

A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE

The municipalization of housing policy: when small becomes big

La municipalización de la política de vivienda: cuando lo pequeño se hace grande

DOI: 10.48075/igepec.v27i2. 31188

*Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros
Mariana Fernandes Freitas
Flávia Duarte de Oliveira Cruz
Jane Roberta de Assis Barbosa*

A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE

The municipalization of housing policy: when small becomes big

La municipalización de la política de vivienda: cuando lo pequeño se hace grande

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros
Mariana Fernandes Freitas
Flávia Duarte de Oliveira Cruz
Jane Roberta de Assis Barbosa

Resumo: O presente artigo discute a municipalização da política de habitação social no estado do Rio Grande do Norte (RN), analisando as condições administrativas apresentadas pelos municípios do estado que compõem a região do Semiárido para implementar e gerir as estratégias direcionadas ao setor habitacional. Serão consideradas a estrutura administrativa municipal montada para o setor habitacional, as formas alternativas de provisão habitacional, bem como a capacidade financeira dos municípios analisados. A pesquisa envolveu um levantamento de dados e informações a partir das seguintes fontes: MUNIC (2020), o SICONFI (2020) e a Plataforma Meu Município (2020). Este artigo possibilitou ampliar uma abordagem crítica sobre a política habitacional no RN, ancorada no levantamento sistemático da política habitacional norte-rio-grandense numa escala analítica pouco explorada: o semiárido brasileiro, considerando-se suas particularidades e fragilidades, fundamentais para o desenho e execução da política habitacional. A análise da política habitacional no semiárido potiguar demonstrou que há um esforço considerável das gestões locais para responder à institucionalização da política. No entanto, a ausência de capacidade financeira e o insuficiente acúmulo de experiência coloca em xeque ações estratégicas de participação, planejamento e de implementação das ações habitacionais.

Palavras-Chave: Municipalização; Política de habitação; Semiárido Potiguar; Capacidades.

Abstract: This article discusses the municipalization of social housing policy in the state of Rio Grande do Norte (RN), more specifically analyzing the administrative conditions presented by the municipalities of the state that make up the Semiárido region to manage and implement strategies aimed at the housing sector. It considers the municipal administrative structure set up for the housing sector, the alternative forms of housing provision, as well as the financial capacity of the municipalities analyzed. The research involved a survey of data and information in the MUNIC database (2020), SICONFI (2020) and in the Meu Município platform (2020). This article made it possible to expand a critical approach to housing policy in RN, anchored in the systematic survey of housing policy in Rio Grande do Norte on an analytical scale that has not been explored: the Brazilian semi-arid region, considering its particularities and weaknesses, which are fundamental for the design and implementation of the policy housing. The analysis of the housing policy in the Potiguar semi-arid region showed that there is a considerable effort by local authorities to respond to the institutionalization of the policy, however, the lack of financial capacity and the lack of accumulated experience makes it difficult to create strategic actions of participation, planning and implementation of housing actions.

Keywords: Municipalization; Housing policy; Semiárido potiguar; Capacities.

Resumen: Este artículo discute la municipalización de la política de vivienda social en el estado de Rio Grande do Norte (RN), analizando más específicamente las condiciones administrativas que presentan los municipios del estado que componen la región semiárida para implementar y gestionar estrategias dirigidas a el sector vivienda. Considera la estructura administrativa municipal configurada para el sector vivienda, las formas alternativas de provisión de vivienda, así como la capacidad financiera de los municipios analizados. La investigación implicó un levantamiento de datos e informaciones de las siguientes fuentes: MUNIC (2020), SICONFI (2020) y la Plataforma Meu Município (2020). Este artículo permitió ampliar un abordaje crítico de la política habitacional en RN, anclado en el levantamiento sistemático de la política habitacional norte-rio-grandense en una escala analítica que no ha sido explorada: el semiárido brasileño, considerando sus particularidades y debilidades, que son fundamentales para el diseño e implementación de la política de vivienda. El análisis de la política de vivienda en el semiárido de Potiguar mostró que existe un esfuerzo

considerable por parte de las autoridades locales para responder a la institucionalización de la política, sin embargo, la falta de capacidad financiera y la falta de experiencia acumulada pone en riesgo acciones estratégicas de participación, planificación y ejecución de acciones de vivienda.

Palabras Clave: Municipalización; Política de Vivienda; Semiárido Potiguar; Capacidades

INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, o período de pós-redemocratização imprimiu e/ou fortaleceu a atuação dos municípios na política habitacional, romperam com o desenho de políticas centralizadoras e buscaram reconhecer suas especificidades territoriais, com defesas de suas respectivas individualidades e empoderamento local (BOISIER, 1999; FERREIRA *et al.*, 2020; MELO; REZENDE, 2004). Para um número considerável de municípios brasileiros, inicia-se uma fase desafiadora, considerando-se suas capacidades administrativas e técnicas (MELO; REZENDE, 2004). Esses municípios compõem uma vasta área empírica, pouco explorada nas agendas de pesquisa sobre a política habitacional social, as quais privilegiam fortemente as regiões metropolitanas e/ou as grandes cidades em razão de constituírem escalas de maior representatividade, abrigo do maior número de unidades habitacionais. A concentração dos estudos nestes recortes espaciais cria uma lacuna referente ao que foi produzido em pequenas e médias cidades, excluindo a perspectiva dos municípios não inseridos em regiões metropolitanas, e, portanto, dificulta a compreensão do fenômeno em sua totalidade (MEDEIROS, 2018). Este artigo reflete ou debruça-se sobre essa lacuna teórica e empírica, discutindo a política de habitação de interesse social no estado do Rio Grande do Norte, mais especificamente analisando as condições administrativas desses municípios do estado que compõem a região do Semiárido para gerir e implementar as estratégias direcionadas ao setor habitacional.

O campo das perspectivas e dos desafios da municipalização será apresentado a partir de um levantamento de informações e da construção de banco de dados secundários. Os dados acerca da estrutura administrativa municipal montada para o setor habitacional, bem como as formas alternativas de provisão habitacional, foram extraídos dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE para o ano de 2020, que consiste na versão mais recente da pesquisa.

Para a análise da capacidade financeira dos municípios, considerou-se a receita total dos municípios. Dessa forma, foram contemplados os valores do total da arrecadação própria e das transferências intergovernamentais referentes ao ano de 2020. Para os dados da arrecadação própria¹ foram utilizados os dados disponibilizados pela plataforma Meu Município, que é uma plataforma pública e gratuita que organiza e disponibiliza os dados dos municípios brasileiros, como suas contas de receitas e despesas, e os indicadores gerenciais das cidades. Os dados sobre as transferências intergovernamentais² foram levantados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), do Tesouro Nacional. Para os valores do FPM, do ICMS e do IPVA, foram descontadas as deduções do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

¹ A dimensão de arrecadação própria contempla os dados de IPTU – Imposto sobre Propriedade Rural e Territorial Urbana –, ISS – Imposto sobre Serviços –, ITBI – Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis –, e IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte e Taxas Diversas.

