologado o PLHIS

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	Partido	Ideologia
Tobias Barreto	SE	03/01/08	Marly Barreto	PSDB	Centro
Salvador	BA	29/04/08	João Henrique	PMDB	Centro
Santo André	SP	12/05/08	João Avamileno	PT	Esquerda
Rio das Ostras	RJ	25/11/08	Carlos Balthazar	PMDB	Centro
Alcantil	PB	08/05/09	José Milton	PMDB	Centro
Novo Alegre	TO	16/06/09	Wilson Souza	PSDB	Centro
Mogi das Cruzes	SP	09/09/09	Marco Bertaiolli	DEM	Centro
Alvorada	RS	15/09/09	João Carlos Brum	PTB	Direita
Bagé	RS	15/09/09	Luis Eduardo Colombo dos Santos	PT	Esquerda
Esteio	RS	15/09/09	Gilmar Antônio Rinaldi	PT	Esquerda
Itamogi	MG	24/09/09	Janoario Arantes	DEM	Centro
Araraquara	SP	16/11/09	Marcelo Barbieri	PMDB	Centro
Água Doce	SC	17/11/09	Nelci Bortolini	PP	Direita
Frederico Westphalen	RS	19/11/09	José Alberto Panosso	PMDB	Centro
Nonoai	RS	19/11/09	João Vianei Rubin	PP	Direita
Vista Gaúcha	RS	19/11/09	Claudemir José Locatelli	PMDB	Centro
Nova Palma	RS	20/11/09	Elder Grandene	PDT	Esquerda
Candelária	RS	26/11/09	Lauro Mainardi	PMDB	Centro
Atibaia	SP	01/12/09	José Bernardo Deng	PV	Esquerda
Montenegro	RS	01/12/09	Percival de Oliveira	PMDB	Centro
Santo Anastácio	SP	21/12/09	Roberto Volpe	PMDB	Centro
Curitiba	PR	21/12/09	Carlos Richa	PSDB	Centro
Ivorá	RS	22/12/09	José Marin	PT	Esquerda
Santa Helena	SC	28/12/09	Gilberto Giordano	PMDB	Centro
Estrela	RS	28/12/09	Celso Brönstrup	PPS	Centro
Canela	RS	30/12/09	Constantino Orsolin	PMDB	Centro
Porto Feliz	SP	31/12/09	Claudio Maffei	PT	Esquerda
Itá	SC	31/12/09	Egido Luiz Gritti	PP	Direita
Miracema do Tocantins	TO	21/01/10	Junior Evangelista	PSDB	Centro
Alfredo Wagner	SC	21/01/10	Nivaldo Wessler	DEM	Centro
Campina Verde	MG	25/01/10	Reinaldo Assunção Tannus	PP	Direita
Araçariguama	SP	01/02/10	Roque da Reflet	PSDB	Centro
Canoinhas	SC	04/02/10	Leoberto Weinert	PMDB	Centro
Balneário Piçarras	SC	04/02/10	Umberto Teixeira	PP	Direita
Timbó Grande	SC	04/02/10	Valdir Cardoso	PSDB	Centro
Lajeado	RS	04/02/10	Carmen Cardoso	PP	Direita

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	Partido	Ideologia
Ângulo	PR	10/02/10	Erivaldo Lourenço da Silva	PMDB	Centro
São Jorge do Patrocínio	PR	10/02/10	Cláudio Aparecido Alves Palozi	PDT	Esquerda
Santa Cruz do Sul	RS	18/02/10	José Wenzel	PTB	Direita
Taquara	RS	18/02/10	Délcio Hugentobler	PDT	Esquerda
Encruzilhada do Sul	RS	19/02/10	Artigas Silveira	PP	Direita
Planalto	RS	23/02/10	Antônio Scaravonatto	PP	Direita
São Paulo das Missões	RS	23/02/10	Valmir Thume	PSDB	Centro
Garibaldi	RS	24/02/10	Cirano Cisilotto	PT	Esquerda
Tiradentes do Sul	RS	24/02/10	Professor João	PT	Esquerda
Três de Maio	RS	02/03/10	Olívio José Casali	PP	Direita
Penha	SC	03/03/10	Evandro Navegantes	PSDB	Centro
Altônia	PR	17/03/10	Pedrinho da Mata	PP	Direita
Sarandi	PR	18/03/10	Milton Martini	PP	Direita
Ouro Verde do Oeste	PR	19/03/10	Cleunice Alves	PP	Direita
Picada Café	RS	19/03/10	Luciano Klein	PTB	Direita
Juiz de Fora	MG	23/03/10	Custódio Mattos	PSDB	Centro
Sidrolândia	MS	31/03/10	Daltro Fiuza	PMDB	Centro
Águas de Lindóia	SP	14/04/10	Martinho	PSDB	Centro
Boituva	SP	14/04/10	Professora Assunta	DEM	Centro
Monte Castelo	SC	19/04/10	Aldomir Roskamp	PMDB	Centro
Lagoa Vermelha	RS	03/05/10	Getúlio Cerioli	PDT	Esquerda
Piracaia	SP	04/05/10	Fabiane Santiago	PV	Esquerda
Campo Largo	PR	19/05/10	Edson Basso	PMDB	Centro
Florestópolis	PR	28/05/10	Nicinho	DEM	Centro
Braço do Norte	SC	08/06/10	Ademir Schmoeller	PP	Direita
Goianinha	RN	17/06/10	Júnior Rocha	PMN	Esquerda
Angatuba	SP	23/07/10	Carlos Turelli	PSDB	Centro
Vitória	ES	28/07/10	João Coser	PT	Esquerda
Itaberá	SP	11/08/10	Prof. Wartão	DEM	Centro
Matão	SP	27/08/10	Adauto	PT	Esquerda
Bonito de Santa Fé	PB	31/08/10	Alderi Caju	PMDB	Centro
Entre-Ijuís	RS	05/10/10	Menehine	PMDB	Centro
Cana Verde	MG	13/10/10	Carlinhos	PSDB	Centro
São Sebastião do Tocantins	TO	22/10/10	Claudiney	PT	Esquerda
Garopaba	SC	03/11/10	Luiz Nestor	PMDB	Centro
Bento Gonçalves	RS	04/11/10	Professor Lunelli	PT	Esquerda
Pérola d'Oeste	PR	10/11/10	Edson Bagetti	PR	Centro
Cachoeirinha	TO	16/11/10	Zélio Herculano de Castro	PR	Centro

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2004 (elaboração da autora)

Os critérios adotados para a classificação do espectro ideológico dos partidos dos prefeitos eleitos (SARDINHA, 2019) no **Quadro 07** objetivaram a possibilidade de seu enquadramento entre dois extremos (Esquerda e Direita) e um eixo central de moderação (Centro). Essa foi a escolha assimilada dentre as várias categorias encontradas, em função de metodologias diversas de catalogação (centro-direita, esquerda progressista, secular de centro direita, direita conservadora, etc.).

Cumpre esclarecer que, quanto aos dados levantados, para os quatro prefeitos com mandato em 2008, foi consultada a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral - TSE de 2004 (BRASIL, 2004). Já a localização dos dados referentes aos demais prefeitos, eleitos em 2008, para mandato a partir de 2009, esbarrou em lacuna localizada no sítio eletrônico do mesmo TSE (BRASIL, 2008). Ainda que contactado o órgão em Brasília, não foi possível localizar o resultado das referidas eleições no citado sítio eletrônico. Tais dados foram, então, encontrados em novo caminho (TERRA, 2008a), que se reporta ao TSE (BRASIL, 2008). À luz dos dados levantados no **Quadros 07**, foi viável, então, a sua catalogação por espectro ideológico nos termos da **Tabela 20** a seguir.

Tabela 20 - Brasil - Espectro ideológico prefeitos eleitos inovadores (2008)

Ideologia	Número Prefeitos eleitos	Percentual Ideologia (%)
Centro	40	54
Esquerda	18	24
Direita	16	22
Total	74	100

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2008 (elaboração da autora)

Segundo a **Tabela 20**, nota-se que municípios comandados por partidos de Centro são maioria no grupo (54%) e também aqueles que, primeiramente, ou, de forma “inovadora”, atenderam os requisitos da política pública, mediante elaboração e homologação do PLHIS, frente aos liderados por partidos de Esquerda (24%) e de Direita (22%), respectivamente.

Nesse caso, será que os números poderiam representar uma maior suscetibilidade dos partidos de centro na adoção da política pública pesquisada, ainda que disponibilizada por um

partido de Esquerda? Chegaria-se-ia, assim, em uma primeira possível determinante na adoção da política pública?

Talvez seja possível responder: "não necessariamente". Pois, utilizando o mesmo critério de catalogação do espectro ideológico do partido de todos os prefeitos eleitos em 2008 (TERRA, 2008b) (cuja amostra do **Quadro 07** representa 95% dos prefeitos levantados na **Figura 04**), têm-se percentuais praticamente coincidentes com os da **Tabela 20**, conforme se vê na **Tabela 21** a seguir.

Tabela 21 - Brasil - Espectro ideológico prefeitos eleitos no primeiro turno (2008)

Partidos políticos	Ideologia	Número prefeitos eleitos no primeiro turno	Percentual Ideologia (%)
PMDB (1.204), PSDB (785),DEM (496), PR (386), PPS (132), PHS (13), PT do B (8)	Centro	3.024	54
PT (556), PDT (344), PSB (311), PV (77), PMN (43), PC do B (40)	Esquerda	1.371	25
PP (549), PTB (417), PSC (60), PRB (55), PRP (16), PSL (15), PTC (13), PRTB (11), PTN (15), PSDC (8)	Direita	1.159	21
Total		5.554	100

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2008 (elaboração da autora)

Pode-se concluir, segundo a amostragem levantada, que, dos 2,5% de entes federados tidos como "inovadores", aderiu à política pública um estrato quase que identicamente representativo (98%) do quadro geral de partidos eleitos em 2008 nos municípios brasileiros. Nesse caso, com 54% de maioria na adoção da política por parte de partidos de Centro. Não sendo visível alteração na suscetibilidade de adesão à política pública relativamente ao universo mapeado, quanto aos fatores ideológicos, na relação com os entes federados adotantes. O que não deixaria de evidenciar que, com a referida correspondência, poderia-se ter, assim, uma chave para eventual previsão das ideologias mais sucetíveis à adoção da política pública em função do resultado das eleições para os entes federados brasileiros.

5.2 RECURSOS FINANCEIROS

O segundo determinante interno guarda relação com o "poder aquisitivo" dos potenciais tomadores de recursos financeiros federais, em associação à leitura de pontos "luminosos"

de espaços privilegiados no território brasileiro, que favoreceriam, em tese, o acesso à política pública.

Em primeiro lugar, foi utilizado o critério de "despesas empenhadas", considerada como capacidade de pagamento dos entes federados em determinado exercício orçamentário anual, em função das receitas obtidas, conforme dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2022).

Em segundo lugar, foi usado o critério do "PIB *per capita*", extraído da mesma fonte, relacionando o porte financeiro do ente federal (sob a ótica de sua produção de bens e de serviços) em função do seu número de habitantes.

Vale ressalvar que, embora houvesse possibilidade de baixar os 5.568 dados municipais do valor das despesas empenhadas e do PIB *per capita* para datas próximas a cada um dos anos de apresentação dos respectivos PLHIS[21] (mediante abertura de abas e localização de dados, procedendo-se três cliques para cada, ou, 16.704, no total), foram utilizados os dados referentes aos anos de 2017 e 2019, respectivamente, considerando a disponibilidade de baixá-los agrupados para os 26 Estados (com apenas 26 cliques). De forma que foi possível viabilizar a obtenção dos dados, guardando compatibilidade com o tempo e o universo abrangente da investigação.

Ademais, observou-se, via de regra, uma curva ascendente quanto às despesas empenhadas e ao PIB *per capita* por município ao longo dos anos, entendendo-se como oportuno manter todos os dados obtidos sob mesmo marco temporal. Isso evitaria, quiçá, eventual defasagem de valores ao longo do intervalo abrangido pela pesquisa, também sujeitos a influência de fatores macroeconômicos.

Nos termos das premissas adotas, foi possível sistematizar, então, a **Tabela 22**, com dados espelhados nas curvas do **Gráfico 04** subsequente.

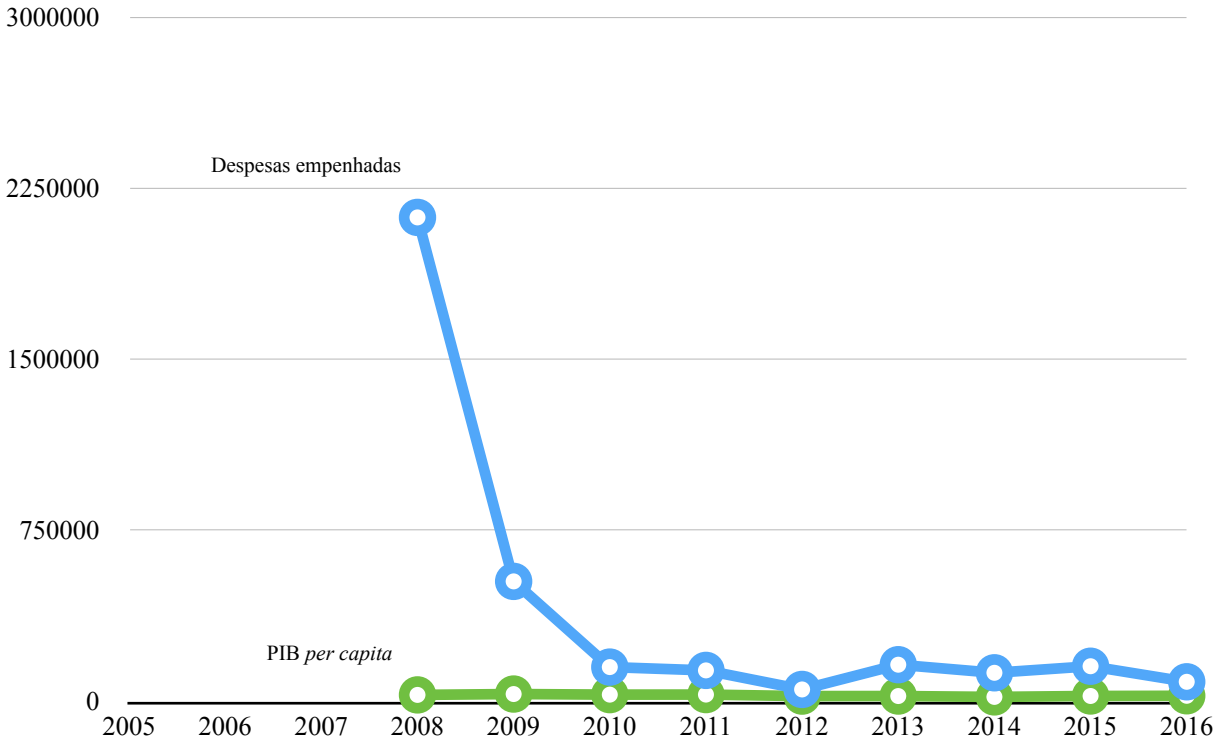
[21] Com dados disponíveis anualmente de 2013 a 2017 e de 2000 a 2019, respectivamente.

Tabela 22 - Brasil - Capacidade financeira dos municípios

Ano do Plano Local de Habitação de Interesse Social	Média despesas empenhadas - R$ (×1000) [2017]	Média PIB *per capita* - R$ [2019]
2005	0	0
2006	0	0
2007	0	0
2008	2.123.801,78	31.754,43
2009	529.120,38	35.525,59
2010	153.627,31	32.981,67
2011	139.133,76	33.183,26
2012	55.672,89	26.540,45
2013	164.062,63	26.765,09
2014	128.616,27	23.014,99
2015	157.382,31	27.011,56
2016	89.189,95	27.857,82
Não apresentado entre 2005 e 2016	84.149,97	20.790,25
Total	102.595,05	24.499,96

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Gráfico 04 - Brasil - Evolução da capacidade financeira dos municípios com PLHIS



Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Como é possível observar na **Tabela 22**, tomando por base o quesito "despesas empenhadas", o conjunto dos municípios com maior capacidade financeira, em média, foi o que contundentemente iniciou a adoção da política pública, representando os entes federados tidos como "inovadores" (vide **Figura 04)**. Corrobora-se, assim, com a tese de que a destinação da política pública e dos recursos financeiros das redes, com desdobramento nos lugares, teria maior aptidão de se manter circulando nos mesmos lugares já "privilegiados" do globo. Mantendo-se, como dito, um ciclo vicioso de causa e consequência da problemática urbana, com potencial agravamento das questões a serem sanadas tanto nos pontos "luminosos" quanto "opacos" do território, como será explorado na **Figura 19**. Ou seja, uma situação econômica privilegiada potencializaria a continuidade de mais rápido, acesso não só a recursos federais, mas, também, a soluções urbanas, perpetuando-se, igualmente, vantagens no âmbito das políticas públicas. Já os entes federados que não lograram a apresentação do PLHIS no período analisado possuem a segunda menor média no quesito.

Observa-se, ademais, que a capacidade financeira vai reduzindo até o ano de 2012, quando a curva volta a subir, embora de maneira tímida e não regular, e se observa, curiosamente, a menor média de despesas empenhadas. Razão pela qual valeria registrar esse ano como data de inflexão a ser lida à luz de novas variáveis, como as analisadas na sequência.

Ainda tomando-se por base a variável de capacidade de recursos financeiros, dessa vez, segundo o critério PIB *per capita*, novamente observa-se na **Tabela 22** que os entes federados a aderirem primeiramente à política pública são os detentores de maiores recursos financeiros. Quando, os que não aderiram no intervalo analisado, possuem a menor média no quesito. Note-se que entre os anos de 2008 e 2012 os valores do PIB *per capita* médio transitam acima dos R$ 30 mil, passando a ficar abaixo desse marco entre 2012 e 2016. Reforça-se, assim, a tese de importância da variável financeira nos primeiros acessos à política pública por parte dos entes federados brasileiros, também quando analisada em função do seu número de habitantes. Nesse caso, é possível registrar um ponto de inflexão, marcado no ano de 2012, quando, de forma irregular, há uma recuperação na tendência de queda das médias dos valores apurados, com potencialidade de ser avaliada, como dito, à luz de novas variáveis.

Importante destacar que menores médias de ambos os quesitos (despesas empenhadas e *PIB per capita*) foram observados para aqueles municípios que não chegaram a apresentar o

PLHIS no período da pesquisa, o que reforça a tese do privilégio à política pública para aqueles entes federados com maior capacidade financeira.

No momento, interessa não apenas uma leitura diacrônica da efetiva apresentação do PLHIS por parte dos diversos entes federados à luz da variável financeira ao longo do tempo. Mas, também, do ponto de vista sincrônico, analisar, em um dado marco temporal, eventuais diferenças regionais nas condições de acesso à política pública, em função de dita variável.

Para tanto, utilizou-se como parâmetro o número acumulado de PLHIS de 2005 até 2016, para ponderar variações regionais em função da média da presente variável por cada um dos 26 Estados da Federação, comparada, também por Região, com a média brasileira, nos termos levantados nas **Tabelas 23** a **28** a seguir.

Tabela 23 - Região Norte - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Região Norte	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
RO	52	24	46,15	116.337,07	22.415,88
AC	22	21	95,45	70.994,42	13.644,16
AM	62	7	11,29	78.228,36	13.006,31
RR	15	7	46,67	32.347,24	16.769,99
PA	143	76	53,15	152.500,14	18.849,21
AP	16	5	31,25	24.844,69	15.270,25
TO	139	98	70,50	30.493,59	20.918,75
Total	449	238	53,01	83.023,56	19.293,57

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 24 - Região Nordeste - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Região Nordeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
MA	217	38	17,51	73.428,35	7.967,07
PI	224	36	16,07	104.447,98	13.209,40
CE	184	137	74,46	128.492,42	11.811,74
RN	167	60	35,93	87.627,51	18.152,40
PB	223	101	45,29	59.229,94	11.900,14
PE	184	48	26,09	89.549,01	14.386,45
AL	102	26	25,49	60.197,68	14.530,11
SE	75	15	20,00	160.746,49	15.273,58
BA	417	133	31,89	115.941,04	12.496,67
Total	1793	594	33,13	99.475,74	12.873,82

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 25 - Região Sudeste - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Região Sudeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
MG	853	602	70,57	73.938,01	22.616,28
ES	78	33	42,31	100.005,31	22.283,52
RJ	92	55	46,15	887.768,49	44.174,04
SP	645	335	51,94	238.001,88	36.579,35
Total	1668	1025	61,45	172.067,08	28.325,86

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 26 - Região Sul - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Região Sul	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
PR	399	252	63,16	110.885,29	34.421,17
SC	293	214	73,04	87.418,45	36.748,83
RS	496	305	61,49	75.211,40	41.619,22
Total	1188	771	64,90	90.259,55	37.914,72

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 27 - Região Centro-Oeste - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Região Centro-Oeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
MS	78	54	69,23	150.734,67	37.415,90
MT	141	133	94,33	68.874,70	39.674,90
GO	246	149	60,57	67.746,19	29.509,90
Total	465	336	72,26	81.530,33	34.804,15

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 28 - Brasil - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS

Brasil	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	Percentual municípios com PLHIS (%)	Média despesas empenhadas (×1000) [2017] municípios com PLHIS (R$)	Média PIB per capita [2019] municípios com PLHIS (R$)
Norte	449	238	53,01	83.023,56	19.293,57
Nordeste	1793	594	33,13	99.475,74	12.873,82
Sudeste	1668	1025	61,45	172.067,08	28.325,86
Sul	1188	771	64,90	90.259,55	37.914,72
Centro-Oeste	465	336	72,26	81.530,33	34.804,15
Brasil	5563	2964	53,28	117.782,02	27.520,75

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

À luz das **Tabelas 23** a **28** é possível evidenciar diferenças regionais entre os vários Estados brasileiros, tanto no que diz respeito aos percentuais de municípios com PLHIS elaborados, quanto aos valores das duas categorias financeiras estudadas, com números acima da média brasileira apurada destacados em azul e, abaixo, em vermelho.

Uma primeira associação possível diante do panorama apresentado pode ser a relação direta entre um PIB *per capita* acima da média nacional apurada de R$ 27.520,75 e um percentual também acima da média de municípios por Estado que alcançaram a elaboração do PLHIS (53,28%), perfazendo uma correspondência de 75% dos casos (ou 6 de 8 Estados). E vice-versa para os Estados com PIB *per capita* abaixo da média nacional apurada, relativamente a 14 de 18 Estados (o 78%), em um pareamento de 77% dos casos (ou seja, 20 de 26 Estados) e 100% das Regiões.

Assim, todos os Estados das Regiões Sul e Centro-Oeste, com PIB *per capita* acima da média nacional apurada, também obtiveram um maior percentual de municípios com PLHIS elaborado e, portanto, maior acesso à política pública pesquisada. O que ocorreu em medida exatamente oposta em Estados do Norte ou do Nordeste, que registraram os menores percentuais médios de municípios com PLHIS elaborados. Com exceção dos Estados do Acre (95,45%), do Tocantins (70,50%) e do Ceará (74,46%), respectivamente, que despontaram, isoladamente, com números acima da média brasileira apurada. Já o Sudeste, embora com um percentual acima da média apenas para o Estado de Minas Gerais (70,57%), apresentou percentuais de elaboração do PLHIS abaixo, mas não exatamente distantes, da média nacional apurada.

Reforça-se, assim, a tese do ciclo vicioso de concentração do capital nos mesmos lugares privilegiados do país. Mantém-se, entretanto, a dúvida quanto à compatibilidade de um maior acesso à política pública (potencializado ali onde há maior concentração de recursos financeiros) com a severidade do problema enfrentado, como é o caso do déficit habitacional. É o que se pretende averiguar com a análise da próxima categoria analítica no Subcapítulo 5.6.

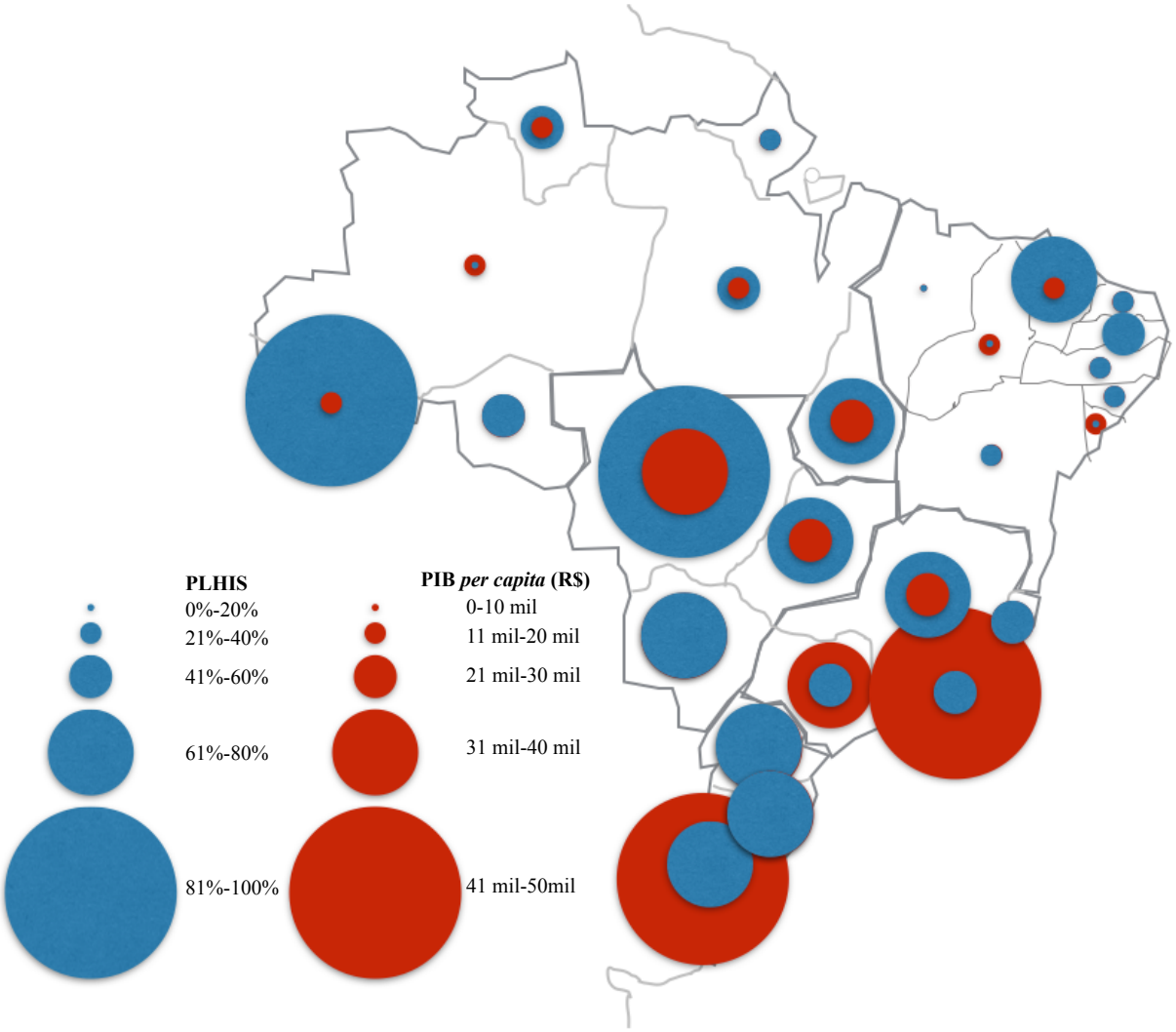
Por outro lado, no caso das médias de despesas empenhadas, não se encontrou uma relação direta tão contundente com o percentual de municípios por Estado com PLHIS elaborados. Nesse caso, se encontrou um pareamento em 54% dos casos (ou 14 de 26 Estados), a partir de indicadores acima da média não concentrados em Estados de uma única Região, mas sim pulverizados no território brasileiro. Fato que pode se justificar pela elevação da média nacional (R$ 117.782,02) diante de despesas empenhadas extremamente altas e fora da curva, como as do Estado do Rio de Janeiro (R$ 887.768,49) e de São Paulo (R$ 238.001,88), que deixam a grande maioria dos demais Estados em nível de inferioridade no quesito. O que não deixa de ir de encontro com a leitura de manutenção da citada hegemonia econômica do capital paulista (DEÁK, SCHIFFER org., 2015), mas também de evidência do polo representado pelo Rio de Janeiro frente aos demais, ambos no Sudeste (vide **Tabela 27**). Quiçá, nesse último caso, os valores tenham sido ainda mais exacerbados como desdobramento da realização das Olimpíadas de 2016 sediada no Rio, considerando que no período, apenas a cidade do Rio de Janeiro responde pelo valor de R$ 26.572.047,26 (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geogra-

fia e Estatística, 2022) de despesas empenhadas frente à média nacional apurada de R$ 117.782,02.

Tais leituras são as que também se pretendem representar sobre as bases imagéticas do território.

Adotando-se os valores apurados nas duas últimas colunas das **Tabelas 23** a **28**, trata-se de ilustrar a concentração e a dispersão dos valores das variáveis financeiras sobre os perfis do mapa brasileiro, de modo a cruzá-las com os dados já levantados na **Figura 16**, que consolida o percentual de municípios com PLHIS para os 26 Estados da Federação. Nesse caso, trazendo-se para um primeiro plano os menores indicadores dos dois parâmetros cruzados e o indicador do percentual de PLHIS (em azul) ali onde os indicadores presentes nas duas legendas coincidem. É o que se pode observar nas **Figuras 19** e **20** a seguir. A primeira delas, contemplando o PIB per capita médio por Estado encontrado para 2019, e a segunda, as despesas empenhadas médias de 2017.

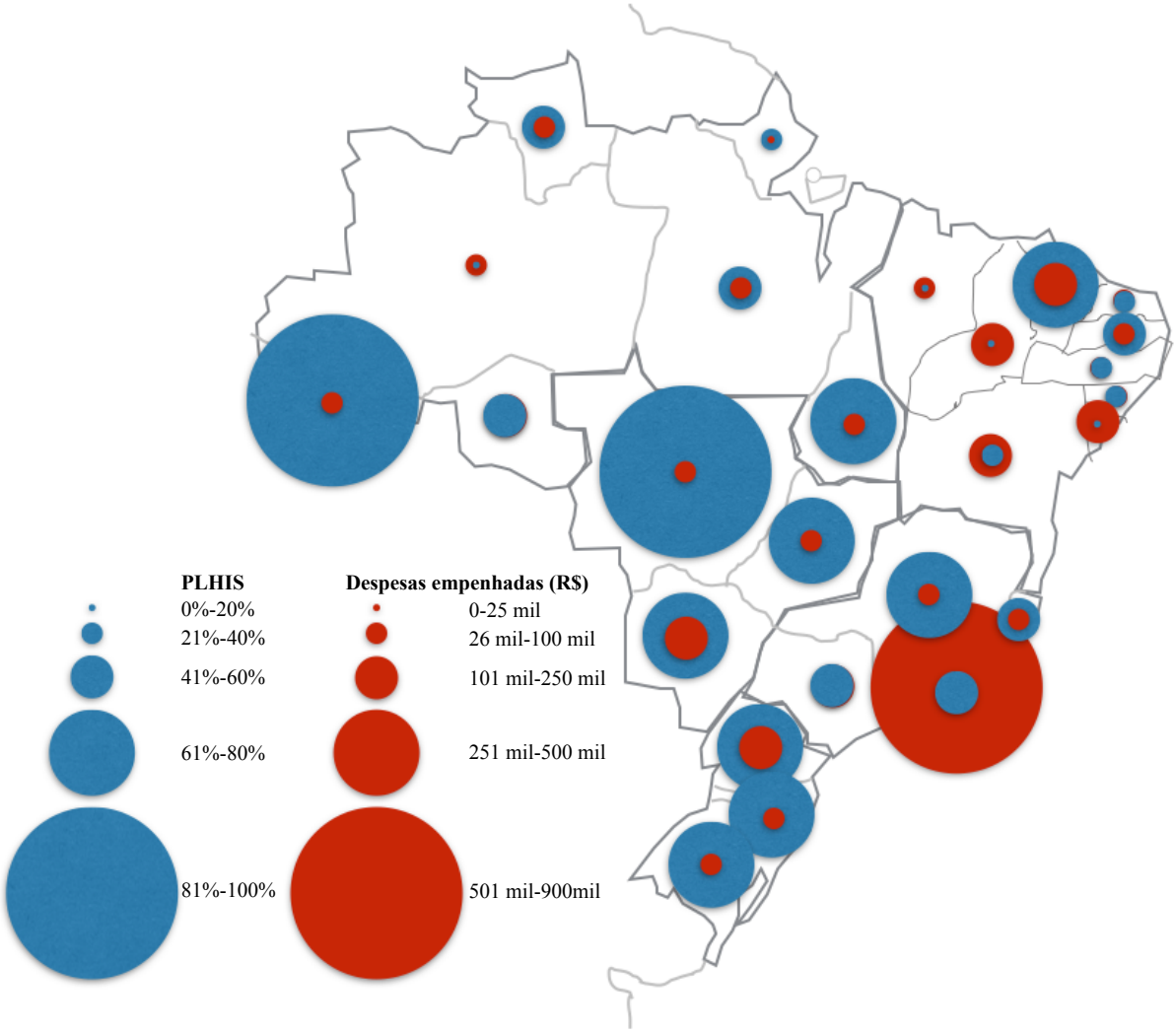
Figura 19 - Brasil - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS - PIB *per capita*



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Observa-se na **Figura 19** o padrão de coincidência entre a concentração dos maiores valores de PIB *per capita* frente às maiores proporções de municípios por Estado com PLHIS nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, salvo no caso do Rio de Janeiro, onde um PIB *per capita* extremo não está associado a uma alta proporção de PLHIS apresentados, se comparada aos demais. Por outro lado, é notório observar que um PIB *per capita* baixo coincide, grosso modo, com uma menor proporção de PLHIS apresentados nos Estados das Regiões Norte e Nordeste, com exceção das encontradas no Acre, no Tocantins e no Ceará, onde essa proporção aparece acima da média nacional, apesar de um PIB *per capita*, por sua vez, mais abaixo.

