



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Werneck Barbosa de Carvalho, Aline; de Almeida Fagundes, Ana Carla; Ricceli do Carmo, Riane; Ribeiro Filho, Geraldo Browne

PANORAMA DA MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL. Em Pequenos Municípios de Minas Gerais

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 12, núm. 1, mayo, 2010, pp. 99-117

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951689007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PANORAMA DA MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

ALINE WERNECK BARBOSA DE CARVALHO
ANA CARLA DE ALMEIDA FAGUNDES
RIANE RICCELI DO CARMO
GERALDO BROWNE RIBEIRO FILHO

RESUMO *Este artigo apresenta um panorama geral do processo de municipalização da política habitacional em Minas Gerais, tomando como objeto de estudo os municípios com população inferior a 20.000 habitantes e como marco temporal o ano de 2004, quando foi aprovada a Política Nacional de Habitação. Procura-se refletir sobre as peculiaridades dessa categoria municipal, quando comparada à realidade de outros municípios brasileiros, para o enfrentamento do processo de municipalização da política habitacional decorrente da redistribuição de competências entre as esferas governamentais pela Constituição Federal de 1988. Os resultados apresentados são oriundos de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de levantamento de campo realizado mediante aplicação de questionários aos agentes responsáveis pela implementação de ações na área de habitação. Como ocorreu com outras áreas, a municipalização da política habitacional nos pequenos municípios mineiros começa a se estruturar lentamente, em atendimento ao modelo descentralizador-participativo vigente.*

PALAVRAS - CHAVE *Municipalização; descentralização; gestão municipal; pequenos municípios; política habitacional; habitação de interesse social.*

INTRODUÇÃO

A trajetória da política habitacional no Brasil tem sido marcada por mudanças nas concepções e nos modelos de intervenção do poder público, desde a primeira iniciativa oficial de provisão de moradia pelo Estado – a Fundação da Casa Popular –, nos idos da década de 1940, até o momento atual, caracterizado pela descentralização entre os níveis governamentais e pelo novo papel do Estado na provisão dos serviços à população.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a descentralização torna-se um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas, as competências são redefinidas e a gestão de programas sociais – dentre eles, os de habitação – passa a ser atribuição dos Estados e Municípios, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo (Carvalho, 2000).

Data desta época a adoção de um modelo institucional que privilegia a iniciativa e a autonomia dos Estados e Municípios. No caso da habitação, esses passaram a dividir com a União a responsabilidade pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Cabe ainda, como com-

petência comum aos três níveis de governo, o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, visando à promoção da integração social dos setores desfavorecidos. Em outras palavras, no novo modelo descentralizador, o provimento de habitação passa a integrar as competências das instâncias municipais. Neste contexto, cabe às administrações municipais organizar-se institucionalmente para formular sua política habitacional e participar dos programas e linhas de financiamento que são colocados à disposição pelos governos federal e estadual.

A avaliação do desempenho da política habitacional nos municípios mais populosos e nas metrópoles tem sido objeto de vários trabalhos acadêmicos.¹ Entretanto, faltam estudos sobre a municipalização das políticas habitacionais que enfoquem municípios de pequeno porte demográfico. Além disso, a maioria das pesquisas concentra-se no eixo Rio-São Paulo. Por outro lado, é conhecido o quadro de carência de recursos humanos e de desestruturação organizacional e financeira das pequenas unidades locais no Brasil, o que pode comprometer o acesso dos municípios menos estruturados aos meios disponibilizados pelo Governo Federal. Essa situação torna-se particularmente importante quando se analisa o quadro municipal do Estado de Minas Gerais, em que é muito significativo o número de municípios com população inferior a 20.000 habitantes (cerca de 80% dos municípios mineiros, segundo dados do Censo do IBGE, de 2000).

Ainda que o problema habitacional nos pequenos municípios assuma menores proporções comparativamente ao que se vê nas metrópoles, a renda muito baixa que caracteriza a população nestes municípios e a menor capacidade de alavancagem de recursos (internos ou externos) indicam a necessidade de desenvolvimento de políticas eficazes por parte do poder público municipal no sentido de garantir condições mínimas de habitabilidade à população local.

No caso específico dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes – objeto deste artigo –, a inserção nos programas e linhas de financiamento para habitação é dificultada por características próprias dessa categoria municipal, que envolvem pequena capacidade financeira para realizar as contrapartidas exigidas, bem como falta de estruturação administrativa e de recursos humanos que lhes permitam submeter propostas, executar e acompanhar adequadamente as ações contratadas (Urushibata, Carvalho e Almeida, 2008).

Diante dessas considerações, o objetivo deste artigo consiste em apresentar um panorama geral do processo de municipalização da política habitacional em municípios com população inferior a 20.000 habitantes em Minas Gerais, no âmbito do modelo de descentralização proposto pela Constituição de 1988. Contém o levantamento e avaliação da atuação das prefeituras municipais na provisão da habitação de interesse social neste universo de municípios mineiros, tendo como recorte temporal o período 2004-2009, cujo marco inicial refere-se à aprovação da atual Política Nacional de Habitação.

Para o recorte temporal e espacial proposto, foi possível identificar as políticas, os programas e as ações implementados pelas administrações municipais para atender às demandas por habitação de interesse social no âmbito do território municipal; identificar o instrumental jurídico-institucional disponível no âmbito de cada localidade para a municipalização da política habitacional; conhecer a estrutura administrativa das prefeituras municipais e sua capacidade (recursos humanos e organizacionais) para formular e implementar as políticas habitacionais; identificar a origem dos recursos financeiros e as formas de financiamento das políticas, programas e ações implementados pelos municípios, abrangendo o perfil dos programas, projetos ou ações implementados quanto

¹ Ver Cardoso et. al. (1997); Arretche (2002); Cardoso e Abiko (2000), entre outros.

à modalidade, data de contratação dos financiamentos ou de início das ações e valores dos investimentos.

