

# Considerações acerca das articulações federativas na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em contextos metropolitanos

*Carlos Eduardo Nobre*

✉ cdnobre19@gmail.com

## Resumo

Neste trabalho, apresentamos uma discussão sintética que resultou de nossa tese acerca das articulações federativas para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Tivemos como objetivo compreender a implementação do referido programa habitacional em municípios que integram regiões metropolitanas levando em conta o contexto da organização política do território pela federação. A problemática proposta diz respeito ao fato de que ao tempo em que os municípios metropolitanos se articulam e cooperam verticalmente com o Governo Federal, no sentido de promoverem habitação de interesse social, esses mesmos municípios se desarticulam horizontalmente e competem entre si em torno dos recursos e investimentos. O resultado desse processo consistiria em desintegração e fragmentação sociais e territoriais da metrópole.

\* \* \*

**PALAVRAS-CHAVE:** federação, política pública habitacional, Programa Minha Casa, Minha Vida, São Paulo (Região Metropolitana).

## Introdução

A implementação de uma política habitacional não está desvinculada da organização política do território pela federação. A cada momento em que se pactua a distribuição territorial do poder, o tema das políticas públicas emerge como um campo de disputa conflitante entre os pactos previamente estabelecidos e os pactos a se estabelecerem.

Em momentos do federalismo brasileiro em que atuaram forças de concentração e forças de dispersão do poder político, isto é, forças centralizadoras e forças descentralizadoras, as políticas de habitação foram objetos de configurações das mais diversas que por seu turno resultaram em determinadas formas de execução da política segundo uma dada ordem territorial.

Entre forças centralizadoras e descentralizadoras forjaram-se pactos para implementação de programas habitacionais que ora exigiram articulações federativas verticais, ora articulações horizontais, como no caso dos municípios que integram regiões metropolitanas.

O problema posto é que, se por um lado, a Constituição Federação de 1988 (CF/1988) reconhece os estados-membros e os municípios como entes autônomos autorizados a formular, financiar e implementar seus próprios programas habitacionais, por outro lado, dadas as distintas capacidades e desigualdades do território brasileiro, os entes subnacionais são “forçados” a se articular verticalmente – geralmente com a administração pública estadual e mais amplamente com a administração pública federal – para que possam efetivamente implementar seus programas.

Outra questão relacionada à anterior diz respeito ao fato de que, no caso de municípios que integram regiões metropolitanas, os problemas urbanos, incluso o da habitação, resultam de uma dinâmica intermunicipal e, portanto, não se encerram nos limites político-administrativos de cada município que integra uma dada região metropolitana.

Entretanto, mediante o pacto federativo para divisão política do território nacional e, por conseguinte, para distribuição territorial das competências legislativas e executivas instituídas pela CF/1988, em que se reconhecem somente a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios como entes da federação, as regiões metropolitanas “sofreriam” com a sobreposição e os conflitos de competências, já que não dispõem de uma adequada definição quanto ao seu “lugar” no arranjo federativo. Essa situação híbrida das regiões metropolitanas – como lócus de ações de governos locais tanto municipais como estaduais –

implicaria em conflitos e tensões federativos para execução de políticas públicas integradas, a despeito dos dispositivos constitucionais delegarem aos estados-membros a competência pela integração dos sistemas e redes de equipamentos, infraestrutura e serviços públicos.

Levando-se em conta as regiões metropolitanas como fato (RIBEIRO, 2015), porém compartimentadas política e administrativamente – já que os municípios que as integram são entes autônomos – haveria no mínimo três possibilidades quanto à implementação de políticas públicas integradas regionalmente, mais especificamente em relação à implementação de políticas habitacionais: 1) cada município resolveria sozinho os seus problemas relacionados à moradia, o que dadas as condições técnicas, institucionais e financeiras atuais dos municípios brasileiros, mesmo daqueles que integram regiões metropolitanas, se apresenta como alternativa inviável; 2) os municípios se articulariam verticalmente com o governo estadual e/ou federal, o que se apresenta como a realidade factível; 3) os municípios, além de se articularem verticalmente, se articulariam horizontalmente para compartilhar recursos e implementar em conjunto os programas de habitação, o que se apresenta como possibilidade não realizada.

A esta última alternativa, como possibilidade não realizada, atribuímos, dentre outros fatores, o fato de a CF/1988 não reconhecer as regiões metropolitanas como um ente da federação, portanto, com autonomia política, administrativa e fiscal. Se, por um lado, as regiões metropolitanas existem como fato (RIBEIRO, 2015); por outro lado, a sua fragmentação, imposta pela compartimentalização política do território, dificulta demasiadamente a implementação de políticas públicas que levem em conta a dinâmica da própria região.