Figura 20 - Brasil - Capacidade financeira dos municípios com PLHIS - despesas empenhadas



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Já na **Figura 20**, aparenta gritante uma maior proporção de municípios com PLHIS nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, quando valores empenhados médios similares em municípios do Norte e do Nordeste não encontram rebatimento contundente no mesmo quesito. Assim, Estados como Amazonas, Maranhão, Piauí, Sergipe e Bahia possuem uma proporção de municípios com PLHIS muito abaixo da média nacional, apesar de apresentarem despesas empenhadas similares ou maiores que as de demais Estados brasileiros. Chama a atenção, também, o caso do Estado Rio de Janeiro, que desponta isolado com uma alta despesa média empenhada e poucos municípios com o PLHIS elaborado, em congruência com os resultados encontrados no levantamento das **Tabelas 23** a **28**, sob a hipótese de acréscimo registrado em função das Olimpíadas de 2016.

Destaca-se, finalmente, que as próprias médias nacionais apuradas para os 2.964 municípios com PLHIS, de R$ 117.782,02 para o PIB *per capita*, e de R$ 27.520,75 para as despesas empenhadas, estão acima das médias nacionais encontradas nos 5.563 municípios brasileiros, de R$ 102.117,95 e R$ 24.386,03, respectivamente. Ainda mais, se comparadas com as médias encontradas na **Tabela 22** para os municípios que não lograram elaborar o seu respectivo PLHIS no período de análise, de R$ 84.149,97 e de R$ 20.790,25, respectivamente. Evidencia-se, em ambos os casos, que um maior acúmulo de riqueza ou maior poder aquisitivo são encontrados nos entes federados que lograram a possibilidade de acessar os recurso da política pública.

Será que seguindo a mesma vertente demais variáveis como um maior "nível de escolarização", como aproximação de uma maior "capacidade técnica" dos atores também tornaria certos entes federados municipais mais suscetíveis ao acesso à política pública? É o que se buscará analisar adiante.

5.3 NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO

As teorias de inovação individual e organizacional apontam a viabilidade de recursos financeiros (como visto no tópico anterior) e demais características, como um alto "nível de escolarização" (ou "capacidade técnica"), como pré-requisitos básicos para a adoção de inovações políticas, inclusive as que não precisariam de tanto recurso (BERRY, BERRY, 2007).

Esse alto "nível de escolarização" se refletiria nas medidas de desenvolvimento econômico, como: renda *per capita*, produto interno bruto e nível de urbanização, segundo as quais a alta capacidade financeira dos cidadão de certos municípios permitiria que algumas políticas, consideradas um luxo para contextos menos favoráveis, possam ser bem aceitas em outras de maior privilégio. Deixa-se claro, assim, que a inovação aconteceria em casos onde diversas condições acontecem simultaneamente, levando à ideia de janela de oportunidade de inovação, pelas quais aguardam as demandas políticas (BERRY, BERRY, 2007, p. 237).

É o que se buscará analisar no presente apartado, considerando o indicador "escolarização de 6 a 14 anos", o único localizado no IBGE (BRASIL, 2022) quanto ao quesito educacional por município, como aproximação ao indicador de "capacidade técnica" (SUGYIAMA, 2011) encontrada nas organizações e instituições dos entes federado, visando promover a implementação da política pública em apreço.

Não se deve desconsiderar, com isso, a leitura de que as instituições públicas apresentam, quantitativamente, números distintos de servidores públicos, em função dos variados portes de cada uma delas. Porém estima-se, por ora, que uma maior escolarização poderia levar a uma maior competência do efetivo disponível na hora de vencer as exigências de acesso à política pública, como a elaboração e respectiva homologação do PLHIS, por exemplo.

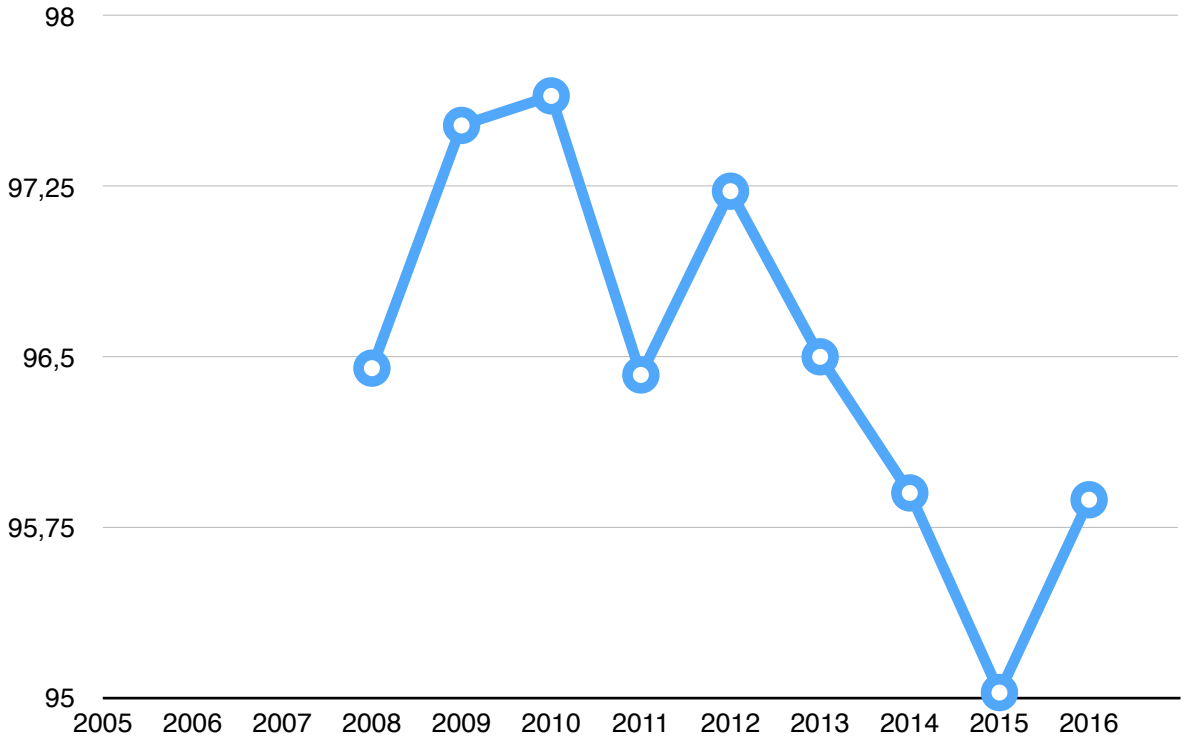
Para isto, observem-se os dados compilados na **Tabela 29** a seguir, rebatido no **Gráfico 05** apresentado na sequência.

Tabela 29 - Média escolarização 6 a 14 anos - % [2010]

Ano do Plano Local de Habitação de Interesse Social	Média escolarização 6 a 14 anos - % [2010]
2005	0
2006	0
2007	0
2008	96,45
2009	97,52
2010	97,65
2011	96,42
2012	97,23
2013	96,50
2014	95,90
2015	95,02
2016	95,87
Não apresentado entre 2005 e 2016	96,70
Total	97,05

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Gráfico 05 - Brasil - Média escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS



Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Como é possível visualizar na **Tabela 29** e no **Gráfico 05**, as três maiores médias de escolarização são encontradas nos cinco primeiros anos de efetivo início de elaboração dos PLHIS por parte dos entes federados municipais brasileiros. Já as três menores médias ocupam os três últimos anos do período pesquisado. Ou seja, uma maior média de escolarização foi encontrada nos municípios tidos como "inovadores", "primeiros adotantes" ou "grupo da primeira maioria", quando as menores médias desse quesito aparecem concentradas no "grupo dos retardatário" (ROGERS, 2003. In: FARIA, CÔELHO, SILVA, 2016, p. 141), vide **Figura 04**.

Por outro ângulo, vê-se que os municípios que não homologaram o PLHIS no período da pesquisa ficaram aproximadamente na média entre os menores e maiores números, não confirmando, assim, a tendência esperada de que teriam ainda menor média de escolarização.

De todos modos, é curioso imaginar que uma política pública focada na solução de um problema de déficit habitacional, seria primeiramente acessada por municípios com maior nível de escolarização, quando se espera que um menor nível de escolarização tenda a coincidir com uma maior população à margem da cidadania, como em situação precária de moradia. É

o que se buscará analisar no Subcapítulo 5.6, relativamente à variável "déficit habitacional", que representaria a severidade do problema da política pública em questão.

Aqui, como no quesito anterior, também se observa uma mudança de comportamento na curva no meio do período da pesquisa. Nesse caso, com inflexão ainda em 2011 e um novo pico em 2012. É o que também se observa entre 2015 e 2016, razão pela qual valeria registrar tais alterações de modo a também ser lida à luz de novas variáveis, como as analisadas na sequência.

Mas será que as constatações elencadas para o período pesquisado se refletem do mesmo modo em todas as Regiões do Brasil? Ou também nesse caso é possível visualizar diferenças marcantes, como durante a análise dos demais determinantes internos?

É o que se pode buscar responder através das **Tabelas 30** a **35** e da **Figura 21** a seguir.

Tabela 30 - Região Norte - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Região Norte	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
RO	52	24	46,15	96,44
AC	22	21	95,45	88,10
AM	62	7	11,29	88,94
RR	15	7	46,67	91,07
PA	143	76	53,15	93,97
AP	16	5	31,25	96,46
TO	139	98	70,50	96,99
Total	449	238	53,01	94,76

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 31 - Região Nordeste - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Região Nordeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
MA	217	38	17,51	96,27
PI	224	36	16,07	97,87
CE	184	137	74,46	97,22
RN	167	60	35,93	97,59
PB	223	101	45,29	97,27
PE	184	48	26,09	96,16
AL	102	26	25,49	95,42
SE	75	15	20,00	96,89
BA	417	133	31,89	97,19
Total	1793	594	33,13	97,06

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 32 - Região Sudeste - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Região Sudeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
MG	853	602	70,57	97,44
ES	78	33	42,31	97,41
RJ	92	55	46,15	97,48
SP	645	335	51,94	97,80
Total	1668	1025	61,45	97,56

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 33 - Região Sul- Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Região Sul	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
PR	399	252	63,16	97,92
SC	293	214	73,04	98,07
RS	496	305	61,49	97,92
Total	1188	771	64,90	97,96

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 34 - Região Centro-Oeste - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Região Centro-Oeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
MS	78	54	69,23	96,61
MT	141	133	94,33	96,23
GO	246	149	60,57	97,44
Total	465	336	72,26	96,83

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 35 - Brasil - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS

Brasil	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Escolarização 6 a 14 anos - % [2010]/ Municípios com PLHIS
Norte	449	238	53,01	94,76
Nordeste	1793	594	33,13	97,06
Sudeste	1668	1025	61,45	97,56
Sul	1188	771	64,90	97,96
Centro-Oeste	465	336	72,26	96,83
Total	5.563	2.964	53,28	96,51

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Novamente é possível observar, nas **Tabelas 30** a **35**, que os índices maiores das médias apuradas (em azul), nesse caso, de "escolarização na faixa de 6 a 14 anos" (presentes na última coluna), estão concentrados nos Estados das Regiões Sul e Sudeste, além de no Centro-Oeste, com exceção de Mato Grosso (96,23%). Já os índices menores que a média nacional (em vermelho) mantêm-se concentrados na Região Norte, com alguma incidência em Estados do Nordeste, que, por sua vez, os alternam com a incidência de valores acima da média brasileira (96,51%). Ou seja, vai-se, paulatinamente, confirmando uma concentração de melhores indicadores ali onde, grosso modo, se encontrariam os pontos "luminosos" do mapa brasileiro, nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ficando os "opacos" concentrados nas Regiões Norte e Nordeste (em congruência com as **Figuras 10** a **12**). Nesse caso, com alguma melho-

ria detectada no Nordeste, cujos menores índices não repetem a unanimidade dos menores percentuais encontrados na Região Norte (conforme se prenuncia na **Figura 17**).

Destarte é possível relacionar, por cruzamento de dados, os percentuais apurados nas duas últimas colunas das **Tabelas 30** a **35**, segundo o qual apenas 2 de 10 Estados (8%) com escolarização abaixo da média nacional apurada coincidem com um percentual de municípios com PLHIS elaborados por Estado durante o período da pesquisa acima da média nacional (53,28%). São eles Acre (88,10%) e Mato Grosso (96,23%). Quando os demais 8 de 10 Estados (31%), com média de "escolarização na faixa de 6 a 14 anos" inferior à média brasileira (96,51%), coincidem com aqueles que também não atingiram a média de percentual de municípios com PLHIS elaborados por Estado (53,28%). Todos eles, localizados nas Regiões Norte e Nordeste.

Já dos 16 Estados com escolarização acima da média brasileira, 8 deles (31%) concentrados nas Regiões Sul e Centro-Oeste, garantiram percentuais acima da média para o número de municípios com PLHIS elaborados. Por outro lado, chama a atenção que outros 8 (31%) Estados concentrados nas Regiões Nordeste e Sudeste, ainda que com uma escolarização acima da média, não lograram ultrapassar a média nacional de municípios com PLHIS elaborados.

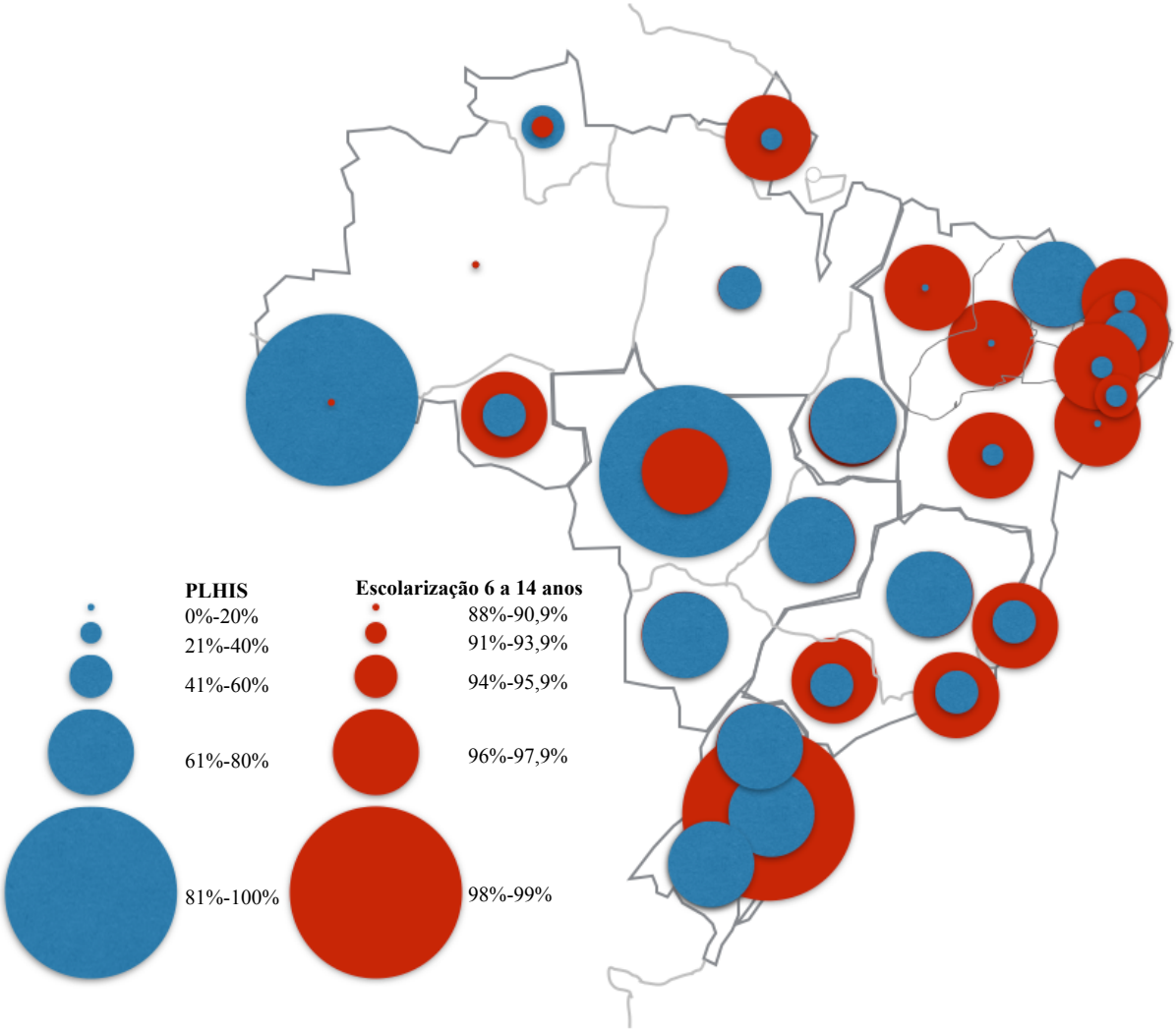
Nota-se, como extrato, que em 16 Estados (ou 62% dos casos), há uma relação direta entre indicadores de escolarização acima ou abaixo da média quanto aos indicadores de maior/menor percentual de PLHIS elaborados por municípios dos Estados brasileiros, respectivamente. Evidencia-se, mais uma vez, o "privilégio" que significa já estar em "vantagem" para o acesso à política pública. Valendo a pena perseguir a busca por demais fatores que levariam a que em 38% dos casos essa relação direta não tenha prevalecido.

Nesse cenário, novamente o Acre se sobressaiu, apesar de uma média inferior no quesito em análise, como na apuração anterior, quanto aos recursos financeiros (PIB *per capita*/ despesas empenhadas), configurando, mais uma vez, um caso fora da curva, com potencialidade de desdobramento futuro de pesquisa.

Enquanto isso, prevalece a leitura de desigualdades regionais que se perpetuam à medida de uma maior capacidade de acesso à política pública federal, como traduzida na **Figura 21** na sequência. O que não significaria, necessariamente um problema, caso a concentração

de maior capacidade de acesso aos recursos financeiros da política pública também coincidisse com a do déficit habitacional, como será analisada no Subcapítulo 5.6.

Figura 21 - Brasil - Escolarização 6 a 14 anos - % [2010] dos municípios com PLHIS



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia de Estatística, 2022 (elaboração da autora)

No caso da **Figura 21** tornaram-se menos explícitas as disparidades regionais, considerando que os percentuais de "nível de escolarização entre 6 e 14 anos" são bastante próximos, com diferenças básicas sobretudo na última casa decimal. Ainda assim, é possível notar uma maior concentração de baixos índices na Região Norte, ali onde também são registrados, via de regra, os menores números absolutos e proporcionais de PLHIS elaborados por Estado. Enquanto isso, as Regiões onde prevalecem os maiores índices também detêm as maiores

proporções de PLHIS elaboradas por Estado, com exceção do Nordeste, que, no geral, ainda responde com um menor acesso à política pública.

Finalmente, saliente-se que a média nacional apurada no quesito escolarização para os 2.964 municípios que lograram a elaboração do PLHIS, de 96,51%, está abaixo tanto da média nacional dos 5.563 municípios brasileiros, de 96,60%, como da média dos municípios sem PLHIS elaborado no período da pesquisa, de 96,70%. Isso assinala, em termos globais, que uma maior escolarização não desponta como diferencial encontrado nos casos de maior possibilidade de acesso aos recursos financeiros da política pública mediante elaboração do PLHIS.

Porém, como visto, é através do detalhamento analítico dos dados contido nas **Tabelas 28** e **29** a **34** e na **Figura 20** que fica evidente a relação entre maiores médias de escolarização e uma maior velocidade inicial na elaboração do PLHIS para aqueles municípios que efetivamente acessaram a política pública. Assim como é via tal detalhamento que resta claro um pareamento entre maiores e menores médias de escolarização e os padrões de maiores e menores concentrações de PLHIS elaborados por entes da federação.

5.4 GERENTE MUNICIPAL DE CONVÊNIOS E CONTRATOS

Como pontuado anteriormente, quanto à necessidade dos governos para a efetividade da implementação da política pública, vale frisar, dentre outros, o papel dos "burocratas" (tidos como os atores mais significativos nesse processo), bem como dos diversos órgãos burocráticos em seus diferentes níveis de governo (nacional, estadual, local). Cada qual com as suas premissas, que afetam o processo de implementação e seus resultados (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 179-182).

Tais "burocratas" costumam ser identificados, coletivamente, como os funcionários nomeados para lidar com a política e a administração pública, com a função de ajudar o executivo na realização de suas tarefas, no âmago da "burocracia", sendo, muitas vezes, a chave no processo político e as figuras centrais em muitos subsistemas político-administrativos (KAUFMAN, 2001. In: HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 74). Nesse contexto,

> o poder e a influência da burocracia se baseiam em seu comando sobre uma ampla gama de recursos políticos importantes (…). Em primeiro lugar, a própria lei provê que certas funções cruciais sejam desempenhadas pela burocracia e pode conferir ampla discrição a burocratas individuais para que tomem decisões em nome do Es-

> tado. Em segundo lugar, as burocracias têm acesso incomparável a recursos materiais para perseguir seus próprios objetivos organizacionais, e até pessoais, se assim lhes aprouver. (…) Em terceiro lugar, a burocracia é o repositório de uma ampla gama de habilidades e expertises, recursos que a tornam uma organização de máxima importância para a sociedade. (…) Em quarto lugar, as burocracias modernas têm acesso a vastas quantidades de informação sobre a sociedade. (…) Em quinto lugar, a permanências da burocracia e a longa carreira estável de seus membros, muitas vezes, lhe conferem uma vantagem sobre seus superiores nominais, o executivo eleito (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 74-75).

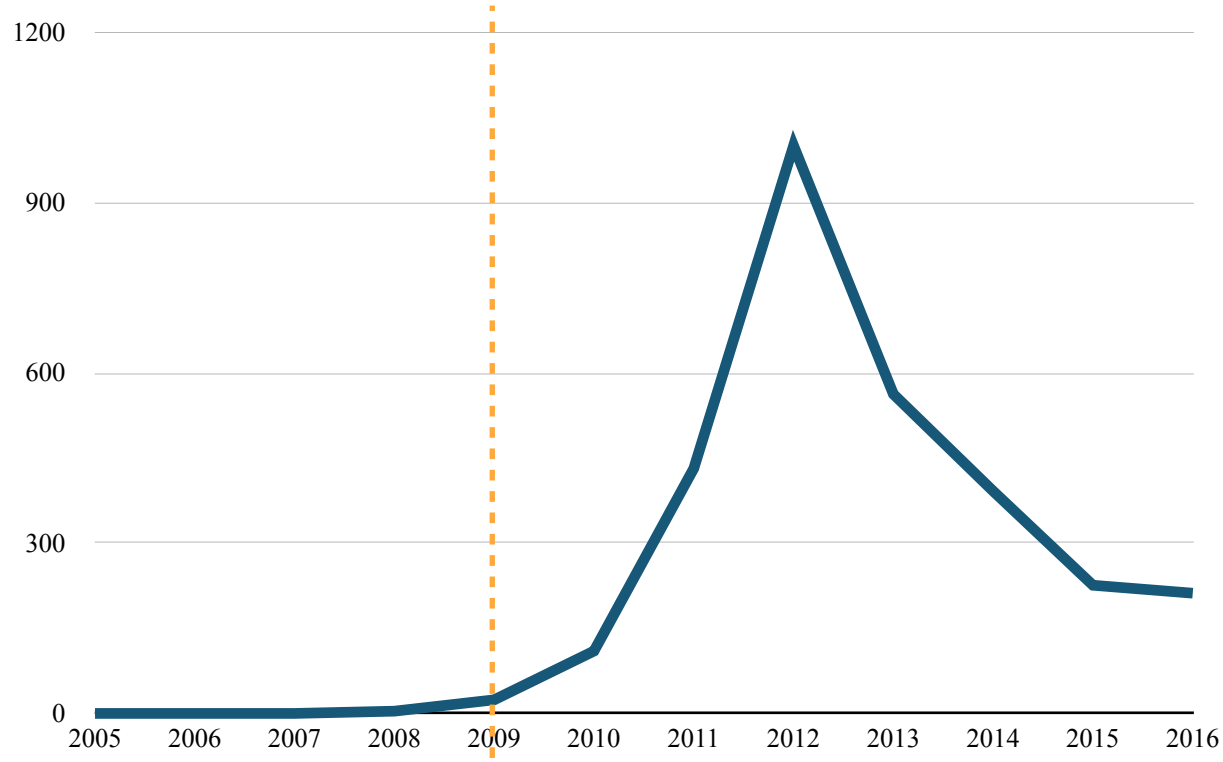
Assim, vale pontuar que para a implementação da política pública é necessário que os governos aloquem fundos, designem pessoas e desenvolvam regras de como proceder, muitas vezes sujeitas aos servidores públicos e funcionários administrativos que estabelecem e gerenciam as ações necessárias (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 179).

Nesse caminho, salta à lembrança um exemplo de "burocrata" intitulado Gerente Municipal de Convênios e Contratos - GMC, que surge em 2009 no âmbito das prefeituras municipais, por sugestão do Governo Federal, "(…) com a atribuição de acompanhar e agilizar o andamento dos contratos com a CAIXA, articulando as diversas áreas da Prefeitura Municipal" (SOUSA, 2012). Tal gestor emerge bem no período da pesquisa, e um ano após a Resolução nº 9 (BRASIL, 2008), que aprova as ações orçamentárias com lastro nos recursos do FNHIS para o período compreendido entre 01 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2011. Entre elas, a de "Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social", mediante operações de repasse passíveis de contratação junto à Caixa Econômica Federal.

Seria esse um ator que faria diferença na maior habilidade dos entes federados na elaboração do correspondente PLHIS?

Talvez possa sim ter contribuído com o início e a ascensão das curvas de "contágio" na elaboração dos PLHIS observados no **Gráfico 06** a seguir, sobre a base do **Gráfico 01**. Isso, desde que no exato momento de sugestão da indicação do GMC por parte do Governo Federal, assim tenha procedido cada gestão municipal.

Gráfico 06 - Brasil - Inauguração do GMC sobre a curva de "contágio" dos PLHIS homologados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Nesse caso, a indicação da figura do GMC em 2009 antecede a elaboração de praticamente 100% (ou 2.960 de 2.964) dos PLHIS apresentados entre 2005 e 2016, conforme se vê no **Gráfico 06**.

No entanto, vale reforçar que tal figura emergiu justo seguidamente à disponibilidade de recursos financeiros por parte do mesmo Governo Federal para tal elaboração, como será detalhado no Subcapítulo 6.4, sendo pouco prudente ser analisado de forma isolada, ou, mais bem, ser encarado como fator dissociável desse outro que será analisado mais adiante, por exemplo. Inegável, apenas visualizar a coincidência desse alavanque no início de efetiva apresentação dos PLHIS por parte dos entes federados após 2009, quando a sua exigência, para fins de acesso aos recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, inicia em 2005.

5.5 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

O "Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM" pode ser considerado fundamental como variável de análise, tomando-se por referência o mesmo indicador "Índice

de Desenvolvimento Humano - IDH" empregado por SUGYIAMA (2011), à escala dos países, considerando sua potencial relação, ainda que inversamente proporcional, com a problemática habitacional. Ou seja, ali onde haveria um menor IDHM tenderia-se a encontrar, provavelmente, uma maior problemática habitacional (passível de mensuração mediante índice de déficit habitacional, por exemplo), levando-se em conta piores condições de desenvolvimento humano.

Segundo o *United Nations Development Programme - PNUD* "O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano" (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2022).

A "longevidade" (vida longa e saudável) é medida pela expectativa de vida de uma pessoa ao nascer, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência. O "acesso ao conhecimento" (educação) é mensurado pela média de anos de educação de adultos a partir de 25 anos e pela"expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar. Já o "padrão de vida" é medido pela renda municipal *per capita*. Os três componentes são agrupados por meio de uma média geométrica, tomando por base dados do Censo Demográfico e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Repetindo-se o mesmo *modus operandi* dos quesitos anteriores, foi elaborada a **Tabela 36** a seguir, visando apurar como variou a média do IDHM de 2010 (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010), conforme dados mais próximos encontrados, dos entes federados municipais que, anualmente, lograram a elaboração do PLHIS entre 2005 e 2016, em função de sua propensão à "inovação" (ROGERS, 2003. In: FARIA, COÊLHO, SILVA, 2016, p. 141).

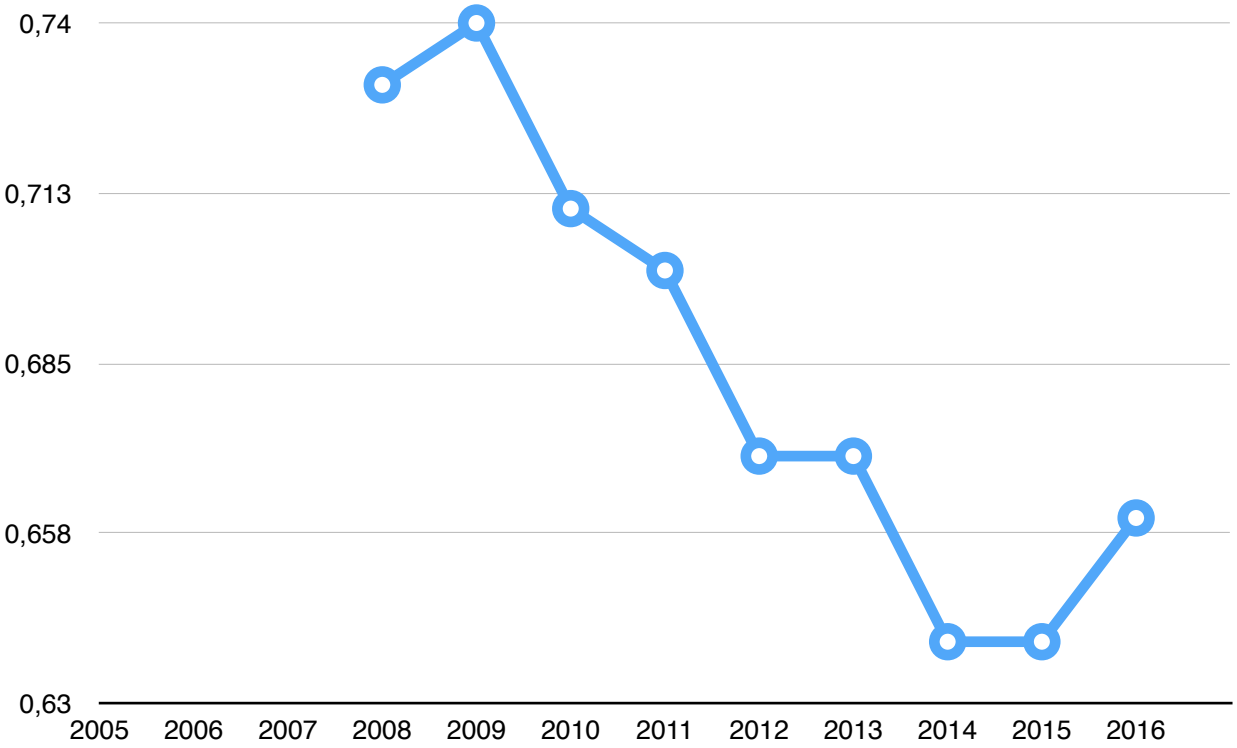
Tabela 36 - Brasil - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Ano do Plano Local de Habitação de Interesse Social	Média IDHM [2010]
2005	0
2006	0
2007	0
2008	0,73
2009	0,74
2010	0,71
2011	0,70
2012	0,67
2013	0,67
2014	0,64
2015	0,64
2016	0,66
Não apresentado entre 2005 e 2016	0,64
Total	0,66

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Como nos indicadores anteriores, na **Tabela 35** é possível visualizar que, também nesse caso, os primeiros entes federados a lograrem elaborar o seu PLHIS (2008 e 2009) foram justamente aqueles com uma maior média de IDHM (0,73 e 0,74, respectivamente). O presente indicador, via de regra, foi encontrado sucessivamente menor nos municípios que vieram na sequência. Por sua vez, o IDHM dos municípios que não elaboraram o PLHIS no período de análise apresentou-se com o menor valor dentre todos os encontrados. Denota-se, mais uma vez, uma "vantagem" no encontro de melhores condições municipais para o acesso aos recursos financeiros da política pública, mediante elaboração do PLHIS. É o que também se vê desdobrado na curva traduzida da **Tabela 35** e no **Gráfico 07** a seguir.