Estes dados foram obtidos por meio de questionários enviados às prefeituras dos municípios que compõem o universo da pesquisa, contudo, apenas 140 questionários retornaram preenchidos. Adotando-se um nível de confiança igual a 95,5%, obteve-se um erro amostral de 6,5%. Assim, para minimizar algumas inconsistências decorrentes do tamanho da amostra, os dados foram complementados com informações fornecidas pela gerência regional da Caixa Econômica Federal e obtidas no *site* da COHAB-MG.

Inicialmente, apresentam-se algumas características dos municípios tomados como objeto de estudo. Em seguida, configura-se o contexto de descentralização das políticas públicas pós-1988, que fundamenta as relações entre os níveis governamentais na condução da política habitacional brasileira a partir dos anos 1990. Finalmente, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica, conformando um panorama geral das condições dos municípios diante do processo de municipalização da política habitacional em curso.

DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO INFERIOR A 20.000 HABITANTES EM MINAS GERAIS

A população da pesquisa totalizou 671 unidades locais, ou seja, cerca de 78% dos municípios mineiros, conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número e percentual de municípios de Minas Gerais por categoria populacional (2009)

Categoria Populacional	Número de Municípios	% de Municípios
Até 20.000	671	78,7
20.000 a 50.000	117	13,7
50.000 a 100.000	38	4,5
100.000 a 350.000	21	2,5
Acima de 350.000	6	0,7
Total	853	100

Fonte: tabela elaborada pelos autores, a partir de dados demográficos do IBGE.

De acordo com classificação realizada pelo IBGE, esses municípios estão distribuídos entre 12 mesorregiões geográficas: Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro/Vale do Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata (Figura 1).

Figura 1 – Mesorregiões geográficas de Minas Gerais



Fonte: adaptada pelos autores, a partir de dados do GeoMinas, 2010.

Em geral, o estudo dos municípios brasileiros depara-se com algumas barreiras, devido à escassez de informações quantitativas, à carência de indicadores qualitativos e, ainda, à dificuldade de incorporar as especificidades locais. No caso de Minas Gerais, a grande extensão territorial e a diversidade socioeconômica, geográfica, histórica e cultural do Estado determinam diferenças significativas entre os municípios, em função da sua localização regional, o que torna ainda mais difícil uma caracterização geral dos pequenos municípios. Sabe-se que as regiões Norte, Noroeste, Jequitinhonha e Mucuri apresentam-se como as regiões mais deprimidas do Estado, e seus municípios compõem o quadro dos piores indicadores sociais e econômicos de Minas Gerais. Os municípios com indicadores sociais e grau de urbanização médios estão concentrados nas regiões de Campo das Vertentes, Central Mineira, Vale do Rio Doce e Zona da Mata, embora esta última constitua uma região com fortes desigualdades econômicas e sociais internas, cuja importância econômica no Estado vem apresentando uma trajetória descendente nos últimos anos. Por fim, a presença de aglomerações produtivas nas regiões do Triângulo Mineiro, Oeste, Sul/Sudoeste e Região Metropolitana de Belo Horizonte resulta em municípios com bons indicadores sociais e econômicos, além de relevante grau de urbanização.²

Entretanto, alguns indicadores, como o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podem ser atribuídos à maioria das pequenas unidades locais. Essa característica enfatiza suas carências no que diz respeito à prestação de serviços básicos, como saúde e educação. De acordo com o *ranking* de desenvolvimento humano dos municípios, realizado pelo PNUD no ano 2000, cerca de 88% dos municípios mineiros com população inferior a 20.000 habitantes apresentavam IDH abaixo da média brasileira (0,769). Este percentual é ainda mais significativo na faixa de 2.000 a 10.000 habitantes (Tabela 2).

2 A respeito das regiões do Estado de Minas Gerais, ver: Fontes e Fontes (2005). Mais precisamente sobre a Zona da Mata, ver: Carvalho (2000) e Rocha (2008).

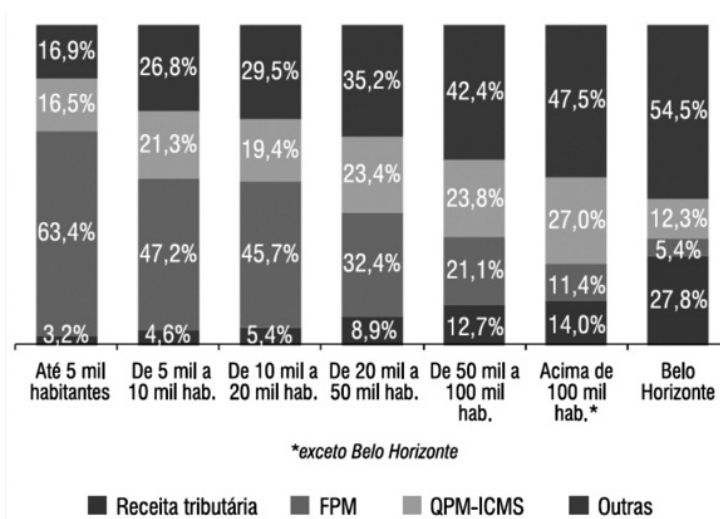
Tabela 2 – Número e percentual de municípios de pequeno porte de Minas Gerais com IDH abaixo da média brasileira (2000)

Categoria Populacional	Total de Municípios	Nº de municípios com IDH abaixo da média brasileira	% de municípios com IDH abaixo da média brasileira
0 a 2.000	17	14	82,4
2.000 a 5.000	208	186	89,4
5.000 a 10.000	264	241	91,3
10.000 a 20.000	182	149	81,9
Total	671	590	87,9

Fonte: tabela elaborada pelos autores, a partir do Censo Demográfico do IBGE e de dados do PNUD.

Outro ponto que merece ser destacado consiste na capacidade financeira dessas unidades locais para enfrentar o processo de descentralização intergovernamental. Nesta categoria municipal, o maior percentual dos recursos origina-se das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A importância do FPM na composição das receitas municipais é inversamente proporcional ao porte demográfico do município, o que é um indicativo das dificuldades financeiras encontradas pelas pequenas unidades locais para implementar um processo de municipalização das políticas públicas sem o apoio de outras esferas governamentais (Figura 2).