Se, por um lado, os problemas ditos urbanos não reconhecem os limites político-administrativos municipais; por outro lado, a ação do Estado não se realiza sem a consideração desses respectivos limites, de modo que eles acabam funcionando como um elemento de constrangimento às ações articuladas horizontalmente.

A despeito da existência de dispositivos no sistema normativo brasileiro que já permitem a realização de articulações horizontais, a imposição dos limites político-administrativos municipais, que aqui entendemos como fronteiras internas ou fronteiras municipais, apresentar-se-iam como um elemento constrangedor aos processos de integração metropolitana, sobretudo quando se trata da provisão de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

Dadas as atuais formas de articulação federativa pautadas muito mais no sentido vertical do que horizontal, os problemas urbanos parecem se amplificar mediante uma situação criada – como resultado inesperado da arquitetura federativa – em que haveria muito mais competição entre os municípios das regiões metropolitanas do que cooperação.

### O estado da arte, os recentes estudos da problemática habitacional brasileira e os nexos entre habitação e território

Com a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, proliferaram-se pesquisas acerca do Programa. Tais pesquisas, quase sempre de caráter empírico, levaram em conta alguma localidade (cidade) ou conjunto de cidades e/ou mesmo regiões metropolitanas. Dentre o enorme número de trabalhos produzidos acerca do PMCMV, destacamos alguns reunidos em Amore et al. (2015) e Cardoso (2013), que apresentam suas pesquisas em cidades situadas nas várias regiões do país.

Levando-se em conta o território nacional, parece não haver cidade que não tenha sido objeto de algum estudo – alguns mais superficiais, outros mais aprofundados – em torno da implementação do PMCMV e das implicações nas dinâmicas territoriais.

Há também pesquisas analíticas sobre os planos e programas habitacionais federais, estaduais e municipais. E há, em uma perspectiva que escapa, relativamente, a essas abordagens anteriores, aqueles estudos que se fundamentam na economia política para tratar da problemática da habitação. Dentre essas pesquisas, destacamos as teses de Royer (2009), Fix (2011), Shimbo (2012) e Dias (2012), que lidam com o fenômeno da financeirização nas políticas públicas de habitação e sobre as novas dinâmicas e reestruturações do mercado imobiliário<sup>1</sup>.

Em análises que confrontam o papel do Estado, do mercado produtivo e o fenômeno recente do comando do capital financeiro orientando as ações de ambos os entes (Estado e mercado), os autores supracitados discutem as transformações ocorridas nas dinâmicas da economia política em que se evidenciam as contradições subjacentes entre um Estado interventor de caráter neodesenvolvimentista e um livre mercado imobiliário especulativo, seletivo e segregacionista.

Tendo em vista essa variedade de abordagens e perspectivas pelas quais a questão da habitação tornou-se objeto de estudos, chamamos atenção para uma

1 Também destacamos o artigo de Lencioni (2014), que apresenta uma importante discussão acerca da reestruturação imobiliária a partir de uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário, com ênfase na metrópole paulista.

perspectiva pouco enfrentada, que diz respeito à questão habitacional frente à organização política do território pela federação, ou melhor, a questão da implementação de políticas habitacionais a partir de um dado funcionamento do território racionalizado por um dado sistema de engenharia político-institucional. Menos abordada ainda é a questão da articulação federativa para implementação de políticas habitacionais em contextos metropolitanos.

Nesse sentido, em nosso trabalho de tese, procuramos articular três temas distintos, porém complementares: 1) o tema da federação em uma perspectiva das articulações federativas verticais e horizontais em torno da implementação de uma determinada política pública; 2) o tema da metrópole no contexto de um federalismo cuja ênfase no municipalismo coopera verticalmente, mas compete e se desarticula horizontalmente; 3) e o tema das políticas públicas de habitação.

Obviamente, cada um desses temas já foi e ainda é amplamente tratado pela literatura acadêmica. Mas o que ainda falta são pesquisas que busquem articular os três temas levando em conta o espaço geográfico enquanto instância social (SANTOS, 2004 [1978]), onde cada um dos fenômenos e eventos adquire concretude ao se realizar conjuntamente de maneira integrada e totalizante.