Gráfico 07 - Brasil - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios com PLHIS



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

E quanto às disparidades regionais? Também nesse caso seria possível aferir tendências de concentração de maiores indicadores, e, por conseguinte, de maior número de municípios com PLHIS realizados por Estado, em determinadas Regiões do país?

É o que pode ser verificado por meio do preenchimento das **Tabela 37** a **42**, disponibilizadas adiante, nas quais se observa que, sem exceção, as médias do IDHM de todos os Estados da Região Norte e Nordeste estão abaixo da média nacional apurada (0,66), quando as dos Estados da Região Sudeste, Sul e Centro-Oeste as superam. Nesse caso, com uma correspondência de 77% (ou 20 de 26 Estados) quanto às médias também abaixo ou acima da apurada brasileira para o percentual de municípios com PLHIS por Estado.

É o que pode ser ilustrado também mediante distribuição dos dados nos perfis do mapa brasileiro, vide **Figura 22** na sequência.

Tabela 37 - Região Norte - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Região Norte	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
RO	52	24	46,15	0,65
AC	22	21	95,45	0,58
AM	62	7	11,29	0,58
RR	15	7	46,67	0,62
PA	143	76	53,15	0,59
AP	16	5	31,25	0,65
TO	139	98	70,50	0,64
Total	449	238	53,01	0,62

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 38 - Região Nordeste - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Região Nordeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
MA	217	38	17,51	0,58
PI	224	36	16,07	0,59
CE	184	137	74,46	0,62
RN	167	60	35,93	0,62
PB	223	101	45,29	0,59
PE	184	48	26,09	0,59
AL	102	26	25,49	0,57
SE	75	15	20,00	0,61
BA	417	133	31,89	0,60
Total	1793	594	33,13	0,60

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 39 - Região Sudeste - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Região Sudeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
MG	853	602	70,57	0,67
ES	78	33	42,31	0,69
RJ	92	55	46,15	0,72
SP	645	335	51,94	0,74
Total	1668	1025	61,45	0,70

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 40 - Região Sul - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Região Sul	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
PR	399	252	63,16	0,71
SC	293	214	73,04	0,74
RS	496	305	61,49	0,71
Total	1188	771	64,90	0,72

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 41 - Centro-Oeste - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Região Centro-Oeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
MS	78	54	69,23	0,68
MT	141	133	94,33	0,68
GO	246	149	60,57	0,69
Total	465	336	72,26	0,69

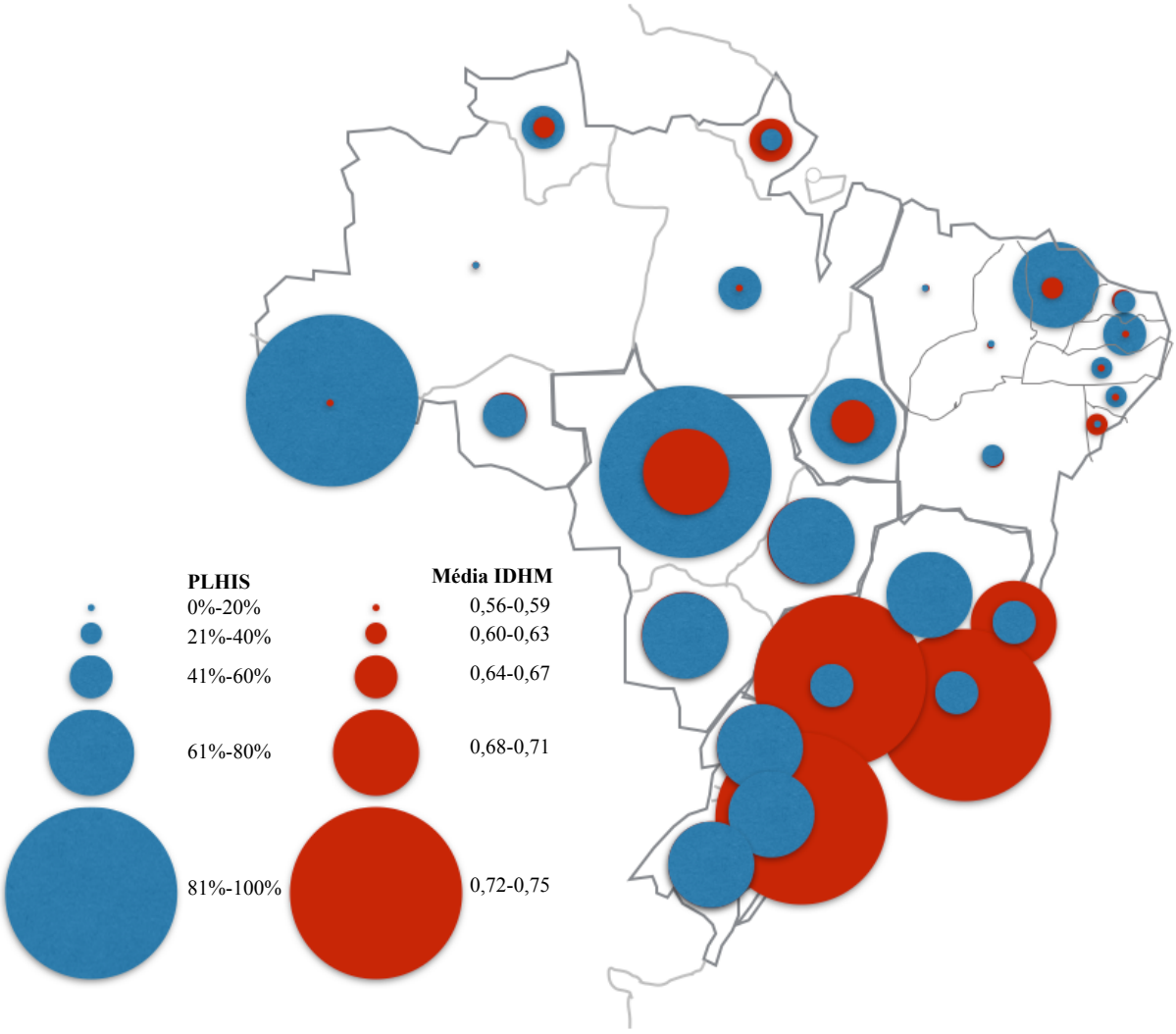
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 42 - Brasil - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS

Brasil	Número municípios	Número municípios com PLHIS (2005 a 2016)	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS
Norte	449	238	53,01	0,62
Nordeste	1793	594	33,13	0,60
Sudeste	1668	1025	61,45	0,70
Sul	1188	771	64,90	0,72
Centro-Oeste	465	336	72,26	0,69
Total	5.563	2.964	53,28	0,67

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Figura 22 - Brasil - Média IDHM [2010] dos municípios com PLHIS



CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Assim como nos perfis de mapas gerados para as demais variáveis já analisadas, é de se notar na **Figura 22** uma concentração de maiores indicadores, nesse caso, de IDMH, nas Regiões onde também se localiza uma concentração de maior número proporcional de PLHIS elaborados por Estado. E vice-versa.

Confirma-se mais uma vez a tendência verificada nos determinantes internos já analisados, de consolidação de disparidades regionais resultante de um longo processo histórico de formação do país. Isso, apesar da distribuição de uma política pública com abrangência em todo o território nacional.

Ocorre, no momento, que a análise também pode ser realizada considerando-se unicamente o IDHM encontrado nas capitais brasileiras, tidas como unidade de concentração de maior acumulado de pessoas e de questões urbanas do país. Pois, como sustenta SANTOS (2017, p. 62): "as capitais estaduais apresentam IDH-M superior ao das médias, as quais, por sua vez, também apresentam melhor IDH-M do que a média brasileira".

Nesse cenário, será que todas as capitais partilhariam de indicadores similares? Ou será que, ainda assim, as disparidades regionais se traduziriam em capitais com maior IDHM?

O resultado da análise com enfoque nas capitais, baseado nas **Tabelas 43** a **48**, poderia significar um intento de aproximação também quanto aos demais indicadores, já que, ainda segundo SANTOS (2017, p 67), "as capitais apresentam os melhores resultados em todos os indicadores considerados (PIB, IDH, renda, educação e adequabilidade das moradias)".

Tabela 43 - Região Norte - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Região Norte	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
RO	52	24	46,15	0,65	0,74	-
AC	22	21	95,45	0,58	0,71	0,71
AM	62	7	11,29	0,58	0,74	-
RR	15	7	46,67	0,62	0,75	-
PA	143	76	53,15	0,59	0,59	0,59
AP	16	5	31,25	0,65	0,73	-
TO	139	98	70,50	0,64	0,79	0,79
Total	449	238	53,01	0,62	0,72	0,70

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 44 - Região Nordeste - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Região Nordeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
MA	217	38	17,51	0,58	0,77	-
PI	224	36	16,07	0,59	0,75	0,75
CE	184	137	74,46	0,62	0,75	0,75
RN	167	60	35,93	0,62	0,76	0,76
PB	223	101	45,29	0,59	0,76	0,76
PE	184	48	26,09	0,59	0,58	-
AL	102	26	25,49	0,57	0,72	-
SE	75	15	20,00	0,61	0,77	0,77
BA	417	133	31,89	0,60	0,76	0,76
Total	1793	594	33,13	0,60	0,74	0,76

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 45 - Região Sudeste - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Região Sudeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
MG	853	602	70,57	0,67	0,81	0,81
ES	78	33	42,31	0,69	0,80	0,80
RJ	92	55	46,15	0,72	0,80	0,80
SP	645	335	51,94	0,74	0,81	0,81
Total	815	423	51,90	0,72	0,81	0,81

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 46 - Região Sul - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Região Sul	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
PR	399	252	63,16	0,71	0,82	0,82
SC	293	214	73,04	0,74	0,85	0,85
RS	496	305	61,49	0,71	0,71	0,71
Total	1188	771	64,90	0,72	0,79	0,79

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 47 - Região Centro-Oeste - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Região Centro-Oeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
MS	78	54	69,23	0,68	0,78	0,78
MT	141	133	94,33	0,68	0,79	0,79
GO	246	149	60,57	0,69	0,80	-
Total	465	336	72,26	0,69	0,79	0,79

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

Tabela 48 - Brasil - Média IDHM [2010] das capitais com PLHIS

Brasil	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	Média IDHM [2010] municípios com PLHIS	IDHM [2010] capitais	IDHM [2010] capitais com PLHIS
Norte	449	238	53,01	0,62	0,72	0,70
Nordeste	1793	594	33,13	0,60	0,74	0,81
Sudeste	1668	1025	61,45	0,72	0,79	0,76
Sul	1188	771	64,90	0,72	0,79	0,79
Centro-Oeste	465	336	72,26	0,69	0,79	0,79
Total	5.563	2.964	53,28	0,67	0,76	0,77

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022 (elaboração da autora)

À luz dos dados apresentados nas **Tabelas 43** a **48**, é possível se constatar que em apenas uma capital (justamente a que radica essa tese de doutorado, Recife/PE), o indicador encontrado na penúltima coluna é inferior ao da média do IDHM do Estado correspondente. Nos demais 96% dos casos (ou 25 dos 26 Estados), o IDHM da capital se iguala ou supera o do respectivo Estado, corroborando-se com a afirmação de SANTOS (2017, p. 67), quanto à concentração dos melhores resultados relativamente aos indicadores econômicos nas capitais.

Mesmo assim, vale a pena destacar que, embora quase todas as capitais possuam IDHM acima da média estadual, existem capitais com IDHM maior que o de outras. E não surpreende observar que as capitais com menores IDHM se concentram na Região Norte e em parte do Nordeste, enquanto os maiores indicadores permanecem concentrados nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Outra análise possível consistiu em comparar os dados da penúltima e da última coluna das **Tabelas 43** a **48**, onde constam registrados exclusivamente os IDHM das capitais que lograram elaborar o seu PLHIS. Note-se que 6 das 11 capitais com IDHM abaixo da média apurada (ou seja, 55%) não lograram elaborar o PLHIS no período da pesquisa, frente a 2 de 15 acima da média (ou seja 13%). Fica, ainda, evidente que apenas 1 das capitais sem PLHIS se encontra no agrupamento dos Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste (Goiânia), quando no Norte e no Nordeste, faltam 7. Observa-se, em suma, uma correspondência de 61% (ou 11 de 18 capitais) dos maiores e menores IDHM com os maiores e menores percentuais de municípios com PLHIS elaborados. Demonstra-se, assim, uma maior coincidência na elaboração do PLHIS por parte justamente daqueles municípios com maior IDHM e, portanto, talvez, sem as maiores carência de moradia de interesse social.

Contudo, parece relevante comparar os 61% de correspondência dos indicadores das capitais aos 77%, no caso dos municípios em geral. Pois, em se tratando as capitais, via de regra, de grandes centros urbanos, apesar da tendência de IDHM mais altos que o dos demais municípios, é onde também o inchaço urbano e uma falha distribuição de renda e de políticas públicas, ainda podem responder pelo agravamento de questões urbanas, como o déficit de moradia.

É o que se buscará explorar no próximo item, relativamente ao padrão de comportamento na elaboração dos PLHIS por parte dos entes federados em função da severidade do problema a ser enfrentado mediante regras da política pública, qual seja o déficit habitacional brasileiro.

5.6 DÉFICIT HABITACIONAL

Como último determinante interno de análise encontra-se o indicador “déficit habitacional”, que representaria a severidade do problema (BERRY, BERRY, 2007) em função do qual, via de regra, a política pública urbana deveria comportar soluções. Torna-se oportuno, no panorama da pesquisa, “(…) apresentar o tamanho do problema: afinal, qual é o déficit de moradias no Brasil?” (SANTOS, 2017, p. 38).

Inicialmente, cabe definir o conceito de “déficit habitacional”, considerando que o mesmo não restou estanque no decorrer da delimitação da problemática da carência de moradia nas cidades brasileiras, bem como da formulação das políticas públicas.

A definição mais comum de déficit habitacional é a que exprime a falta de moradias para pessoas ou famílias que necessitam de habitação (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011, p. 21-22). Refere-se, mais especificamente, "(…) a um determinado número de famílias que vivem em condições de moradia precárias ou que não possuem moradia" (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022). Ou seja, engloba, além da falta física da unidade habitacional, a sua necessidade por parte da população diante de situações de más condições das moradias existentes. Seria o que convencionou-se também chamar de "déficit habitacional quantitativo" e "déficit habitacional qualitativo" (MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2021, p.23-74).

Calculando o déficit habitacional brasileiro desde 1995, a Fundação João Pinheiro - FJP viu a metodologia de levantamento do indicador ser objeto de mudanças e aperfeiçoamentos ao longo do tempo, de modo a torná-lo válido no acompanhamento das políticas públicas de habitação. De sorte que questões econômicas, de modelagem das políticas habitacionais federais ou de alteração das fontes da dados, ensejaram alterações no desenho do cálculo do déficit habitacional brasileiro (MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2021, p. 9).

> Nesse caminho, o conceito básico de *deficit* habitacional que vem sendo utilizado está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas. Adicionalmente, inclui a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar não desejada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e não conseguem), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas, dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade e, também, da moradia em imóveis e locais precários e com fins não residenciais – domicílios improvisados (MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2018. In: MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro, 2021, p. 14).

Longe de buscar esgotar a complexidade do indicador e de suas respectivas métricas ao longo do tempo, interessa aqui a sua fotografia em um dado momento da história, utilizando-se, como premissa, uma única metodologia de levantamento para o território nacional.

Nesse caso, foram adotados os números do déficit habitacional brasileiro apurados em 2016 (limite temporal da pesquisa), por Estados, disponibilizados na penúltima coluna das **Tabelas 49** a **54** a seguir, tendo como fonte de levantamento a Fundação João Pinheiro, con-

forme banco de dados localizado na Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC (CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021). E, de modo a possibilitar uma régua comparativa entre os dados por Estado, tais números foram também relacionados, em termos percentuais (última coluna), à quantia da população no ano de 2017 (dado mais próximo encontrado).

Tabela 49 - Região Norte - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS

Região Norte	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
RO	52	24	46,15	1562409	76.223	4,88
AC	22	21	95,45	733559	23.738	3,24
AM	62	7	11,29	3483985	162.563	4,67
RR	15	7	46,67	450479	19.550	4,34
PA	143	76	53,15	7581051	322.016	4,25
AP	16	5	31,25	669526	29.828	4,46
TO	139	98	70,50	1383445	44.656	3,23
Total	449	238	53,01	15864454	678.574	4,28

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Tabela 50 - Região Nordeste - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS

Região Nordeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
MA	217	38	17,51	6574789	367.873	5,60
PI	224	36	16,07	3118360	111.815	3,59
CE	184	137	74,46	8452381	238.411	2,82
RN	167	60	35,93	3168027	86.287	2,72
PB	223	101	45,29	3766528	101.151	2,69
PE	184	48	26,09	8796448	242.377	2,76
AL	102	26	25,49	3120494	105.763	3,39
SE	75	15	20,00	2068017	68.415	3,31
BA	417	133	31,89	14016906	386.941	2,76
Total	1793	594	33,13	53081950	1.709.033	3,22

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Tabela 51 - Região Sudeste - Déficit habitacional dos Estado com municípios com PLHIS

Região Sudeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
MG	853	602	70,57	19597330	428.329	2,19
ES	78	33	42,31	3514952	80.906	2,30
RJ	92	55	46,15	15989929	476.752	2,98
SP	645	335	51,94	41262199	1.187.469	2,88
Total	1668	1025	61,45	80.364.410	2.173.456	2,70

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Tabela 52 - Região Sul - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS

Região Sul	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
PR	399	252	63,16	10444526	240.090	2,30
SC	293	214	73,04	6248436	144.640	2,31
RS	496	305	61,49	10693929	220.891	2,07
Total	1188	771	64,90	27.386.891	605.621	2,21

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Tabela 53 - Região Centro-Oeste - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS

Região Centro-Oeste	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
MS	78	54	69,23	2449024	76.862	3,14
MT	141	133	94,33	3035122	115.119	3,79
GO	246	149	60,57	6003788	97.741	1,63
Total	465	336	72,26	11.487.934	289.722	2,52

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Tabela 54 - Brasil - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS

Brasil	Número municípios	Número municípios com PLHIS	% Municípios com PLHIS	População (2017)	Déficit habitacional (2016)	% Déficit habitacional (2016)
Norte	449	238	53,01	15864454	678.574	4,28
Nordeste	1793	594	33,13	53081950	1.709.033	3,22
Sudeste	1668	1025	61,45	80.364.410	2.173.456	2,70
Sul	1188	771	64,90	27.386.891	605.621	2,21
Centro-Oeste	465	336	72,26	11.487.934	289.722	2,52
Total	5.563	2.964	53,28	188.185.639	5.456.406	2,90

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

Cumpre esclarecer que diferentemente dos dados encontrados para os determinantes internos já analisados, os dados do déficit habitacional, transpostos nas **Tabelas 49** a **54**, não foram encontrados destrinchados para cada um dos municípios brasileiros. Mas, no máximo, para as regiões metropolitanas, além de para a capital de cada Estados. Não viabilizando, assim, a análise dos municípios que realizaram o PLHIS no período da pesquisa, em função do respectivo déficit habitacional.

Diante do exposto, para o presente indicador, a análise se restringiu aos índices por Estado, viabilizando, ainda assim, grosso modo, uma leitura em âmbito nacional. Então, para fins comparativos, foi levantado o número da população por Estado para apurar o percentual representativo do déficit habitacional por número de habitantes. Assim, foram obtidos percentuais passíveis de comparação entre Estados, segundo os quais são novamente observadas desigualdades regionais.

Como se vê, embora a proporção apurada do déficit habitacional brasileiro fosse de 2,90% de sua população, todos os Estados da Região Norte ultrapassaram tal percentual, concentrando maior parcela da severidade do problema habitacional. Já todos os Estados do Sul e do Sudeste apresentaram melhores índices, comparativamente. Enquanto isso, as Regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentaram resultados heterogêneos, ao tempo que também os respectivos extremos: Maranhão com o pior indicador (5,60%) e Goiânia, o melhor (1,60%).

Sem mesmo identificar os municípios que aderiram à elaboração do PLHIS e a cronologia dessa adesão, impossível não destacar a inversão da tônica da ordem de grandeza dos

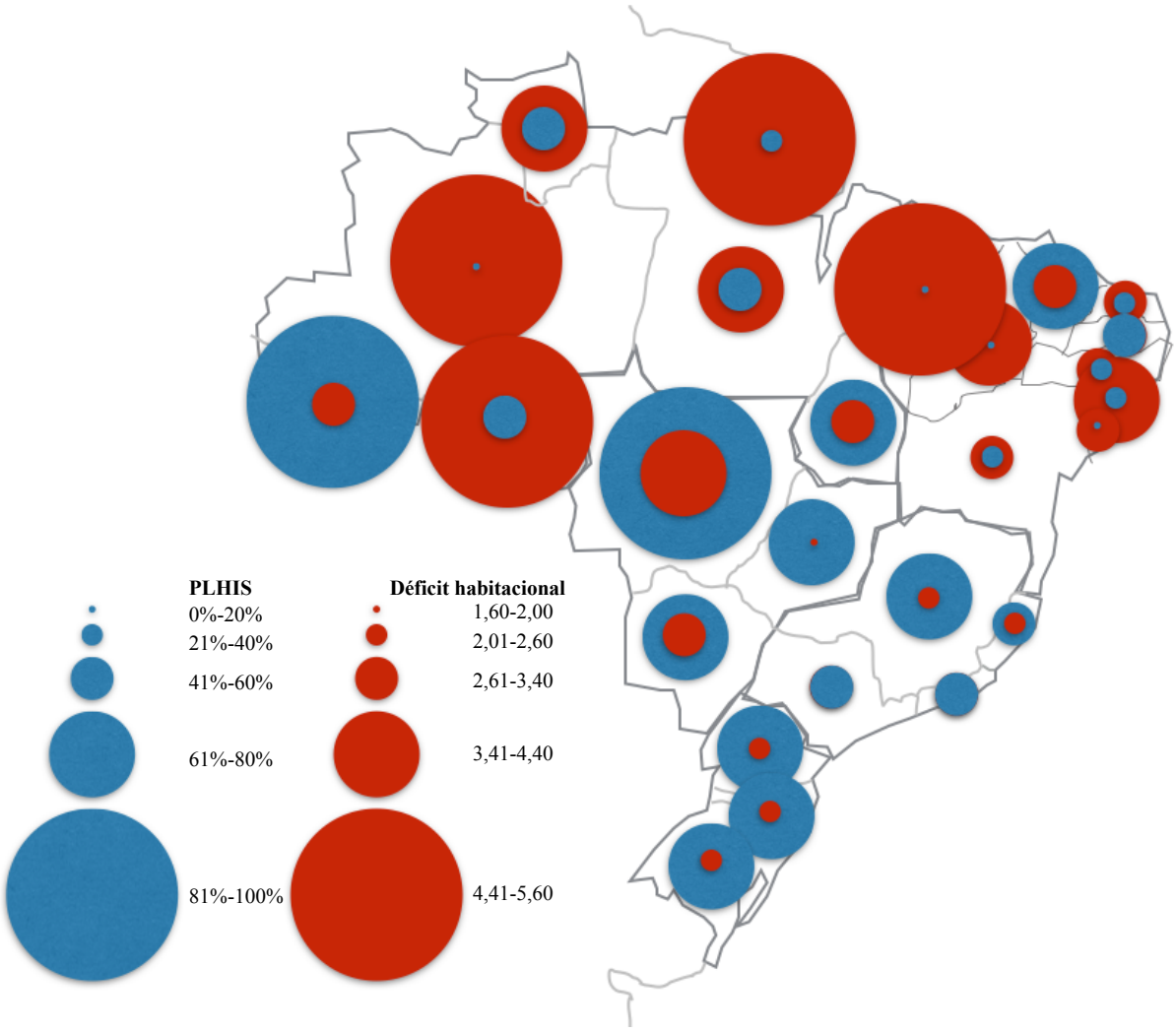
indicadores se comparados aos apurados dos determinantes internos anteriores, relativamente aos entes federados que lograram a possibilidade de acesso à política pública.

Pois, se Sul e Sudeste concentravam os maiores indicadores referentes à elaboração do PLHIS (65% e 61%, respectivamente), nesse caso, apresentam os menores indicadores do déficit habitacional (2,21% e 2,70%, respectivamente). Tal relação ocorre de forma diametralmente oposta, fundamentalmente, nos Estados do Norte e, de forma mesclada, nos Estados do Nordeste e do Centro-Oeste.

Assim, se tem uma correspondência apenas de 15% (ou 4 Estados de 26) para os indicadores acima da média do percentual do déficit habitacional e de municípios com PLHIS elaborados. Ademais, 23% (ou 6 de 26) das amostras coincidem nas menores proporções. O que permite calcular que apenas em 38% dos casos (ou 10 de 26 Estados), se encontra uma correspondência dos valores acima e abaixo da média para a variável de análise em relação ao percentual de PLHIS apresentado por Estado. Quando, em 62% dos casos (ou 16 de 26 Estados) aqueles Estados com severidade do problema abaixo da média foram, paradoxalmente, os que obtiveram um acesso à política pública acima da média. Já aqueles com maior severidade do problema foram justamente os que tiveram um acesso à política pública abaixo da média.

É o que pode ser ilustrado na **Figura 23** a seguir, quando, na contramão das figuras anteriores nota-se uma inversão do padrão na correspondência de menores e maiores indicadores. O que poderia se explicar devido a que, diferentemente dos determinantes internos anteriormente analisados, trata-se de indicador cujo maior quantitativo representa uma situação de maior vulnerabilidade econômica e social. Nesse caso, fica evidente como aqueles municípios com maior necessidade da política habitacional, em função da severidade do problema do déficit habitacional, são justamente aqueles que ficaram, em maior medida, descobertos do acesso ao SNHIS. É o que transparece, de forma gritante, em Estados como Amazonas, Roraima, Rondônia, Maranhão, Piauí ou Alagoas. Há, todavia, Estados acima da linha que separava em 2010 os melhores e menores indicadores do Brasil (**Figuras 10** a **12**), tais quais Acre, Ceará e Tocantins, onde a disparidade entre os indicadores já se encontra, comparativamente, atenuada, havendo uma maior correspondência de acesso à política pública, relativamente à severidade do problema, ou gravidade do déficit habitacional apurado.

Figura 23 - Brasil - Déficit habitacional dos Estados com municípios com PLHIS



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, 2021 (elaboração da autora)

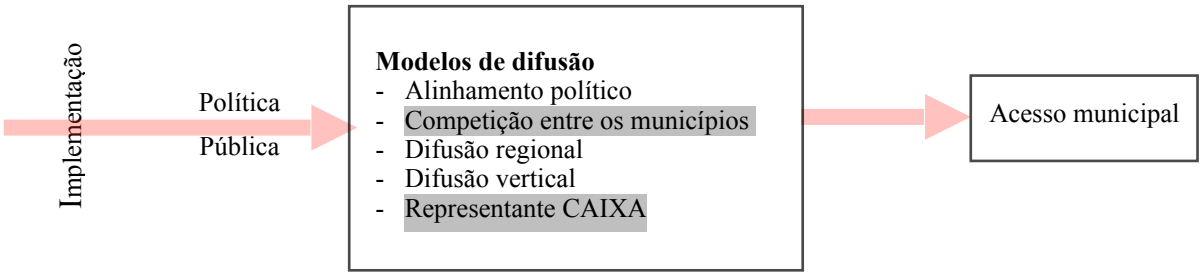
Ilustrado o padrão de correspondência do último determinante interno da pesquisa, segue-se para a análise de Modelos de Difusão, perseguindo-se o objetivo da pesquisa de mapear a possibilidade de acesso municipal aos recursos federais oriundos da política pública urbana enquadrada no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de 2005 a 2016 (interrupção de governo), visando seguir identificando variáveis que levem a sua maior efetividade.

6 MODELOS DE DIFUSÃO NO ACESSO AO SNHIS

No presente capítulo parte-se, então, para a análise de modelos de difusão, enquanto variáveis de pesquisa, conforme sistematizados no recorte da **Figura 04**, nos termos da **Figura 24** a seguir, cuja marcação em cinza explicita as novas categorias analíticas propostas na presente investigação.

Tal qual explicado na análise anterior dos determinantes internos, modelos de difusão são contextualizados enquanto fatores a serem investigados nos termos da influência que poderiam levar os entes federados brasileiros a homologarem o respectivo PLHIS, viabilizando o acesso à política pública habitacional no âmbito dos recursos do SNHIS.

Figura - 24 - Esquema analítico de efetividade da política pública



Fonte: elaboração da autora

Como visto na **Figura 24**, os fatores não são atinentes a quesitos inerentes ao seu público-alvo, tais quais os previstos na análise de determinantes internos. Eles vinculam-se, mais precisamente, a aspectos oriundos dos próprios vetores de distribuição da política pública, englobados nos modelos de difusão (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011). É o que se verá desdobrado nos subcapítulos a seguir.

6.1 ALINHAMENTO POLÍTICO

Tal qual no início da análise dos determinantes internos, a primeira variável de análise dentre os modelos de difusão é a de caráter político. Diferentemente do caso anterior, não se refere puramente ao efeito ideológico na disposição de adoção de políticas públicas por parte dos entes federados: se de Direita, de Esquerda ou de Centro. Mas sim, à suscetibilidade de

adoção da política pública em função do alinhamento entre o partido do poder executivo federal responsável pela distribuição da política pública e o dos diversos entes federados enquadráveis enquanto público-alvo.

Tomando-se por referência as mesmas experiências conduzidas por BUTLER et al. (2015), para o caso de municípios americanos, interessa verificar se também nesse caso é possível constatar uma relação direta quanto à predisposição de adoção da política pública considerando a ideologia partidária entre os atores.

Admite-se, inicialmente, a ideologia de Esquerda do partido político dos então presidentes do Brasil: Luíz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (ambos do Partido dos Trabalhadores - PT). Já os partidos políticos dos chefes dos poderes executivos municipais são os mesmos mapeados no **Quadro 07**, encontrado no Subcapítulo 5.1.