² Os dados sobre as transferências governamentais referem-se ao FPM – Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios; ao ICMS – Cota-Parte do ICM; IOF – Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativo a Títulos ou Valores Imobiliários – Comercialização do Ouro; ITR – Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Rural; CIDE – Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; e IPVA – Cota-Parte do IPVA.

do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Quanto aos dados sobre os projetos habitacionais e produção no estado do RN, este artigo utilizou ainda as informações e levantamentos que compõem o projeto “Inventário da política habitacional no Rio Grande do Norte: do Banco Nacional de Habitação ao Minha Casa Minha Vida”, desenvolvido pelo grupo de Pesquisa Estúdio Conceito, no âmbito da UFRN. Além disso, foram utilizados os dados disponibilizados pela plataforma nacional do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SisHab), referentes aos anos de 2009 a 2020. Os dados foram sistematizados e inseridos nos *softwares* de Sistema de Informações Geográficas (SIG) - como Google Earth e *Arcgis* - para a produção de cartografia temática.

Na seção seguinte deste artigo, privilegia-se uma reflexão sobre a descentralização das políticas sociais, evidenciando-se o caráter municipalista dado às políticas sociais com a Constituição Federal de 1988 e abordando-se a municipalização da política de habitação. A seção subsequente tem como foco apresentar a configuração urbana do semiárido potiguar, bem como a capacidade financeira dos municípios que o compõem. Uma seção seguinte discute a política de habitação no semiárido no RN, considerando a estrutura institucional montada no que se refere à política de habitação e às formas de provisão habitacional. As considerações finais apontam que há um esforço considerável das gestões locais para responder à institucionalização da política, no entanto, a ausência de capacidade financeira e o insuficiente acúmulo de experiência coloca em xeque ações estratégicas de participação, planejamento e de implementação das ações habitacionais.

2 – DA DESCENTRALIZAÇÃO À MUNICIPALIZAÇÃO – AJUSTES NA ROTA DA POLÍTICA HABITACIONAL E O PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS

Com a crise do regime autoritário e a transição para a democracia, uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 se dava no âmbito da descentralização das políticas públicas (BOISIER, 1999; FERREIRA *et al.*, 2020). A forma de gestão centralizada e o autoritarismo, heranças do regime militar, foram percebidos como nocivos ao planejamento e à gestão do território. Diferentes perspectivas políticas – tanto o espectro ideológico mais à direita como à esquerda – passaram a negar a centralização como formas de gestão, relacionando esses processos a “práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas” (ARRETCHE, 1996b, p. 02). A associação da centralização a Estados e sistemas políticos menos democráticos conduziu à produção de um consenso favorável a reformas do Estado que tivessem a descentralização como ponto central e primordial. Com as expectativas articuladas de maneira positiva, argumentava-se que a descentralização produziria eficiência, transparência na gestão pública e a democratização do processo decisório (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1999; 2002; ROLNIK; SOMEKH, 2000; CARDOSO, 2001; RUDNICK; MATTEDI, 2010). Assim, “o local em oposição ao nacional foi cada vez mais visto como o *locus* da 'virtude' (democracia) em oposição ao seu 'vício' (controle oligárquico)” (MELO; REZENDE, 2004, p. 39). Desse modo, a descentralização era apresentada como braço forte da democracia.

O programa descentralizador tinha como pilar estruturante a redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo, estabelecendo processos de transferência da capacidade decisória e a realocação de funções administrativas e recursos para as instâncias subnacionais (FERREIRA *et al.*, 2020; LIMA; HEINIG; OLIVEIRA, 2022). No Brasil, as

correntes descentralizadoras foram materializadas e consolidadas na Constituição Federal de 1988, que definiu um novo arranjo federativo, promovendo o fortalecimento administrativo dos estados e principalmente dos municípios, de modo que, na década de 1990, o país viveu um movimento de fortalecimento da autonomia local diante das demais unidades da Federação. Ressalta-se, ainda, que a agenda da pós-redemocratização incluiu em seus propósitos um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro (SPSB), implementando um amplo e robusto programa de descentralização no âmbito das políticas sociais. (ALMEIDA, 1995; ROLNIK; SOMEKH, 2000).

Desse modo, o projeto descentralizador “deveria implicar a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, nos quais se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos” (ALMEIDA, 1995, p. 03). É nesse espectro das competências de cada unidade territorial que o município assumiu atribuições como a habitação. Iniciou-se, assim, a perspectiva de quebra das políticas *top down*. No entanto, a implementação dessas ações enfrentou desafios consideráveis por parte dos municípios.

Inaugura-se um movimento “atropelado” da agenda habitacional, com tímidas iniciativas estaduais e municipais, que passaram a “desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento” (ALMEIDA, 1995, p. 10). Esse processo expressa o tipo de descentralização que foi efetuada no âmbito da política pública de moradia popular: a descentralização por ausência, ou espontânea, com autonomização de estados e municípios na oferta de serviços de habitação (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1996b; CARDOSO, 2001). A expressão “autonomização” denota que os programas eram autônomos em relação à esfera federal, e, portanto, não possuíam necessariamente relação entre si (ARRETCHE, 1996a). Observa-se, desse modo, que a municipalização da agenda de habitação foi impulsionada e efetuada a partir de três principais fatores: profunda mudança institucional promovida pela Constituição de 1988; vazio institucional e fragilidade das políticas federais; e iniciativa autônoma dos governos locais.

O processo de autonomização da política habitacional contribuiu para a produção de diversidade e heterogeneidade das ações, que assumiram variados estágios de desenvolvimento e formas por todo o território nacional. Se, por um lado, esse processo constitui um fator positivo quando se considera a experiência rica gerada pela diversidade e caráter inovador das iniciativas municipais (BONDUKI, 2000), por outro, dá margem a uma forma bastante desequilibrada de atendimento das necessidades habitacionais, tendo em vista a desigualdade existente entre as condições financeiras e institucional-administrativas dos municípios brasileiros (ALMEIDA, 1995).

Dado o alto custo financeiro envolvido na implementação de programas habitacionais, e sobretudo daqueles destinados à população de baixa renda, a possibilidade de maior ou menor sucesso na formação de políticas municipais e/ou estaduais está associada à capacidade de financiamento destes entes e “à sua capacidade de formular e implementar medidas de obtenção de recursos alternativas à dependência financeira” (ARRETCHE, 1996b, p. 83). A ausência de recursos imprimiu o *modus operandi* de “rodar programas”³, evidenciando a ausência de capacidades das instituições: financeiras e de elaboração de soluções (ROLNIK; IACOVINI, KLINTOWITZ, 2014).