Os trabalhos que mais se aproximam desta perspectiva são os de Arretche et al. (2007) e Arretche et al. (2012), que consistem em um estudo sistemático acerca das capacidades administrativas dos municípios brasileiros para implementação de políticas habitacionais. Os autores apresentam um panorama e uma discussão importante sobre as articulações intergovernamentais em torno das referidas políticas. Todavia, apesar dos estudos levarem em conta as capacidades políticas, administrativas e fiscais que possibilitam articulações verticais e horizontais entre a União, os estados e os municípios, deixa em aberto – mesmo porque esta não era objeto dos respectivos estudos – a questão das articulações horizontais entre os municípios que conformam regiões metropolitanas.

Outro trabalho importante acerca das políticas habitacionais e que leva em conta o sistema federativo brasileiro é a dissertação de mestrado de Gonçalves (2009). Todavia, a autora se debruça, a partir de um viés mais institucionalista, sobre as articulações entre a União e os estados-membros, avaliando as transformações ocorridas na década de 1990 relacionadas às capacidades institucionais das respectivas unidades da federação e como tais transformações repercutiram na materialização de determinados programas implementados por cada estado. Nesse sentido, abriu-se, também, a necessidade de pesquisas que levassem em conta, além das articulações verticais entre a União e os estados, também as articulações verticais entre a União e os municípios, bem como as

articulações horizontais entre os próprios municípios, sobretudo aqueles que integram regiões metropolitanas.

Com relação aos estudos acerca das regiões metropolitanas em um contexto federativo e do problema correlato que diz respeito às políticas públicas (des)integradas, também há trabalhos extremamente relevantes em que destacamos a dissertação de Castro (2006) e, mais recentemente, a tese de doutorado do mesmo autor (CASTRO, 2017), onde ele discute a falta de um tratamento adequado das regiões metropolitanas pelo federalismo brasileiro, o que corroboraria para a desarticulação das políticas públicas sociais e territoriais.

Outra tese que merece ser mencionada é a de Nascimento Neto (2015), que trata dos obstáculos à articulação regional para implementação de políticas habitacionais na Área Metropolitana de Curitiba. Também a partir de um viés institucionalista, o autor trata da questão considerando as (des)articulações horizontais.

Mas o fato é que em todos os casos verifica-se em aberto um campo de estudos que busque analisar de modo articulado as próprias articulações federativas verticais e horizontais na implementação de políticas habitacionais em regiões metropolitanas, levando em conta, desse modo, tanto o papel das verticalidades como das horizontalidades (SANTOS, 2008 [1996]) na conformação de situações geográficas diversas (SILVEIRA, 1999) e que tome como partido de método o próprio território usado (BERNARDES et al., 2000; SANTOS; SILVEIRA, 2012 [2001]).

### **As articulações federativas verticais e as desarticulações horizontais metropolitanas**

O PMCMV ensejou uma divisão técnica e territorial do trabalho, isto é, uma distribuição das competências entre os entes da federação em torno da regulação, dos investimentos e da execução. Ao Governo Federal couberam o desenho, os investimentos, o suporte institucional e a regulação do Programa. Aos municípios coube a execução por meio do cadastramento dos beneficiários, da solicitação de recursos, da contratação das empresas construtoras e da distribuição das unidades habitacionais (UH) entre os beneficiários.

Quando o município não possuía capacidade de execução, tais atribuições foram delegadas aos estados, havendo um compartilhamento entre estados e municípios quanto às competências referentes à implementação do programa<sup>2</sup>.

2 É preciso dizer que o PMCMV não consiste em um programa habitacional único, mas num pacote de programas habitacionais. A distribuição de competências entre os entes federativos se restringe ao escopo do programa direcionado especificamente à chamada habitação de interesse social, isto

Nesse sentido, o Governo Federal, ao centralizar o comando do programa, passou a normatizar o território, isto é, a preparar os estados e os municípios, no quadro federativo, para que estes dispusessem das condições para execução do mesmo. Instituiu, assim, as regras para que estados e municípios aderissem ao programa; as condições para que os recursos na forma de subsídios fossem liberados, bem como as contrapartidas a serem ofertadas pelos entes subnacionais; definiu os critérios – válidos em todo o território nacional – para que os municípios e/ou estados cadastrassem e selecionassem os beneficiários; e utilizou o banco Caixa Econômica Federal (CEF) como agente intermediário entre a oferta de recursos federais e as demandas municipais por novas habitações.

Desse modo, a CEF se tornou um importante agente intermediário que possibilitou a articulação federativa vertical entre os três entes da federação, fazendo com que o comando, os investimentos e o suporte institucional federais fossem difundidos entre os municípios, cumprindo, ainda, sob a delegação do Ministério das Cidades, o papel de regulador do programa nos níveis locais.