Aqui também adotou-se a estratégia de não levantar a ideologia de todos os 5.563 municípios mapeados. Nem a dos 2.964 municípios que, entre 2005 e 2016, apresentaram o PLHIS. A estratégia adotada permaneceu a de focar em um número atingível de levantamento englobando apenas o universo dos entes federados lidos como “inovadores”, tal qual chave metodológica representada na **Figura 04**. Nesse caso, considerando-se 2,5% dos 2.964 entes federados adotantes, chega-se a um número de 74 municípios tidos como “inovadores”. É esse o universo segundo o qual a ideologia política foi mapeada no **Quadro 07**, enquanto amostragem representativa de inovação no acesso à política pública por parte dos entes federados brasileiros.

Mantiveram-se também os mesmos critérios já adotados para a classificação do espectro ideológico dos partidos dos prefeitos eleitos (SARDINHA, 2019), objetivando-se a possibilidade de seu enquadramento em dois extremos (Esquerda e Direita) e um eixo central de moderação (Centro).

À luz dos dados levantados no **Quadro 07**, foi viável, então, a sua catalogação por espectro ideológico nos termos da **Tabela 21**, ora reproduzida na **Tabela 55** a seguir.

Tabela 55 - Brasil - Espectro ideológico prefeitos eleitos no primeiro turno (2008)

Ideologia	Número Prefeitos eleitos	Percentual Ideologia (%)
Centro	40	54
Esquerda	18	24
Direita	16	22
Total	74	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2004 (elaboração da autora)

Podia-se esperar que o partido de Esquerda da presidência da República, no poder durante a distribuição da política pública, pudesse suscitar uma resposta de maior adesão por parte dos prefeitos correligionários, por exemplo. Ou a sua maior refutação por parte dos prefeitos de partidos adversários. No entanto, as mesmas constatações do Subcapítulo 5.1 permanecem válidas no presente apartado para a amostra analisada, considerando não haver sido detectada, praticamente, diferença na proporção entre os partidos levantados e aqueles que representaram a totalidade dos políticos que assumiram os 5.593 municípios (vide **Tabela 21**). Ainda que o partido dos presidentes da República no período da pesquisa pertença ao espectro ideológico de Esquerda, a sua correspondência face à ideologia do partido do chefe do executivo dos entes federados tidos como "inovadores" foi de apenas 24%, quando a proporção de representantes de partidos de Centro despontou majoritária, tal qual o cenário geral (54%).

Assim, segue em voga a conclusão, segundo a amostragem levantada, de que, dos 2,5% de entes federados tidos como "inovadores", aderiu à política pública um estrato quase que identicamente representativo do quadro geral de partidos eleitos em 2008 no país, não havendo sido detectada alteração patente na suscetibilidade de adesão à política pública relativamente ao universo mapeado. Tanto no que se refere à ideologia dos chefes do poder executivo de cada um dos entes federados adotantes, quanto à sua relação com a ideologia do partido de distribuição da política pública, ou seja, o da Presidência da República.

6.2 COMPETIÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

O presente tópico aborda a competição entre os municípios (relativamente ao percentual de votos do seu representante eleito), enquanto variável de acesso à política pública, levando-se em consideração eventual predisposição entre os entes da federação para lograr a

obtenção dos recursos do SNHIS. Ou seja, aventa a chance de alguns municípios adotarem políticas públicas para evitar desvantagens econômicas perante outros municípios, em função do acirramento competitivo inerente à eleição de seu respectivo chefe do poder executivo (BERRY, BERRY, 2006).

Apesar da possível leitura de que o comportamento típico de um federalismo marcado pela competição entre as unidades constituintes não seja o padrão na federação brasileira (ARRETCHE, 2012, p. 22), se cogita que a competição entre os municípios, associada à respectiva corrida eleitoral tenha sim um efeito positivo sobre a adesão das políticas públicas (BERRY, BERRY, 2006; SUGYIAMA, 2007; COÊLHO, 2008). É o que se buscará confirmar para o caso em apreço.

Como abordado no Subcapítulo 3.1, é diante da variável de **competição entre os municípios,** no caminho do acesso às políticas públicas, que os entes federados, enquanto atores idealmente protagonistas do processo em nível dos lugares, emergiriam ou submergiriam ante os demais, desdobrando-se pontos luminosos ou opacos no território brasileiro.

Espera-se que a análise tenha o potencial de revelar desigualdades no acesso ao SNHIS, em função de uma esperada predisposição por parte do público-alvo para atendimento do enquadramento das regras da política pública.

A hipótese é de que quanto maior é a competição política municipal (relativamente ao percentual de votos do representante executivo eleito), maior é a probabilidade de que o prefeito resolva pela adoção da política pública. Nesse caso, a variável da competição política municipal foi mensurada, inicialmente, da seguinte forma (COÊLHO, 2008; COÊLHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2015):

> i) sistema político competitivo: quando o candidato vence a eleição municipal com menos de 45% dos votos válidos ou a eleição foi decidida no segundo turno; e
>
> ii) sistema político não competitivo: quando o candidato vence a eleição municipal com mais de 45% dos votos válidos.

Para testar a variável, foi aproveitado o mesmo universo analítico dos Subcapítulos 5.1 e 6.1 da presente pesquisa, aqui transposto e complementado no **Quadro 08**, contemplando-se, também, o percentual de votos que conferiu a vitória do prefeito eleito para cada um dos municípios que, “inovadoramente”, buscaram aderir à política pública mediante elaboração do respectivo PLHIS.

Quadro 08 - Brasil - Competição municípios "inovadores" no atendimento ao PLHIS

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 45% votos
Tobias Barreto	SE	03/01/08	Marly Barreto	50,37	0
Salvador	BA	29/04/08	João Henrique	43,71	1
Santo André	SP	12/05/08	João Avamileno	46,42	0
Rio das Ostras	RJ	25/11/08	Carlos Balthazar	52,90	0
Alcantil	PB	08/05/09	José Milton	52,39	0
Novo Alegre	TO	16/06/09	Wilson Souza	54,89	0
Mogi das Cruzes	SP	09/09/09	Marco Bertaiolli	53,24	0
Alvorada	RS	15/09/09	João Carlos Brum	59,46	0
Bagé	RS	15/09/09	Luis Eduardo Colombo dos Santos	54,18	0
Esteio	RS	15/09/09	Gilmar Antônio Rinaldi	46,92	0
Itamogi	MG	24/09/09	Janoario Arantes	53,09	0
Araraquara	SP	16/11/09	Marcelo Barbieri	44,66	1
Água Doce	SC	17/11/09	Nelci Bortolini	53,45	0
Frederico Westphalen	RS	19/11/09	José Alberto Panosso	57,22	0
Nonoai	RS	19/11/09	João Vianei Rubin	66,90	0
Vista Gaúcha	RS	19/11/09	Claudemir José Locatelli	52,83	0
Nova Palma	RS	20/11/09	Elder Grandene	51,71	0
Candelária	RS	26/11/09	Lauro Mainardi	57,55	0
Atibaia	SP	01/12/09	José Bernardo Deng	45,55	0
Montenegro	RS	01/12/09	Percival de Oliveira	43,53	1
Santo Anastácio	SP	21/12/09	Roberto Volpe	53,46	0
Curitiba	PR	21/12/09	Carlos Richa	77,27	0
Ivorá	RS	22/12/09	José Marin	54,59	0
Santa Helena	SC	28/12/09	Gilberto Giordano	51,72	0
Estrela	RS	28/12/09	Celso Brönstrup	35,29	1
Canela	RS	30/12/09	Constantino Orsolin	41,94	1
Porto Feliz	SP	31/12/09	Claudio Maffei	69,54	0
Itá	SC	31/12/09	Egido Luiz Gritti	55,48	0
Miracema do Tocantins	TO	21/01/10	Junior Evangelista	85,40	0
Alfredo Wagner	SC	21/01/10	Nivaldo Wessler	43,24	1
Campina Verde	MG	25/01/10	Reinaldo Assunção Tannus	55,12	0
Araçariguama	SP	01/02/10	Roque da Reflet	51,07	0
Canoinhas	SC	04/02/10	Leoberto Weinert	44,65	1
Balneário Piçarras	SC	04/02/10	Umberto Teixeira	48,27	0
Timbó Grande	SC	04/02/10	Valdir Cardoso	55,73	0
Lajeado	RS	04/02/10	Carmen Cardoso	50,47	0
Ângulo	PR	10/02/10	Erivaldo Lourenço da Silva	51,93	0
São Jorge do Patrocínio	PR	10/02/10	Cláudio Aparecido Alves Palozi	57,05	0
Santa Cruz do Sul	RS	18/02/10	José Wenzel	50,77	0

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 45% votos
Taquara	RS	18/02/10	Délcio Hugentobler	53,24	0
Encruzilhada do Sul	RS	19/02/10	Artigas Silveira	49,05	0
Planalto	RS	23/02/10	Antônio Scaravonatto	57,70	0
São Paulo das Missões	RS	23/02/10	Valmir Thume	51,30	0
Garibaldi	RS	24/02/10	Cirano Cisilotto	38,13	1
Tiradentes do Sul	RS	24/02/10	Professor João	51,71	0
Três de Maio	RS	02/03/10	Olívio José Casali	46,56	0
Penha	SC	03/03/10	Evandro Navegantes	56,92	0
Altônia	PR	17/03/10	Pedrinho da Mata	71,10	0
Sarandi	PR	18/03/10	Milton Martini	43,65	1
Ouro Verde do Oeste	PR	19/03/10	Cleunice Alves	62,51	0
Picada Café	RS	19/03/10	Luciano Klein	56,55	0
Juiz de Fora	MG	23/03/10	Custódio Mattos	51,82*	1
Sidrolândia	MS	31/03/10	Daltro Fiuza	50,39	0
Águas de Lindóia	SP	14/04/10	Martinho	100	0
Boituva	SP	14/04/10	Professora Assunta	54,37	0
Monte Castelo	SC	19/04/10	Aldomir Roskamp	52,20	0
Lagoa Vermelha	RS	03/05/10	Getúlio Cerioli	56,16	0
Piracaia	SP	04/05/10	Fabiane Santiago	52,90	0
Campo Largo	PR	19/05/10	Edson Basso	51,54	0
Florestópolis	PR	28/05/10	Nicinho	56,19	0
Braço do Norte	SC	08/06/10	Ademir Schmoeller	74,23	0
Goianinha	RN	17/06/10	Júnior Rocha	77,49	0
Angatuba	SP	23/07/10	Carlos Turelli	49,71	0
Vitória	ES	28/07/10	João Coser	65,03	0
Itaberá	SP	11/08/10	Prof. Wartão	62,21	0
Matão	SP	27/08/10	Adauto	65,21	0
Bonito de Santa Fé	PB	31/08/10	Alderi Caju	52,64	0
Entre-Ijuís	RS	05/10/10	Menehine	72,74	0
Cana Verde	MG	13/10/10	Carlinhos	78,90	0
São Sebastião do Tocantins	TO	22/10/10	Claudiney	57,02	0
Garopaba	SC	03/11/10	Luiz Nestor	54,55	0
Bento Gonçalves	RS	04/11/10	Professor Lunelli	62,51	0
Pérola d'Oeste	PR	10/11/10	Edson Bagetti	71,74	0
Cachoeirinha	TO	16/11/10	Zélio Herculano de Castro	46,42	0
Total					10
Proporção					14%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2022; TERRA, 2008b (elaboração da autora)

Tomando-se por base o critério de mensuração da variável inicialmente adotado, disposto na penúltima coluna do **Quadro 08**, é possível se observar que poucos entes federados englobados no denominado "sistema político competitivo" logrou a apresentação do PLHIS (14%) frente aos demais municípios com "sistema político não competitivo" (86%).

Demonstra-se, então, que, para o caso em apreço, a competição entre os municípios não foi confirmada na propensão de acesso à política pública do SNHIS por parte dos municípios brasileiros analisados, ao menos, diante dos valores referenciais encontrados para a variável sob o marco de 45% dos votos válidos (COÊLHO, 2008; COÊLHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2015).

Porém, desconfia-se de alguma fragilidade no resultado da análise, considerando que encontrou-se uma maior amostragem (90%) de os prefeitos eleitos com mais de 45% dos votos válidos, considerando regras contidas na Lei das Eleições nº 9.504, de 30 de setembro de 1996 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 1997), que prevê que vence o candidato que tenha obtido a maioria absoluta dos votos, não computados os brancos e os nulos. A não ser que o município possua mais de 200 mil habitantes, quando, se nenhum dos candidatos alcançar essa maioria absoluta no primeiro turno, é realizado um segundo turno, no qual se enfrentam somente os dois candidatos mais votados no primeiro turno (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2022). Sendo que, em caso de segundo turno, enquadra-se também o sistema político como "competitivo". Apurou-se que, na maior parte das eleições municipais brasileiras levantadas, sobressaiu-se uma disputa polarizada entre os dois candidatos melhor colocados, tanto no primeiro, quanto no segundo turno, considerando que 5.436 municípios de 5.563 possuem menos de 200 mil habitantes (ou seja, 98%), e, portanto, não dispõem da opção de um segundo turno.

De fato, poucos prefeitos (14%) constantes no **Quadro 08**, tidos como "inovadores", venceram em um cenário no qual mais de 2 candidatos despontaram em uma corrida eleitoral, ou com chance de segundo turno (face tamanho da população), o que tornaria a competição mais acirrada. Nesse caso, imagina-se que teriam maior propensão de obter menos de 45% dos votos válidos, aqueles 2% de candidatos restantes nessa circunstância de maior competitividade que, por amostragem, é a minoria no universo analisado.

Mas e se fosse possível questionar tais valores referenciais, de "> 45%" ou "<45%", diante das características ou cultura das competições eleitorais brasileiras? Pois comumente,

ainda que com vitória absoluta, haveria uma leitura de alguns resultados apertados, tidos como mais competitivos, quando ficam no intervalo entre 50% a 55% obtidos pelo gestor eleito. Senão vejam-se alguns exemplos de chamadas de notícias de abrangência nacional:

> Lula vence a eleição mais apertada da história. Com 99,9% dos votos apurados, o ex-presidente teve 50,9% dos votos, enquanto o presidente Jair Bolsonaro, alcançou 49,1% (FERNANDES, 2022).

> Vitória de Lula foi a mais apertada desde redemocratização; confira o ranking de eleições passadas. Jair Bolsonaro perdeu a reeleição por menos de 2% dos votos, superando Aécio Neves, que perdeu para Dilma Rousseff por 3,28% em 2014 (ESTADÃO, 2022).

> Brasil tem terceira eleição para presidente mais apertada desde 1989. Jair Bolsonaro (PSL) foi eleito com 55,13% dos votos, contra 44,87% de Fernando Haddad (PT). Eleição mais apertada foi registrada entre Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) em 2014 (VELASCO, 2018).

Diante do exposto, foi repetida a análise, dessa vez com os seguintes valores de referência:

i) sistema político competitivo: quando o candidato vence a eleição municipal com menos de 55% dos votos válidos ou a eleição foi decidida no segundo turno; e

ii) sistema político não competitivo: quando o candidato vence a eleição municipal com mais de 55% dos votos válidos.

Os resultados podem ser observados no **Quadro 09** a seguir. E, dessa vez, evidenciam uma maior competição política municipal dentre os primeiros adotantes da política pública, relativamente aos demais. Inicialmente, têm-se detectados 44 municípios com sistema competitivo no lugar dos anteriores 10. Passando-se de 14% a 60% dos casos.

Quadro 09 - Brasil - Competição municípios "inovadores" no atendimento ao PLHIS

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 55% votos
Tobias Barreto	SE	03/01/08	Marly Barreto	50,37	1
Salvador	BA	29/04/08	João Henrique	43,71	1
Santo André	SP	12/05/08	João Avamileno	46,42	1
Rio das Ostras	RJ	25/11/08	Carlos Balthazar	52,90	1
Alcantil	PB	08/05/09	José Milton	52,39	1

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 55% votos
Novo Alegre	TO	16/06/09	Wilson Souza	54,89	1
Mogi das Cruzes	SP	09/09/09	Marco Bertaiolli	53,24	1
Alvorada	RS	15/09/09	João Carlos Brum	59,46	0
Bagé	RS	15/09/09	Luis Eduardo Colombo dos Santos	54,18	0
Esteio	RS	15/09/09	Gilmar Antônio Rinaldi	46,92	1
Itamogi	MG	24/09/09	Janoario Arantes	53,09	1
Araraquara	SP	16/11/09	Marcelo Barbieri	44,66	1
Água Doce	SC	17/11/09	Nelci Bortolini	53,45	1
Frederico Westphalen	RS	19/11/09	José Alberto Panosso	57,22	0
Nonoai	RS	19/11/09	João Vianei Rubin	66,90	0
Vista Gaúcha	RS	19/11/09	Claudemir José Locatelli	52,83	1
Nova Palma	RS	20/11/09	Elder Grandene	51,71	1
Candelária	RS	26/11/09	Lauro Mainardi	57,55	0
Atibaia	SP	01/12/09	José Bernardo Deng	45,55	1
Montenegro	RS	01/12/09	Percival de Oliveira	43,53	1
Santo Anastácio	SP	21/12/09	Roberto Volpe	53,46	1
Curitiba	PR	21/12/09	Carlos Richa	77,27	0
Ivorá	RS	22/12/09	José Marin	54,59	1
Santa Helena	SC	28/12/09	Gilberto Giordano	51,72	1
Estrela	RS	28/12/09	Celso Brönstrup	35,29	1
Canela	RS	30/12/09	Constantino Orsolin	41,94	1
Porto Feliz	SP	31/12/09	Claudio Maffei	69,54	0
Itá	SC	31/12/09	Egido Luiz Gritti	55,48	0
Miracema do Tocantins	TO	21/01/10	Junior Evangelista	85,40	0
Alfredo Wagner	SC	21/01/10	Nivaldo Wessler	43,24	1
Campina Verde	MG	25/01/10	Reinaldo Assunção Tannus	55,12	0
Araçariguama	SP	01/02/10	Roque da Reflet	51,07	1
Canoinhas	SC	04/02/10	Leoberto Weinert	44,65	1
Balneário Piçarras	SC	04/02/10	Umberto Teixeira	48,27	1
Timbó Grande	SC	04/02/10	Valdir Cardoso	55,73	0
Lajeado	RS	04/02/10	Carmen Cardoso	50,47	1
Ângulo	PR	10/02/10	Erivaldo Lourenço da Silva	51,93	1
São Jorge do Patrocínio	PR	10/02/10	Cláudio Aparecido Alves Palozi	57,05	0
Santa Cruz do Sul	RS	18/02/10	José Wenzel	50,77	1
Taquara	RS	18/02/10	Délcio Hugentobler	53,24	1
Encruzilhada do Sul	RS	19/02/10	Artigas Silveira	49,05	1
Planalto	RS	23/02/10	Antônio Scaravonatto	57,70	0
São Paulo das Missões	RS	23/02/10	Valmir Thume	51,30	1
Garibaldi	RS	24/02/10	Cirano Cisilotto	38,13	1
Tiradentes do Sul	RS	24/02/10	Professor João	51,71	1
Três de Maio	RS	02/03/10	Olívio José Casali	46,56	1

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 55% votos
Penha	SC	03/03/10	Evandro Navegantes	56,92	0
Altônia	PR	17/03/10	Pedrinho da Mata	71,10	0
Sarandi	PR	18/03/10	Milton Martini	43,65	1
Ouro Verde do Oeste	PR	19/03/10	Cleunice Alves	62,51	0
Picada Café	RS	19/03/10	Luciano Klein	56,55	0
Juiz de Fora	MG	23/03/10	Custódio Mattos	51,82*	1
Sidrolândia	MS	31/03/10	Daltro Fiuza	50,39	1
Águas de Lindóia	SP	14/04/10	Martinho	100	0
Boituva	SP	14/04/10	Professora Assunta	54,37	1
Monte Castelo	SC	19/04/10	Aldomir Roskamp	52,20	1
Lagoa Vermelha	RS	03/05/10	Getúlio Cerioli	56,16	0
Piracaia	SP	04/05/10	Fabiane Santiago	52,90	1
Campo Largo	PR	19/05/10	Edson Basso	51,54	1
Florestópolis	PR	28/05/10	Nicinho	56,19	0
Braço do Norte	SC	08/06/10	Ademir Schmoeller	74,23	0
Goianinha	RN	17/06/10	Júnior Rocha	77,49	0
Angatuba	SP	23/07/10	Carlos Turelli	49,71	1
Vitória	ES	28/07/10	João Coser	65,03	0
Itaberá	SP	11/08/10	Prof. Wartão	62,21	0
Matão	SP	27/08/10	Adauto	65,21	0
Bonito de Santa Fé	PB	31/08/10	Alderi Caju	52,64	1
Entre-Ijuís	RS	05/10/10	Menehine	72,74	0
Cana Verde	MG	13/10/10	Carlinhos	78,90	0
São Sebastião do Tocantins	TO	22/10/10	Claudiney	57,02	0
Garopaba	SC	03/11/10	Luiz Nestor	54,55	1
Bento Gonçalves	RS	04/11/10	Professor Lunelli	62,51	0
Pérola d'Oeste	PR	10/11/10	Edson Bagetti	71,74	0
Cachoeirinha	TO	16/11/10	Zélio Herculano de Castro	46,42	1
Total					44
Proporção					60%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2022; TERRA, 2008b (elaboração da autora)

Posteriormente, foram divididos os 74 municípios enquadrados como “inovadores” no acesso à política pública (ROGERS, 2003. In: FARIA, CÔELHO, SILVA, 2016, p. 141) em dois grupos, por ordem de apresentação do PLHIS (considerando o marco de 55%). Constatou-se, então, que da primeira metade, 62% deles (ou 23 de 37 municípios) fazem parte de um sistema político “competitivo”, quando na outra metade, um percentual bem menor, de 27% (ou 10 de 37), contempla esse quesito. Empregando-se o mesmo exercício para o marco de

45% obtêm-se, analogamente, os percentuais 19% (ou 7 de 37 municípios) frente a 3% (ou 1 de 37 municípios), respectivamente. Isso significa que, para aqueles municípios conduzidos por representantes que assumiram o poder em meio a uma corrida eleitoral mais "competitiva", a propensão à adoção da política pública apresentou-se maior.

Tal constatação tornou válida, então, para fins de exclusão de mera coincidência, a adoção de nova amostragem de dados, tomando por base a curva de inovação representada na **Figura 04**. Dessa vez, foram catalogados os últimos 74 entes federados englobados no grupo dos "atrasados" na adoção da política pública. É o que pode ser visto no **Quadro 10** a seguir.

Quadro 10 - Brasil - Competição municípios "inovadores" no atendimento ao PLHIS

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 45% votos	< 55% votos
Ponto Belo	ES	14/04/16	Erivaldo da Farmácia	55,88	0	0
Aripuanã	MT	14/04/16	Ednilson Luiz Faitta	39,93	1	1
Goiandira	GO	14/04/16	Erick Marcus dos Reis	52,56	0	1
Canaã dos Carajás	PA	15/04/16	Jeova Gonçalves	58,08	0	0
Itagi	BA	15/04/16	Railton de Oliveira Ramos	35,38	1	1
Barra de São Francisco	ES	20/04/16	Luciano Pereira	50,86	0	1
Ilicínea	MG	22/04/16	Aluisio Borges de Sousa	55,28	0	0
Taquarana	AL	25/04/16	Sebastião Antônio da Silva	44,28	1	1
Quedas do Iguaçu	PR	25/04/16	Edson Jucemar Hoffmann	51,63	0	1
São Miguel dos Campos	AL	29/04/16	George Clemente	94,34	0	0
Ilhabela	SP	12/05/16	Antônio Luiz Colucci	81,30	0	0
Amélia Rodrigues	BA	17/05/16	Antônio Carlos Paim	59,57	0	0
Maracás	BA	19/05/16	Paulo Sérgio dos Anjos	56,07	0	0
Pontalina	GO	19/05/16	Milton Ricardo de Paiva	50,84	0	1
Araucária	PR	23/05/16	Olizandro José Ferreira	53,31	0	1
Centenário	RS	24/05/16	Wilson Lukaskewski	54,50	0	1
Itabuna	BA	01/06/16	Claudevane Moreira	41,62	1	1
Jaguaré	ES	01/06/16	Rogério Feitani	57,38	0	0
Itapiratins	TO	13/06/16	Márcio Pinheiro	61,28	0	0
Maricá	RJ	16/06/16	Washington Luiz Cardoso	42,48	1	1
Araci	BA	24/06/16	Antônio Silva Neto	52,85	0	1
Cabo de Santo Agostinho	PE	01/07/16	José Ivaldo Gomes	54,32	0	1
Icaraíma	PR	01/07/16	Paulo de Queiroz Souza	100	0	0
Carmo da Cachoeira	MG	06/07/16	Hélcio Antônio Reis	46,93	0	1
Cordeirópolis	SP	02/08/16	Armarildo Antônio Zorzo	36,64	1	1
Coroados	SP	02/08/16	Hélcio Carrilho Slavez	53,62	0	1
Coronel Macedo	SP	02/08/16	Vilson Leonel Batista	100	0	0

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 45% votos	< 55% votos
Cosmorama	SP	03/08/16	Claudinei Monteiro Gil	55,85	0	0
Cruzália	SP	03/08/16	Hermamn Henschek	58,62	0	0
Divinolândia	SP	03/08/16	Ismar Ernani de Oliveira	53,06	0	1
Dobrada	SP	03/08/16	Emidio Bernardo Júnior	73,25	0	0
Echaporã	SP	03/08/16	Aristeu Bomfim	52,74	0	1
Eldorado	SP	04/08/16	Donizete Antônio	52,83	0	1
Elias Fausto	SP	04/08/16	Laércio Bertarelli	67,21	0	0
Emilianópolis	SP	04/08/16	Agamenom Pereira	48,21	0	1
Espírito Santo do Turvo	SP	04/08/16	João Adirson Pacheco	58,16	0	0
Lafaiete Coutinho	BA	05/08/16	Zenildo Brandão Santana	100	0	0
Mundo Novo	BA	05/08/16	Luzinar Gomes Medeiros	55,81	0	0
Estrela d'Oeste	SP	05/08/16	Pedro Itiro	73,39	0	0
Euclides da Cunha Paulista	SP	05/08/16	Camila Teodoro Nicacio	40,04	1	1
Fartura	SP	05/08/16	Hamilton Cesar Bortotti	55,21	0	0
Flora Rica	SP	08/08/16	Paulo Rogério Faria	53,05	0	1
Gália	SP	08/08/16	Newton Rodrigues Freire	40,43	1	1
General Salgado	SP	08/08/16	Ramiro Murilo de Souza	72,48	0	0
Estiva Gerbi	SP	08/08/16	Rafael Otávio del Judice	57,20	0	0
Tanguá	RJ	15/08/16	Valber Luiz Marcelo	64,16	0	0
Branquinha	AL	02/09/16	Ana Renata Moraes	65,40	0	0
Jitaúna	BA	08/09/16	Edson Silva Souza	100	0	0
Riacho de Santana	BA	08/09/16	Tito Eugêncio Cardoso	52,57	0	1
Senador Canedo	GO	08/09/16	Misael Pereira de Oliveira	63,38	0	0
Brumadinho	MG	12/09/16	Antônio Brandão	55,46	0	0
Piúma	ES	11/10/16	Samuel Zuqui	41,30	1	1
Serro	MG	20/10/16	Epaminondas Pires	68,77	0	0
Vila Velha	ES	20/10/16	Rodney Miranda	55,62*	1	1
Vitorino	PR	21/10/16	Juarez Votri	66,04	0	0
São João do Polêsine	RS	25/10/16	Valserina Maria Bulegon	50,91	0	1
Parauepebas	PA	27/10/16	Valmir Queiroz Mariano	55,71	0	0
Tejuçuoca	CE	27/10/16	Francisco Valmar Mota	100	0	0
Abadia de Goiás	GO	09/11/16	Romes Gomes e Silva	43,57	1	1
Senador Pompeu	CE	17/11/16	Antônio Mendes	48,50	0	1
São Brás do Suaçuí	MG	21/11/16	Elias Ribeiro de Souza	48,12	0	1
Blumenau	SC	28/11/16	Napoleão Bernardes Neto	70,70*	1	1
Jesúpolis	GO	28/11/16	Wygnerley Justino	68,19	0	0
Mutuípe	BA	12/12/16	Luis Carlos Cardoso	50,39	0	1
Alto Alegre	SP	12/12/16	Helena Berto	60,62	0	0
Buriti Alegre	GO	12/12/16	Marco Aurelio Naves	55,17	0	0
Barreiras	BA	14/12/16	Antônio Henrique	33,33	1	1
Tupiratins	TO	15/12/16	Wilson da Costa Veloso	54,61	0	1

Município	UF	Data Plano Habitação	Prefeito	% votos válidos	< 45% votos	< 55% votos
Messias	AL	19/12/16	Jarbas Maya de Omena	57,08	0	0
Pariconha	AL	21/12/16	Fabiano Ribeiro de Santana	61,59	0	0
Tarumã	SP	21/12/16	Jairo da Costa e Silva	52,73	0	1
Carmo do Cajuru	MG	27/12/16	José Clarete Pimenta	52,14	0	1
Buritiziero	MG	28/12/16	Luiz Carneiro de Abreu	49,14	0	1
Campos dos Goytacazes	RJ	29/12/16	Rosângela Barros Assed	69,96	0	0
Total					13	37
Proporção					17%	50%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2016 (elaboração da autora)

À luz dos dados contidos no **Quadro 10**, é possível constatar que, segundo valor de referência de "menor que 45% ou segundo turno" para sistemas políticos competitivos, foram encontrados 17% frente aos 14% encontrados no **Quadro 09**. Já quando relacionados os dados ao valor de referência de "menor que 55% ou segundo turno" para sistemas políticos competitivos, esse percentual caiu para 50%, quando no **Quadro 09** o respectivo apurado foi de 60%.

Isso significa que, tomando por base os valores de referência propostos na presente pesquisa, de "menor que 55% ou existência de segundo turno" para sistemas políticos competitivos, é possível notar que, levando em conta a amostragem analisada, a competição política entre os municípios configurou sim uma potencial variável de maior propensão à adoção da política pública. Ou seja, aqueles prefeitos que se elegeram como resultado de uma corrida eleitoral mais acirrada foram aqueles que, segundo a análise, aceleraram a adoção da política pública federal. O achado tem potencial de configurar uma chave para a leitura, inclusive, de padrões de acesso à política pública, com vocação de novos testes e amostragens de dados para ampliação das confirmações.

Mas será que há também quesitos regionais que aumentam a propensão na adoção da política pública, para além das características do resultado eleitoral? É que se pretende analisar adiante.

6.3 DIFUSÃO REGIONAL

O presente subcapítulo aborda a variável de "difusão regional", tomando-se por base o "indicador de vizinhança" como determinante externo de "contágio" da política pública entre os lugares que compõem a rede de lugares conectados horizontalmente no território brasileiro. Tal indicador é baseado no percentual de "vizinhos" que adotaram a política pública anualmente em determinado período de tempo (SUGIYAMA, 2011). Pressupõe-se que a proximidade territorial, ou contato das fronteiras entre os lugares vizinhos, influenciaria a emulação de políticas públicas.

Em análises realizadas tendo como objeto Estados americanos, autores convergem para o encontro de evidências de "difusão regional". No entanto, também localizam evidências de difusão em regiões isoladas, o que configuraria um limite da técnica, ao não se entender possível diferenciar as duas formas de difusão (BERRY, BERRY, 2007, p. 242).

Na abordagem clássica para testar "modelos de difusão regional" referencia-se a técnica analítica do "fator analítico de Walker" (BERRY, BERRY, 2007, p. 242), segundo a qual são isolados grupos de Estados que têm ordens similares de adoção de políticas públicas, sendo possível concluir que os grupos coincidem com agrupamentos regionais de Estados adotantes, interpretados como evidência empírica para a "difusão regional".

Corroborados, teoricamente, por BERRY, BERRY (2007, p. 242), os achados, que confirmariam a influência geográfica de Estados vizinhos na adoção de determinada política pública, abrem prerrogativas para o detalhamento desta análise em nível municipal para o caso da presente investigação. Com a ressalva dos limites da leitura, considerando possibilidade de "difusão regional" para municípios isolados, levando-se em conta as análises de tantas outras variáveis, como já vistas anteriormente.