Figura 2 – Composição da Receita Municipal por faixa populacional



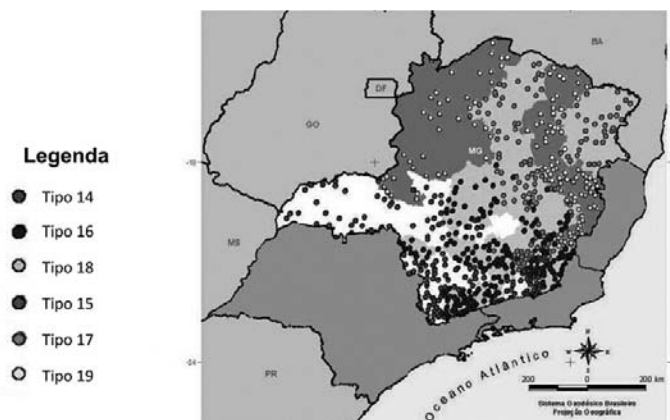
Fonte: Finanças dos Municípios Mineiros, ano 5, 2009, Aequus Consultoria.

Por outro lado, é interessante destacar que os municípios com até 10.000 habitantes vêm apresentando um comportamento positivo da renda média *per capita* em relação às demais categorias populacionais. Dados de 2008 indicam que os municípios mineiros dessa categoria populacional apresentaram renda *per capita* superior à da média do Estado, embora estivessem abaixo da média da Região Sudeste, que foi de R\$ 1.682,70.

O estudo intitulado “Sistema Nacional de Informações das Cidades – Tipologia das Cidades Brasileiras” classifica as cidades brasileiras em 19 tipologias, de acordo com o seu tamanho populacional e sua inserção na rede urbana. De acordo com este estudo, as cidades em municípios com menos de 20.000 habitantes situados fora de aglomerações metropolitanas foram agrupadas em seis tipos, a partir de duas variáveis: a proporção da PEA em atividades primárias, indicando em que medida a cidade é um agrupamento de trabalhadores rurais ou desempenha algumas funções urbanas, e a localização dos municípios em regiões rurais mais ou menos prósperas. Em função dessas duas variáveis, as tipologias propostas são: pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos (Tipo 14); pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos (Tipo 15); pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente (Tipo 16); pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente (Tipo 17); pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica (Tipo 18); pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica (Tipo 19).

Observando-se o mapa do Estado de Minas Gerais (Figura 3), em que aparecem assinaladas as sedes dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes separados por suas respectivas tipologias, é possível constatar a diversidade municipal, uma vez que nele podem ser identificadas todas as tipologias de cidades citadas anteriormente, até mesmo as que são mais representativas de outras regiões do país. Os municípios classificados nas tipologias 14 e 16 localizam-se predominantemente na porção Sul do Estado (mesorregiões Sul/Sudoeste, Oeste, Zona da Mata, Campo das Vertentes, Central Mineira e Triângulo/Vale do Paranaíba). Os municípios das tipologias 17, 18 e 19 localizam-se predominantemente na porção norte do Estado (mesorregiões Norte, Noroeste, Jequitinhonha, Mucuri, Vale do Rio Doce e parte da Zona da Mata).

Figura 3 – Tipologias das cidades mineiras abaixo de 20.000 habitantes



Fonte: Ministério das Cidades. Tipologia das cidades brasileiras.

A Tabela 3 também ilustra essa classificação, na qual desponta o maior percentual de pequenos municípios classificados nos tipos 14, 16 e 18, que correspondem a localidades com relevantes atividades urbanas, embora localizadas em espaços rurais diferenciados economicamente (espaços rurais prósperos, consolidados, mas de frágil dinamismo, ou de pouca densidade econômica).

Tabela 3 – Número e percentual de municípios de Minas Gerais com população inferior a 20.000 habitantes por tipologia³ – 2005

Tipologias	Número de municípios	% de municípios
Tipo 14	144	21,6
Tipo 15	3	1
Tipo 16	214	26,8
Tipo 17	140	22
Tipo 18	64	11,8
Tipo 19	73	8,4
Total	638	100

Fonte: elaborada pelos autores, a partir de dados do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras.

O crescimento da população urbana nos pequenos municípios, em decorrência da migração das áreas rurais, vem sendo observado no Estado desde a década de 1970. Entretanto, este processo de urbanização também tem características peculiares, pois, ao contrário do que ocorreu nas grandes cidades e metrópoles, não vem acompanhado de um processo de industrialização ou de fortalecimento das atividades produtivas, o que se traduz, na maioria das vezes, em uma população urbana sem oportunidades de emprego e em uma estrutura urbana frágil, sem os serviços sociais e equipamentos urbanos adequados.

Além disso, Carvalho (2000) aponta que os pequenos municípios apresentam outras características que os distinguem das demais categorias municipais, tais como: baixo nível de urbanização (não tanto pelo grau, mas pela *característica* da urbanização, que ocorre sem modernização dos processos produtivos); base econômica local, em geral, agrícola ou extrativa; baixa renda da população e baixo nível de alfabetização.⁴

Esses aspectos, por sua vez, interferem no padrão de gestão municipal dos pequenos municípios, cujas características podem ser assim resumidas:

[...] gestão municipal não planejada; falta de racionalidade técnica; falta de racionalidade participativa (sistema centralizado de tomada de decisões); falta de políticas locais de desenvolvimento; carência de instrumentos de caráter institucional, financeiro e técnico-administrativo capazes de acompanhar o seu crescimento; problemas financeiros relacionados à geração de rendas; problemas na gestão dos recursos financeiros; inércia dos governos municipais em buscar soluções alternativas para o desenvolvimento urbano e do município; dificuldade na prestação dos serviços de interesse local; predomínio dos interesses das lideranças políticas locais e inexpressivo poder de reivindicação da população (Carvalho, 2000).