Para Cardoso (2001), os mecanismos de financiamento estabeleceram um modelo perverso de descentralização, onde apenas as administrações locais que já possuíam maior

³ Termo utilizado nas análises realizadas por Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014) para se referir aos municípios que priorizam a execução de políticas habitacionais formuladas nacionalmente (a exemplo do PMCMV), em detrimento da formulação e implementação de políticas locais.

capacidade financeira e maior qualificação técnico-administrativa poderiam acessar o financiamento federal. Além disso, a estrutura de redistribuição de recursos não foi equiparada ao aumento das competências e atribuições que passaram a ser atribuídas aos municípios (ROLNIK, 2004). Este desequilíbrio entre a transferência de responsabilidades e de recursos, em conjunto com os mecanismos financeiros de controle de empréstimos, provocou consequências negativas nas cidades que acumulam menores volumes de recursos financeiros, técnicos e administrativos.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 marca um fato inovador nas políticas urbanas, uma vez que ele supera os recortes setoriais (ROLNIK, 2004) e constitui-se no mais importante órgão nacional responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH (BONDUKI, 2008). Ainda no mesmo ano, foi criado também o Conselho Nacional de Cidades, instância de participação e controle social da política urbana. Em 2004 esse Conselho aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), principal documento de orientação das estratégias e ações da questão habitacional, a qual tem no Sistema Nacional de Habitação (SNH) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) os instrumentos para viabilizar a sua implementação.

Dentre os aparatos concebidos para viabilizar a implementação da PNH, destacam-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH), institucionalizado em 2005 como o instrumento de organização dos agentes que atuam na área da habitação (as três esferas de governo, cooperativas, movimentos de moradia e do mercado privado), e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), estabelecido em 2008 (MAGALHÃES, 2013). O SNH foi dividido em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), voltado às famílias de maior renda, que podem ser atendidas pelo mercado privado, compondo o segmento da habitação de mercado; e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinado à população de baixa renda. O PlanHab é um dos componentes centrais da nova PNH, concebido como um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, com a diretriz de reduzir, no prazo de até quinze anos (2008-2023), o déficit habitacional do país. Além desses, em 2006 foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A implementação da PNH e os instrumentos previstos no PlanHab têm nas entidades locais, principalmente nos municípios, um protagonismo estratégico. Da mesma forma, o SNHIS e toda a estrutura proposta para o ministério foram formulados sob forte concepção municipalista (BONDUKI, 2013; MAGALHÃES, 2013). Contudo, com o repasse de novas responsabilidades para os governos subnacionais, em muitos casos, os municípios tinham pouca ou nenhuma estrutura de gestão para planejar e implementar políticas no âmbito da habitação. A execução da política habitacional exigia maior estruturação organizacional, normativa e institucional dos entes federativos, de modo que se fazia necessário que estados e municípios desenvolvessem uma visão de planejamento habitacional em âmbito local. A estrutura da nova PNH parte, portanto, da premissa de que a descentralização na execução da política habitacional exigia maior estruturação dos entes federativos (BONDUKI, 2013). A partir dessa premissa, foram implementadas ações para valorizar o papel do planejamento habitacional nos níveis locais. Na PNH e no PlanHab foram previstas ações de apoio aos municípios visando-se o fortalecimento das capacidades de gestão em nível local.

Desse modo, se estabelece o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como instrumento fundamental para nortear a participação dos municípios e estados na estratégia nacional de descentralização. A Lei 11.124/2005 instituiu que, para obter a transferência de recursos do FNHIS, estados e municípios deveriam, voluntariamente (tendo em vista o *status* de entes federativos autônomos), aderir ao SNHIS. Embora voluntária, a adesão implicava indispensavelmente o cumprimento de três condicionalidades: 1) elaborar

um PLHIS para o município ou estado, baseado no diagnóstico da questão habitacional local e na elaboração de uma estratégia para seu enfrentamento; 2) criar um fundo específico de habitação; e 3) instituir seu próprio Conselho Gestor enquanto instância de participação popular para o planejamento das políticas habitacionais. Diante dessa perspectiva, o PLHIS seria o instrumento principal de equacionamento das carências habitacionais dos estados e municípios.

Acerca da adesão dos municípios ao SNHIS, diversos municípios, sobretudo os de menor porte, apresentaram limitações e dificuldades de variadas ordens para o cumprimento das condicionalidades de adesão, em especial a elaboração dos PLHIS. Destes 5.563 que aderiram, 1.312 (23,5%) municípios encontram-se em situação regular, isto é, cumpriram todas as exigências do SNHIS após terem firmado o Termo de Adesão. A grande maioria (4.251, equivalentes a 76,4%) apresenta pendências no que se refere à implementação do SNHIS. Dos pendentes, 58% (2.461) não possuem o PLHIS elaborado. Esses dados indicam o enfrentamento de dificuldades e limitações por parte das gestões para a estruturação e planejamento das ações municipais no setor habitacional.

As condições institucionais e administrativas são amplamente desiguais entre os municípios do país. As limitadas capacidades das gestões têm contribuído para que, em muitos casos, o processo de elaboração dos PLHIS seja realizado por meio da contratação de empresas de consultoria, sem que seu conteúdo seja apropriado pelos técnicos e dirigentes municipais, dificultando os avanços no desenvolvimento institucional e na implementação do plano. Dentre as limitações institucionais, destacam-se a inexistência de órgão específico para tratar dos assuntos relativos à pasta habitacional e de técnicos capacitados, a ausência ou precariedade das bases de informações relacionadas à problemática habitacional para subsidiar o planejamento, e a limitada capacidade de investimento e de operação de programas e projetos (AKAISHI, 2011; DENALDI et al., 2011; FONSECA et al., 2014). Em diversos casos foram identificados fundos e conselhos instituídos apenas para o cumprimento formal das exigências, visando somente a obtenção de recursos do FNHIS, assim como diversos PLHIS elaborados que não foram adotados como instrumento de gestão da política habitacional municipal (DENALDI et al., 2011; MAGALHÃES, 2013). As consecutivas prorrogações dos prazos para adesão ao SNHIS e para o cumprimento das exigências expressam as necessidades de ajuste, por parte do governo federal, diante das dificuldades e limitações enfrentadas pelos governos locais (DENALDI et al., 2011).

A nova agenda habitacional da pós-redemocratização, que tem as instâncias locais como agentes protagonistas do processo de elaboração e implementação de programas e ações de habitação, apresenta um esforço de aproximar-se da perspectiva do modelo de gestão *bottom-up*, isto é, “de baixo para cima”. Diferentemente do modelo *top-down* implantado no período do BNH, no *bottom-up* o processo de tomada de decisões é descentralizado, de modo que a política não é definida no topo da pirâmide administrativa, mas no plano real da sua execução, onde a burocracia local encontra-se mais próxima das demandas sociais, trazendo-as, conforme denominação do modelo, “de baixo para cima”. Assim, os implementadores deixariam, portanto, de desempenhar o papel de meros subordinados, passando a atuar como participantes ativos do processo político que ocorre de maneira interativa entre o governo e os diversos atores envolvidos (HILL, 2006; NAJBERG; BARBOSA, 2006; LOTTA, 2010).