Inicialmente, a presente análise foi realizada na escala dos Estados brasileiros, visando identificar se, anualmente, os novos adotantes possuíam fronteira com vizinhos "inovadores", quer dizer, Estados com PLHIS já apresentados. Para tanto, foi realizada tabulação dos Estados adotantes nos termos da **Tabela 56** a seguir, que identificam com o número "1" os Estados com ao menos um PLHIS apresentado em seu território ao longo do intervalo temporal da pesquisa.

Tabela 56 - Brasil - PLHIS homologados por municípios anualmente nos Estados (2005 a 2016)

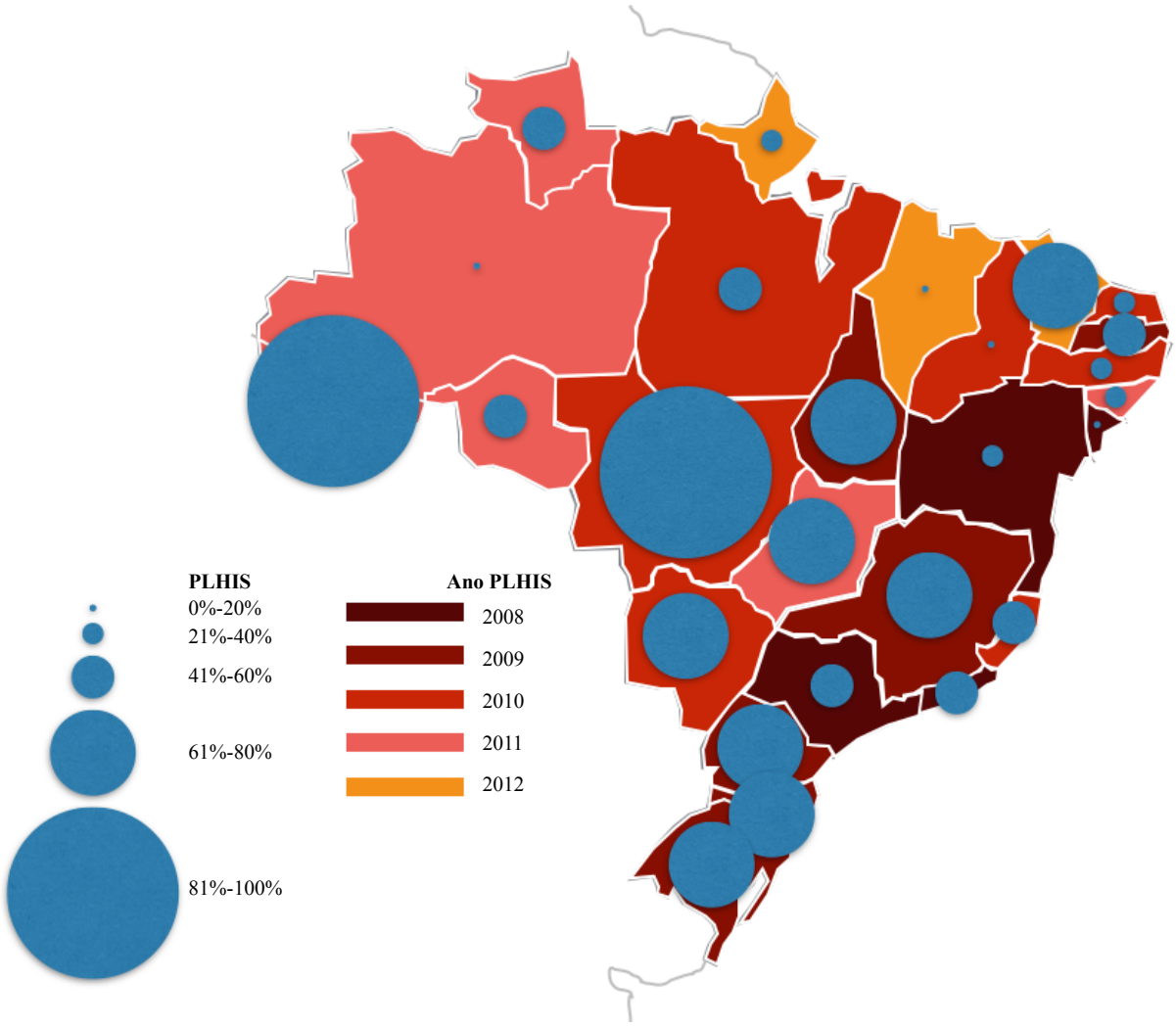
	Norte							Nordeste									Sudeste				Sul			Centro-Oeste		
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS	MS	MT	GO
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
2009	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	1	1	1	1	-	-	-
2010	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	1	1	1	-	-	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	-
2011	1	1	1	1	1	-	1	-	-	-	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2012	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2013	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2014	1	1	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2015	-	-	1	-	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2016	-	-	-	-	1	-	1	1	-	1	-	-	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora

Como se vê na **Tabela 56**, os Estados registraram, paulatinamente, a apresentação de PLHIS por parte de seus respectivos municípios a partir de 2008, culminando, em 2012 na cobertura de todos os Estados brasileiros com municípios com acesso à política pública.

É o que também pode ser observado na **Figura 25** a seguir, que contempla uma sobreposição do acumulado da proporção de PLHIS apresentado por Estado entre 2005 e 2016, sobre uma leitura do acesso anual à política pública de 2008 a 2012 (quando inicia a apresentação do primeiro PLHIS, até todos os Estados possuírem exemplar de PLHIS homologado).

Figura 25 - Brasil - PLHIS homologados por municípios anualmente nos Estados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Como pode ser observado na **Figura 25**, quando o critério é a adoção do PLHIS em função de uma análise de "difusão regional", conforme mapa de calor por ano de acesso ao SNHIS, a interiorização partindo da linha costeira rumo ao Oeste reflete o mesmo movimento que remete aos tempos da colonização do país, pontuada no Subcapítulo 3.2. E, como se vê na sobreposição do percentual de PLHIS elaborado por Estado sobre tal mapa, é nos primeiros Estados com municípios adotantes da política pública que também tendem a se concentrar os maiores percentuais de PLHIS homologados por Estado, ratificando-se, assim, a leitura de concentração e dispersão dos pontos "luminosos" e "opacos" nos mesmos locais do território brasileiro.

Mas, embora a **Tabela 56** e a **Figura 25** já apresentem a distribuição dos Estados por proximidade relativamente às cinco Regiões do país, interessa identificar, exatamente, quais

Estados fazem fronteira entre si, na busca por interpretação de eventual influência regional no acesso à política pública, conforme indicador de vizinhança.

Assim, foi elaborada a **Tabela 57**, onde, sobre a base da **Tabela 56** contemplando os PLHIS elaborados por Estado anualmente (em cinza), são identificados com o número "1" aqueles Estados com fronteiras com demais Estados previamente adotantes da política pública a partir de 2009, ano seguinte ao início de apresentação de PLHIS pelos primeiros municípios brasileiros. Ao tempo que com o numeral "0" são identificados os Estados sem fronteira com outros que tenham, anteriormente, registrado a apresentação de PLHIS no seu território. Marca-se o ano de 2012, enquanto pico da curva de "contágio" do acesso à política pública, que coincide com o ano de alcance da totalidade de Estados com municípios com PLHIS apresentados.

Tabela 57 - Brasil - Vizinhança de Estados com PLHIS homologados por municípios anualmente (2005 a 2016)

	Norte								Nordeste									Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG	ES	RJ	SP	PR	SC	RS	MS	MT	GO
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-
2009	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1
2010	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2011	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2012	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2013	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2014	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2015	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2016	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

À luz da **Tabela 57** é possível constatar que em 65 de 69 dos casos (94%), os Estados com PLHIS apresentados entre 2009 e 2012 possuíam fronteira com Estados que já haviam realizado tal feito. Ou seja, apenas em 6% dos casos, os Estados adotantes da política pública

seriam considerados, previamente, regionalmente isolados dos demais quando do acesso à política pública.

Ao mesmo tempo, parece relevante checar a proporção de Estados que não apresentaram o PLHIS entre 2009 e 2012, relativamente a uma análise de "difusão regional".

Ainda que em uma proporção não majoritária, se observa que 15 dos 35 casos de Estados não adotantes (43%) também não possuíam fronteira com outro Estado adotante. Porém, a coincidência de que em 57% dos casos, ainda que com fronteira com Estados adotantes, o respectivo Estado não possui nenhum PLHIS elaborado no período (2009 a 2012), suscitou o ímpeto de aprofundamento da análise. Inclusive, consideram-se algumas correspondências abaixo da média de 50% entre a adoção de PLHIS nos Estados, em função de fronteiras com Estados já adotantes ou não da política pública em seu território, nos termos ilustrados na **Tabela 58** a seguir. Ainda assim, se verifica que em 80 de 104 dos casos, ou 77% deles, há uma correspondência geral no indicador em nível de difusão regional entre os Estados da Federação entre 2009 e 2012.

Tabela 58 - Brasil - Correspondência vizinhança Estados com ou sem PLHIS homologados por municípios (2005 a 2016)

	Brasil				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2005	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-
2007	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	-
2009	100%	33%	50%	33%	33%
2010	100%	44%	75%	100%	67%
2011	71%	55%	100%	100%	100%
2012	100%	100%	100%	100%	100%
2013	86%	89%	100%	100%	100%
2014	86%	100%	100%	100%	100%
2015	43%	100%	100%	100%	100%
2016	29%	60%	100%	100%	66%

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Assim, levando-se em conta a pequena amostragem dos 26 Estados brasileiros e a sua natural proximidade no território nacional, com municípios nem sempre fronteiriços, ainda que situados em um mesmo ente federado estadual, se planejou o aprofundamento da escala da amostra, mirando-se nos municípios de um único Estado. Nesse caso, face os menores percentuais de coincidência encontrados no Nordeste, conforme a **Tabela 58**, e a pesquisa estar radicada em Pernambuco, o recorte concentrou-se nesse Estado.

Na **Tabela 59** a seguir, são, então, identificados os municípios pernambucanos que já possuíam fronteira com outros municípios adotantes da política pública no Estado (com o número "1"), ou não (com o número "0"), durante o intervalo de 2005 a 2016 e quantos anos decorreram da eventual adoção do município vizinho.

Tabela 59 - Pernambuco - Vizinhança de municípios com PLHIS homologados anualmente (2005 a 2016)

	Município adotante	Data apresentação do PLHIS	Vizinhança com município adotante	Anos decorridos da adoção do município vizinho
1	Bom Jardim	21/12/10	0	-
2	Brejinho*	28/12/10	0	-
3	Olinda	02/05/11	0	-
4	Jaboatão dos Guararapes	30/05/11	0	-
5	Carnaubeira da Penha	16/09/11	0	-
6	Lagoa do Ouro*	16/09/11	0	-
7	Parnamirim	16/09/11	0	-
8	Santa Cruz	16/09/11	1	0
9	Sertânia*	16/09/11	0	-
10	Tacaratu*	16/09/11	0	-
11	Paudalho	11/11/11	0	-
12	Cupira	24/07/12	0	-
13	Vicência	08/04/13	1	3
14	Jupi	10/07/13	0	-
15	Agrestina	16/10/13	1	1
16	Palmeirina*	17/10/13	0	-
17	Itapetim*	13/01/14	1	4
18	Petrolina*	14/07/14	0	-
19	Afrânio*	15/07/14	1	0
20	Araripina*	23/07/14	0	-

	Município adotante	Data apresentação do PLHIS	Vizinhança com município adotante	Anos decorridos da adoção do município vizinho
21	Bom Conselho*	30/07/14	1	3
22	Bonito	07/08/14	0	-
23	Floresta	28/09/15	1	4
24	Betânia	15/10/15	1	-
25	Brejão	15/10/15	1	4
26	Brejo da Madre de Deus	15/10/15	0	-
27	Quixaba*	15/10/15	0	-
28	Santa Terezinha*	15/10/15	1	5
29	Sanharó	06/11/15	0	-
30	Água Preta*	09/11/15	0	-
31	Aliança	09/11/15	1	2
32	Camaragibe	09/11/15	1	4
33	Salgueiro	09/11/15	1	4
34	Moreilândia*	09/11/15	0	-
35	Arcoverde	11/11/15	1	4
36	Ipubi	11/11/15	1	1
37	Lagoa Grande	11/11/15	1	1
38	Macaparana	11/11/15	1	2
39	Palmares	11/11/15	1	1
40	Quipapá*	11/11/15	0	-
41	Sirinhaém	11/11/15	0	-
42	Tamandaré	11/11/15	1	-
43	Dormentes	12/11/15	1	4
44	Casinhas*	13/11/15	1	5
45	São José do Egito*	24/11/15	1	5
46	Correntes*	25/11/15	1	4
47	Paranatama	26/11/15	0	-
48	Cabo de Santo Agostinho	01/07/16	1	5

* fronteira com municípios de outros Estados

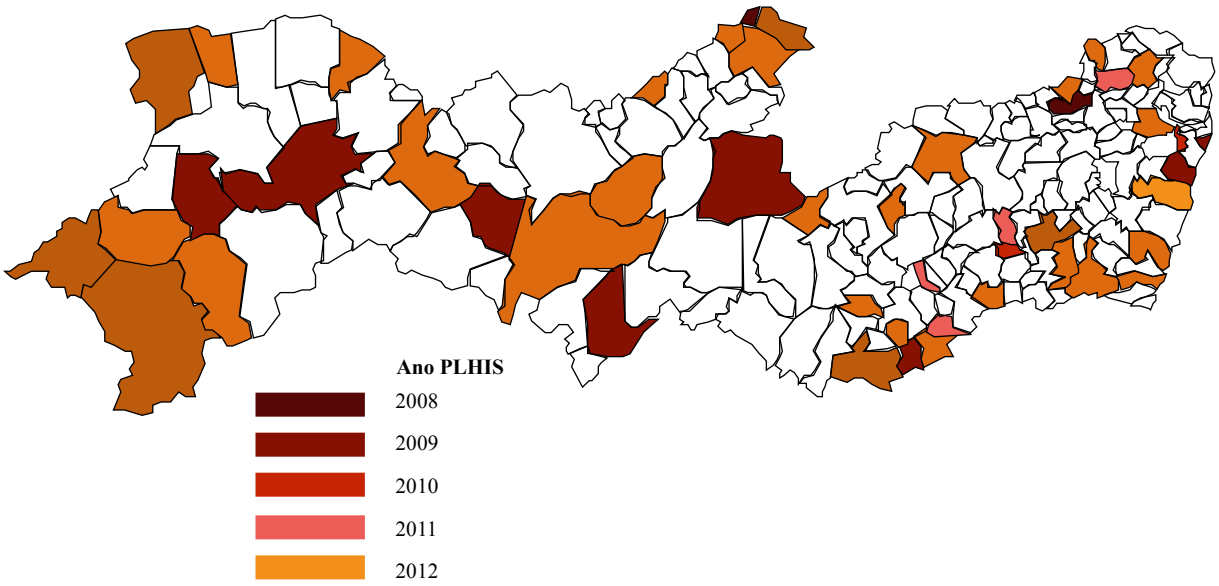
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

À luz da **Tabela 59** é possível se constatar que, após o primeiro ano de acesso à política pública por 2 municípios pernambucanos (2010), dos 46 novos adotantes, 24, ou 52%, pos-

suíam vizinhança com outros municípios adotantes em Pernambuco até 2016. Desses, a moda do tempo de adoção da política pública é de até 4 anos após o vizinho adotante. Já os demais 22, ou 48%, apesar de não terem vizinhança com outros municípios do Estado com PLHIS, também adotaram a política pública nesse período. Poder-se-ia considerar praticamente um empate, caso não houvesse mais 91 municípios vizinhos a entes federados adotantes sem efetivamente terem apresentado o PLHIS frente a 45 sem fronteira com tais municípios. Em suma, teria-se uma correspondência geral de 63% (ou 115 municípios de 184) relativamente à difusão regional de vizinhança no caso dos municípios pernambucanos.

Isso levaria a constatar, olhando-se para os números, que a "difusão regional", ou "de vizinhança" aumentaria sim a probabilidade de acesso à política pública. E como há uma premissa territorial na tese, ainda mais em um quesito que aborda a "difusão regional", interessa distribuir tais dados no perfil do mapa de Pernambuco, como se verá na **Figura 26** adiante.

Figura 26 - Pernambuco - PLHIS homologados por município anualmente (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Ao se observar a **Figura 26**, é possível verificar, então, que, dentre os 184 municípios de Pernambuco, há 7 agrupamentos com mais de 2 municípios, configurando-se polos "conurbados" de acesso à política pública que contemplam 31 entes federados (17%). Além deles, há ainda mais 4 pares de municípios fronteiriços com apresentação de PLHIS (4%). E

apenas 9 (5%) municípios isolados com PLHIS elaborados, sem qualquer fronteira com vizinhos adotantes da política pública. Como sobra, vê-se uma grande maioria de municípios sem PLHIS territorialmente conjugados em 2 grandes manchas, levando-se a concluir que a "difusão regional", ou "de vizinhança" transparece traduzida no território de adoção da política pública em apreço de forma mais clara que diante dos quantitativos compilados na **Tabela 59**. Isso, porque, para além da ordem de elaboração do PLHIS, diante da qual seria possível analisar a eventual influência de um ente federado sobre outros, na **Figura 26** se consolida o resultado final do acúmulo temporal, onde aglomerações de municípios adotantes se tornam evidentes.

Ainda assim, faz-se mister ressalvar a importância do não esgotamento da análise com o processamento dos dados de Pernambuco, considerando que alguns municípios fazem fronteira com os de outros Estados, cujo levantamento de informação de apresentação do respectivo PLHIS não compõe o recorte do universo analisado, mas não pode ser isento de uma análise de "difusão regional". Pois já se indica que agrupamentos de municípios parecem caracterizar um dos padrões de adoção da política pública.

Mas como a dialética "centralização x descentralização" do federalismo brasileiro comportaria não somente a relação horizontal, ou "de vizinhança", da rede de municípios, mas também eventual influência da União, ou "vertical", na difusão da política pública relativamente aos entes federados municipais? É o que se buscará analisar no tópico seguinte.

6.4 DIFUSÃO VERTICAL

Como abordado anteriormente, o federalismo brasileiro pode ser lido através de um viés centralizador do poder de formulação e de regulação de políticas públicas da União frente aos demais entes federativos. Isso ocorre sobretudo diante do papel exercido pelo Governo Federal de "financiador" de agendas públicas, dentre elas, a urbana, que lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012, p. 22, 164). Assim,

> (…) o Estado Federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotadas a partir da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2012, p. 146).

Como os governos subnacionais dependem de recursos federais para executar os programas, os mesmos precisam executar suas políticas de acordo com as normas da União. E como não são obrigados pela Constituição (BRASIL, 1988) a executar uma dada política, o Governo Federal precisa formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente para tal adesão da política pública (ARRETCHE, 2012, p, 20, 23, 164).

Instituem-se então os mecanismos verticais de operação do Estado Brasileiro, através dos quais as políticas públicas são difundidas em redes federativas, uma vez que o Governo Federal pode oferecer benefícios pecuniários aos municípios que aceitem fazer parte de um arranjo federativo para implementá-las (SANTOS, 2017, p.98).

Nesse contexto as leis, ou "regras", nos termos da simbologia do título da presente pesquisa, codificam e orientam a prática da tomada de decisão do Governo. Elas contemplam itens como padrões de conduta ou desempenho a serem observados pelos grupos-alvo, bem como os critérios a serem atendidos, constituindo uma fonte efetiva de orientação na maioria dos processos de implementação da política pública (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 180-181)

Diante desta leitura, na abordagem de modelos recentes de comportamento administrativo, chama a atenção a "teoria dos jogos", oriunda dos teóricos da regulação, que foca na natureza da fiscalização envolvida nas técnicas administrativas tradicionais. A mesma se concentra nas ferramentas e instrumentos políticos de supervisão, com base em coerção e persuasão, com incentivos e *payoffs* pelo cumprimento ou não da implementação da política pública (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

> O jogo de implementação típico (…) seria aquele em que os reguladores iniciariam essa operação com esforços de persuasão, esforços que seriam normalmente contrariados pelo não cumprimento por parte dos regulados. Isso levaria os reguladores a tentar regras mais coercivas na próxima iteração ou rodada, redundando em situação ainda pior para ambos, para reguladores e regulados, que enfrentariam, respectivamente, os custos elevados de fiscalização e de cumprimento. O jogo avançaria então para uma posição intermediária em que a coerção seria reduzida em troca do cumprimento por parte dos regulados, temporários de coerção por parte dos reguladores para manter o cumprimento contínuo e evitar as fraudes (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 186).

A teoria oferece subsídios para buscar explicar fatores de efetividade de políticas públicas em contextos específicos, como no caso das regras federais abordadas na presente pesquisada, que, cumulativamente, pautam e conduzem a concretização dos programas disponibilizados no âmbito dos ministérios brasileiros. Daí a importância de se analisar, sobre a ótica da "difusão vertical" (BERRY, BERRY, 2007; SUGYIAMA, 2011), o caso do acesso aos recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social-SNHIS, conforme Lei nº 11.124 (BRASIL, 2005), e sucessivas Resoluções catalogadas no **Quadro 11** a seguir.

Nesse caso, vale a pena esclarecer que data de 17 de março de 2016 a última Resolução (nº 58) disponível para consulta no sítio eletrônico do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2016), coincidindo com o ano de ruptura no Governo Federal, quando o ex-presidente Michel Temer assumiu o poder no lugar da ex-presidente Dilma Rousseff, o que corresponde ao limite de recorte temporal da presente pesquisa.

Quadro 11 - Catalogação marcos das regras do PLHIS para os município

Resolução	Escopo
Nº 2, de 24/08/2006 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006a)	Prazo de elaboração do PLHIS até 31/12/2007 para municípios > 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes Prazo de elaboração do PLHIS até 31/12/2009 para municípios < 20 mil habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes.
Nº 4, de 10/11/2006 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b)	Aprova as diretrizes das ações programáticas do FNHIS, dentre elas, "Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social". Estabelece que a seleção de propostas para elaboração do PLHIS será realizada pelo Ministério das Cidades, tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador do recurso e a administração pública municipal direta ou indireta como proponente/ agente executor. O processo de seleção das propostas apresentadas no âmbito da ação de Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional considerará as disponibilidades orçamentária e financeira e priorizará as propostas que satisfizerem a critérios de elegibilidade, listados segundo sua ordem de importância. 1) Existência de PLHIS. 2) Existência de Fundo Local de Habitação de Interesse Social-FLHIS e Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social-CGFLHIS. 3) Cidades com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) inferior à média nacional. 4) Municípios com maior valor percentual de déficit habitacional, inadequação de domicílios em setores subnormais em relação ao total de domicílios no município.
Nº 7, de 20/06/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007)	Prorroga prazo de elaboração do PLHIS até 31/12/2008 para municípios > 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes.
Nº 9, de 20/06/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007b)	Aprova as ações orçamentárias com recursos do FNHIS para o período de 01/01/2008 a 31/12/2011, entre elas, Apoio à Elaboração de PLHIS.

Resolução	Escopo
Nº 10, de 14/08/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007c)	Aprova os critérios de alocação dos recursos do FNHIS, estabelecendo em 5% os recursos para Apoio à Elaboração de PLHIS para o período 2008/2009.
Nº 13, de 15/10/2007 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2007d)	Aprova critérios de alocação dos recursos do FNHIS de 2008/2011, estabelecendo em 3% os recursos exclusivamente destinados para Apoio à Elaboração de PLHIS de 2008 a 2009 para municípios > 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes. Estabelece as diretrizes para elaboração dos PLHIS, priorizando as propostas para seleção no âmbito da ação de Apoio à Elaboração de PLHIS, que: a) sejam apresentadas por municípios selecionados para recebimento de recursos orçamentários da União, incluindo do FNHIS, para obras de urbanização de assentamentos precários; b) sejam apresentadas por municípios que não tenham sido selecionados em exercícios anteriores para recebimento de recursos da ação de Elaboração de PLHIS; c) sejam apresentadas por municípios onde já exista o Plano Diretor Participativo; d) sejam apresentadas por municípios onde existam assentamentos precários; ou e) sejam apresentadas por municípios que possuam maior valor percentual de déficit habitacional em relação ao total de domicílios do município; Prioriza propostas apresentadas no âmbito da ação de Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional que, em primeiro lugar, sejam apresentadas por ente federado que conte com PLHIS formulado ou em fase de formulação.
Nº 15, de 19/03/2008 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2008a)	Prorroga prazo de elaboração do PLHIS até 31/12/2009.
Nº 22, de 08/12/2008 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2008b)	Dispõe de 3% de recursos do SNHIS para Elaboração de PLHIS e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional, para o período 2008 e 2011.
Nº 24, de 18/02/2009 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009b)	Prorroga prazo de elaboração do PLHIS até 31/12/2010.
Nº 27, de 03/07/2009 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009c)	Fixa em 2% para a Elaboração de PLHIS e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional e faculta ao Ministério das Cidades promover remanejamento de recursos entre as propostas das ações de Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários e entre as ações de Elaboração de PLHIS e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, objetivando propostas efetivamente apresentadas e que indiquem viabilidade de contratação.
Nº 29, de 16/10/2009 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009d)	Dispõe sobre a distribuição de recursos do FNHIS, estabelecido até o limite de R$ 1.330 mi no exercício de 2009, sendo que R$ 20 mi para Apoio à Elaboração de PLHIS e Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional, facultando ao Ministério das Cidades efetuar remanejamentos de recursos entre as ações orçamentárias, objetivando propostas efetivamente apresentadas e que indiquem viabilidade de contratação.

Resolução	Escopo
Nº 30, de 16/12/2009 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2009e)	Assinatura de Termo de Adesão ao SNHIS após 31/12/2009 fica condicionada à simultânea apresentação da Lei de criação de CFHIS/FHIS e do PLHIS até 31/12/2010. Condiciona a participação de seleção de acesso aos recursos do FNHIS à assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e à apresentação da Lei de criação de CFHIS/FHIS e do PLHIS até 31/12/2010. A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de CFHIS e do PLHIS constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS.
Nº 33, de 27/05/2010 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010a)	Condiciona, dentre outros requisitos, a seleção de propostas no âmbito do FNHIS pelo Ministério das Cidades, às apresentadas por entes federados que já tenham elaborado o PLHIS.
Nº 34, de 09/09/2010 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010b)	Autoriza o Ministério das Cidades a selecionar, no exercício de 2010, propostas de habilitação aos recursos do FNHIS apresentadas, exclusivamente, no âmbito das ações de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social e Apoio à Elaboração de PLHIS.
Nº 36, de 08/12/2010 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010c)	Prorroga o prazo para apresentação do PLHIS para até 31 de dezembro de 2011.
Nº 37, de 08/12/2010 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2010d)	Distingue as diretrizes de conteúdo dos PLHIS para municípios > 20 mil habitantes e municípios < 20 mil habitantes e elaborados com ou sem aporte do FNHIS. Os desembolsos dos contratos de repasse ou termos de compromisso, com recursos do FNHIS, firmados por entes federados que, até 31/12/2010, não apresentaram seus PLHIS, ficam vinculados à assinatura de documento, até 30/04/2011, que facultada apresentar os Planos, até 31/12/2011.
Nº 40, de 27/04/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011b)	Os desembolsos dos contratos de repasse ou termos de compromisso, com recursos do FNHIS, firmados por entes federados que, até 31/12/2010, não apresentaram seus PLHIS, ficam vinculados à assinatura de documento, até 30/06/2011, que facultada apresentar os Planos, até 31/12/2011.
Nº 42, de 05/07/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011c)	Aprova as ações do Programa Temático Moradia Digna, integrante do Plano Plurianual - PPA, para o período 2012/2015, a serem executadas com recursos do FNHIS, sendo uma das ações orçamentárias, o apoio à elaboração de PLHIS.
Nº 43, de 05/07/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011d)	Os conteúdos dos PLHIS, elaborados por municípios < 50 mil hab., sem o aporte de recursos do FNHIS, serão estabelecidos em regulamentação específica do Ministério das Cidades, ouvido, preliminarmente, o Comitê Técnico de Habitação do Conselho das Cidades.
Nº 44, de 11/08/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011e)	Os desembolsos dos contratos de repasse ou termos de compromisso, com recursos do FNHIS, firmados por entes federados que, até 31/12/2010, não apresentaram seus PLHIS, ficam vinculados à assinatura de documento que facultada apresentar os Planos, até 31/12/2011.
Nº 48, de 06/12/2011 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2011f)	Faculta aos entes federados que tenham assinado Termo de Adesão ao SNHIS, salvo condicionantes específicas, a apresentarem até 31/12/2012, o PLHIS.

Resolução	Escopo
Nº 51, de 28/12/2012 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2012)	Condiciona a execução das ações orçamentárias do FNHIS à apresentação do PLHIS: I - para desembolsos de recursos referentes a contratos de repasse ou termos de compromissos firmados até 31/12/2012; e II - para celebração de contratos de repasse ou termos de compromisso, após 31/12/2012, referentes às propostas selecionadas até a referida data pelo Ministério das Cidades. § 1º O desembolso da última parcela referente a contratos de repasse ou termos de compromisso, celebrados até 31/12/2012, fica condicionado à apresentação de PLHIS, quando este não constituir o próprio objeto da operação. § 2º A vigência dos contratos de repasse ou termos de compromisso, celebrados até 31/12/2012, cujo objeto seja a elaboração de PLHIS, poderá ser prorrogada pelo prazo necessário para conclusão do objeto pactuado.
Nº 55, de 02/12/2014 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2014)	Excepciona o atendimento às condições estabelecidas na Resolução nº 51 para o universo das unidades habitacionais contratadas pelo Banco Morada S/A, no âmbito do PMCMV.

Fonte: Ministério das Cidades, 2017; MDR, 2022; DOU, 2022 (elaboração da autora)

A catalogação apresentada no **Quadro 11** configura um índice importante para a leitura de "difusão vertical" da política pública em análise, sob a ótica de três diferentes tipologias de marcos que se repetem ao longo das regras ou Resoluções:

i) prazos para elaboração do PLHIS;

ii) estabelecimento de recursos financeiros para a elaboração do PLHIS; e

iii) condição de elaboração do PLHIS para acesso a demais modalidades/recursos da política pública.

É que pode ser sintetizado no **Quadro 12** adiante.