As condições locais de desenvolvimento e o padrão de gestão municipal que caracterizam os pequenos municípios de Minas Gerais constituem sérios obstáculos a uma descentralização municipal que se queira efetiva e benéfica.

³ O estudo utilizado para a elaboração desta tabela foi realizado em 2005, o que explica a diferença no número total de municípios com população inferior a 20.000 habitantes.

⁴ Essas características ocorrem na maioria das vezes, embora ocorram situações isoladas de municípios que apresentam dinâmica econômica distinta, em decorrência de fatores produtivos e locais específicos.

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A DESCENTRALIZAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS E A MUNICIPALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros, independente de seu tamanho, função ou posição hierárquica na rede de cidades. O novo texto constitucional redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis governamentais, e adotou a descentralização como um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas (Carvalho, 2000).

A descentralização das políticas públicas pressupõe a transferência de autoridade no planejamento e na tomada de decisões. No caso do setor público, há um repasse do poder decisório do nível nacional (federal) aos níveis subnacionais – estadual, municipal. Neste sentido, a municipalização das políticas públicas, expressa no texto constitucional pela transferência para o nível municipal da responsabilidade pela prestação de serviços de interesse local e pela execução de políticas sociais como saúde, educação, saneamento básico, entre outras, é uma das principais estratégias institucionalizadas a partir de 1988 para efetivar o processo de descentralização intergovernamental (Carvalho, 2000).

Como estratégia de descentralização, a municipalização deve ser abordada sob três pontos de vista: o das competências, o da descentralização fiscal e o das condições técnicas e institucionais das prefeituras. Além disso, a municipalização deve ser enfocada como parte da reforma do Estado, abrangendo outros temas, como a revisão do papel do Estado, o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, a modernização da Administração Pública e a criação de bases institucionais que viabilizem a participação da sociedade na formulação de políticas públicas, no controle de sua execução, na avaliação de seus resultados e na apuração das responsabilidades dos agentes públicos.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais, o processo de descentralização implica a redefinição das competências das três esferas de governo, atribuindo-se à União as funções de coordenação e estabelecimento de normas gerais, e aos Estados e Municípios a coordenação dos programas e sua execução, inclusive com a gestão financeira dos serviços de interesse local e regional. Entretanto, no contexto brasileiro de descentralização político-administrativa, a municipalização deve representar também a efetiva mobilização dos agentes do poder local – governo, comunidade e empreendedores privados – para atuarem no sentido de efetivar a oferta do serviço, garantindo o controle social sobre sua prestação e o interesse público, cabendo ao governo municipal liderar esta mobilização. Além disso, o fato de se municipalizar uma política não deve significar o afastamento dos governos federal e estaduais. Ao contrário, “é necessário que se estabeleçam relações de cooperação com o município, ajudando-o a superar dificuldades técnicas, gerenciais e financeiras” (Netto, 1993).

Em síntese, a municipalização de serviços públicos hoje, no Brasil, vem se dando segundo um formato único e setorializado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios e na institucionalização da participação popular na gestão municipal através da criação de conselhos municipais. Este “modelo” de descentralização/municipalização/participação tem dado origem a uma nova forma de proposição, elaboração e execução de políticas públicas, o que, por sua vez, exige que os municípios adotem uma nova lógica organizacional, baseada no planejamento de suas

ações e na organização institucional das prefeituras para a descentralização, sob o risco de responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, não usufruir de seus benefícios (Carvalho, 2000).

A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

No Brasil, durante muito tempo, o modelo de políticas públicas urbanas caracterizou-se por uma forte intervenção do poder público e pela centralização da gestão – desde o Estado Novo (1937-45), consolidando-se no Regime Militar (1964-85). Neste modelo, a ação do Banco Nacional da Habitação (BNH) pode ser considerada, do ponto de vista quantitativo, a mais importante intervenção governamental sobre as cidades brasileiras. O BNH centralizava praticamente todos os recursos disponíveis para o investimento em habitação e grande parte dos destinados ao saneamento. Representou um modelo de política habitacional baseado no financiamento à produção e no equilíbrio financeiro do sistema, produzindo moradias cada vez menores e mais precárias (Bonduki, 1997).

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e a adoção de um modelo descentralizador de políticas públicas, atribuiu-se aos Estados e Municípios a gestão de programas sociais, dentre eles os de habitação.⁵ Ambos passaram a dividir com a União a responsabilidade pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, fosse por iniciativa própria, fosse por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo. Bonduki (1997) ressalta este aspecto ao pontuar dentro do novo modelo de gestão municipal (que ele denomina “ambiental-participativo”) iniciativas como: inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade, parceria entre poder público e organizações não governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, busca de barateamento da produção habitacional e reconhecimento da cidade real. A gestão municipal teria, ainda, “a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência” (Ministério das Cidades, 2004).

No período compreendido entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades, a ausência de uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades deixou o setor habitacional à deriva, passando por vários ministérios e secretarias sem que se conseguisse definir um padrão de política pública a ser implementado (Ministério das Cidades, 2004).

Em 1994 foram lançados os programas *Habitar Brasil* e *Morar Município*, este último voltado para municípios de pequeno porte. Os recursos eram oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, e as mudanças institucionais que se sucederam nos anos seguintes levaram à redução dos quadros técnicos e à perda de capacidade de formulação de políticas por parte do governo federal. Se, por um lado, esta situação gerou uma forte restrição ao acesso a recursos financiados pelo Estado, por outro, levou muitos Estados e Municípios a empreenderem iniciativas de ações locais baseadas em modelos alternativos, destacando-se, entre eles, os projetos de regularização fundiária e urbanização de favelas e loteamentos periféricos.