Em nossa pesquisa, cujo recorte empírico foi a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), verificamos o papel da Caixa Econômica Federal como um agente intermediário capaz, em uma situação paradoxal, de integrar partes daquela região e desintegrar todo o resto.

Isso ocorreu por que o banco, ao instituir sua própria regionalização, articulou e integrou conjuntos de municípios no interior da metrópole, mas desarticulou e desintegrou o conjunto da região metropolitana. A CEF sobrepôs seus “limites regionais” aos limites político-administrativos municipais, criando um espaço reticular com capacidade de articulação horizontal. No entanto, cada superintendência da CEF responsável por uma subunidade regional (conjunto de municípios que são abarcados pela instituição) acabou se articulando verticalmente na falta de um planejamento integrado e articulado horizontalmente (entre as subunidades regionais) para distribuição dos recursos e implementação do PMCMV<sup>3</sup>.

é, a modalidade do programa que se dirige exclusivamente à população de mais baixa renda que não tem condição de acessar o crédito para financiamento e necessita de significativos subsídios do Governo Federal. Outro escopo do programa corresponde à chamada habitação de mercado, direcionada às famílias com capacidade para arcar com o financiamento do imóvel mediante condições propiciadas pelo Governo Federal, como juros mais baixos e descontos do financiamento. No caso da habitação de mercado, os papéis dos municípios e dos estados são relativamente dispensados, já que a participação dos beneficiários no Programa ocorre de modo direto entre o beneficiário, o banco (geralmente, a Caixa Econômica Federal) e a construtora que executa o empreendimento imobiliário.

É preciso considerar que a CEF possui – enquanto agente financeiro – extraordinária capacidade de organizar o território. Essa capacidade se reflete nos usos potencialmente ou efetivamente articuladores ou desarticuladores, integrados ou desintegrados do território, por meio dos investimentos públicos. A CEF, enquanto agente indutor de investimentos e financiamentos, reconfigura a federação e exige uma consideração crítica de como, além de integrar o país verticalmente, integrá-lo horizontalmente.

A estrutura organizacional do PMCMV foi pensada e projetada para articular a federação verticalmente, mas não horizontalmente. Daí os problemas das desarticulações, desintegrações e de fragmentação do programa no âmbito regional, ou melhor, metropolitano.

É preciso considerar os constrangimentos de ordem técnica, política, institucional e normativa que se apresentam como obstáculos às articulações horizontais. O Governo Federal, buscando resguardar as margens para que os municípios pudessem exercer suas autonomias constitucionais, isto é, pudessem implementar o programa de modo relativamente descentralizado, resguardando certa flexibilidade, fomentando a cooperação vertical e buscando evitar conflitos de competência intergovernamentais, preservou a competência dos municípios legislarem acerca dos incentivos fiscais e territoriais e, também, acerca de critérios locais complementares aos critérios nacionais para inserção dos beneficiários ao programa.

Um resultado inesperado dessas atribuições municipais e que tem a ver com a arquitetura federativa foi que os municípios passaram a preparar normativamente seus territórios para competir entre si em torno dos recursos federais e das empresas de construção. Essa competição acabou afetando com mais proeminência as regiões metropolitanas.

Constatamos isso quando nos debruçamos sobre as legislações locais que ofereceram certas vantagens fiscais (isenção ou redução de impostos às empresas e aos beneficiários do PMCMV) e vantagens territoriais (oferta de contrapartidas na forma de terrenos e/ou de recursos dos fundos locais de habitação para complementação do recursos federais e estaduais), por exemplo<sup>4</sup>.

3 Sobre o papel da Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional, sugerimos a dissertação de mestrado de Carvalho (2015), que trata especificamente do papel dessa instituição bancária na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do PMCMV no município de Carapicuíba.

4 Para um resumo esquemático das legislações municipais que dispõem sobre os incentivos fiscais e territoriais, conferir Nobre (2018).



A partir dessas legislações, verificamos como os municípios acabaram, voluntária ou involuntariamente, criando as condições para uma distribuição desigual dos recursos e das unidades habitacionais do PMCMV. Tal fato expressa um uso do território mais competitivo do que cooperativo no âmbito metropolitano.

Outro conjunto de legislações que levantamos em nossa pesquisa diz respeito aquele em que os municípios dispunham das regras e condições (critérios locais) para inserção dos beneficiários ao Programa<sup>5</sup>.

