

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

André Ricardo Arão Salvadeo

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A GESTÃO
LOCAL NA IMPLANTAÇÃO DAS “HABITAÇÕES DE
INTERESSE SOCIAL”**

**São Carlos
2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

André Ricardo Arão Salvadeo

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: A GESTÃO
LOCAL NA IMPLANTAÇÃO DAS “HABITAÇÕES DE
INTERESSE SOCIAL”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade de São Carlos (UFSCar), na linha de pesquisa Estado e Políticas Públicas, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina

**São Carlos
2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S182p Salvadeo, André Ricardo Arão
Programa Minha Casa Minha Vida : a gestão local
na implantação das "habitações de interesse social" /
André Ricardo Arão Salvadeo. -- São Carlos : UFSCar,
2015.
133 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de
São Carlos, 2015.

1. Habitação de interesse social. 2. Planejamento
urbano. 3. Políticas públicas. 4. Trabalho social. I.
Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas
Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato André Ricardo Arão Salvadeo, realizada em 30/09/2015:

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP

Profa. Dra. Lúcia Zanin Shimbo
USP

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por dar-me força e motivação todos os dias.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Wagner Molina, pela paciência e perseverança em orientar-me, pelos dias de dedicação e comprometimento para que este trabalho torna-se realidade e pelas atitudes demonstradas que vão além da simples troca de conhecimento professor-aluno.

Aos meus pais, Vantemir (Tute) e Dirce (em memória), por me ensinarem o real sentido da vida e mostrar-me os caminhos da Educação. Não seria nada sem eles.

À minha querida esposa, Elinei (Eli), pelos momentos de lazer proporcionados, pela paciência, pelos quitutes, por me motivar nos momentos de angústia e desânimo. Por tudo que tem me demonstrado nesses oito anos de convivência, pelo amor, companheirismo, amizade e dedicação. Também não seria nada sem ela.

À minha irmã, Vanessa, pelos momentos de descontração e pelos exemplos de superação e persistência.

A toda minha família, em especial, a minha sogra (Marines), pela ótima receptividade em todos os momentos e, principalmente, pela hospitalidade nas breves passagens das idas à cidade de São Carlos. E a minha tia Sonia, por me ajudar com o contato dos entrevistados.

Aos colegas do curso de Mestrado do PPGGOSP, em especial aos amigos Leonardo, Claudemir Junior, Rodrigo Marchesin, Elton e Elivan.

Aos colegas e amigos da Caixa Econômica Federal, que me proporcionaram a possibilidade de estar presente nas aulas presenciais e pelas ajudas diárias no desenvolvimento deste trabalho.

Aos colaboradores do Agente Financeiro pesquisado e aos representantes do Poder Executivo e Legislativo local, pela disposição em responder ao questionário formulado.

Por fim, aos membros da banca de qualificação, Profa. Dra. Lucia Shimbo e Profa. Dra. Ana Claudia Capella, pelas observações de melhorias deste trabalho e pelas propostas de direcionamento da pesquisa.

“Cada dia que amanhece assemelha-se a uma página em branco, na qual gravamos os nossos pensamentos, ações e atitudes. Na essência, cada dia é a preparação de nosso próprio amanhã.”
Francisco Cândido Xavier (Chico Xavier)

RESUMO

Após uma breve exposição acerca dos marcos históricos da habitação no Brasil, este estudo discute os problemas envolvendo a concepção e implantação do PMCMV, desde o início de sua implementação, ainda em 2009. Na ocasião, conforme defendido por alguns autores, diante da crise mundial que se alastrava, optou-se por lançar o programa antes do seu completo aprimoramento, o que pode explicar, em parte, algumas de suas lacunas, sobretudo as que se relacionam com aspectos de sua gestão local, no âmbito dos municípios. A partir de uma apresentação geral sobre o funcionamento do processo de gestão (ou execução) local do PMCMV, o foco se concentra na faixa I do Programa. A partir disso, uma questão é levantada: de que maneira os atores locais se organizaram e colocaram em prática a execução daquilo que fora desenhado em âmbito Federal? Com o objetivo de responder essa pergunta utilizou-se a metodologia de estudo de caso, adotando como ferramenta de coleta entrevistas qualitativas com a utilização de roteiro semi-estruturado. Foram definidos como amostra do estudo os empreendimentos localizados no município de Bauru, interior do Estado de São Paulo, limitando as entrevistas aos representantes do Poder Executivo e Legislativo local e funcionários ligados a um dos Agentes Financeiros responsáveis pelo financiamento do PMCMV.