Esse processo deve ser compreendido em diferentes âmbitos do território brasileiro. Os grandes municípios tradicionalmente possuem maior organização da gestão e detêm capacidades administrativas, inclusive por concentrar órgãos federais e/ou de intercâmbio com a sociedade civil, seja da iniciativa privada e/ou do terceiro setor. Os pequenos municípios têm uma realidade mais severa por enfrentarem vários obstáculos – que são novos no foro da gestão e desafiadores considerando-se os recursos. Os municípios com maior

vulnerabilidade socioeconômica, que é o caso daqueles situados no semiárido potiguar, devem ser contemplados na análise, por se inserirem em um extrato com maiores adversidades. Nesse sentido, o recorte espacial escolhido apresenta o esforço de olhar para contextos em que a sobreposição de desvantagens é um fato.

3 – DELIMITANDO O TERRITÓRIO EM ANÁLISE: O RIO GRANDE DO NORTE E O SEMIÁRIDO POTIGUAR

O estado do Rio Grande do Norte (RN) possui uma área territorial de 52.809,599 km², o que corresponde a 3,42% da área do Nordeste e a 0,62% da superfície do Brasil. Possui uma população de 3.560.903 habitantes (IBGE, 2021), com 78% da população residindo na zona urbana, e apresenta o segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano da região Nordeste (0,731). Segundo dados relativos ao ano de 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) do RN foi de R\$ 71.337.000,000 figurando-se como a quinta maior economia do Nordeste. No mesmo ano, o PIB *per capita* foi de R\$ 20.342,11, o segundo maior da região, ficando atrás apenas do estado de Pernambuco. Com uma divisão político-administrativa composta por 167 municípios, o RN é formado majoritariamente por pequenos municípios, dos quais 95,2% possuem uma população com até 50.000 habitantes. Esses municípios concentram 49,3% da população total do estado (IBGE, 2010), e têm como características marcantes: “estrutura econômica apoiada em economias tradicionais e com baixa capacidade fiscal”, além de “um número acentuado de pequenas cidades” refletindo em seu tecido urbano as consequências de dois processos: urbanização acelerada e fragmentação territorial que resultam em desigualdades socioespaciais (GOMES, 2017 p. 49).

De acordo com a classificação das Regiões de Influência das Cidades - REGIC (2018), que define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros, a rede urbana do RN, destacadamente no semiárido, é composta, em sua maioria, por centros locais (último nível hierárquico⁴) – a exceção é o município de Mossoró –, seguindo a tendência da maioria das cidades brasileiras. Segundo Gomes (2017), o estado se caracteriza pelo seu território fragmentado, que produziu uma malha urbana frágil e pouco diversificada, de poucas cidades com funções intermediárias no contexto urbano-regional, e pela presença de poucas centralidades. A autora afirma que o território potiguar se fragmentou, entre outros fatores, devido à influência das dinâmicas econômicas tradicionais voltadas ao setor primário (agricultura de subsistência, pecuária extensiva e extração mineral). As atividades do setor primário, especialmente a cana de açúcar, a pecuária e a produção de algodão, e as atividades do setor terciário (mais precisamente o serviço público) foram preponderantes no processo de desenvolvimento urbano do estado (CLEMENTINO, 1995; GOMES, 2017).

A abrangência de pequenos municípios com fragilidades socioeconômicas compõe, no Rio Grande do Norte, grande parte do déficit habitacional de moradia. Os municípios de até 50.000 habitantes representam 41,7% do déficit total do estado, segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2010). Os municípios de até 50.000 habitantes representam 41,7% do déficit total do estado, segundo os dados da Fundação João Pinheiro (2010), um alto percentual que não reflete as ações e as estruturas montadas para o enfrentamento do problema habitacional. Segundo dados da MUNIC, no ano de 2020, 49,7% dos municípios do RN não haviam desenvolvido nenhum programa ou ação habitacional. Destes, 97,5%

⁴ Segundo definição da REGIC (2018), os centros locais são cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial.

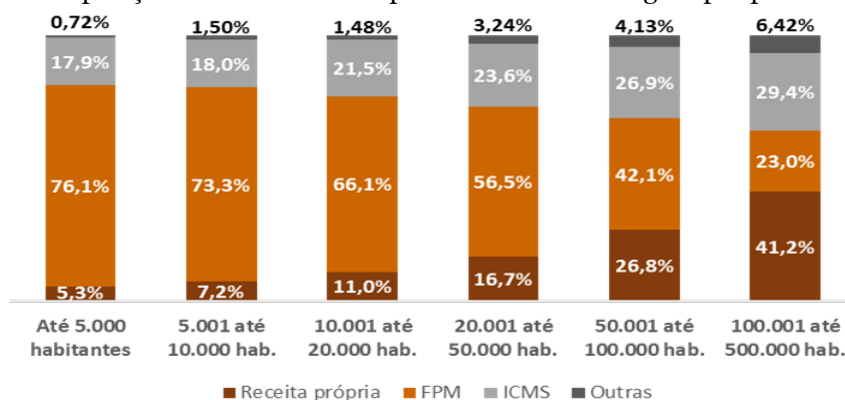
encontram-se na faixa populacional de até 50 mil habitantes, o que expressa a dificuldade de inserção dos pequenos municípios na agenda pública de habitação. Estes municípios estão majoritariamente concentrados no Semiárido Potiguar, tendo em vista que 88% do território norte-riograndense está inserido nesta região.

Quanto à configuração populacional dos municípios do Semiárido, 98% das cidades possuem até 50 mil habitantes. No entanto, é importante destacar que o semiárido potiguar não é um universo homogêneo, mas sim composto por uma diversidade urbana e socioeconômica, e que abrange cidades que podem variar desde 1.730 habitantes (Viçosa), a cidades que contêm uma população de mais de 300.000 pessoas (Mossoró), apresentando eixos dinamizadores do espaço socioeconômico do estado.

Os dados de renda média *per capita* e de salário médio da população ocupada indicam a situação de fragilidade socioeconômica da região do semiárido: a renda média *per capita* dos municípios do semiárido (R\$ 293,15) compreende 57,5% do salário mínimo do ano de 2010, que correspondia a R\$ 510,00. Os municípios menores tendem a apresentar uma renda média *per capita* menor do que a apresentada pela região. Esse cenário socioeconômico expressa o baixo poder aquisitivo da população, cujo impacto se verifica na baixa dinamização econômica municipal, no reduzido potencial de arrecadação da receita do município e no baixo poder de atração de empresas do setor da construção civil para atuarem sobre esses territórios. Os dados demonstram a configuração de estratos de rendimento que apresentam dificuldade em acessar a moradia de modo regular e formal no mercado habitacional.

Outro ponto a ser destacado se refere à capacidade financeira dos municípios do semiárido para enfrentar o processo de descentralização das políticas sociais. Ao se analisar a composição da receita municipal no ano de 2020, observa-se que o maior percentual dos recursos financeiros origina-se das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A forte dependência desse Fundo é inversamente proporcional ao porte demográfico do município, de modo que ela tende a diminuir com a progressão das classes de tamanho populacional (Figura 1). Os municípios que compreendem as classes populacionais de até 5 mil habitantes e de 5.001 a 10.000 apresentaram um grau de dependência maior do que a evidenciada pela região do semiárido como um todo, que é de 70%.