Valendo-se de suas autonomias para legislar, os municípios criaram condições diferenciadas para cadastramento dos beneficiários, ignorando, muitas vezes, a mobilidade social na metrópole, sobretudo no que concerne aos deslocamentos pendulares casa-trabalho, que são extremamente intensos e não reconhecem os limites político-administrativos municipais.

Pessoas que trabalhavam em um município, mas residiam em outro, por exemplo, podem ter sido impedidas de participar do programa no município onde trabalham, pelo fato de não se enquadrarem no critério que exige uma quantidade mínima de anos de residência no município onde se exerce a ocupação.

Esse é um dos exemplos da complexidade para se implementar uma política pública habitacional em uma região metropolitana e de como a falta de uma articulação horizontal acaba por corroborar certas dificuldades enfrentadas pelos mais pobres.

Nesse sentido, defendemos que a compreensão de tais dinâmicas passa pela consideração do papel desempenhado pelos limites político-administrativos municipais enquanto uma mediação geográfica para ação do Estado, já que ao mesmo tempo em que a metrópole como um fato é integrada do ponto de vista das redes e dos fluxos de toda ordem – atravessando os limites político-administrativos –, a implementação das políticas públicas não se realiza sem a consideração desses mesmos limites.

### Considerações finais

A partir da Constituição Federal de 1988, a política habitacional passou a ser competência concorrente entre os entes da federação. Na falta de uma definição adequada para atribuição e distribuição das competências entre esses mesmos entes

5 Para um resumo esquemático das legislações municipais que dispõem sobre os critérios locais para inserção dos beneficiários no PMCMV e para um resumo esquemático que apresenta as contrapartidas ofertadas pelos municípios para implementação do PMCMV, conferir Nobre (2018).

federativos, o que ocorreu foi a descentralização da política habitacional no sentido dos estados e municípios.

Sem capacidades orçamentárias para levar adiante programas de habitação, muitos estados e municípios assistiram ao desmonte de suas instituições públicas que lidavam com a execução de programas habitacionais.

Em 2004, houve a recentralização da política habitacional no Governo Federal a partir da instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), quando a União passa a coordenar, financiar, regular e induzir os entes subnacionais em torno da política pública de habitação sem, contudo, destituir as autonomias constitucionais desses entes. Desse modo, conformou-se um processo conjugado entre centralização e descentralização pautado em um federalismo mais cooperativo no sentido das verticalidades e mais competitivo entre os municípios.

Essa cooperação federativa vertical foi reforçada a partir da instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, quando vultosos investimentos públicos se dirigiram aos estados e municípios para produção da chamada habitação de interesse social e, ao mesmo tempo, investimentos voltados para a chamada habitação de mercado – por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – como parte, ainda, do mesmo Programa.

Se, por um lado, tanto o SNHIS como o PMCMV propiciaram articulações federativas verticais, por outro lado, no âmbito das regiões metropolitanas, propiciaram-se desarticulações horizontais.

No caso das regiões metropolitanas, podemos dizer que com a CF de 1988 foram esses subespaços os que mais sofreram com a descentralização promulgada pela referida constituição, quando se privilegiaram os municípios enquanto instâncias de poder e de planejamento em detrimento das próprias regiões metropolitanas, levando a fragmentações e desarticulações intermunicipais.

É nesse sentido que os limites político-administrativos municipais cumprem um papel importante na metrópole enquanto objetos geográficos que se impõem à ação do Estado e do mercado e que, por conseguinte, se tornam elementos que autorizam ou desautorizam a implementação de determinados projetos políticos metropolitanos, dentre estes, a implementação do PMCMV.

Nesse processo de fragmentação do território e das políticas públicas federais, caberia ao próprio Governo Federal estimular a integração metropolitana por meio, por exemplo, da ação planejada e articulada. No entanto, no caso da RMSP, observamos que a CEF – como agente federal responsável pela regulação do programa no nível local e pela distribuição dos recursos no nível regional –

instituiu a sua própria regionalização no interior da metrópole, criando novas delimitações sobrepostas aos limites político-administrativos municipais.

Nesse processo, a CEF tornou-se, paradoxalmente, um agente potencialmente integrador e efetivamente fragmentador da metrópole. As delimitações da CEF, por um lado, agregaram um conjunto de municípios das regiões metropolitanas, criando sub-regiões, mas por outro lado, fragmentaram a metrópole se considerada em sua totalidade.