O período de dismantelamento das instâncias institucionais e de indefinição das políticas habitacionais só voltou a se alterar a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando a provisão habitacional voltou a ser “planejada” e a afirmar-se como

⁵ Artigo 23 da Constituição Federal de 1988: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

interesse de diversos setores, como o poder público municipal, o setor privado e a própria sociedade civil, através dos mutirões, dos movimentos de moradia, ONGs etc. Segundo Cardoso (2006),

Esse universo incluiu programas ou experiências “alternativas” (assim consideradas a partir de seu potencial de inovação) no campo da provisão de oportunidades habitacionais – construção ou reforma de unidades, provisão de lotes urbanizados, fornecimento de materiais de construção – ou em outras esferas de atuação habitacional – urbanização de assentamentos, regularização fundiária ou, ainda, utilização de instrumentos normativos visando a facilitar o acesso a terra.

Objetivou-se descentralizar a destinação de verbas federais e permitir a atuação da iniciativa privada na prestação de serviços, assim como introduzir linhas de crédito que seriam concedidas diretamente ao beneficiário. Dentre as novas atribuições dos governos estaduais estava a possibilidade de movimentar com maior autonomia as parcelas que lhes cabiam do FGTS. Entretanto, as facilidades ao nível municipal e estadual foram reduzidas, em função do endurecimento das exigências para o financiamento feitas em âmbito federal (Arretche, 2002). Tais financiamentos consistiam no Programa Pró-Moradia, semelhante ao modelo instituído anos antes pelo BNH, destinado à população com renda até 3 salários mínimos, e no Programa Carta de Crédito, voltado à população com renda até 12 salários mínimos, com o financiamento concedido diretamente ao mutuário final. Ambos os programas foram criados no primeiro ano do governo FHC. Os recursos do FGTS foram concedidos, em sua grande maioria, ao Programa Carta de Crédito, nas modalidades individual e associativa.

Esta gestão seletiva do financiamento contava com o apoio dos potenciais beneficiários dessa política habitacional. De acordo com Arretche (2002), “o desfinanciamento das empresas públicas fez parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano”.

A reconstrução da política habitacional a partir do final dos anos 1990 pode ser vista como um somatório de avanços institucionais. Em 2003, já no governo do Presidente Lula, começam a ser implementadas mudanças no quadro geral que caracterizava a situação institucional da política habitacional no Brasil. Cria-se o Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política de Habitação, ampliando-se os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental, e adequando-se os programas existentes às características do déficit habitacional e de infraestrutura urbana, que é maior junto à população de baixa renda.

Nesse período são criados programas e ações no âmbito federal implantados em parceria com os municípios, como o Programa da Habitação de Interesse Social (HIS), o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esses programas habitacionais são geridos pelo Ministério das Cidades e financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), abrangendo as seguintes ações: construção de habitações; aquisição de habitação nova; aquisição de habitação usada; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria da unidade habitacional; aquisição de material de construção; aquisição de lotes urbanizados; produção de lotes urbanizados; requalificação de imóveis urbanos; urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. Além

dos programas de natureza permanente, entrou em operação em 13 de abril de 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cuja meta inicial consistia na construção de 1 milhão de habitações, priorizando, mediante subsídio, o atendimento a famílias com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e os avanços empreendidos na política habitacional brasileira – como a aprovação da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) – e com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, a política habitacional passa a ocupar um lugar de destaque na agenda nacional.

A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Os tópicos seguintes contêm um panorama geral do processo de municipalização da política habitacional nos municípios adotados como objeto de estudo.

Dentre os principais problemas apontados pelos municípios da pesquisa despontam a falta de moradias na área urbana – déficit quantitativo –, a precariedade do padrão de construção das moradias e da infraestrutura na área urbana – déficit qualitativo – e a falta de títulos de propriedade dos imóveis. Estas características são comuns a todas as mesorregiões, embora sobressaiam naquelas onde se situam os municípios com piores indicadores econômicos e sociais.

CONDIÇÕES DA DEMANDA POR MORADIA

Em relação ao levantamento da demanda habitacional, verificou-se que grande parte dos municípios não possui cadastro, e alguns o apresentam parcialmente preenchido ou desatualizado. Embora a maioria dos informantes dos municípios afirme possuir levantamento desta demanda, a responsabilidade pela organização desses dados fica a cargo de funcionários ligados principalmente aos setores de Assistência Social e de Obras Públicas, ou ligados diretamente ao Prefeito, como o chefe de gabinete ou funcionário de sua confiança. A falta de dados cadastrais e de transparência do processo de seleção das famílias a serem beneficiadas pelos programas habitacionais ou por outras ações da Prefeitura, a cargo de funcionários da confiança do prefeito, sem critérios pré-estabelecidos e sem um processo participativo, dá margem ao clientelismo político.

Por outro lado, um aspecto positivo a ser observado refere-se ao fato de 69,8% dos municípios que possuem levantamento da demanda habitacional investirem na construção de unidades habitacionais. Tal ocorrência demonstra que a maioria dos municípios tem procurado solucionar a demanda por habitação, trabalhando com a perspectiva de diminuição do déficit habitacional local.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DAS PREFEITURAS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Quanto à responsabilidade pelas questões concernentes à habitação, em todas as mesorregiões há predominância dos setores de Assistência Social e de Obras. Com exceção do município de Pedra Dourada, em que se indica a existência de um Setor de Habitação de

Interesse Social, em todos os demais municípios da amostra não há um órgão (secretaria, departamento ou setor) responsável especificamente pela política habitacional.

Assim, as ações dessa área são desempenhadas por funcionários de órgãos que tratam especialmente da assistência social e de obras e infraestrutura, além de outros setores, como administração e engenharia. Isto evidencia que a provisão de habitação ainda é tida, pelas instâncias municipais, como uma medida de caráter assistencialista, em vez de ser concebida como parte da política pública municipal, assim como é feito em outras áreas, como as de Educação e Saúde, por exemplo.

A maioria dos municípios (119, ou seja, 85%) não possui profissionais contratados para atuar especificamente na área de habitação. Os poucos municípios que se apresentam relativamente bem estruturados para a municipalização da política habitacional estão localizados, sobretudo, nas regiões mais desenvolvidas do Estado e com melhores condições econômicas e sociais (Sul/Sudoeste de Minas e Metropolitana de Belo Horizonte).