Figura 1 – Composição da Receita Municipal do Semiárido Potiguar por porte demográfico



Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI (2020), 2022.

Além da dependência fiscal de transferências de recursos de outras instâncias governamentais, outra característica da capacidade financeira dos municípios do semiárido é o baixo grau de autonomia. Em 2020, apenas 5% dos municípios arrecadaram mais de 25% de suas receitas totais por meio dos tributos de sua competência tributária. As receitas tributárias

tendem a se elevar de acordo com o crescimento das classes de tamanho populacional das cidades. Dos municípios que arrecadaram não mais do que 5% de sua receita total, 56,6% estão concentrados no grupo de até 5 mil habitantes.

Essas características acabam reduzindo a capacidade dos municípios de formular e financiar políticas locais de habitação, tendo em vista que a autonomia financeira figura como importante fator para proporcionar as condições necessárias, ainda que não suficientes, para a implementação de políticas públicas (DE LOË; DI GIANTOMASSO; KREUTZWISER, 2002), tratando-se aqui do processo de descentralização da política habitacional. As condições socioeconômicas da população intensificam esse quadro de incapacidade financeira e inviabilizam ações de política habitacional ao não atrair, por exemplo, as iniciativas da construção civil em virtude da baixa demanda solvável. Diante desse cenário, torna-se importante observar como os municípios do semiárido potiguar estão implementando as políticas habitacionais, e qual a centralidade que o problema habitacional tem assumido nas agendas municipais.

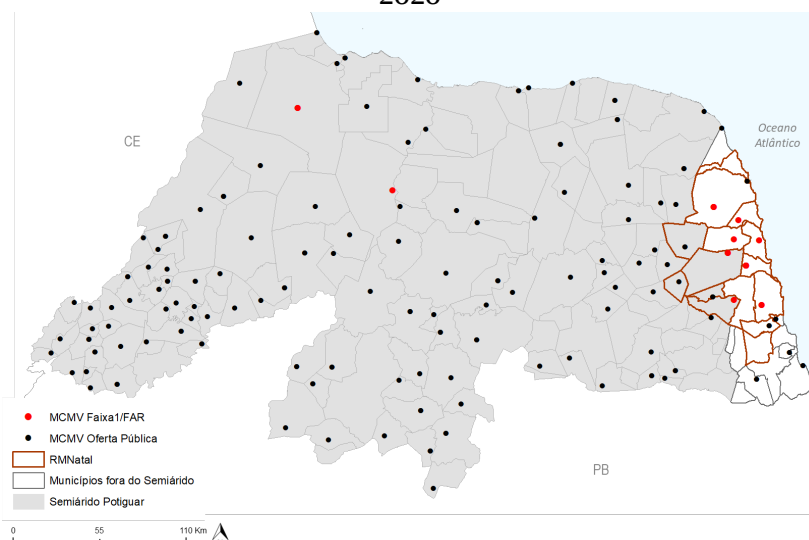
4 – DELIMITANDO O TERRITÓRIO EM ANÁLISE: O RIO GRANDE DO NORTE E O SEMIÁRIDO POTIGUAR

Embora a região do Semiárido, que abrange 80% dos municípios do RN, seja derivada de uma delimitação climática, seu delineamento coincide com a localização dos municípios que apresentam menor dinâmica urbana e maior fragilidade socioeconômica, uma vez que estão fora do dinamismo das atividades econômicas do litoral potiguar. Nesse recorte, os municípios do semiárido que compõem a Região Metropolitana de Natal são os que apresentam menor integração (Macaíba é a exceção, pois é limítrofe de Natal e apresenta média integração). Os municípios do semiárido que também são litorâneos inserem-se no litoral norte, beneficiando-se pouco do turismo mais integrado ao circuito estabelecido no litoral sul, sobretudo o turismo-imobiliário. Assim, considerando que a escala analítica do Semiárido Potiguar é pouco explorada, e que agrega particularidades e fragilidades que devem ser melhor compreendidas para o desenho e/ou execução da política habitacional, objetiva-se analisar os instrumentos e ações da política habitacional implementados pelos municípios do Semiárido do Rio Grande do Norte. Serão consideradas a estrutura administrativa municipal montada para o setor habitacional, as formas alternativas de provisão habitacional, bem como a capacidade financeira dos municípios.

A delimitação do Semiárido aqui utilizada é a estabelecida pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE por meio da Resolução nº 107 de julho de 2017. Nela, o semiárido brasileiro é composto por 10 estados e por aproximadamente 1.262 municípios concentrados principalmente na região Nordeste, na qual concentra cerca de 89,5% do seu território, totalizando 1.171 municípios. Os outros 10,5% situam-se na região Sudeste no estado de Minas Gerais, com 85 municípios (IBGE, 2018). Enquanto expressão da política habitacional mais recente e mais significativa, a atuação do PMCMV no Rio Grande do Norte foi abordada em diversos trabalhos acadêmicos, sobretudo analisando-se a produção habitacional na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) (BENTES SOBRINHA et al, 2015; FERREIRA, 2016; MEDEIROS, 2018). Esses estudos dão conta de que na RMNatal a produção do Faixa 1 - especificamente a modalidade executada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) - teve a maior representatividade numérica no estado. Fora da RMNatal, a operacionalização da agenda do Faixa 1/FAR ocorreu somente em Mossoró e Assú, o que indica que as gestões municipais têm encontrado dificuldades para atuar sobre a questão habitacional, sobretudo no atendimento às exigências para ter acesso aos recursos do

FAR. A interiorização da política de habitação se deu sobretudo por meio da modalidade Oferta Pública de Recursos, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2– Produção do PMCMV (Faixa 1/FAR e Oferta Pública) no Rio Grande do Norte entre 2009-2020



Fonte: Elaboração própria com base em SisHab, 2022.

Para a análise da política habitacional implementada nos municípios fora do eixo dinâmico do estado, a reflexão aqui desenvolvida foi construída a partir da atuação do Programa Minha Casa Minha Vida/Oferta Pública. A modalidade “Oferta Pública” destinava-se à produção habitacional em municípios com população limitada a 50 mil habitantes e funcionava por meio de “procedimento de oferta pública de recursos a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)” (IPEA, 2012, p.3), que podiam operacionalizar a subvenção econômica do programa destinada a beneficiários em municípios de pequeno porte visando o atendimento a famílias inseridas na Faixa 1. A contratação dos recursos se dava diretamente com os beneficiários, mas todo o projeto deveria ser articulado pelo ente público, fossem as prefeituras ou os governos estaduais. No RN, dos 167 municípios, a modalidade Oferta Pública atuou em 150, correspondendo, portanto, a 89,8% do total de municípios do estado.