Quadro 12 - Catalogação tipologias regras PLHIS para os municípios

Resolução	Prazos PLHIS	Recursos financeiros	Condicionantes PLHIS
Nº 2, de 24/08/2006	31/12/2007 (> 20 mil hab.) 31/12/2009 (< 20 mil hab.)		
Nº 4, de 10/11/2006		x	x
Nº 7, de 20/06/2007	31/12/2008 (> 20 mil hab.)		
Nº 9, de 20/06/2007		x	
Nº 10, de 14/08/2007		x	
Nº 13, de 15/10/2007		x	x
Nº 15, de 19/03/2008	31/12/2009		

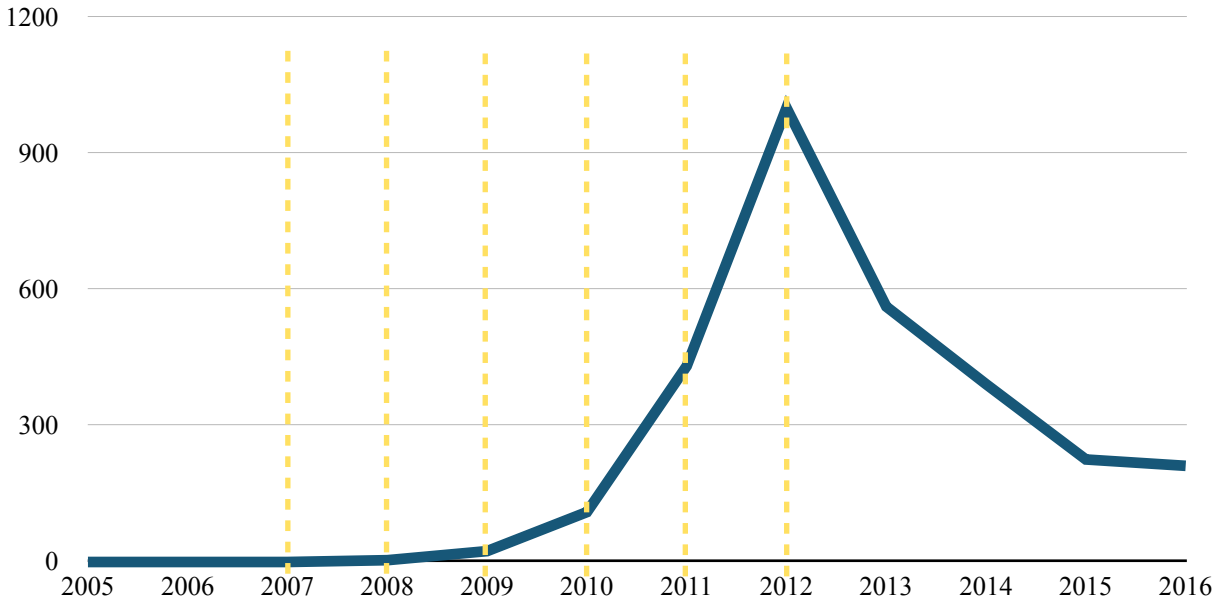
Resolução	Prazos PLHIS	Recursos financeiros	Condicionantes PLHIS
Nº 22, de 08/12/2008		x	
Nº 24, de 18/02/2009	31/12/2010		
Nº 27, de 03/07/2009		x	
Nº 29, de 16/10/2009		x	
Nº 30, de 16/12/2009			x
Nº 33, de 27/05/2010			x
Nº 34, de 09/09/2010			x
Nº 36, de 08/12/2010	31/12/2011		
Nº 37, de 08/12/2010			x
Nº 37, de 08/12/2010			x
Nº 40, de 27/04/2011			x
Nº 42, de 05/07/2011		x	
Nº 43, de 05/07/2011			x
Nº 44, de 11/08/2011			x
Nº 48, de 06/12/2011	31/12/2012		
Nº 51, de 28/12/2012			x
Nº 55, de 02/12/2014			x

Fonte: Ministério das Cidades, 2017; MDR, 2022; DOU, 2022 (elaboração da autora)

À luz da síntese registrada no **Quadro 12**, interessa, então, cruzar a interação de cada uma das tipologias de marcos com a realidade de aumento ou decréscimo de efetiva apresentação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS por parte dos entes federados municipais brasileiros de 2005 a 2016, nos termos apresentados nos **Gráficos 08** a **10** a seguir, tomando por base o **Gráfico 01**.

Nesse caso, tem-se como marco o pico observado em 2012, quando ocorre o número máximo de PLHIS apresentados em um único ano do intervalo da investigação.

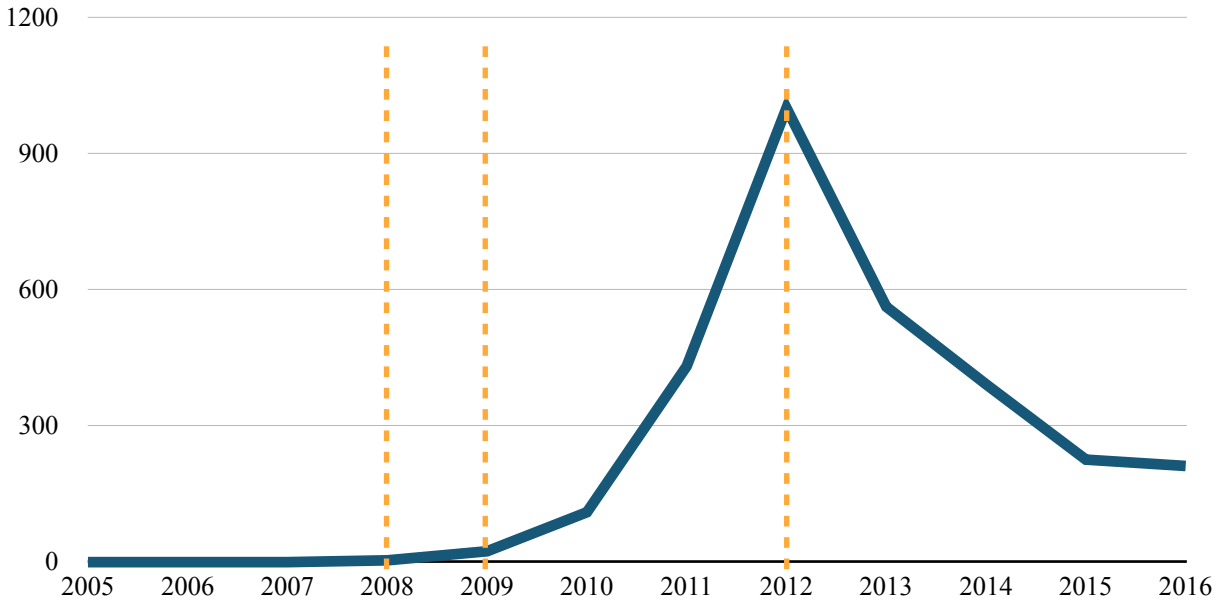
Gráfico 08 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS à luz dos marcos temporais das regras (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

No primeiro dos gráficos, o **Gráfico 08**, são marcados os prazos exigidos para apresentação do PLHIS. Como se nota, o prazo foi sucessivamente prorrogado até 2012, que coincide com o pico de inflexão da curva ascendente de acesso à política pública por parte dos municípios brasileiros.

Gráfico 09 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS à luz dos marcos de recursos financeiros das regras (2005 a 2016)

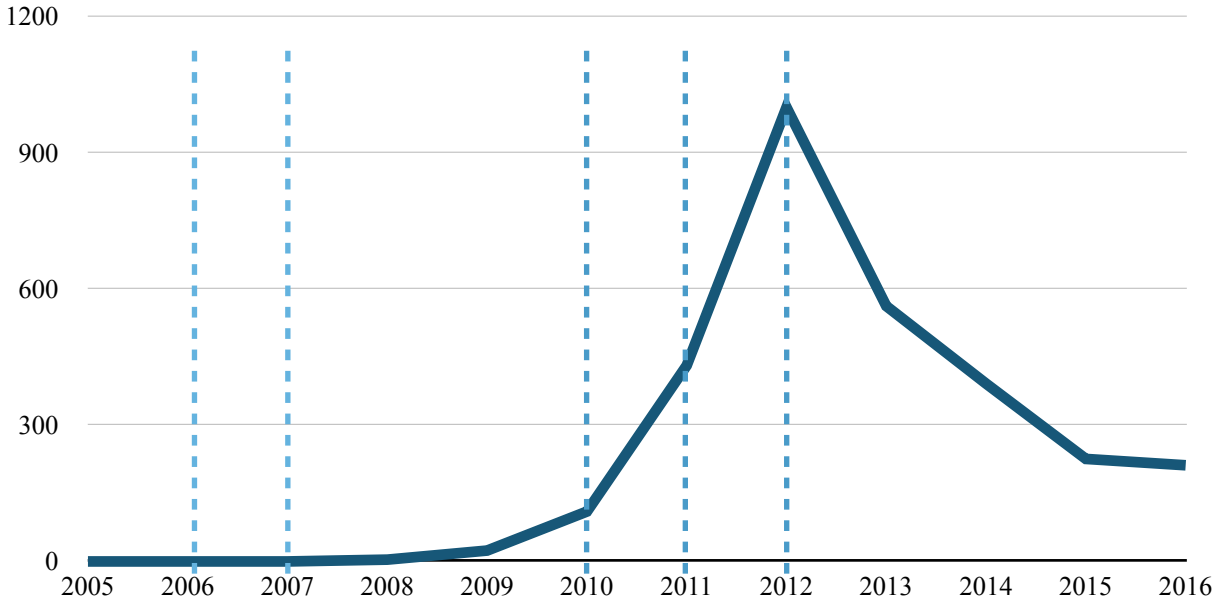


Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

No **Gráfico 09**, é curioso observar que apenas quando da disponibilidade de recursos financeiros oriundos do FNHIS, em 2008, para fins de Apoio à Elaboração de PLHIS por parte dos entes federados, a política pública inaugurada em 2005 e com prazo de sua apresentação, inicialmente, até 2007 (municípios > 20 mil hab.) e 2009 (municípios < 20 mil hab.), passa a ser efetivamente implementada. O que pode ilustrar a importância do incentivo financeiro para o acesso à política pública.

Nessa tônica, vale destacar, ainda, que data de 2011 o estabelecimento do último incentivo de recursos para "Apoio à Elaboração do PLHIS" (presente na Resolução nº 42), com exercício financeiro marcado para 2012/2015. Coincidentemente, o ano de 2012 (início do período) configura o ápice e início de declínio da apresentação dos PLHIS por parte dos entes federados municipais.

Gráfico 10 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS à luz dos marcos temporais das regras (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Por fim, o **Gráfico 10** registra o cruzamento da curva de apresentação do PLHIS com os marcos que condicionam de interfaces com demais quesitos da política pública, no âmbito da sistemática de incentivos e *payoffs*. Ou seja: serão priorizados na seleção para acesso aos recursos do FNHIS para fins de implementação de novas moradias, ou bem mesmo a sua melhoria ou assistência técnica para tal, os municípios que já tenham apresentado o seu PLHIS.

Ou, dito de outra maneira, caso o PLHIS não seja apresentado em dada circunstância, o respectivo ente federado também não poderá ter acesso aos recursos do FNHIS.

Por exemplo, a partir da Resolução nº 37 (com redação ajustada na Resolução nº 40), a apresentação do PLHIS, com prazo de até 2011, passa a ser pré-requisito para o acesso à política pública no âmbito do SNHIS, como condição para os desembolsos dos contratos de repasse ou termos de compromisso com recursos do FNHIS. O que pode ter contribuído para uma acentuada curva de crescimento de apresentação do PLHIS a partir do ano de 2011. Abre-se uma tendência, então, de condicionantes de apresentação do PLHIS para acesso a demais linhas orçamentárias no âmbito do SNHIS, que será acompanhada pelo encerramento, em 2015, das opções de ações orçamentárias para a elaboração dos PLHIS (Resolução nº 42).

A Resolução nº 43, por sua vez, estabelece condições específicas para a elaboração dos PLHIS para municípios com até 50 mil habitantes, simplificando as condições de elaboração dos referidos PLHIS. Sendo interessante, para uma próxima análise, avaliar em que medida aumentou a apresentação dos PLHIS para municípios enquadrados nessa situação.

Já a Resolução nº 51 condiciona a execução das ações orçamentárias vinculadas ao FNHIS, entre outros aspectos, à apresentação do PLHIS: ora vedando o acesso a recursos do FNHIS aos entes que não tenham apresentado o PLHIS até 2012, ora condicionando o desbloqueio da última parcela referente a contratos de repasse ou termos de compromisso celebrados até 31/12/2012, no âmbito do FNHIS, à apresentação do PLHIS.

Certo é que os **Gráficos 08** a **10** evidenciam uma série de marcos contidos nas regras de acesso ao SNHIS que periodicamente são escalados visando exigir e ofertar condições de acesso à política pública urbana federal brasileira de habitação até o ano de 2012, quando também o número de apresentação do PLHIS passa a caminhar em declínio. Nesse caso, coincidindo em 100% do casos com a curva ascendente de elaboração de PLHIS até 2012. E, em uma relação praticamente inversamente simétrica em relação aos dois anos anteriores (2010-2012) até 2015 (2012-2015), quando encerra a ação orçamentária com destinação à elaboração do PLHIS (Resolução nº 42).

Tais marcos, ora condicionam a apresentação do PLHIS para acesso aos recursos do FNHIS, ora oferecem incentivos financeiros para a sua elaboração, ora ajustam a porcentagem de recurso do FNHIS para tal finalidade, ora simplificam o escopo do PLHIS para um grupo de entes federados, ora postergam, postergam e postergam o prazo para a sua apresentação. E,

finalmente, nos termos da Resolução nº 51, não só vedam o novo acesso a recursos do FNHIS aos entes que não tenham apresentado o PLHIS até 2012. Pois, também condicionam o desbloqueio da última parcela referente aos contratos de repasse ou termos de compromisso já celebrados até 31/12/2012, no âmbito do FNHIS, à apresentação do PLHIS, podendo impactar, assim, também na conclusão de soluções habitacionais em andamento.

Neste caso, o perfil de mapa apresentado na **Figura 23**, quanto ao déficit habitacional, retrataria não apenas os pontos "luminosos" onde os novos recursos da política pública poderiam ser acessados visando sanar o déficit habitacional brasileiro, mas também conotariam as lacunas "opacas" do mapa com potenciais problemas para a devida conclusão de empreendimentos habitacionais inconclusos já contratados no âmbito do SNHIS.

Assim, fica patente não apenas a correspondência da incidência das diversas regras que ora exigiram, ora incentivaram, ora restringiram as condições de acesso à política pública, com a ascendência da curva de "contágio" de apresentação do PLHIS. Mas também o potencial impacto na conclusão de empreendimentos já em execução enquanto acesso concretizado à política pública.

Regras essas que poderiam estar atreladas a disparidades regionais, considerando interface da curva de "contágio" com demais determinantes internos já analisados, não fossem dispositivos de enquadramento também possíveis, como os encontrados nas Resoluções nº 4 e nº 13, quando se prioriza: o acesso a recursos do FNHIS a cidades com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM inferior à média nacional; ou municípios com maior valor percentual de déficit habitacional, ou inadequação de domicílios em setores subnormais em relação ao total de domicílios no município, por exemplo. Dispositivos esses de maior importância na composição das regras a serem aplicadas no território nacional visando abranger as peculiaridades de nível regional ou local, e assim, buscar equilibrar, eventuais disparidades regionais do acesso à política pública.

6.5 REPRESENTANTE CAIXA

Por fim, é pautada a análise do acesso à política pública à luz da potencial contribuição do Representante CAIXA - RC, outro ator aqui enquadrado na categoria de "burocrata" (à exemplo do Gerente Municipal de Convênios e Contratos - GMC, analisado no Subcapítulo

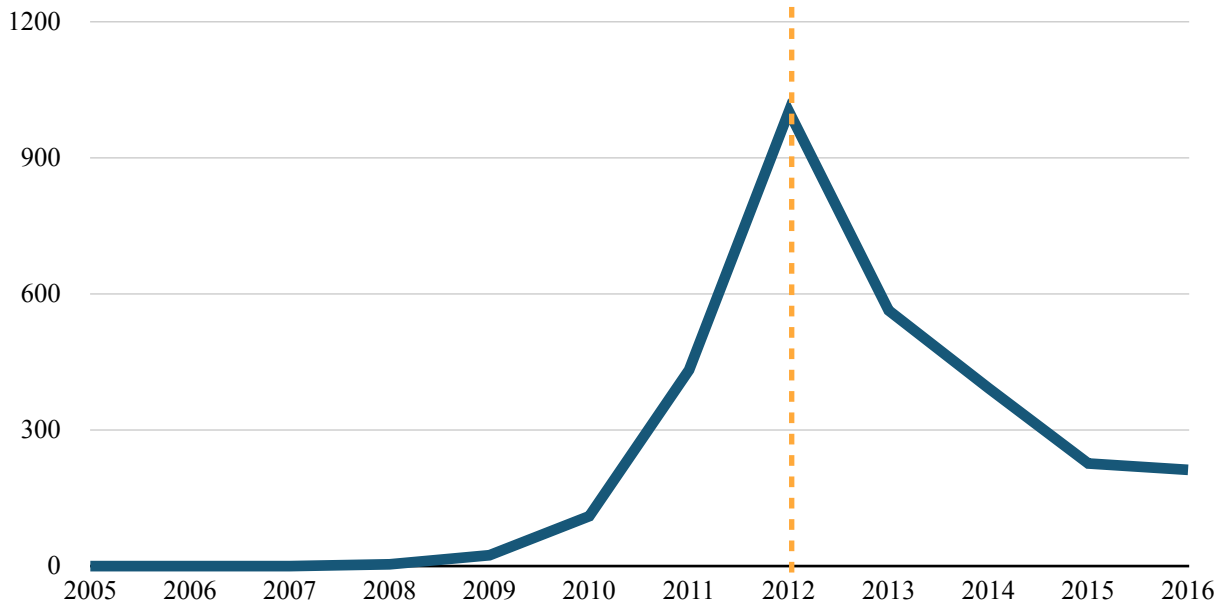
5.4). Nesse caso com a premissa de implementação da política pública no âmbito de atuação vertical da Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária da União.

Como já dito, o Representante CAIXA passa a atuar em finais de 2012 na Caixa Econômica Federal, com a missão de atuar como par do GMC em prol da efetividade da carteira de operações firmadas entre a instituição bancária e o respectivo ente federado, bem como de enquadrar as necessidades municipais às potenciais políticas públicas federais urbanas em vigor.

Nesse caso a variável emerge com potencial de complementar uma leitura da curva de "contágio" presente no **Gráfico 01**, considerando marcos da regra federal distribuídos até 2012 (**Gráficos 08** a **10**). Isso, dado detalhe já levantado de que a sua designação nas unidades de governo do banco teve como critério original o de abranger 282 dos 5.568 municípios à época com mais de 100 mil habitantes. O que representa 5% de entes federativos contemplados, por sua vez, detentores de praticamente 70% do volume financeiro tramitado no âmbito do desenvolvimento urbano com fonte de recurso da União. Posteriormente, através de levas de atualização da função, após efetivação do piloto, este universo foi ampliado para municípios com Receita Orçamentária Anual - ROA acima de R$ 100 milhões, consórcios públicos municipais e governos do estaduais. A expectativa foi a de expandir a abrangência do atendimento qualificado CAIXA a mais entes federados.

Assim, apesar de fatores diversos poderem contribuir para a queda da curva de contágio do acesso à política pública justamente no ano de 2012, conforme se observa no **Gráfico 11** a seguir, quando do início de atuação do Representante CAIXA, o universo de municípios inicialmente apoiados por tal atuação permitiria uma análise de como passou a se comportar o acesso desse grupo em específico. Pois seria esse um ator que poderia fazer diferença na maior capacidade dos entes federados na elaboração do correspondente Plano Local de Habitação de Interesse Social?

Gráfico 11 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS homologados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Na busca por respostas sobre a relação da atuação do RC com o pico e início do declínio da curva de "contágio" ocorridos em 2012, nas **Tabelas 60** a **65** a seguir, foi levantado o número de PLHIS apresentados para municípios acima de 100 mil habitantes, utilizando-se a chave metodológica do **Quadro 02**, desdobrada nas **Tabelas 01** a **06**. Ou seja, foi identificado se os PLHIS dos municípios com mais de 100 mil habitantes foram apresentados "até" ou "após" 2012, ano de início de atuação do RC. Como ponderação, foi verificado se mais (em azul) ou menos (em vermelho) PLHIS foram apresentados "até" ou "após" 2012.

Tabela 60 - Região Norte - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região Norte	Mun. >100 mil hab.	Mun. > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
RO	2	1	0	1
AC	1	1	1	0
AM	2	0	0	0
RR	1	0	0	0
PA	10	5	1	4
AP	2	0	0	0
TO	2	1	1	0
Total	20	8	3	5

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 61 - Região Nordeste - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região NE	Mun. >100 mil hab.	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
MA	9	4	0	4
PI	2	1	0	1
CE	8	7	0	7
RN	3	3	1	2
PB	4	3	0	3
PE	12	5	2	3
AL	2	0	0	0
SE	2	2	0	2
BA	16	7	1	6
Total	58	32	4	28

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 62 - Região Sudeste - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região SE	Mun. >100 mil hab.	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
MG	29	23	12	11
ES	9	8	1	7
RJ	26	21	3	18
SP	75	62	38	24
Total	139	114	54	60

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 63 - Região Sul - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região Sul	Mun. >100 mil hab.	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
PR	18	15	9	6
SC	12	10	4	6
RS	18	18	13	5
Total	48	43	26	17

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 64 - Região Centro-Oeste - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região Centro-Oeste	Mun. >100 mil hab.	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Mun. > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
MS	4	4	3	1
MT	4	3	1	2
GO	9	5	1	4
Total	17	12	5	7

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tabela 65 - Brasil - Municípios > 100 mil hab. com PLHIS homologados antes e após o RC (2012)

Região	Mun. >100 mil hab.	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS até 2012	Municípios > 100 mil hab. com PLHIS após 2012
Norte	20	8	3	5
NE	58	32	4	28
SE	139	114	54	60
Sul	48	43	26	17
Centro-Oeste	17	12	5	7
Total	282	209	92	117

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

As **Tabelas 60** a **65** são capazes de apresentar um panorama onde fica evidente que, na contramão da tendência de alta da curva de "contágio" da política pública por parte dos entes federados municipais brasileiros até o pico observado em 2012 (**Gráfico 11**), é após esse ano que a maioria dos municípios com mais de 100 mil habitantes acessa a política pública. E é esse justamente o recorte de universo dos municípios atendidos pelos RC. O que pode levar a acreditar na sua eventual contribuição para o incremento na apresentação de PLHIS.

Note-se, como síntese, na **Tabela 65**, que 56% (ou 117 de 209) dos municípios com mais de 100 mil habitantes adotantes da política pública apresentaram seu respectivo PLHIS "após" 2012, quando 44% (ou 92 de 209) o fizeram "até" 2012. É o que também pode ser ilustrado na tradução da **Tabela 66** sobre o **Gráfico 12** a seguir. Onde são identificadas duas curvas de "contágio". Uma, para o universo de municípios brasileiros que elaboraram o res-

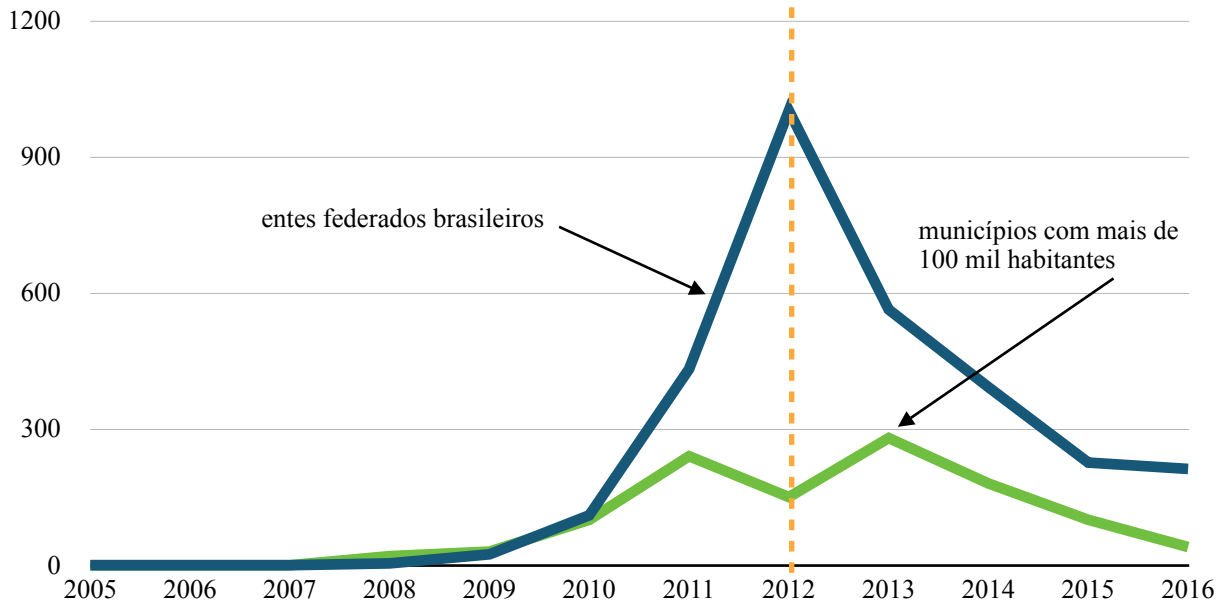
pectivo PLHIS de 2005 a 2016 e, a outra, para o recorte dos municípios com mais de 100 mil habitantes atendidos por RC e adotantes da política pública no mesmo período.

Tabela 66 - Brasil - Número de PLHIS homologados anualmente (2005 a 2016)

Ano após Lei Nº 11.124	Nº de PLHIS apresentados	Nº de PLHIS apresentados municípios com mais de 100 mil hab.	Nº de PLHIS apresentados Sul	Nº de PLHIS apresentados Nordeste
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	0	0	0	0
2008	4	3	0	1
2009	24	6	3	0
2010	110	13	3	0
2011	432	49	15	3
2012	1.001	21	5	0
2013	563	47	6	8
2014	392	38	4	12
2015	226	21	5	4
2016	212	11	2	4
TOTAL	2.964	209	43	32

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Gráfico 12 - Brasil - Curva de "contágio" dos PLHIS homologados (2005 a 2016)



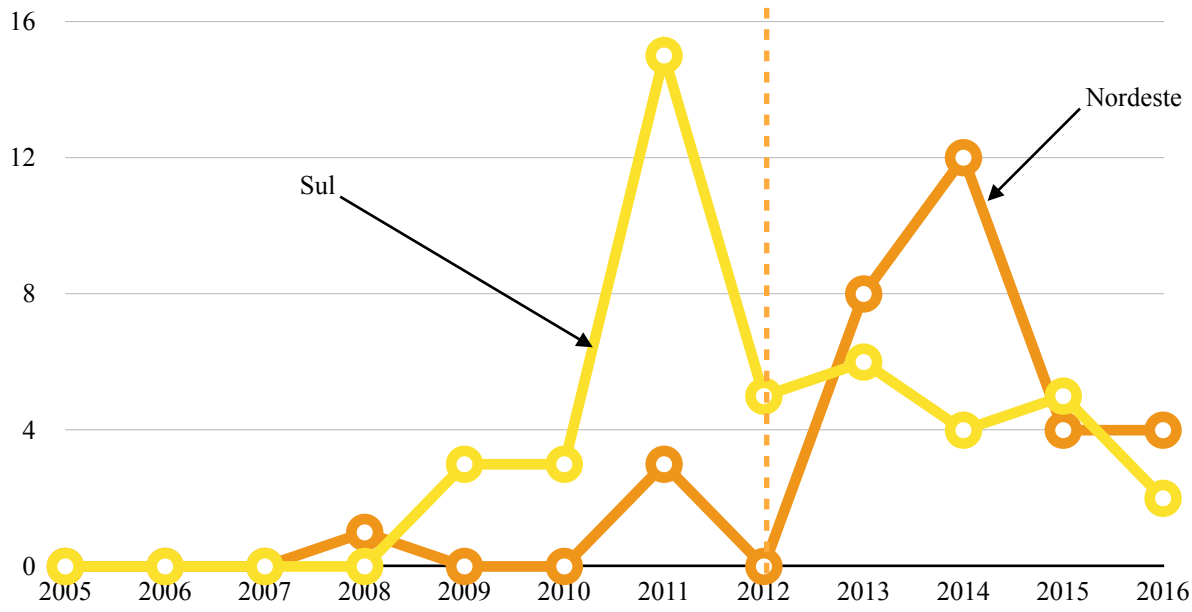
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

É de se observar no G**ráfico 12** que, ao contrário do comportamento inicial da curva de "contágio" impulsionada em 2008 para os municípios brasileiros em geral, a curva dos PLHIS para o recorte de municípios com mais de 100 mil habitantes atendidos por RC passa a declinar já em 2011. E é justamente no "vale" do declínio dessa curva em 2012 que a mesma volta a subir e atingir seu pico em 2013, ano precisamente após a designação dos RC.

Outra análise possível permite evidenciar disparidades regionais no que se refere a uma eventual influência da atuação do Representante CAIXA. Pois se comparados os resultados extremos encontrados na **Tabela 65**, quais sejam, os indicadores obtidos para o Nordeste e para o Sul, vê-se que, enquanto que na Região Sul, 60% dos municípios com mais de 100 mil habitantes, ou seja, com RC, apresentaram o seu PLHIS "até" 2012, na Região Nordeste é somente "após" 2012 que há uma ampliação do número de PLHIS homologados, em uma proporção de 88% do total dos adotantes.

Assim, os apurados identificados nas duas últimas colunas da **Tabela 66** podem ser cruzados no **Gráfico 13** a seguir, onde fica claro o movimento aproximadamente espelhado entre as curvas de "contágio" registradas para as Regiões Sul e Nordeste do mapa brasileiro.

Gráfico 13 - Regiões Sul e Nordeste - Curva de "contágio" dos PLHIS homologados (2005 a 2016)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Tal resultado poderia conversar com a análise realizada para os determinantes internos, dentre eles, "PIB *per capita*", "IDHM" ou "nível de escolarização de 6 a 14 anos". Isso porque ficou notório na respectiva análise que é justamente na Região Sul que se concentram os maiores percentuais desses quesitos, frente aos indicadores encontrados no Brasil inteiro. E é no Nordeste, por sua vez, que se encontram os menores resultados para os determinantes internos "PIB *per capita*" e "IDHM", além de "nível de escolarização de 6 a 14 anos" abaixo da media nacional.

Ou seja, a atuação do Representante CAIXA coincide com o aumento de apresentação de PLHIS na Região Nordeste, onde são registrados indicadores abaixo da média nacional, mas também onde se verificam o maior déficit habitacional do país e, portanto, as maiores necessidades de acesso à política pública. Já na Região Sul, é onde existe o menor déficit habitacional brasileiro e onde, coincidentemente, a implantação do RC não coincide com um aumento de PLHIS apresentados.

Em termos gerais, para além dos extremos exemplificados, o início de atuação do Representante CAIXA coincide com o aumento de apresentação de PLHIS para as Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, na contramão da curva de "contágio" observada para os entes federados brasileiros representada no **Gráfico 01**, mas também para a Região Sul (vide **Gráfico 13**). O que poderia significar uma contribuição da assistência técnica, de responsabilidade do presente ator, para o acesso à política pública, especialmente onde se concentram as maiores necessidades habitacionais e as menores capacidades financeiras, de desenvolvimento humano e de escolarização, por exemplo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como começar a escrever sobre o fim, senão pelo começo?

Será que, finalmente, há respostas para as perguntas introdutórias da investigação, quais sejam: por que alguns municípios logram acessar a política urbana federal e outros não? Quais variáveis mais importam para que determinados municípios logrem acessar a política pública urbana federal e outros não? O acesso à política urbana federal por parte dos municípios guarda relação direta entre o correspondente enquadramento às regras programáticas e a necessidade da política pública para aquele local ou não? Será que o acesso à política urbana federal está territorialmente, ou geograficamente, distribuído na medida de sua necessidade ou agrava um panorama de desigualdades regionais históricas do país?

Em suma, foi confirmada ou refutada a hipótese de que muito embora a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) assevere à União a prerrogativa de estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano para o universo do território brasileiro, os entes federados, por sua vez, não possuem as mesmas condições de **acesso** às políticas públicas disponibilizadas à luz das referidas diretrizes? E, em caso afirmativo, tais diretrizes não garantiriam a **difusão** (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org.., 2016; SUGYIAMA, 2011) em todo o território brasileiro do acesso à política pública urbana federal, ratificando **padrões** de desigualdades regionais históricas entre os entes da federação (PRADO JR., 2006; SANTOS, 2017, p.50-52, 126)?

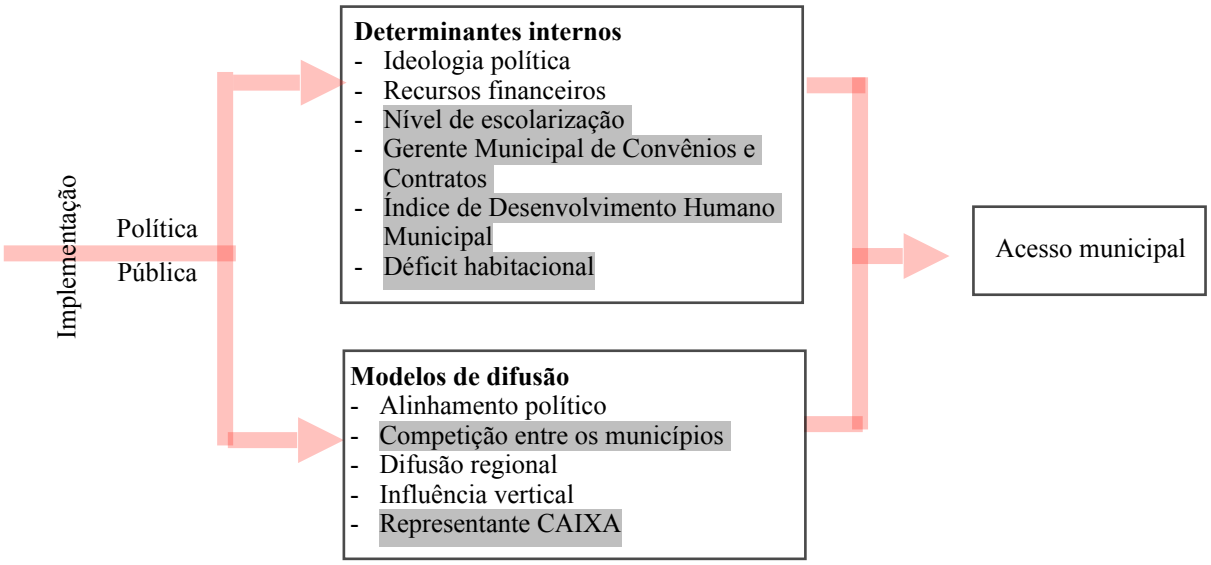
Visando respostas às perguntas e eventual confirmação da hipótese, toma-se por base, como visto no **Capítulo 3**, a construção do Brasil pós colonização portuguesa, enquanto colcha de retalhos que culmina por consolidar eixos de desenvolvimento social e econômico concentrados os Estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste. Consolida-se, assim, a leitura de uma urbanização desigual do território brasileiro, levando-se em conta o fluxo de inchaço de grandes centros urbanos distribuídos na citada colcha de retalhos.