Essa situação permite configurar, qualitativamente, o quadro de escassez de recursos humanos especializados nas prefeituras dos municípios da amostra. Mesmo nas mesorregiões onde se constata a maior frequência de profissionais contratados para operar exclusivamente na área de habitação, o montante é muito pequeno, o que evidencia a precariedade da estrutura institucional.

Com a falta de recursos humanos e de setores especializados para a gestão da política habitacional, impera um padrão de gestão não planejada, que centraliza a tomada de decisões na figura do prefeito ou em pessoas que ocupam cargos de sua confiança, dificultando, inclusive, a participação da população.

INSTRUMENTAL JURÍDICO-INSTITUCIONAL DISPONÍVEL NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Enquanto 43,6% dos municípios dispõem de Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social (CGHIS), este percentual é bem inferior quando se trata da existência de Plano Municipal de Habitação (PMH) e de Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social (FGHIS). Dos 61 municípios em que consta a criação do CGHIS, apenas 7 possuem os três instrumentos referidos acima; 40 possuem CGHIS e FGHIS; 5 têm CGHIS e PMH e em 9 municípios foi criado apenas o CGHIS. Em 12 questionários indicou-se a existência de PMH e/ou de FGHIS sem a correspondente criação do Conselho, demonstrando a fragilidade e, até mesmo, a incoerência das estruturas municipais, uma vez que o CGHIS é a base institucional para se elaborar o PMH e para receber os recursos do FGHIS, assim como é pré-requisito para obtenção de financiamento junto a alguns programas estaduais e federais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa Lares-Habitação Popular, da COHAB-MG. Porém, seria necessário realizar uma pesquisa de campo para caracterizar o grau de implementação destes instrumentos, isto é, se estão em funcionamento.⁶

POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES IMPLEMENTADOS PELAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS PARA ATENDER AS DEMANDAS POR HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

As principais ações apontadas pelos municípios pesquisados para a implementação da política habitacional correspondem a iniciativas isoladas na área de habitação, existência do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e elaboração de projetos na área de habitação. Cerca de 20% dos municípios da amostra afirmaram possuir política

⁶ Outras pesquisas dos autores têm se dedicado a estudos de casos, com maior aprofundamento qualitativo.

habitacional (na maioria das vezes, referindo-se às linhas de financiamento contratadas pelo município), e 45% apresentam diagnósticos das condições habitacionais.

PERFIL DOS PROGRAMAS, PROJETOS OU AÇÕES IMPLEMENTADOS

Em relação aos programas, projetos e ações relacionados com a política habitacional, implementados pelas prefeituras municipais no período 2004-2009, sobressaem a doação de materiais de construção e a implantação de infraestrutura em bairros residenciais, como redes de água, esgoto, luz elétrica, drenagem e pavimentação, visando atender à população de baixa renda (Tabela 4).

Tabela 4 – Programas, projetos e ações implementados pelos municípios com população inferior a 20.000 habitantes – Resultados da amostra 2004-2009⁷

Programas, Projetos e Ações	Número de municípios	Percentual em relação ao total de municípios respondentes
Construção de Unidade Habitacional	86	61,4
Oferta de Lotes	50	35,7
Implantação de Infraestrutura	98	70
Assessoria Técnica	52	37,1
Doação de Materiais	105	75
Outras ações	19	13,6
Total de municípios da amostra	140	100

7 O item “outras ações” compreende: reforma de moradias, pagamentos de aluguel, nivelamento de terreno e contenção de encostas, oferta de mão de obra para construção de unidades, construção de módulos sanitários, regularização fundiária, eletrificação rural, repasse de recursos para ONG municipal que atua na área de habitação.

Fonte: elaborada pelos autores.

Observa-se, novamente, o caráter assistencialista das políticas habitacionais adotadas pelos governos municipais, em que a ocorrência de doação de materiais de construção repete-se com maior frequência que a assessoria realizada por técnicos da Prefeitura Municipal na construção de moradias e, até mesmo, que a própria construção de unidades habitacionais.

Para a realização das ações citadas na Tabela 5, 52,1% dos municípios que responderam aos questionários afirmaram dispor de alguma linha de financiamento do governo federal ou estadual, enquanto o restante alega utilização de recursos próprios. Dentre os que dispõem de linhas de financiamento, sobressaem os da mesorregião Sul/Sudoeste de Minas. A partir da obtenção dessas informações, verificaram-se dois fatos que se revelam de grande importância para o traçado do panorama da política habitacional dos pequenos municípios do estado de Minas Gerais. O primeiro refere-se às ações realizadas pelas administrações municipais que declaram o uso de recursos próprios para executá-las. A predominância da doação de materiais de construção evidencia a atitude assistencialista do poder público municipal, que atua prioritariamente “prestando favor” às famílias de baixa renda, em detrimento da elaboração de políticas efetivas para enfrentar o problema habitacional no âmbito local. O segundo fato aborda os municípios que dispõem de alguma linha de financiamento para implementar os mencionados programas, projetos e ações. Como observado anteriormente, embora a maioria dos municípios que responderam

aos questionários esteja presente nesta categoria, observou-se que muitos deles utilizam financiamentos para a realização de medidas relacionadas à implantação de infraestrutura, sendo a provisão de habitação ainda pouco frequente. Cabe ressaltar que esta situação repete-se em todo o Estado de Minas Gerais.

Observou-se também que apenas 39 dos 73 municípios que possuem alguma linha de financiamento, ou seja, 53,4% têm levantamento da demanda habitacional, e esta situação pode contribuir para o menor número de aquisições de financiamentos, visando suprir os déficits habitacionais municipais.