A modalidade de Oferta Pública de Recursos, também conhecida como SUB-50, foi criada após forte mobilização e reivindicação por parte dos municípios menores, tendo em vista que o principal foco da modalidade FAR-Empresas era o segmento econômico, enfatizando a escala espacial de atuação nas regiões metropolitanas e cidades com mais de 100 mil habitantes, prejudicando o acesso dos pequenos municípios ao financiamento (ROLNIK, 2017). A Oferta Pública tinha como finalidade atender a famílias da Faixa 1 por meio de apoio ao desenvolvimento de políticas habitacionais de instituições financeiras credenciadas. Segundo o relatório de monitoramento e avaliação do PMCMV, publicado pelo Ministério da Economia (2020), o propósito era enfrentar o déficit habitacional e não os problemas urbanos de grandes cidades. Nessa modalidade, os municípios desempenhavam um papel de maior protagonismo sendo responsáveis por acessar o recurso por meio de edital disponibilizado pelo antigo Ministério das Cidades, por elaborar as propostas de produção habitacional, e, entre outras atribuições da esfera burocrática, por exemplo, cadastrar e selecionar os beneficiários (KLINTOWITZ, 2016; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

As análises de Krause (2012) destacam que, embora a modalidade tenha se tornado relevante por incrementar os gastos do Governo Federal no âmbito da política de habitação em municípios com até 50 mil habitantes, a histórica falta de capacidade institucional das pequenas cidades para o planejamento urbano e as ações habitacionais poderia dificultar a

execução de projetos habitacionais. O SUB-50 foi suspenso em 2013, e as operações de crédito para habitação em municípios pequenos começaram a ser viabilizadas pelo FAR.

Dos 150 municípios norte-riograndense atendidos pelo SUB-50, 92% estavam inseridos no semiárido, e uma produção total de 7.494 unidades habitacionais foi entregue na região (Tabela 1)⁵. Essa produção correspondeu a 27,3% do déficit habitacional diante do déficit quantitativo no semiárido, que é de 27.449 unidades habitacionais para domicílios com rendimento de zero a três salários mínimos. Embora as ações do Oferta Pública tenham sido implementadas de maneira difusa por todo o território do Semiárido, alcançando a grande maioria dos municípios da região, a produção não foi numericamente expressiva. As ações foram orientadas por um padrão de pulverização de pequenos empreendimentos com no máximo 60 unidades, segundo dados do SisHab (2022).

Tabela 1 – Produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)-Oferta Pública de Recursos no Semiárido Potiguar por porte demográfico, em 2022

Grupo de municípios por faixa populacional	Semiárido potiguar	Municípios Oferta Pública	UH entregues
Até 5.000 habitantes	47	47	2.457
5.001 até 10.000 hab.	42	41	2.217
10.001 até 20.000 hab.	39	39	1.910
20.001 até 50.000 hab.	15	11	910
Total	143	138	7.494

Fonte: Elaboração própria com base em SisHab, 2022.

As análises realizadas por Arretche (2012) demonstram que quatro fatores podem se apresentar como indicativos de capacidade administrativa de um município no âmbito da gestão da política habitacional: I) a capacidade de apresentar pelo menos uma proposta para o Ministério das Cidades; II) a capacidade de ter pelo menos uma proposta selecionada, o que seria um indicador da qualidade da proposta apresentada; III) a capacidade de obter pelo menos um contrato aprovado; e IV) a capacidade de ter pelo menos um contrato com valor desbloqueado. A operacionalização do PMCMV-Oferta Pública por 96,5% dos municípios do Semiárido que atendiam ao critério populacional para concorrer a esta modalidade indica uma relativa capacidade que estes municípios possuem de captar recursos federais e implementar programas habitacionais. A autora destaca, ainda, que a centralidade que as ações para a habitação assumem na agenda municipal estão relacionadas à existência de burocracia especializada para captação de recursos, elaboração e implementação de programas e ações (ARRETCHÉ, 2012). Além disso, os dados da MUNIC (2020) permitem observar a existência de instrumentos de gestão da política municipal de habitação nos municípios do Semiárido, isto é, a estrutura institucional montada para atuarem sobre o problema habitacional (Tabela 2).

⁵ Os municípios do semiárido de até 50 mil habitantes que ficaram de fora da seleção do PMCMV Oferta Pública foram Macau, Monte Alegre, Santa Cruz, Serrinha e São Miguel. É importante destacar que, embora Monte Alegre (que integra a Região Metropolitana de Natal) tenha ficado de fora, esse município foi contemplado pela modalidade Faixa 1/FAR com 517 unidades habitacionais.

Tabela 2 – Instrumentos de gestão da política habitacional nos municípios do Semiárido Potiguar, em 2020

Grupo de municípios por faixa populacional	Municípios Semiárido	Órgão gestor específico	Cadastro ou levantamento da demanda habitacional	Conselho Municipal de Habitação	Fundo Municipal de Habitação	Plano Municipal de Habitação
Até 5.000 habitantes	47	40	40	27	19	9
5.001 até 10.000 hab.	42	35	33	23	19	11
10.001 até 20.000 hab.	39	35	35	31	22	13
20.001 até 50.000 hab.	15	13	13	14	9	7
50.001 até 100.000 hab.	3	3	2	2	2	2
100.001 até 500.000 hab.	1	1	1	1	1	1
Total	147	127	124	98	72	43

Fonte: Elaboração própria com base na MURNIC

(2020), 2022.

Entre os 147 municípios do Semiárido Potiguar, o aparato de gestão mais difundido nas administrações locais consiste no órgão específico de política habitacional, dos quais 127 afirmaram (86%) dispor de um espaço institucional destinado à política de habitação na estrutura organizacional da administração pública local. Apenas 14% não dispunham de nenhuma estrutura. Quanto à configuração do órgão municipal para a política habitacional, foi observado que é baixo o número de municípios que contam com secretaria exclusiva para a política de habitação. Dos 127 municípios do semiárido que declararam possuir órgãos para o setor habitacional, apenas 2% possuem secretaria exclusiva para a pauta, enquanto o arranjo mais comum observado são as secretarias atuando em conjunto com outras políticas setoriais (56%) e setores subordinados a outra secretaria (43%). Não foi observada uma correlação expressiva entre a existência de estrutura e o tamanho dos municípios.

O segundo instrumento de gestão da política de habitação mais presente no âmbito das burocracias locais do Semiárido é o cadastro ou fonte de informações para a identificação do déficit municipal de moradias (84,3% dos municípios do semiárido declararam possuir um). De acordo com Arretche (2012), essa é uma variável importante para compreender em que extensão as prefeituras dispõem de recursos institucionais para mensurar a demanda por produção de moradias nos municípios. Dada a sua eficiência enquanto instrumento que permite diagnosticar o problema habitacional, o cadastro é de extrema importância, pois permite às prefeituras, mesmo que não disponham de órgãos específicos para a habitação, atuar em colaboração com as demais instâncias de governo (federal ou estadual) para implementar ações habitacionais. Nesse contexto, Arretche (2012, p. 36) afirma que “a existência de um cadastro poderia ser uma capacidade institucional tão ou mais necessária do que um órgão municipal de gestão”. É importante destacar que muitas vezes este levantamento não está associado a cadastros municipais exclusivos da área habitacional, podendo abranger também outros instrumentos de coleta de informações, como os cadastros dos programas de transferência de renda ou de outras políticas públicas.