Assim, ganha corpo uma problematização das origens da ocupação do território brasileiro, sendo evidenciados fatores que aportaram para uma distribuição geográfica desigual desde a sua formação até os dias atuais. Distribuição geográfica desigual essa, tida como pano de fundo para concentrações e dispersões de problemáticas urbanas diversas, pendentes por agendas de soluções também diversas, no âmago do desenvolvimento urbano, no cerne das políticas públicas urbanas federais brasileiras.

Fundamenta-se, então, um viés de leitura de uma urbanização desigual do espaço geográfico, com seus "fixos" e "fluxos", à escala do mundo, mediante identificação de pontos "luminosos" e "opacos" do planeta, traduzidos por cidades, viabilizando-se, assim, uma chave de leitura aplicável ao cenário brasileiro.

Dessa leitura, emergem as 11 variáveis de análise que, se bem legitimam aquelas encontradas no trajeto teórico utilizado (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011), também ensejam a proposição de novas, conforme vocação de compatibilidade com o caso de pesquisa. É o que pode ser observado na **Figura 05**, a seguir reproduzida, na qual as novas variáveis propostas constam destacadas em cinza.

Figura 05 - Esquema Analítico de efetividade da Política Públicas



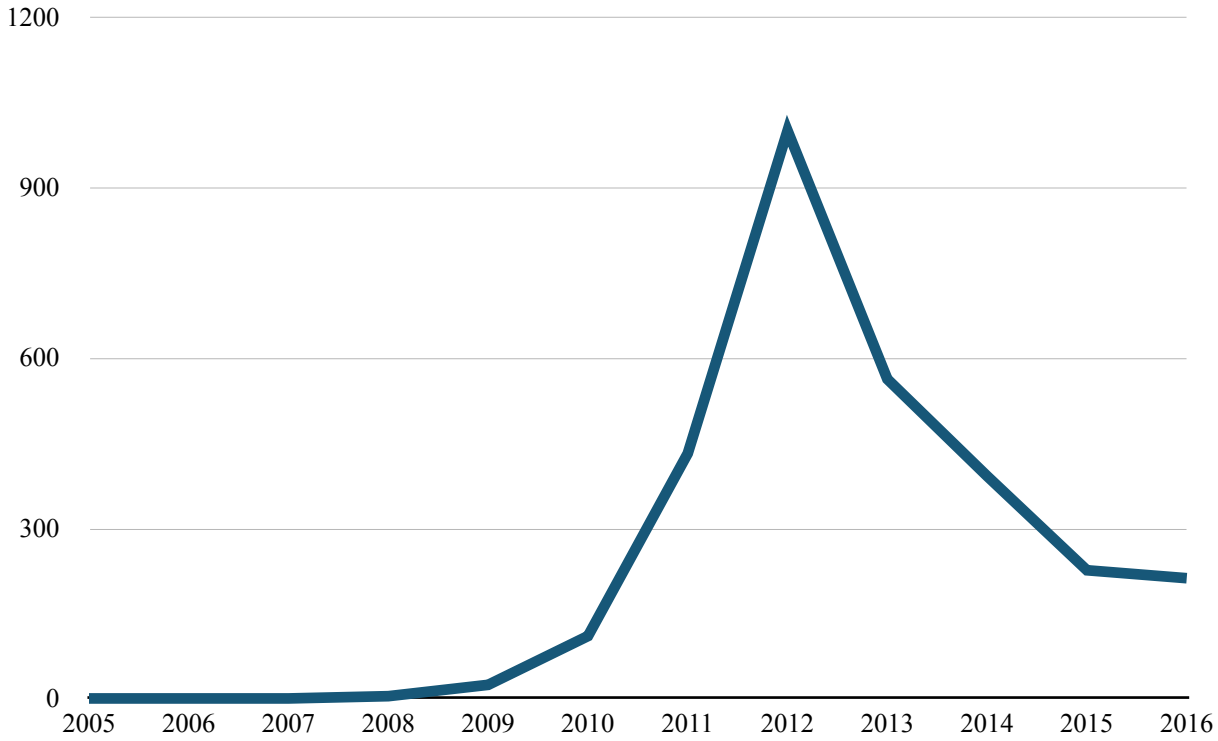
Fonte: elaboração da autora

Vale salientar que as variáveis presentes na **Figura 05** foram evidenciadas em função de atores diversos, protagonistas no processo de circulação da informação, à luz de centros reguladores (em suas diversas escalas), cujo depositário final do acesso às normas, ou regras, mediante eventos no tempo, é o espaço geográfico. Nesse caso, em referência direta ao reconhecimento de redes mundiais e locais, onde impera a competitividade do mercado, que torna estratégico o fluxo de transmissão e de coleta de informação.

Situado em um contexto geral, o recorte da política pública em investigação inicia em 2005, quando da inauguração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (BRA-

SIL, 2005), e é analisada até 2016, quando há interrupção do governo que a instituiu. Nesse intervalo, no **Capítulo 4**, é possível visualizar a curva de "contágio" da política pública, com pico detectado em 2012, quando passa a decrescer (**Gráfico 01**, a seguir reproduzido).

Gráfico 01 - Curva de "contágio" dos PLHIS homologados (2005 a 2016)



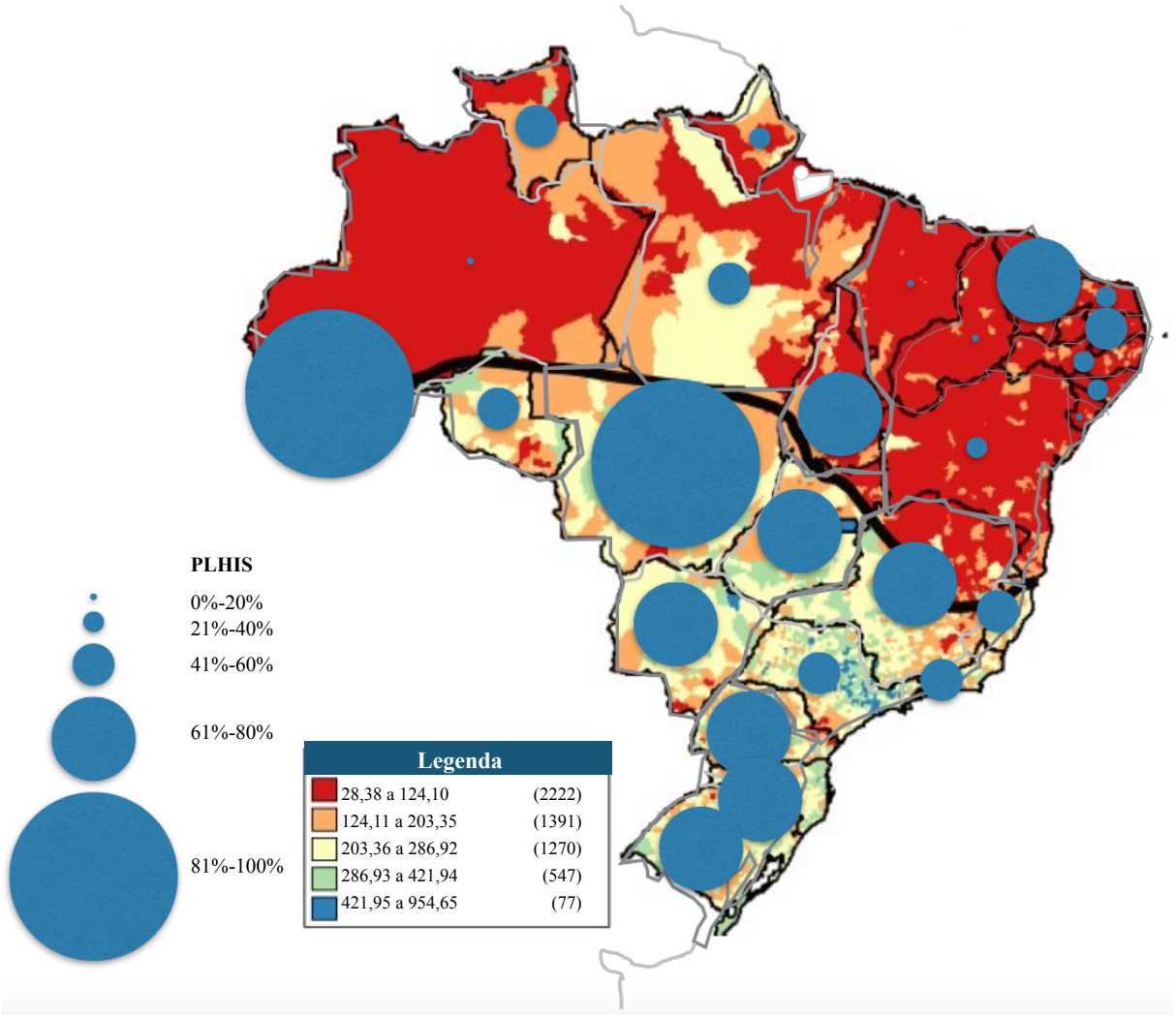
Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Antes disso, no **Capítulo 3**, é notório constatar que às vésperas da inauguração da política se herda uma forte divisão dos menores e dos maiores indicadores econômico e sociais agrupados dicotomicamente entre os Estados do Norte e do Nordeste, por um lado, e os do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste, por outro (**Figuras 10** a **12**). Outrossim, conforme se observa no exemplo da **Figura 13**, que aborda a evolução do IDH entre 1991 e 2010, se notam melhorias gerais no mapa de 2010, após instituição da política pública de 2005, com relevante contribuição para os Estados do Norte e do Nordeste, que até o ano de 2000 ainda figuravam com os piores indicadores do mapa brasileiro. Isso, apesar de melhorias nos Estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste já serem notadas de 1991 a 2000. Ainda, assim, nota-se arraigada discrepância entre as duas realidades que insistem em se manter setorizadas no mapa brasileiro (**Figuras 10** a **12**).

Já no **Capítulo 4**, tais discrepâncias se apresentam concomitantes à leitura de que apenas 53,28% dos entes federados municipais brasileiros atenderam à exigência de elaboração do PLHIS de 2005 a 2016 (**Quadro 06**), conforme citada curva de contágio (**Gráfico 01**), o que inviabilizaria o acesso à política pública do SNHIS para os demais 47%. Comprovar-se-ia, assim, que nem todos os municípios brasileiros teriam as mesmas condições de acesso à política pública, dada a sua exigência universal, via regramento federal, para acesso aos recursos financeiros do SNHIS, visando a implementação de uma política de enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro, sob prerrogativa da União, amparada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse caso, a distribuição dos números das **Tabelas 08** a **19** desdobraram nos **Gráficos 02** e **03** e perfis de mapas brasileiros (**Figuras 14** a **16**), onde ficam evidentes pontos "luminosos" e "opacos" do território, que demonstram que, apesar da regra universal para enquadramento dos entes federados ao SNHIS (BRASIl, 2005), o padrão de acesso à política pública configurou-se como outro. O que não logrou fugir da ratificação de padrões de aplicabilidade da política pública sobre a configuração de uma urbanização desigual do território, apesar de observada mudança de paradigma para alguns Estados do Norte e do Nordeste, tais quais Acre, Tocantins ou Ceará que começam a equiparar melhores indicadores nacionais, vide **Figura 17** adiante reproduzida.

Figura 17 - Brasil - Sobreposição da distribuição territorial do percentual de PLHIS por Estado (2005 a 2016), sobre Mapa da renda per capita brasileira (2000)



Fonte: BACELAR, 2012; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017 (elaboração da autora)

Transcorridos o percurso teórico (**Capítulo 3**) e as baterias de análise do acesso municipal à política pública, em nível geral (**Capítulo 4**), conforme objetivo da pesquisa, passou-se, nos **Capítulos 5** e **6**, ao mapeamento das condições de acesso municipal aos recursos federais oriundos da política pública urbana enquadrada no SNHIS, de 2005 a 2016. O intuito foi o de identificar variáveis que levassem a sua maior efetividade e revelar padrões de implementação da política pública sobre o território brasileiro. Para tanto, adotou-se como unidade de análise o acesso municipal às regras, agrupado, regionalmente, para cada um de seus 26 Estados Federativos.

Desdobradas as análises à luz de determinantes internos e de modelos de difusão (**Capítulos 5** e **6**, respectivamente), algumas evidências foram acumuladas, sob a ótica das variá-

veis que levaram à efetividade da política pública em questão, revelando-se padrões de implementação das regras federais sobre o território brasileiro.

Eis, no **Quadro 13**, uma sistematização possível dos resultados encontrados segundo aplicação analítica das variáveis de efetividade no acesso ao SNHIS dispostas na **Figura 05**. onde restam marcadas em cinza as variáveis aportadas na presente investigação, em complementação àquelas levantadas no referencial teórico utilizado (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011):

Quadro 13 - Apurado analítico de padrão de aplicação da regra por variável de pesquisa

Categoria	Variável	Correspondência	Padrão de aplicação da regra (2005 a 2016)
Determinantes internos	1. Ideologia política	98%	98% de correspondência entre o percentual de ideologia (se Direita, Centro ou Esquerda) dos chefes de poder executivo dos 74 municípios "inovadores" (2,5% dos municípios adotantes) e o percentual da ideologia (se Direita, Centro ou Esquerda) do resultado das eleições de todos os entes municipais brasileiros em 2008.
	1. Ideologia política	54%	54% de partidos de Centro na adoção da política pública.
	2. Recursos Financeiros (PIB *per capita*)	77%	77% de correspondência entre as maiores e as menores médias de PIB p*er capita* em 2019 dos 2.694 municípios que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.
	2. Recursos Financeiros (despesas empenhadas)	54%	54% de correspondência entre as maiores e as menores médias de despesas empenhadas em 2017 dos 2.694 municípios que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.
	3. Nível de escolarização	62%	62% de correspondência entre as maiores e as menores médias de nível de escolarização 6 a 14 anos em 2010 dos 2.694 municípios que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.
	4. Gerente Municipal de Convênios e Contratos	100%	100% de correspondência entre o percentual dos 2.964 municípios que acessaram a política pública após 2009, ano de implantação do GMC.
	5. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	77%	77% de correspondência entre as maiores e as menores médias de IDHM em 2010 dos 2.694 municípios que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.

Categorias	Variáveis	Correspondência	Padrão na aplicação da regra (2005 a 2016)
	5. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Capitais	61%	61% de correspondência entre as maiores e as menores médias de IDHM em 2010 das 18 capitais que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.
	6. Déficit habitacional	38%	38% de correspondência entre as maiores e as menores médias de déficit habitacional em 2016 dos 2.694 municípios que acessaram a política pública com os maiores e os menores percentuais de apresentação de PLHIS por cada um dos 26 Estados da Federação Brasileira.
Modelos de difusão	7. Alinhamento político	24%	24% de correspondência entre o espectro ideológico dos partidos dos chefes do poder executivo dos municípios tidos como "inovadores" ao acessar a política pública, relativamente à ideologia do partido dos presidentes da República.
	8. Competição entre os municípios (marco 45%)	14%	14% de entes federados municipais com "sistema político competitivo" com acesso ao SNHIS mediante apresentação do PLHIS.
	8. Competição entre os municípios (marco 55%)	60%	60% de entes federados municipais com "sistema político competitivo" com acesso ao SNHIS mediante apresentação do PLHIS.
	9. Difusão regional	77%	77% de correspondência entre os Estados cujos municípios apresentaram ou não PLHIS entre 2009 e 2012 (ou seja, a partir do ano seguinte ao início do "contágio" na elaboração de PLHIS até quando todos os Estados passaram a contar com municípios com PLHIS), relativamente a se possuíam ou não fronteira com Estados que já haviam realizado tal feito.
Modelos de difusão	9. Difusão regional	63%*	63% de correspondência entre os municípios pernambucanos que apresentaram ou não PLHIS segundo o requisito de existência ou não de município vizinho com PLHIS elaborado previamente. *Com ressalva do limite do Estado de Pernambuco, quando os municípios podem, eventualmente, fazer fronteira com outros municípios de Estados limítrofes, com ou sem PLHIS apresentados.
	10. Difusão vertical	100%	100% de correspondência entre a aplicação de regras contendo prazos, incentivos e punições para apresentação do PLHIS e a curva ascendente de "contágio" no acesso à política pública em questão.
	11. Representante CAIXA	56%	56% de PLHIS homologados "após" 2012, data de inauguração da figura do Representante CAIXA.
	11. Representante CAIXA	88%	88% de PLHIS homologados no Estado do Nordeste "após" 2012, data de inauguração da figura do Representante CAIXA, apesar da curva de "contágio" de acesso à política pública decrescente a partir de então para o cenário geral brasileiro.

Fonte: elaboração da autora

Longe de se concluir que é possível comparar com a mesma régua os valores das correspondências registradas no **Quadro 13** entre todas as variáveis analisadas, trata-se de, sob a máxima de que foram "moldados *in loco"* os parâmetros específicos para cada uma delas, mapear ordens de grandezas capazes de ilustrar padrões gerais de aplicação da regra da política pública. Nesse caso, valores acima da média (em azul), demonstram uma maior resposta de correspondência diretamente proporcional da variável, quando os valores abaixo da média (em vermelho), denotam o contrário para cada um dos quesitos analisados. Vale ressaltar que os resultados indiretamente proporcionais (em vermelho) não são menos válidos que os primeiros. Pelo contrário, foram capazes, por sua vez, de desdobrar análises oportunas de leitura dos resultados: ora ensejando uma crítica da inversão do resultado da variável (como no caso do déficit habitacional); ora relativizando o apurado, em função do cenário nacional (alinhamento político); ora ajustando o marco de análise da variável (competição entre os municípios); ora variando o recorte de análise regional (Representante CAIXA).

À luz da análise dos padrões resultantes da aplicação das regras do SNHIS contida no **Quadro 13**, algumas considerações podem ser elencadas.

Quanto às variáveis **1. Ideologia política** e **7. Alinhamento político**, concernentes à ideologia política, concluiu-se, segundo a amostragem levantada, que, dos 2,5% de entes federados tidos como "inovadores", aderiu à política pública um estrato quase que identicamente representativo (98%) do quadro geral de partidos eleitos em 2008 nos municípios brasileiros. Desse modo, não foi visível alteração na suscetibilidade de adesão à política pública relativamente ao universo mapeado, quanto aos fatores ideológicos, na relação com os entes federados adotantes (determinante interno da variável **1. Ideologia política**), nem quanto ao alinhamento com o espectro ideológico da presidência da república (modelo de difusão da variável **7. Alinhamento político**). Porém, diante da amostragem analisada, quanto ao quesito **1. Ideologia política**, o resultado aponta para uma maioria de partidos de Centro na adoção da política pública, com 54% dos casos. Já quanto ao **7. Alinhamento político**, é encontrado um percentual de apenas 24% de correspondência do espectro ideológico entre os chefes dos poderes municipais e federais abrangidos na análise, desmistificando-se a hipótese de uma maior propensão para partidos de mesmo espectro ideológico na distribuição ou, bem mesmo, acesso à política pública. Para ambos os casos vale destacar que o registro de uma reprodução quase idêntica do resultado das eleições gerais dos entes federados brasileiros (98%) para aqueles

municípios tidos como “inovadores”, sugere uma possível chave de leitura de potenciais futuros novos adotantes de políticas públicas federais brasileiras. Obviamente, o universo de testagem da variável pode ser ampliado, tanto em sua quantidade, quanto em sua localidade ou natureza da política pública testada.

As variáveis **2. Recursos financeiros**, **3. Nível de escolarização**, **5. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal** e **6. Déficit habitacional** configuraram indicadores pragmáticos de leitura dos padrões. Apenas, infelizmente, que no caso da variável 6. Déficit habitacional, a resposta foi inversamente proporcional à severidade do problema que a política pública visa atender. O que corrobora com a leitura de ratificação de padrões de desigualdades regionais históricas brasileiras, muito embora, com a citada reação de alguns Estados do Norte e do Nordeste, para além das disparidades visualizadas nas **Figuras 10** a **12** às vésperas da inauguração da política pública.

Especificamente, no que concerne à variável **2. Recursos financeiros**, dos dois indicadores testados, o do “PIB *per capita*” demonstrou um maior pareamento entre percentuais cruzados que o das despesas empenhadas. O que sugere que um maior demonstrativo de riqueza apontaria aqueles entes federados mais suscetíveis a acessar a política pública (77%, segundo a amostragem analisada), em detrimento daqueles municípios mais aptos a gastar recursos públicos (54%, segundo a amostragem analisada). Em outras palavras, aqueles entes federados que mais detêm recursos, e não aqueles que mais gastam, são aqueles que mais acessariam a política pública. Destaca-se, ainda, que as próprias médias nacionais apuradas para os 2.964 municípios com PLHIS estão acima das médias nacionais encontradas nos 5.563 municípios brasileiros. Ainda mais, se comparadas com as médias encontradas para os municípios que não lograram elaborar o seu respectivo PLHIS no período de análise. Evidencia-se, em ambos os casos, que um maior acúmulo de riqueza ou maior poder aquisitivo são encontrados nos entes federados que lograram a possibilidade de acessar os recurso da política pública.

No tocante à variável **3. Nível de Escolarização**, cabe destacar o seu caráter de aproximação à variável encontrada no referencial teórico consultado concernente à capacidade técnica do público-alvo da política pública (SUGYIAMA, 2011; BERRY, BERRY, 2007). Nesse caso, se trata de aproximação longínqua, pois não confere a composição, em termos de quantidade ou especificidade técnica, dos quadros dos agentes envolvidos no acesso à política

pública, por exemplo. Mesmo assim, ao retratar a base do conhecimento dos futuros partícipes da assimilação da política pública, se mostrou uma variável capaz de contribuir com um reporte de pareamento de 62% entre os maiores e menores níveis de escolarização com os maiores e menores proporções de PLHIS apresentados por município brasileiro no período da pesquisa. Ainda assim, deve-se olhar a variável com ressalva, considerando que, em termos gerais, a média nacional apurada no quesito escolarização para os 2.964 municípios que lograram a elaboração do PLHIS esteve abaixo tanto da média nacional dos 5.563 municípios brasileiros abrangidos na análise, como da média dos municípios sem PLHIS elaborado no período da pesquisa. Isso assinala, em termos globais, que uma maior escolarização não despontou, a princípio, como diferencial encontrado nos casos de maior acesso à política pública mediante elaboração do PLHIS, embora faça diferença entre aqueles municípios adotantes.

No que tange à variável **5. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**, para além do mesmo percentual de 77% de pareamento observado no caso do "PIB *per capita*", foi realizada também a apuração no caso das capitais. Nessa segunda análise, foram encontrados 61%, o que sugere que, apesar de tender a estar concentrada nas capitais a severidade da problemática do déficit habitacional, não é onde mais se concentra o acesso à política pública. Obviamente, essa disparidade não ocorre de forma equânime em todas as Regiões brasileiras. Como visto, apenas uma das capitais sem PLHIS se encontra no agrupamento dos Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste (Goiânia), quando no Norte e no Nordeste, faltam sete. Em termos gerais, capitais com menores IDHM obtiveram menores resultados na apresentação do PLHIS, frente às capitais com maiores IDHM. Demonstrou-se, assim, uma maior coincidência na elaboração do PLHIS por parte justamente daqueles municípios com maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM e, portanto, talvez, sem as maiores carência de moradia de interesse social.

Como dito, a variável **6. Déficit habitacional**, foi a única com relação inversamente proporcional à proporção de PLHIS apresentados por município. Pois, se revela uma correspondência apenas de 38% das maiores e menores médias do déficit habitacional relativamente às maiores e menores proporções de PLHIS elaborados. O que permite a leitura de que em 62% dos casos, aqueles Estados com severidade do problema abaixo da média foram, paradoxalmente, os que obtiveram um acesso à política pública acima da média. Quando aqueles

com maior severidade do problema foram justamente os que tiveram um acesso à política pública abaixo da média.

Inicialmente, as categorias **4. Gerente Municipal de Convênios e Contratos** e **11. Representante CAIXA** não se apresentaram conclusivas, isoladamente, por terem sido analisadas enquanto marco temporal de sua implementação, marcado em uma linha do tempo movimentada com eventos diversos.

No caso da variável **4. Gerente Municipal de Convênios e Contratos** (cargo municipal local admitido na categoria determinante interno), a sua implementação em 2009 coincide, praticamente, com o início e ascenção da curva de contágio de acesso a uma política pública inaugurada em 2005. O que, eventualmente, significa que poderia ter oferecido um esforço adicional para apoiar os municípios na adoção da política pública. Porém, como visto, por exemplo, na análise da variável **10. Difusão vertical**, 2009 é também o ano seguinte ao início do incentivo de recursos financeiros do SNHIS para elaboração do PLHIS por parte dos entes federados, o que exclui a possibilidade e atribuir exclusivamente à implementação do GMC o início e a ascenção da curva de contágio da política pública. Nesse caso, a análise não permite concluir isoladamente a atribuição de maior ou menor suscetibilidade na adoção da política pública, embora 100% da apresentação dos PLHIS tenham ocorrido após estabelecimento da função do GMC no âmbito da gestão municipal. Uma análise futura poderia se pautar no levantamento daqueles municípios que efetivamente designaram responsáveis por tais funções de GMC, à diferença de outros que, eventualmente, não o fizerem, buscando estabelecer uma relação com aqueles municípios que efetivamente lograram a apresentação do PLHIS em detrimento de tantos outros.

Já no caso da variável **11. Representante CAIXA** (função federal, com atividade de distribuição da política pública, admitida na categoria modelo de difusão), o marco temporal de sua implementação em 2012 permitiu um cruzamento analítico relativamente à mudança de comportamento da curva de "contágio" da política pública ocorrido no mesmo ano (vide **Gráficos 12** e **13**). Nesse caso, uma primeira análise do panorama geral de acesso à política pública dos municípios brasileiros, permitiu constatar uma correspondência de 56% de PLHIS apresentados após a implementação do RC para os municípios com mais de 100 mil habitantes. Ademais, uma segunda análise regionalizada demonstrou que, no caso da Região Nordeste, onde se encontram os menores indicadores nacionais de "PIB *per capita*", "IDHM" e "ní-

vel de escolarização de 6 a 14 anos", por exemplo, é justamente a partir de 2012 que há uma ampliação do número de PLHIS homologados, na proporção de 88%. Já na Região, a relação é praticamente a inversa, com apenas 40% dos PLHIS apresentados "após" 2012. Ou seja, a atuação do RC corresponde tanto a um aumento de acesso à política pública relativamente ao país, quanto às Regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, na contramão da curva de "contágio" do **Gráfico 01** e da verificada para a Região Sul**.** O que poderia significar uma contribuição da assistência técnica nas Regiões brasileiras em geral, à diferença do que se observa, com nitidez, na Região Sul, onde se verificam os maiores indicadores de "PIB *per capita*", de "IDHM" e de "nível de escolarização de 6 a 14 anos", e, também, o menor déficit habitacional brasileiro.

Dentre os modelos de difusão, as variáveis **8. Competição entre os municípios**, **9. Difusão regional** e **10. Difusão vertical** se mostraram importantes chaves de leitura de padrões de propensão de acesso à política pública, com potencial de planejamento e gestão.

No primeiro caso, **8. Competição entre os municípios**, um mapeamento do resultado das eleições, pode apoiar a União na sensibilização de abordagem aos entes subnacionais, considerando a propensão de cada um deles diante do resultado obtido com a corrida eleitoral, por exemplo. Vale salientar que no percurso da investigação foi proposto um novo marco de mensuração da variável diante daquele encontrado no referencial teórico consultado, de "menos de 45% dos votos válidos ou segundo turno", para enquadramento do chamado "sistema político competitivo" (COÊLHO, 2008; COÊLHO, CAVALCANTE, TURGEON, 2015). A proposição foi motivada diante do resultado da primeira análise, de que apenas 14% dos entes federados que acessaram a política pública estavam incluídos no referido "sistema político competitivo", associada a uma leitura das especificidades da sistemática eleitoral brasileira. Assim, tomando por base os valores de referência propostos na presente pesquisa, de "menor que 55% ou existência de segundo turno" para "sistemas políticos competitivos", foi possível se apurar uma correspondência de 60% de efetividade na apresentação dos PLHIS para entes federados incluídos nessa categoria. Ou seja, como dito, aqueles prefeitos que se elegeram como resultado de uma corrida eleitoral mais acirrada foram aqueles que, segundo a análise, aceleraram a adoção da política pública federal. O achado tem potencial de configurar uma chave para a leitura, inclusive, de padrões de acesso à política pública, com vocação de novos testes e amostragens de dados para ampliação das confirmações.

No caso da variável **10. Difusão regional**, constatou-se uma correspondência de 77% dos casos de acesso à política pública para Estados brasileiros com Estados vizinhos já possuidores de municípios com PLHIS apresentados. O período abrangido foi o de 2009 a 2012, ano seguinte ao início da apresentação dos PLHIS e ano do pico da curva de "contágio" do acesso à política pública (que coincide com a totalidade de Estados com municípios com PLHIS apresentados), respectivamente. Confirma-se com o dado, mas também através de mapas (**Figuras 25** e **26**), a propensão no acesso à política pública em função da difusão regional de vizinhança. Replicada a mesma análise para o caso específico dos municípios do Estado de Pernambuco, encontrou-se uma correspondência geral de 63% relativamente a tal difusão. Nesse caso, sob ressalva que os municípios pernambucanos eventualmente podem ter em sua vizinhança municípios de outros Estados (além da fronteira analisada) com PLHIS elaborados previamente, o que poderia levar a aumentar o percentual apurado. A análise da variável permite agregar ao planejamento de difusão da política pública a abordagem a municípios/Estados vizinhos, através de associações de municípios ou consórcios públicos municipais, por exemplo, visando a universalização do acesso à política pública. Inclusive, quando encontra um tempo módico de até quatro anos para adoção da política pública por parte dos municípios com vizinhança de outros municípios já previamente adotantes.

Por último, a variável **10. Difusão vertical** demonstrou o poder da União na distribuição da política pública, considerando que 100% das regras federais, com prazos, estímulos e punições incidiram exatamente até o momento de pico do acesso à política pública, registrado em 2012. Após esse momento, tais regras deixam de se apresentar como "regras do jogo", coincidindo com o início de decréscimo da curva de "contágio" da política pública, denotando, assim, a vinculação da contínua rédea da União para a implementação da política pública do SNHIS (BRASIL, 2005). Tais regras, em tese, são potenciais ferramentas de motivação para chefes do poder executivo, Gerentes Municipais de Contratos e Convênios, Representantes CAIXA e demais atores partícipes do acesso à política pública a buscarem com maior afinco a sua efetividade. Obviamente, os prazos, incentivos e punições envolvendo a chance de acesso a recursos financeiros do SNHIS configuram pressão importante na relação federativa brasileira, onde a União assume, centripetamente, a concentração fiscal de indução de padrões de acesso a políticas públicas por parte dos seus entes subnacionais (ARABI, 2019; ARRETCHE, 2012; SANTOS, 2017). Eles representam, ainda, um instrumento estratégico de

enfrentamento às disparidades regionais, quando privilegiam, no enquadramento para seleção de destinação de recursos federais, aqueles entes federados com menores indicadores de IDHM ou maior valor percentual de déficit habitacional, por exemplo, como ocorre na Resolução nº 4 (BRASIL. Ministério das Cidades, 2006b).