Para demonstrar esse processo de integração-fragmentação, argumentamos em nossa tese (NOBRE, 2018) como as normas que regularam o PMCMV induziram os municípios a produzir determinadas leis que constrangeram o trânsito da população de mais baixa renda no interior da metrópole para acesso ao programa, ao mesmo tempo em que, ao dispor sobre incentivos fiscais e territoriais, autorizaram o trânsito das empresas que produziram habitações no escopo do PMCMV.

## Referências

- AMORE, Caio S. et al. (orgs.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ARRETCHE, Marta; CORDEIRO, Berenice de S.; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney C.; BITTAR, Mariana. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP/CEM), Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2012.
- ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP/CEM), Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2007.
- BERNARDES, Adriana, et al. *O papel ativo da Geografia: um manifesto*. In: XII Encontro Nacional de Geógrafos, Florianópolis, jul./2000.
- CARDOSO, Adauto L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARVALHO, Huana A. O. e. *A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba*. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- CASTRO, Henrique R. de. *A Região Metropolitana na Federação Brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- CASTRO, Henrique R. de. *Coerção e coesão territorial na gestão metropolitana contemporânea*. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.
- DIAS, Edney C. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo São Paulo, 2012.
- FIX, Mariana de A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- GONÇALVES, Renata da R. *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de

- Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.
- LENCIONI, Sandra. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. *Eure*, v. 40, n. 120, p. 29-47, 2014.
- NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de Habitação em Espaços Metropolitanos: obstáculos à articulação regional na Área Metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015.
- NOBRE, Carlos E. *Usos do território no Brasil: articulações federativas para implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: Fato e Ferramenta. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogerio; MOREIRA, Ruy. (eds.). **Brasil, Século XXI** – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 194-212.
- ROYER, Luciana de O. *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008 [1996].
- SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia à Geografia Crítica*. 6 ed. São Paulo: Edusp, 2004 [1978].
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 16 ed. Rio de Janeiro: Record, 2012 [2001].
- SHIMBO, Lúcia Z. *Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.
- SILVEIRA, María Laura. Uma situação geográfica: do método à metodologia. *Território*, v. IV, n. 6, p. 21-28, 1999.

## Sobre o autor

*Carlos Eduardo Nobre*: doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, Unicamp (2013-2018). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Alagoas, UFAL (2007-2010). Bacharel em Geografia e Licenciado em Geografia pela mesma Universidade (2002-2007). É professor do Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Atua com os seguintes temas: economia política do território, da urbanização, das cidades e da metrópole; articulações federativas em contextos metropolitanos; planejamento territorial.

\* \* \*

### ABSTRACT

#### Considerations about the federative articulations in the implementation of the Minha Casa, Minha Vida Program in metropolitan contexts

In this paper, we present a synthetic discussion that resulted from our thesis about the federative articulations for the implementation of the Minha Casa, Minha Vida Program in the São Paulo Metropolitan Region (RMSP). We aimed to understand the implementation of this housing program in municipalities that integrate metropolitan regions taking into account the context of the political organization of the territory by the federation. The problematic proposal concerns the fact that at the time that the metropolitan municipalities articulate and cooperate vertically with the Federal Government, in order to promote housing of social interest, these same municipalities disjoint horizontally and compete with each other around resources and investments. The result of this process would be the social and territorial disintegration and fragmentation of the metropolis.

**KEYWORDS:** federation, housing policy, Programa Minha Casa, Minha Vida, São Paulo (Metropolitan Region).

### RESUMEN

#### Consideraciones acerca de las articulaciones federativas en la implementación del Programa Minha Casa, Minha Vida en contextos metropolitanos

En este trabajo, presentamos una discusión que ha resultado de nuestra tesis acerca de las articulaciones federativas para la implementación del Programa Minha Casa, Minha Vida en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP). Tuvimos como objetivo comprender la implementación del referido programa de vivienda en municipios que hacen parte de regiones metropolitanas llevando en cuenta el contexto de la organización política del territorio por la federación. El problema propuesto dice respecto al hecho de que al mismo tiempo en que los municipios metropolitanos se articulan y cooperan verticalmente con el Gobierno Federal con el objetivo de ejecutar viviendas de interés social, esos mismos municipios se desarticulan horizontalmente y competen entre ellos por las inversiones públicas. El resultado de ese proceso consistiría en la desintegración y fragmentación social y territorial de la metrópoli.

**PALABRAS CLAVE:** federación, política de vivienda; Programa Minha Casa, Minha Vida; São Paulo (Región Metropolitana).