A maior presença de órgãos gestores específicos e de cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais nos municípios do semiárido reflete o grau de capacidade administrativa para a execução da política habitacional por parte das gestões locais do Rio Grande do Norte. De acordo com Arretche (2007), em estudo realizado nos municípios brasileiros usando uma metodologia que verifica a existência dos instrumentos dessa política (unidade administrativa, cadastro de interessados, fundo e conselho de habitação, plano habitacional e participação em consórcio municipal), no ano de 2004, 52,1% dos municípios

norte-riograndenses estavam inseridos no quarto grau de capacidade (dentre 9 níveis), cuja característica central é a coexistência de órgão e cadastro.

O instrumento que menos foi implementado pelas prefeituras do semiárido foi o Plano Municipal de Habitação. Apenas 29,2% dos municípios (43 cidades) elaboraram esse instrumento de planejamento. Esse dado indica a frágil efetividade dos órgãos locais de gestão da política habitacional, de modo que a forte presença de um órgão direcionado à habitação nos municípios analisados não implicou, diretamente, a criação de capacidade dos órgãos para planejar as ações habitacionais de âmbito municipal. O enfrentamento de dificuldades e limitações por parte das gestões para a estruturação e planejamento das ações municipais no setor habitacional demonstrou ser proporcionalmente mais expressivo de acordo com o porte populacional dos municípios. Quanto menor o porte demográfico, menor a quantidade de municípios que elaboraram Plano Municipal de Habitação, conforme pode ser visualizado na Tabela 3. O argumento também é válido para a formulação de outros instrumentos da política urbana que traçam diretrizes para o ordenamento territorial das cidades, a exemplo do Plano Diretor Urbanístico. Devido à sua composição populacional, a maioria (88%) dos municípios da região do semiárido potiguar não possuem a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, tendo em vista que este instrumento de planejamento urbano-territorial é obrigatório apenas nos municípios acima de 20 mil habitantes.

Tabela 3 – Proporção de municípios do Semiárido Potiguar com Plano Municipal de Habitação por porte demográfico, em 2020

Grupo de municípios por faixa populacional	Municípios Semiárido potiguar	Plano Municipal de Habitação	Proporção
Até 5.000 habitantes	47	9	19,1%
5.001 até 10.000 hab.	42	11	26,2%
10.001 até 20.000 hab.	39	13	33,3%
20.001 até 50.000 hab.	15	7	46,7%
50.001 até 100.000 hab.	3	2	66,7%
100.001 até 500.000 hab.	1	1	100%
Total	147	43	-

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC (2020), 2022.

A dificuldade de planejamento se expressa no número significativo de municípios (49,6%) que não implementaram nenhum programa ou ação habitacional. Dentre os tipos de programas, ações e projetos desenvolvidos nos municípios do Semiárido, os programas de regularização fundiária (25,1%) e o de melhoria de unidades habitacionais (14,9%) foram os mais implementados. A presença maior desses programas pode estar associada ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – de que esses municípios dispõem para atender às suas necessidades, tendo em vista que são ações que demandam um volume menor de recursos. Se por um lado as ações de regularização fundiária e melhorias de unidades habitacionais demandam um menor ônus financeiro, por outro possibilita uma alta capilaridade no território, e com frequência são utilizados para a obtenção de visibilidade política por partidos e políticos de diversas tendências (FERNANDES, 2006). Trata-se de uma oportunidade de apresentar resultados para as bases eleitorais municipais sem demandar grandes esforços (institucional e administrativo) da gestão local.

No entanto, é importante acentuar que essas ações não são suficientes para assegurar uma política de habitação. A institucionalização de estrutura destinada à área de habitação é forte no âmbito dos órgãos gestores específicos e do cadastro ou levantamento de demanda, mas perde força quando se trata do conselho e do fundo municipal de habitação, demonstrando a fragilidade da implementação via mobilização social. A baixa proporção de

planos municipais indica que a municipalização da política habitacional nos municípios do semiárido está ocorrendo apenas por meio de um conjunto de ações que estão sendo executadas de maneira desarticulada da prática de planejamento. Essa forma de intervenção na questão habitacional se assemelha àquela que se deu durante o período de redemocratização, conforme descrita por Melo (1989). Segundo o autor, o exercício dos órgãos locais padecia da ausência absoluta de procedimentos típicos de planejamento, onde as ações constituíam respostas a conflitos pontuais que se apresentavam na arena local. Após mais de 30 anos do contexto em que Melo (1989) identificou esse cenário, é possível observar que o padrão ainda se perpetua nas administrações locais. Evidencia-se, aqui, as observações de Melo e Rezende (2004, p. 64) de que “a baixa capacidade do governo subnacional reflete em grande parte um legado histórico, mas também é o subproduto de um novo federalismo fiscal que transferiu poder e autoridade, mas não responsabilidades políticas”. A ausência do Plano Municipal de Habitação evidencia a fragilidade no âmbito do planejamento, que requer visões sistêmicas de curto, médio e longo prazo, e é articulado no acumulado de experiências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A municipalização da política habitacional no período pós-redemocratização colocou em cena a gestão local, muitos municípios – na verdade em sua maioria – sem nenhuma experiência anterior, sem acúmulo de experiência e carentes de capacidade técnica, administrativa e financeira. No âmbito dos municípios do Semiárido Potiguar, tem-se a reserva de um espaço institucional destinado à política de habitação na estrutura administrativa, mas avança-se pouco nas questões que envolvem articulação, planejamento e implementação da política. Esse cenário é resultado da ausência histórica de políticas públicas de permanência em pequenos municípios, sobretudo considerando-se que a política urbana brasileira privilegiou os grandes centros urbanos.

É importante evidenciar que, fora dessa área de influência de urbanização mais intensiva, também incide um número considerável do déficit habitacional. São pequenos números, mas cuja somatória torna-os significativamente representativos. Essa é, inclusive, a questão da proporcionalidade: quanto menor o município, menor a capacidade institucional para responder ao problema da moradia e prover habitação. Percebe-se a dimensão desse cenário quando se observa que a região do Semiárido Potiguar é composta majoritariamente por municípios de pequeno porte, que possuem baixo grau de autonomia financeira, forte dependência de repasses financeiros intergovernamentais e pouco potencial de atração de investimentos dos produtores formais do espaço urbano. Assim, em escalas de grandezas, o pequeno torna-se grande.

Os governos locais figuram como atores estratégicos, capazes de formular políticas adaptadas às necessidades habitacionais locais. Este artigo revelou que as características administrativas e financeiras apresentadas pelos municípios acabam comprometendo a capacidade das administrações locais de formular e financiar suas próprias ações habitacionais, reduzindo os resultados esperados da descentralização. A interiorização da política habitacional no Semiárido por meio do PMCMV-Oferta Pública de Recursos demonstrou uma relativa capacidade dos municípios de captar recursos federais e implementar programas habitacionais. No entanto, as ações têm sido executadas apenas no âmbito de intervenções pontuais de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, reproduzindo o mesmo padrão observado durante o período de pós-redemocratização, quando a municipalização da política habitacional ainda era um processo incipiente. Há um esforço considerável das burocracias locais para responder à institucionalização da política, mas o

insuficiente acúmulo de experiência coloca em xeque ações estratégicas de participação, planejamento e de implementação.