Com relação aos financiamentos obtidos junto ao governo estadual através da COHAB-MG (Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais), apresentam-se o Programa Lares – Habitação Popular (PLHP) e o Programa Minas Solidária. Quanto às linhas de financiamento obtidas junto à Caixa Econômica Federal, estão presentes várias modalidades, dentre elas, o Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e várias ações para apoio à produção de unidades habitacionais, melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, apoio à elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social, entre outras.

Os dados apresentados até aqui referem-se àqueles obtidos a partir dos questionários. Entretanto, foi possível complementá-los a partir de informações oficiais disponibilizadas pela gerência regional da Caixa Econômica Federal. De acordo com essas informações, apenas 25% dos 671 municípios que compreendem o recorte desta pesquisa apresentam contratações de programas habitacionais disponibilizados pelo governo federal e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, sejam eles de natureza eventual ou permanente. Estes municípios totalizam 240 unidades, no entanto, constata-se que 102 destes apresentam mais de uma contratação.

Conforme se observa na Tabela 5, os programas habitacionais que apresentam o maior número de contratações são: Carta de Crédito Individual, Habitação de Interesse Social (HIS) e Carta de Crédito Associativo Entidades, correspondendo a aproximadamente 34%, 31% e 16%, respectivamente. É importante ressaltar que o Programa Carta de Crédito Individual visa conceder financiamentos a pessoas físicas, porém, conforme orientações do Ministério das Cidades, é desejável que haja a participação do poder público nos casos de operações coletivas. Em relação aos demais programas contratados, verifica-se que o número de contratações é muito pouco significativo, variando entre 0,25% e 6%.

Tabela 5 – Número de contratações das linhas de financiamento federal por municípios com população inferior a 20.000 habitantes em Minas Gerais (2004-2009)

Programa e Ações Habitacionais	Número de contratações
Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda	3
Carta de Crédito Associativo Entidades	65
Carta de Crédito Associativo COHAB	27
Carta de Crédito Individual	139
Habitação de Interesse Social – HIS	127
Resp. Desastres	8
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	9
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH	24
Programa Minha Casa, Minha Vida	1
PRO-MUN-PEQ POR	1
Programa de Arrendamento Residencial	1
Total	405

Fonte: elaborada pelos autores, a partir de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

No que se refere aos tipos de ações implementadas através dos programas listados, verifica-se que a construção de unidades habitacionais compreende a ação predominante, configurando 76% do total, seguida pela reforma de unidades habitacionais (13%). Também se destaca o número de contratações de reformas, o que é uma característica dos pequenos municípios (Tabela 6).

Tabela 6 – Tipos de ações implementadas pelos municípios com população inferior a 20.000 habitantes em Minas Gerais (2004-2009)

Tipo de ação implementada	Número de contratações
Construção de Unidades Habitacionais	306
Elaboração de Plano Municipal de Habitação	23
Assistência Técnica	20
Construção e Reforma de Unidades Habitacionais	2
Reformas de Unidades Habitacionais	54
Total	405

Fonte: elaborada pelos autores, a partir de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

Em relação ao ano de contratação dos programas e ações habitacionais, constata-se que o número de contratações foi crescente no período 2005-2008, e que em 2008 houve o maior número de contratações, sendo equivalente a 26% do total (Tabela 7). É possível inferir que esse fato decorre de questões políticas, pois o impacto no número de programas e ações contratados deriva, sobretudo, de emendas parlamentares.

Tabela 7 – Número de contratações de programas e ações habitacionais do Governo Federal pelos municípios com população inferior a 20.000 habitantes por ano em Minas Gerais (2004-2009)

Ano de contratação	Número de contratações
2004	53
2005	45
2006	71
2007	90
2008	105
2009	41
Total	405

Fonte: elaborada pelos autores, a partir de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

Quando confrontadas as informações obtidas nos questionários com aquelas disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, novamente constatam-se algumas contradições. Acredita-se que estas divergências ocorram devido à aquisição recente de algumas linhas de financiamento, que estariam, ainda, em fase de contratação. Ainda referente às informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, cabe destacar a pouca expressividade atingida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de pequeno porte demográfico do Estado de Minas Gerais, responsável pela construção de apenas 487 moradias, até o momento.

Em se tratando dos demais programas adotados pelos municípios, não se contabilizou o número de unidades habitacionais construídas devido à inexistência de informações completas. No entanto, analisando os dados existentes, verifica-se que, na maioria dos municípios, o número de moradias contratadas por financiamento encontra-se abaixo de 50, sendo poucas as ocorrências de municípios que constroem entre 50 e 100 unidades habitacionais e acima de 100 unidades.

Quanto aos investimentos realizados pela Caixa Econômica Federal nos programas referentes à habitação, os valores concentram-se entre R\$ 100.000,00 e R\$ 500.000,00, havendo empreendimentos com valores abaixo e acima dos limites citados, porém, em menor proporção. Cabe ressaltar que os financiamentos que possuem valor de investimento acima de R\$ 1.000.000,00 ocorrem com pouca frequência.

Quanto à origem dos recursos, tem-se que os principais são depósitos do FGTS e do OGU. Os financiamentos com recursos do OGU incluem as seguintes modalidades: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, que inclui o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda, responsável pelo Programa Habitação de Interesse Social; Programa Habitar Brasil; e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). Já o FGTS é utilizado como recurso nos programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Programa de Apoio à Produção de Habitações e Programa de Atendimento Habitacional Através do Setor Público (Pró-Moradia). Há ainda, embora com menor expressividade, a presença de recursos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – responsável pela implantação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – e do Programa Nacional de Habitação Rural.

Ainda referente à análise dos dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, constatou-se a utilização dos financiamentos para elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social em 21 municípios. A elaboração desses planos constitui linhas de ação do Programa Habitação de Interesse Social, que conta com recursos do OGU.

CONCLUSÕES

Neste artigo, apresentou-se um quadro geral do desempenho dos pequenos municípios de Minas Gerais na condução do processo de municipalização da política habitacional.