No geral, as variáveis de análise empregadas foram capazes de propiciar resultados analíticos (sistematizados no **Quadro 13**) que contribuíram para uma leitura da dosagem de sua respectiva influência na adoção, por parte dos entes municipais brasileiros, da política pública objeto da investigação. Inclusive, grosso modo, no tocante à relação inversamente proporcional entre o correspondente enquadramento às regras programáticas e a necessidade da política pública para a realidade local, no que concerne à severidade do problema.

Assim como as variáveis de análise assimiladas, as propostas no percurso da pesquisa também viabilizaram resultados que conduziram à identificação de padrões de acesso à política pública no âmbito do desenvolvimento urbano municipal brasileiro, ratificando-se a contribuição de determinantes internos e de modelos de difusão para o seu **contágio** (BERRY, BERRY, 2007; BUTLER, 2015; FARIA, COÊLHO, SILVA org., 2016; SUGYIAMA, 2011).

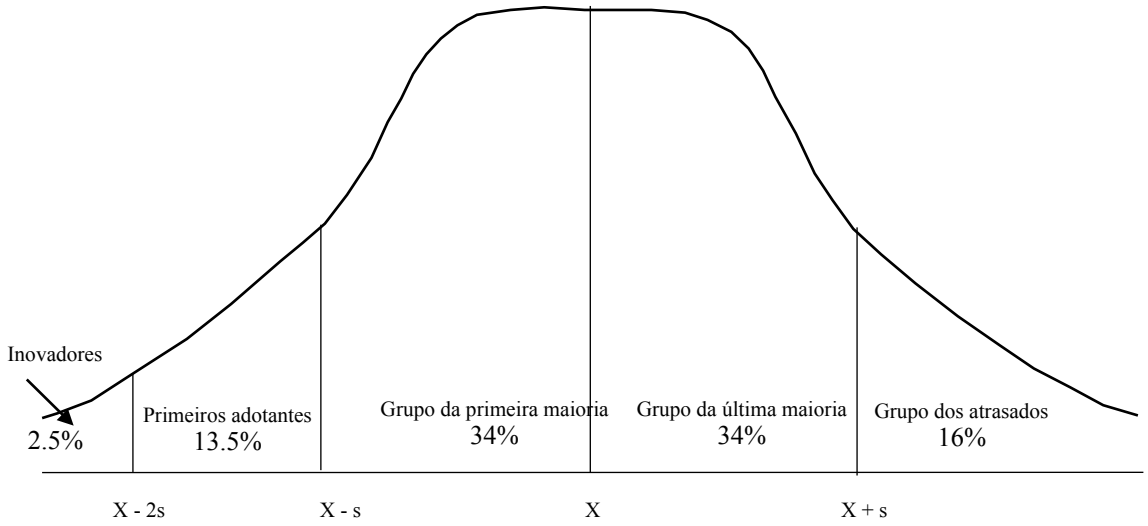
Tal análise transcorreu não apenas confirmando a hipótese de ratificação de desigualdades territoriais regionais brasileiras (PRADO JR., 2012), ainda que com alguns sinais de melhoria pós inauguração do SNHIS (BRASIL, 2005), mas também oferecendo chaves de leitura, planejamento e gestão para futuras formulações e implementações de política pública, de modo a se combater a sua ratificação ou agravamento.

Desta feita, conclui-se que, apesar das regras federais, extensível a todos os municípios brasileiros, o padrão de implementação da política pública foi outro, sem lograr completa reversão de ratificação dos pontos luminosos e opacos do mapa, resultados de uma trajetória de urbanização desigual do território brasileiro.

Em termos metodológicos, considera-se que foi um grande desafio encarar uma escala de análise em nível nacional, com a prerrogativa de abrangência de 5.568 municípios brasileiros. Era essa uma das premissa iniciais para atender os objetivos da pesquisa, centrados nas disparidades regionais brasileiras. Ainda sob questionamento dos componentes das bancas de defesa do projeto e de qualificação, sobre "como" processar tantos dados, foram planejadas chaves metodológicas que estiveram a postos para filtrar um universo possível de análise. Nesse quesito, pode ser destacado o filtro da curva de "propensão à inovação por categoriza-

ção de adotantes" (F**igura 04** abaixo reproduzida), que foi especialmente útil para filtrar os 2,5% de público-alvo tidos como "inovadores", ou, por analogia, "atrasados", quando situado ao final da curva. É o que se empregou no caso da análise das variáveis atinentes à ideologia política, abrangendo siglas levantadas uma a uma para cada um dos municípios da amostra analisada.

Figura 04 - Propensão à inovação por categorização de "adotantes"



Fonte: ROGERS (2003. In: FARIA, COÊLHO, SILVA, 2016, p. 141)

Nesse mesmo caminho, foram preparadas **Tabelas 01** a **06** contemplando filtros para redução de um universo representativo das amostragem para municípios com até 20 mil, 50 mil ou 100 mil habitantes. Ao longo da análise os filtros para municípios com mais de 20 mil ou 50 mil habitantes não se fizerem empregar. Já o de 100 mil habitantes se tornou fundamental na análise da variável 11. Representante CAIXA.

Nesse ponto, vale a pena destacar também dilema importante atravessado durante a investigação, quanto à leitura de efetividade da política pública mediante apresentação de PLHIS por município para cada um dos 26 Estados da Federação. A primeira opção foi a de relacionar, por cruzamento de dados disponíveis nas tabelas, as variáveis de análise com o número absoluto de PLHIS apresentados. Porém, como equalizar um referencial capaz de relacionar as realidades extremas de Estados como Acre, com 22 municípios e Minas Gerais, com 853, sem falhar em admitir que, no primeiro caso, irrisórios 21 municípios acessaram a política pública mediante apresentação do PLHIS frente à abundância de um total de 602 mineiros? Diante da necessidade de compatibilização das escalas, optou-se por relacionar, tam-

bém por cruzamento de dados, proporções de PLHIS realizados. De modo que, em função do teto possível para apresentação de PLHIS, o Acre pudesse ser reconhecido como efetivo em 95% de suas possibilidades, frente a uma efetividade de 71% das possibilidades de Minas Gerais, por exemplo. Ambas as análises parecem válidas e foram experimentadas e aqui exemplificadas nos extremos encontrados. Apenas, que diante do caráter de abrangência da escala de efetividade da política pública em nível nacional, a régua da proporção de PLHIS apresentados por municípios viabilizou uma leitura comparativa frente a indicadores representados em termos de médias nacionais ou municipais, tais quais PIB *per capita*, nível de escolarização, IDHM ou déficit habitacional, por exemplo. E, por esse caminho, seguiu-se. Pois, igualmente, enquanto propósito ou prerrogativa da Constituição Federal (BRASIL, 1988), não se estima que os recursos financeiros da política pública sejam distribuídos, em termos absolutos, igualitariamente para os 5.563 entes federados municipais, mas sim sejam proporcionalmente destinados à medida da situação específica que se destina a atender (JENKINS, 1978. In: HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 8). Muito embora não seja desprezível o fato de que, dada a discrepância exemplificada, relativamente ao SNHIS, Minas Gerais tenha 3.877% mais municípios aptos ao enquadramento visando receber destinação absoluta de recursos da política pública relativamente ao Estado do Acre, por exemplo.

A sobreposição dos perfis de mapas brasileiros apresentou-se como uma técnica passível de evidenciar, espacialmente, disparidades representadas numericamente em tabelas e em proporções de gráficos diversos. A complexidade na categorização das escalas transitou, inicialmente, pela customização de tamanho individual para cada um dos quantitativos apurados, representados pelos círculos em azul e em vermelho, o que desdobrou em cálculos de perímetros, áreas de circunferências e escalas gráficas. Finalmente, chegou-se em uma simplificação lograda mediante delimitação de intervalos, de modo que pudessem ser replicados à luz da subdivisão em cinco categorias para cada uma das Figuras ou variável de análise. Categorias essas que foram paulatinamente cruzadas, levando a se evidenciar pontos “luminosos” e “opacos” do mapa que ilustram disparidades regionais, para as quais se estima mudança.

Nesse sentido, reforça-se, nesse momento, o movimento eventualmente desconcertante, mas proposital, de disponibilização dos três primeiros perfis de mapas, ou mesmo tabelas, sem dados de efetiva elaboração e homologação de PLHIS, de modo a manter patente, como nos demais gráficos da pesquisa, o vácuo de acesso à política pública nos três primeiros anos

após sua estruturação por meio da Lei nº 11.124 (BRASIl, 2005). Pois o incômodo dos gráficos inicialmente vazios referentes aos primeiros anos da política pública habitacional, aqui impetrado como "liberdade poética" da tese, não deve ser maior que aquele sentido pela população que anseia por sua implementação.

As respostas encontradas ao longo da investigação visam contribuir para que os entraves eventualmente encontrados, na prática de implementação das políticas públicas (que, inclusive, motivaram a presente tese), possam se transformar em oportunidades de mudança de regras, alocação de esforços e de recursos, abordagem dos atores envolvidos, leitura do cenário político de corrida eleitoral e leitura conjugada de indicadores indissociáveis, dentre outros.

Sendo assim, se espera que os achados analíticos permitam uma agenda futura de soluções visando um repertório de vacinas para enfrentamento aos diversos entraves de implementação das políticas públicas urbanas federais. Tanto no que diz respeito aos determinantes internos, tratando-se fatores inerentes a cada um dos entes federados, como aos modelos de difusão, à luz de eventuais alteração nas "regras do jogo" por parte da União ou na promoção de circulação de informação mediante assistência técnica, inclusive, por agrupamentos de municípios, por exemplo. Pois o conhecimento dos fatores que tornariam alguns entes federados mais propícios do que outros em acessar dada política pública pode comportar um diferencial para a sua efetividade no momento de abordagem de cada um dos entes federados brasileiros por parte do Governo e da Caixa Econômica Federal, por exemplo. Tanto relativamente àqueles com maior aptidão na adoção da política pública, como àqueles que necessitam de um maior apoio para lograr acessá-la.

Os resultados também acenam para a chance que a população poderá ter de antever e de monitorar a propensão de governos municipais no acesso a determinada política pública, em função do acirramento do resultado da respectiva corrida eleitoral, dosando esforços de cobrança, conforme o caso, para a sua efetividade.

Importante salientar, que a aplicabilidade da metodologia se amplifica ainda mais diante da exigência e necessidade de elaboração de planos setoriais diversos (e suas ideais revisões periódicas), considerados instrumentos de planejamento e de acesso a recursos financeiros distribuídos por parte da União no âmbito das políticas públicas para o país. Assim, para além da condição de apresentação, por parte de entes federados brasileiros, de Planos Locais

de Habitação de Interesse Social - PLHIS para acesso aos recursos do SNHIS, podem ser citados tantos outros planos municipais no âmbito da efetividade de políticas públicas federais brasileiras, tais quais: Plano Municipal de Meio Ambiente, Plano Municipal de Drenagem Urbana, Plano Municipal de Áreas de Risco, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Municipal de Resíduos Sólidos, Plano Diretor Municipal, Plano Municipal de Regularização Fundiária, Plano Municipal de Mobilidade Urbana, Plano Municipal de Desenvolvimento Social, Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Educação, Plano Municipal de Defesa Social e Defesa Civil.

Planos esses, dentre tantos outros, que seguem em voga nas tratativas dos diversos entes federados brasileiros, imbuídos de definição das diretrizes municipais para viabilizar a efetividade de políticas públicas para cada uma das pautas locais.

Não se deve esquecer que no item XX do Art. 21 - Capítulo II - Da União da Constituição Federal (BRASIL, 1988) fica atribuída à competência exclusiva da União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". Ou seja, concentra-se, no âmbito do poder da União, a atribuição de estruturar as diretrizes da política pública urbana a ser difundida para os municípios brasileiros. Que, por sua vez, necessitam se comprometer com a definição de diretrizes locais para o acesso aos recursos financeiros federais mediante planos setoriais (BRASIL, 2001). E nessa relação reside a oportunidade de distribuição de recursos arrecadados pela União para os entes federados brasileiros. Ratificando-se e retificando-se disparidades regionais crônicas oriundas de uma formação histórica de um país com dimensões continentais, ancoradas no tempo em movimento de uma rede de relações globais.

Nesse cenário, mirou-se em uma abordagem acerca da condição de acesso municipal aos recursos financeiros da política pública urbana federal brasileira, nesse caso, no âmbito do SNHIS. Substanciando-se uma etapa prévia aos resultados da aplicação dos recursos eventualmente acessados no âmbito das linhas programáticas voltadas à produção habitacional propriamente ditas. O que configuraria, por sua vez, uma importante oportunidade de desdobramento futuro da investigação, já que trataria de explorar, em um segundo momento, o efetivo acesso aos recursos financeiros da política pública habitacional, em função da regularidade do município perante o SNHIS. E assim, poder chegar a avaliar o real impacto do acesso à políti-

ca pública no espaço geográfico, depositário final dos eventos analisados, em prol do enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro.

Buscar responder a "como" a implementação dos programas habitacionais ocorre no no território brasileiro permitiria, por outro ângulo, diversos novos desdobramentos da pesquisa. Nesse caminho, um ajuste na escala territorial pode viabilizar um maior controle das variáveis. Quem sabe, não seria o momento de retomar o aprofundamento no mapa embrionário de Pernambuco retratado nas **Figuras 01** e **02**, abrangendo-se questões como tipologias, inserção na malha urbana, situação dos empreendimentos (se concluídos, em andamento, paralisados), tais quais enumeradas na introdução da pesquisa? Sob outro prisma, abranger uma análise de acesso à política habitacional por países do mundo, poderia, eventualmente, elucidar disparidades globais, ancoradas em uma leitura de redes, com seus "fixos" e "fluxos" e pontos "luminosos" e "opacos" do mapa *mundi*, registrada nas **Figuras 03**, **06** e **07**. Prenunciam-se, de forma otimista, múltiplos caminhos e bifurcações possíveis para o futuro da pesquisa, na expectativa de ampliar chaves de enfrentamento às disparidades regionais que perseveram no território brasileiro, tomando-se por base a premissa de que "todos são iguais perante a lei" (BRASIL, 1988).

Espera-se que as abordagens percorridas, as fontes de pesquisa disponibilizadas, as análises realizadas, os resultados apurados, os debates do momento, possibilitem o aprofundamento ou o desdobramento de novas abordagens, de novas fontes de pesquisa, de novas análises e de novos resultados, visando apoiar a efetiva implementação de políticas públicas federais. De Habitação ou não. Urbanas ou não. Que a vocação da presente tese de doutorado subsista na busca por melhoria de vida da população brasileira. E que as conclusões da investigação sejam a oportunidade de múltiplas outras teses, sínteses e antíteses.

REFERÊNCIAS

ALECRIM, Emerson. **O "mapa mundi" do acesso à internet**. 2011. Disponível em: https://www.infowester.com/blog/o-%E2%80%9Cmapa-mundi%E2%80%9D-do-acesso-a-internet/ Acesso em: 25 fev. 2023.

AGÊNCIA PT DE NOTÍCIAS. **Nova etapa do MCMV terá 3 milhões de moradias**. 2014. Disponível em: https://pt.org.br/nova-etapa-do-mcmv-tera-3-milhoes-de-moradias/. Acesso em: 23 mar. 2022.

ARABI, Abhner. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BERRY, Frances e BERRY, William. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research In: Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, pp. 223-260, 2007.

BACELAR, Tânia. **Baixa escolaridade**. In Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil, p. 12. Brasília, 2012. Palestra. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública. Curso de formação para o cargo de analista de planejamento e orçamento. 17ª edição. 1 fev. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1045/10/Tania Bacelar. Acesso em: 15 fev. 2023.

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano**. In: Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil, p. 11. Brasília, 2012. Palestra. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública. Curso de formação para o cargo de analista de planejamento e orçamento. 17ª edição. 1 fev. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1045/10/Tania Bacelar. Acesso em: 15 fev. 2023.

_____. **Renda per capita**. In: Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil, p. 10. Brasília, 2012. Palestra. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública. Curso de formação para o cargo de analista de planejamento e orçamento. 17ª edição. 1 fev. 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1045/10/Tania Bacelar. Acesso em: 15 fev. 2023.

BARRETTO, Eduardo; IGLESIAS, Simone. **Governo Temer analisará duas mil obras do PAC de até R$ 10 milhões**. 2016. Disponível em: http://oglobo.globo.com/economia/governo-temer-analisara-duas-mil-obras-do-pac-de-ate-10-milhoes-19786924. Acesso em: 24 out. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei no Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 7. ed. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP. 2017. 352 p. : il.; 16 cm.

BORJA, CASTELLS, Local y Global. **La gestión de las ciudades en la era de la información**. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei 10.188, de 12 de Fevereiro de 2001**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 fev. 2001.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole. Lei n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. **Transferegov**. 2023. Disponível em: https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE atualiza lista de municípios, distritos e subdistritos municipais do país**. 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23698-ibge-atualiza-lista-de-municipios-distritos-e-subdistritos-municipais-do-pais. Acesso em: 05 jul. 2021.

_____. **Cidades e Estados**. 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/. Acesso em: 28 Jun. 2022.

_____. **Estrutura territorial - Brasil - densidade populacional**. 2010. Disponível em: https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#mapa253. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2011, 2013, 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2011, 2013, 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016.

_____. **Texto para discussão. Contextualização da Política Urbana no Brasil e Reflexões Iniciais para a construção da PNDU**. Brasília: Rio de Janeiro: 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **O que é o déficit habitacional**. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-que-e-o-deficit-habitacional. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria Interministerial nº 325, de 31 de agosto de 2009.** 2009. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/09/2009&jornal=1&pagina=78&totalArquivos=104. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Programa de Aceleração ao Crescimento**. 2009a. Disponível em: https://www.-gov.br/casacivil/pt-br/.arquivos/pac.pdf. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. **Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006.** 2006a. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ResolucaoN002TermoAdesao.pdf. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 4, de 10 de novembro de 2006**. 2006b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ResolucaoN004AcoesProgramaticas.pdf. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 7, de 20 de junho de 2007**. 2007a. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ResolucaoN007AdmiteProrrogacaoPrazoTermosAdesao.pdf. Acesso em: 06 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 9, de 20 de junho de 2007**. 2007b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ResolucaoN009PPA200811Orcamento.pdf. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 10, de 14 de agosto de 2007**. 2007c. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/ResolucaoN010PPA200811Orcamento.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 13, de 15 de outubro de 2007**. 2007d. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucaon013Alocacaorecursosdiretrizesecriteriosselecao200811.pdf. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 15, de 19 de março de 2008.** 2008a. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-015adesao-SNHIS.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 22, de 8 de dezembro de 2008.** 2008b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-022Altera-Anexo-I-Resol-13-PLHIS.pdf. Acesso em: 06 ago 2017.

_____. **Resolução nº 24, de 18 de fevereiro de 2009.** 2009b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-24-Adesao-SNHIS.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 27, de 3 de julho de 2009.** 2009c. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-029Altera-alocacao-recursos-2009.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 29, de 16 de outubro de 2009.** 2009d. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-029Altera-alocacao-recursos-2009.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 30, de 16 de dezembro de 2009.** 2009e. Disponível em: http://www.-cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-030_Adesao-SNHIS_.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 33, de 27 de maio de 2010.** 2010a. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-033Selecao-2010-Criterios-selecao-Urbaniz.pdf. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 34, de 9 de setembro de 2010.** 2010b. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-034Altera-Selecao-2010-PLHIS.pdf. Acesso em: 07 ago 2017.

_____. **Resolução nº 36, de 8 de dezembro de 2010.** 2010c. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao_no_036Prorrogacao-apresentacao-PLHIS.pdf. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 37, de 08 de dezembro de 2010**. 2010d. Disponível em: http://www.-cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolucao-no-037Altera-Resol-no-2_PLHIS.pdf. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Sobre o PAC**. 2015. Disponível em: http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac. Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Conselho Gestor FNHIS. Resoluções**. 2016. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/habitacao/conselho-gestor-fnhis/legislacao/resolucoes. Acesso em: 27 mar. 2022.

_____. **Obter financiamento do Pró-Moradia (FGTS) para produção habitacional de interesse social - entes públicos**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-financiamento-do-pro-moradia-fgts-para-producao-habitacional-de-interesse-social-entes-publicos. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. **PLHIS**. 2011a. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/115-plhis. Acesso em: 27 jan. 2021.

_____. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 26 fev. 2021.

_____. **Resolução nº 40, de 27 de abril de 2011.** 2011b. Disponível em: https://antigo.mdr.-gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Resolucoes/Resolucao_040_AlteraResol37_A-dreferendum.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

_____. **Resolução nº 42, de 5 de julho de 2011.** 2011c. Disponível em: https://antigo.mdr.-gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Resolucoes/Resolucao_042%20_AcoesP-PA2012-2015.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022

_____. **Resolução nº 43, de 5 de julho de 2011.** 2011d. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Resolucoes/Resolucao_043_PLHISimplificado.pdf. Acesso em: 27 mar 22

_____. **Resolução nº 44, de 11 de agosto de 2011.** 2011e. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115530. Acesso em: 14 ago 2017

_____. **Resolução nº 48, de 6 de dezembro de 2011.** 2011f. Disponível em**:** https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115504. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 51, de 28 de dezembro de 2012.** 2012. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Resolucoes/Resolucao_N_51_28-12-2012.pdf. Acesso em: 27 mar 2022.

_____. **Resolução nº 55, de 2 de dezembro de 2014**. 2014. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2014&jornal=1&pagina=102&totalArquivos=192. Acesso em: 27 mar. 2022,

_____. **Resolução nº 57, de 30 de junho de 2015**. 2015. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/07/2015&jornal=1&pagina=56&totalArquivos=192. Acesso em: 27 mar. 2022.

_____. **Situação dos entes federados às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005)**. 2022. Disponível em: http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1648296268. Acesso em: 26 mar. de 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.124, de 16 junho de 2005**. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 06 ago. 2017.

BRASIL. Serviço Federal de Processamento de Dados. **História de sucesso: Tesouro Nacional. Eficiência e transparência na gestão das contas públicas**. 2020. Disponível em: https://www.serpro.gov.br/clientes/secretaria-do-tesouro-nacional-1. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. **Serpro Marca presença no Seminário Inovando as Transferências da União**. 2018. Disponível em: https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2018/serpro-siconv-transferencias-uniao. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta de Resultados Eleitorais**. 2004. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2004. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Eleições 2008**. 2008. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2008/est_result/resultadoEleicao.htm. Acesso em: 25. mar 2022.

_____. **Lei das Eleições - Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. 1997. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997. Acesso em: 01 jan. 2023.

_____. **Resultado da eleição**. 2016. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=201203:101:::NO:::. Acesso em: 31 dez. 2022.

_____. **Você sabe o que é eleição em dois turnos? O Glossário explica**. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/voce-sabe-o-que-e-eleicao-em-dois-turnos-o-glossario-explica-682217. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRITTO, Carlos. **Caixa aumenta atendimento a prefeituras do Sertão de Pernambuco a partir de unidade em Petrolina**. 2012. Disponível em: https://www.carlosbritto.com/caixa-aumenta-atendimento-as-prefeituras-do-sertao-de-pernambuco/. Acesso em: 28 jan. 2023.

BUTLER, Daniel et al. **Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence**. American Journal of Political Science, pp. 1-13, 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Imóveis na Planta**. 2021b. https://www.caixa.gov.br/empresa/credito-financiamento/imoveis/financiamento-para-producao-imoveis/imovel-na-planta/Paginas/default.aspx. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano-Base 2018**. 2019. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Carta_Anual_-Politicas_Publicas_e_Governanca_Corporativa-Ano_Base_2018.pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

_____. **Clipping Fundamentos para a Proposta de Credenciamento da CAIXA**. 2018. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/04042018_pronunciamento_caixa.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

_____. **Código de Ética da CAIXA**. 2020. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-rpps/CODIGO_ETICA_CAIXA.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

_____. **Demanda habitacional no Brasil / Caixa Econômica Federal**. Brasília: CAIXA, 2011.

_____. **FGTS para casa própria**. 2021a. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/Paginas/utilizacao-fgts.aspx. Acesso em: 22 jan 2021.

_____. **FNHIS**. 2007. Disponível em: https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FNHIS/detalhe/sobre/. Acessado em: 22 jan. 2021.

_____. **Fundo de Desenvolvimento - FDS**. 1991. Disponível em: https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FDS/detalhe/sobre/;jsessionid=weNZ86HCpBgh9X1NXF3pSoH8. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Planilha Regional Base FNHIS_SEMANAL_20170728**. 2017.

_____. **Programa de Arrendamento Residencial - FAR**. 2001. Disponível em: https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FAR/detalhe/sobre/. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Programa Nacional de Habitação - PNHR**. 2016. Disponível em: https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/PNHR/detalhe/sobre/. Acesso em: 22 jan. 2021.

CÂMARA BRASILEIRA DE INDÚSTRIA E CONSTRUÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil**. 2021. Disponível em: http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil. Acesso em: 04 de out. 2022.

CARDOSO, Adauto (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife. Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

CASTRO, Josué de. **Fatores de localização da cidade do Recife**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1984.

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo**. Sobre a teoria da Arquitetura e do Urbanismo. São Paulo: Editora Perspectiva, 2010.

COÊLHO, Denilson. **A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social**. Caxambu: UFPE, 2008.

COÊLHO, Denilson, CAVALCANTE, Pedro, TURGEON, Mathieu. **Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família**. Revista de Sociologia e Política, 2015.

CONTEXTUR. **Rotas**. 2015. Disponível em: http://contextur.com.br/blog/wp-content/uploads/2015/04/rotas-700x357.jpg. Acesso em: 14 out. 2021.

COX, Gary. Swing Voters, Core Voters, and Distributive Politics. 2009.

DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli (organizadores). O processo de urbanização no Brasil. 2 ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

ESTADÃO. **Governo Temer suspende todas as novas contratações do Minha Casa**. 2016. Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-temer-suspende-todas-as-novas-contratacoes-do-minha-casa,10000052388. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Vitória de Lula foi a mais apertada desde a redemocratização; confira o *ranking* de eleições passadas**. 2022. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/vitoria-de-lula-foi-a-mais-apertada-desde-redemocratizacao-confira-o-ranking-de-eleicoes-passadas/. Acesso em: 29 dez. 2022.

FARIA, Carlos, COÊLHO, Denilson, SILVA, Sidney (org.). **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016.

FERNANDES, Maria. **Lula vence a eleição mais apertada da história**. 2022. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/31/lula-vence-a-eleicao-mais-apertada.ghtml. Acesso em: 30 jan. 2023.

FILHO, Luiz. **Déficit Habitacional (Nº de domicílios)**. 2008. Disponível em: https://www.-researchgate.net/profile/Luiz_Carlos_Silva_Filho/publication/322801189/figure/fig1/AS:614393834397697@1523494313555/Figura-34-Deficit-habitacional-total-no-Brasil-em-2008-Fonte-MINISTERIO-DAS-CIDADES.png. Acesso em: 25 jan. 2021.

FUX. In: ARABI, Abhner. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALVANI, Giovanna. **Bolsonaro lança programa que substitui Minha Casa Minha Vida**. 2020. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-lanca-programa-que-substitui-minha-casa-minha-vida/. Acesso em: 15 mar. 2022.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M., PERL, Anthony. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANSSONIUS, Janssonius. **Mapa antigo da América do Sul de 1636 elaborado por Johannes Janssonius gravada por seu parceiro de negócios Henricus Hondius**. 1636. Disponível em: https://ebrael.wordpress.com/2015/02/07/onde-esta-a-raiz-da-alma-brasileira/mapa-antigo-da-america-do-sul-de-1636-elaborado-por-johannes-janssonius-gravada-por-seu-parceiro-de-negocios-henricus-hondius/. Acesso em: 01 abr. 2022.

JENKINS, 1978. In: HOWLETT, Michael et al. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOURNALS OPENEDITION. 2007. **Evolução da população brasileira entre 2000 e 2007**. 2007. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/docannexe/image/993/img-1.png. Acesso em: 25 jan. 2021.

MATOSO, Filipe. **Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida**. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html. Acesso em: 29 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Metodologia do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil, 2016-2019**. 2021a. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: FJP, 2021.

_____. **Nova metodologia e resultados do déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**. 2021b. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/10.03_Apresentacao_Lancamento-Deficit.pdf. Acesso em: 13 jul. 2021.

MONTEIRO NETO, A; BRANDÃO, C. ; CASTRO, C. (Orgs). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA. 2017. p. 65- 95.

MUNDO. **Mapas da síntese de indicadores sociais**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2010. Disponível em: https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=mOyqXS5b&id=88C993ED6310ABA80CFBEFFC50C700A233580FA3&thid=OIP.mOyqXS5bnIvQidbUiFYa7wHaDt&mediaurl=https%3A%2F%2Fexternal-preview.redd.it%2FHYe84P7qdWsTg4IyNUC1O018XAyafVre0vy7xJnkkd8.jpg%3Fwidth%3D600%26height%3D300%26auto%3Dwebp%26s%3D5fa119837a788f7055864af137eb73703be070c7&exph=300&expw=600&q=mapas+da+s%c3%adntese+de+indicadores+sociais. Acesso em: 15 fev. 2023

NOTÍCIAS AO MINUTO. **Acompanhe aqui o Coronavírus ao Minuto**. 2021. Disponível em: https://www.noticiasaominuto.com/dossiers/coronavirus/mapa-mundo. Acesso em: 20 fev. 2021.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

ROGERS, Everett. M. **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press, 2003. In: FARIA, Carlos, COÊLHO, Denilson, SILVA, Sidney (org.). **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. - São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Ângela. **Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro. Aspectos Institucionais e Financeiros**. Rio de Janeiro: Editora EdUERJ, 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **A Urbanização Desigual**. 3. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

_____. **Espaço e Método**. 5. ed. 3. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

SARDINHA, Edson; COSTA, Sylvio. **Direita cresce e engole o centro no congresso mais fragmentado da história**. 2019. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/direita-cresce-e-engole-o-centro-no-congresso-mais-fragmentado-da-historia/. Acesso em: 05 mai. 2022.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DE SÃO PAULO. **Governo reduz meta do MCMV 3 em 1 milhão de moradias**. 2016. Disponível em: https://sindusconsp.com.br/governo-reduz-meta-para-o-mcmv-3-em-1-milhao-de-moradias/. Acesso em: 23 mar. 2022.

SOUSA, José Maria. **Gerente Municipal de Convênios e Contratos (GMC)**. Disponível em: https://slideum.com/doc/1365318/gerente-municipal-de-convênios-e-contratos-gmc-. Acesso em: 09 set. 2022.

SUGYIAMA, Natasha. T**he diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas**. Global Social Policy, 2011, p. 250-278.

TEMÓTEO, Antônio; ANDRADE, Hanrrikson. **Bolsonaro rebatiza Minha Casa, Minha Vida, reduz juros e mira N e NE**. 2017. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/08/25/novo-mcmv-tera-juro-mais-baixo-credito-para-reformas-e-incentivo-a-no-e-ne.htm. Acesso em: 15 mar 2020.

TERRA. **Apuração - 1º turno**. 2008a. Disponível em: http://apuracao.terra.com.br/2008/1turno/sc/81132/index.shtml. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. **Apuração - 1º turno**. 2008b. Disponível em: http://apuracao.terra.com.br/2008/1turno/capa.shtml. Acesso em: 14 mai 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Atlas Brasil 2013. Mapas ilustrativos do desenvolvimento humano nos municípios**. 2013. Disponível em: https://www.-br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2013/07/29/atlas-brasil-2013-mapas-ilustrativos-do-desenvolvimento-humano-nos-munic-pios.html. Acesso em: 14 fev. 2021.

_____. **O que é o IDHM**. 2022. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idhm. Acesso em: 11 set. 2022.

VELASCO, Clara. **Brasil tem terceira eleição para presidente mais apertada desde 1989**. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/28/brasil-tem-terceira-eleicao-para-presidente-mais-apertada-desde-1989.ghtml. Acesso em: 29 dez. 2022.

VILLAÇA. In: DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli (organizadores). O processo de urbanização no Brasil. 2 ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.