Deve-se considerar, sobretudo, a necessidade de fortalecer as agendas de pesquisas voltadas para esses recortes empíricos teóricos, explorando os temas aqui abordados e ampliando as análises que contemplem as soluções que foram empreendidas, esquadrihando as inserções urbanas, as escalas, as tipologias etc. Essa agenda não deve ser exclusivamente voltada à produção habitacional no Rio Grande do Norte, mas deve ser ampliada para os demais estados nordestinos do semiárido. Deve ainda, explorar outros territórios, como, por exemplo, as cidades do cerrado e do pantanal, que recorrentemente são abordadas nas agendas de pesquisa sob a perspectiva climática e ambiental, enfatizando-se as condições de vida e de sobrevivência sobretudo nos espaços rurais. Pouco se aborda a agenda do urbano nessas escalas territoriais.

A partir das discussões levantadas neste artigo, é importante ainda considerar as análises que abordam a municipalização da política habitacional associada à agenda neoliberal, onde o aumento das responsabilidades dos municípios não acompanhado de um aumento de suas capacidades técnicas, administrativas e de financiamento, cria um ambiente favorável para a atuação da iniciativa privada na provisão de habitação.

REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, n. 14, p. 41-50, 2011.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.
- ARRETCHE, M. (Coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. 2012.
- ARRETCHE, M. (Coord.). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília, DF; São Paulo, 2007.
- ARRETCHE, M. A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. XVI, n.39, p. 75-87, 1996b.
- ARRETCHE, M. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. *Federalismo no Brasil: descentralização e política sociais*, 1996a.
- ARRETCHE, M. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996d.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 111-141, 1999.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BENTES SOBRINHA, M. D. P.; DA SILVA, ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO; FERREIRA, GLENDA DANTAS. Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In: CARVALHO, Caio Santo Amore de; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... e a cidade?: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 2015.

BOISIER, S. Nuevas fronteras para la política regional en América Latina. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, XXXI,122, Madrid, Ministerio de Fomento, 1999.

BONDUKI, N. G. Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana. *Estação Liberdade*, 2000.

BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, Luiz César. Os municípios e as políticas habitacionais. *Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social*. São Paulo, FAUUSP, 2002.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, p. 105- 122, 2001.

CARVALHO, A. W. B. De.; QUINTÃO, L. R.; DE SOUZA LIMA, M. Ga. Esforços de descentralização da política habitacional nos municípios de Minas Gerais com população até 100 mil habitantes: reflexões a partir do cenário recente da política habitacional brasileira. *Anais ENANPUR*, v. 15, n. 1, 2013.

DENALDI, R. *Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração de planos locais de habitação de interesse social no Brasil: limitações e perspectivas. *Anais ENANPUR*, v. 14, n. 1, 2011.

DE LOË, R. C.; DI GIANTOMASSO, S. E.; KREUTZWISER, R. D. Local capacity for groundwater protection in Ontario. *Environmental management*, v. 29, n. 2, p. 217-233, 2002.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. *Oculum Ensaios*, n. 6, p. 48-57, 2006.

FERREIRA, J. S. W.; ROJAS, EDUARDO; CARVALHO, HIGOR RAFAEL DE SOUZA; FRIGNANI, CAROLINA RAGO; LUPO, LIGIA SANTI. Housing policies and the roles of local governments in Latin America: recent experiences. *Environment and Urbanization*, 32(2), 333-350, 2020.

FONSECA, M. de L. P.; AKAISHI, A. G.; ALVES, Robson Freire de Carvalho Basilio. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como instrumento de planejamento

no contexto dos pequenos municípios da região do semiárido baiano. *Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia-ISSN 2358-5293*, n. I, 2014.

GOMES, R. de C. da C. O urbano no Rio Grande do Norte: uma realidade diversa. *Confins. Revue Franco-Brésilienne de Géographie/Revista Franco-Brasileira de Geografia*, n. 32, 2017.

GONÇALVES, R. da R. *Políticas Habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 2009. Tese de Doutorado.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

HOLANDA, A. C. G.; SANTANA, J. V. POLÍTICA HABITACIONAL E PEQUENOS MUNICÍPIOS NO PARÁ: reflexões sobre capacidade administrativa e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida Oferta Pública. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v.2, n.1, p.96 – 110, Jan./Abr. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: Quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. *Comunicados do Ipea, Nº 146*. 3 de maio de 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3567/1/Comunicados_n146_Programa.pdf>. Acesso em: novembro de 2022.

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. *Cadernos Metrópole*, v. 18, p. 165-190, 2016.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo.

LIMA, D. R. L. de; HEINIG, D. W.; OLIVEIRA, A. G. de. Receita do Desenvolvimento Humano: impacto das receitas municipais no IDH das Regiões Metropolitanas das Capitais do Sul do Brasil. *Informe GEPEC*, v. 26, 2022.

MAGALHÃES, I. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional de Habitação. *Planejamento Habitacional: notas sobre precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo, Annablume, 2013.

MEDEIROS, S. R. F. Q. de. COHAB/RN: o caminho da interiorização. *Confins. Revue Franco-Brésilienne de Géographie/Revista Franco-Brasileira de Geografia*, n. 34, 2018.

MELO, M. A. BC. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 2, n. 1, 1989.

MELO, M.; REZENDE, F. *Decentralization and governance in Brazil. Decentralization and democratic governance in Latin America*, p. 37-66, 2004.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2020. Disponível em: <Relatório de Avaliação - Programa Minha Casa, Minha Vida>. Acesso em novembro de 2022.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. *INTERFACE* - Natal/RN - v. 3 - n. 2 - jul./dez. 2006.

Portaria Interministerial MCid/MF/MP nº531 de 10 de outubro de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, para os fins que especifica. Disponível em: <Portaria Interministerial MCid/MF/MP nº 531 de 10/11/2011>. Acesso em novembro de 2022.

ROLNIK, R. *Descentralización y Federalismo en Brasil*. 2004.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em perspectiva*, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000.

RUDNICK, L. T.; MATTEDI, M. A. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina, 2003-2009. *Informe GEPEC*, v. 14, n. 1, p. 39-54, 2010.

AUTORAS

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN), professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). E-mail: sara.medeiros@gmail.com

Mariana Fernandes Freitas

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). E-mail: maarianaff@gmail.com

Flávia Duarte de Oliveira Cruz

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e mestre em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). E-mail: flaviadoc30@gmail.com

Jane Roberta de Assis Barbosa

Doutora em Geografia Humana (USP), professora do Programa de Pós-Graduação Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: janerabarbosa@gmail.com

Recebido em 01/06/2023.

Aceito em 30/6/2023.