Mesmo assumindo proporções muito menores, os problemas habitacionais apontados pelos pequenos municípios da amostra assemelham-se àqueles encontrados nos grandes centros urbanos, como precariedade e falta de moradias na área urbana, falta de titularidade dos imóveis, falta ou inadequação da infraestrutura urbana. Entretanto, quando se trata da estrutura institucional e administrativa, a situação de precariedade e inadequação é evidente. Assim, foram identificados aspectos já apontados por Carvalho (2000) como característicos da gestão municipal nos pequenos municípios, tais como a centralização do processo de tomada de decisões, decorrente da inexistência de políticas locais de habitação e de um efetivo processo participativo, e a carência de recursos técnicos necessários à condução das ações na área de habitação.

Com relação à existência de órgãos e/ou departamentos, concluiu-se que a falta de um setor específico para tratar da política habitacional é o quadro presente em todos os municípios. Na maioria, os setores ou secretarias de Obras Públicas e Assistência Social são os responsáveis pela contratação de financiamentos, pela gestão e acompanhamento da implantação de programas habitacionais e por outras ações empreendidas nesta área. Da mesma forma, faltam profissionais habilitados para atuar especificamente na área de habitação, quase sempre conduzida por assistentes sociais, engenheiros de obras, chefes de gabinete ou outros funcionários de confiança do prefeito. Esta situação coloca em evidência o caráter assistencialista das políticas habitacionais adotadas pelos pequenos municípios, além do risco de clientelismo político, facilitado pelas relações de proximidade entre o chefe do Executivo e os funcionários responsáveis pela condução das ações na área de habitação.

A ausência de recursos humanos capacitados é um dos principais fatores responsáveis pela dificuldade institucional das prefeituras para o enfrentamento adequado das exigências decorrentes da municipalização da política habitacional. Apesar disso, verificou-se que os pequenos municípios têm concorrido a linhas de financiamento junto ao governo federal ou estadual para construção de novas moradias e implantação de infraestrutura urbana. No tocante aos programas de infraestrutura, este é um resultado positivo, uma vez que o conceito de habitação extrapola a simples construção de moradias, incluindo a noção de habitabilidade, que abrange dotar as moradias de infraestrutura urbana, contribuindo para o bom funcionamento da cidade e para a integração dos seus moradores, de modo que possam exercer sua cidadania plenamente.

Apesar de ocorrer em menor proporção do que os financiamentos para infraestrutura, cerca de metade dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes dispõe de alguma linha de financiamento do governo federal ou estadual para construção ou reforma de moradias. Na maioria das vezes, o número de moradias contratadas em cada financiamento é muito pequeno, e raramente excede mais de 100 unidades. Da mesma

Aline Werneck Barbosa de Carvalho é professora associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa; engenheira arquiteta; mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU – Universidade de São Paulo. E-mail: abarbosa@ufv.br

Ana Carla de Almeida Fagundes é aluna do Curso de Arquitetura e Urbanismo; bolsista PIBIC-CNPq. E-mail: ana.fagundes@ufv.br

Riane Ricceli do Carmo é estudante do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa; bolsista PROBIC-FAPEMIG. E-mail: rianericceli@yahoo.com.br

Geraldo Browne Ribeiro Filho é professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa; engenheiro civil; mestre em Urbanismo pelo PROURB; doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: gbrowne@ufv.br

Artigo recebido em outubro de 2010 e aprovado para publicação em fevereiro de 2011.

maneira, são baixos os valores dos financiamentos contratados. Porém, a iniciativa de contratação de linhas de financiamento habitacional pelos governos municipais é um primeiro indicativo de mudança de postura das administrações dos pequenos municípios, historicamente dependentes unicamente das transferências de recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Municípios.

Por fim, os pequenos municípios têm empreendido esforços para a criação de instrumentos de gestão da política habitacional, como o Plano Municipal de Habitação, o Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e o Fundo de Habitação de Interesse Social, embora se questione o grau de implementação desses instrumentos.

Em atendimento ao modelo descentralizador proposto pelo governo federal, a municipalização da política habitacional nos pequenos municípios começa a se estruturar lentamente, assim como ocorreu em outras áreas (Saúde, Educação e Assistência Social). Embora ainda muito incipientes, essas ações representam os primeiros passos no sentido da institucionalização da política habitacional nessa categoria de municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em 04/03/2009.
- BRANCO, M. L. C. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. *Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.
- BONDUKI, N. G. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. *A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Relatório Final – Parte I (FINEP), Rio de Janeiro, s.d.
- CARVALHO, A. W. B. *A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.
- COHAB, Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.cohab.mg.gov.br/>>. Acesso em: 05/04/2010.
- Finanças dos Municípios Mineiros. Aequus Consultoria, 2009.
- FONTES, R.; FONTES, M. (Eds.) *Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais*. Viçosa, MG: Editora Folha de Viçosa, 2005.
- Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*, 2004.
- ROCHA, C. H. B. *Zona da Mata mineira: pioneirismo, atualidade e potencial para investimento*. Juiz de Fora: do autor, 2008.
- Ministério das Cidades. *Tipologia das cidades brasileiras*. Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais/FASE/PPGEO-UFPE (CD-Rom).
- URUSHIBATA, C. E.; CARVALHO, A. W. B.; ALMEIDA, A. B. *A descentralização da política habitacional e o papel do município na provisão de moradias para a população de baixa renda: estudo comparativo de três programas habitacionais em Minas Gerais* (Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica) – DAU/UFV, Viçosa, 2008.

A B S T R A C T *This paper presents an overview of the decentralization of housing policy in municipalities with less than 20,000 inhabitants in the Brazilian state of Minas Gerais after 2004, when the National Housing Policy was approved. It attempts to discuss the particularities of these municipalities compared to the reality of other municipalities. The methodology involved bibliographic and documentary research and field survey through questionnaires to the staff responsible for the municipal action in the housing sector. It concludes that the municipalization of housing policy in the small municipalities of Minas Gerais is taking shape in a slow process of adaptation to the current Brazilian model of decentralization and participation.*

K E Y W O R D S *Decentralization; public management; small municipalities; housing policy; social housing.*