Palavras Chave: Habitação de Interesse Social; Planejamento Urbano; Políticas Públicas; Trabalho Social.

ABSTRACT

After a brief presentation about landmarks of housing in Brazil, this paper discusses the problems involving the design and implantation of *PMCMV* since the beginning of its implementation in 2009. At that time, in face of global crisis which was ranging, it was decided to launch the program before its complete enhancement, which may explain, in part, some of its shortcomings, particularly those which relate to aspects of their local management, in the context of municipalities. From a general presentation on the local management process operation (or implementation) of *PMCMV*, the focus is on the Gross Income I of the Program. From this, a question is raised: how were local actors organized and how did they put into practice the implementation of what had been designed at the Federal level? Aiming to answer this question, a case-study methodology was used, adopting as data collection exploratory interviews. The enterprises located in Bauru, in the Midwest of the state of Sao Paulo, were defined as samples of this study, limiting the interviews of representatives of the Executive and Legislative Power and employees connected to one of the Financial Authorities responsible for financing the *PMCMV*.

Key Words: Social Interest Housing; Urban Planning; Public Policies; Social Work.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Desenho institucional do SFH | 22 |
| Quadro 2 - Sistema Nacional de Habitação | 32 |
| Quadro 3 - Faixas Salariais e Valores Pertinentes ao PMCMV I | 38 |
| Quadro 4 - Quantidade de Moradias por Faixas de Renda PMCMV II | 41 |
| Quadro 5 - Faixas Salariais e Valores Pertinentes ao PMCMV II | 42 |
| Quadro 6 - Modalidades de Contratação – Faixa I PMCMV | 74 |
| | |
| Figura 1 - Relação entre os atores – PMCMV | 37 |
| Figura 2 - Mapa de Bauru/SP com a distribuição das ZEIS | 91 |
| Figura 3 - Distribuição dos Empreendimentos Faixa I em Bauru/SP – PMCMV | 92 |
| Figura 4 - Fluxograma Contratação/Seleção – FAIXA I – PMCMV | 102 |
| | |
| Gráfico 1 - Evolução das Contratações Realizadas pelo SFH (em Unidades) | 44 |
| Gráfico 2 - O Programa em números: metas | 48 |
| | |
| Tabela 1 - Inadimplência do Setor Habitacional – SBPE | 25 |
| Tabela 2 - Déficit habitacional entre os anos 2009-2012 | 45 |
| Tabela 3 - Composição do déficit por faixa de renda 2009-2012 | 45 |
| Tabela 4 - Empreendimentos com recursos do FAR – Município de Bauru/SP | 76 |
| Tabela 5 - Construtoras – Município de Bauru/SP – Recursos do FAR | 77 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO E APRESENTAÇÃO..... | 18 |
| 1.1 - Fatos históricos da Habitação no Brasil..... | 20 |
| 1.2 - O programa Minha Casa Minha Vida I e suas Características Fundamentais | 33 |
| 1.2.1 - As Regras e Especificações do PMCMV I..... | 37 |
| 1.3 - O programa Minha Casa Minha Vida II e suas Características Fundamentais..... | 39 |
| 1.3.1 - As Regras e Especificações do PMCMVII | 41 |
| 1.4 - Metas e Resultados Preliminares do PMCMV | 43 |
| 1.5 - As “Habitações de Interesse Social” (“HIS”) no PMCMV | 48 |
| CAPÍTULO 2 – DISCUSÕES ACERCA DA CRESCENTE PROVISÃO DE HABITAÇÕES NO BRASIL..... | 52 |
| 2.1 - Inadimplência | 54 |
| 2.2 - Surgimento da Valorização, do “BOOM” Imobiliário e do enriquecimento das construtoras | 56 |
| 2.3 - Falta de transparência | 60 |
| 2.4 - A fiscalização da qualidade dos empreendimentos | 61 |
| 2.5 - O estudo da viabilidade de implantação do empreendimento | 64 |
| 2.6 - A localização do empreendimento | 65 |
| 2.6.1 - A adequação ao Plano Diretor do município | 68 |
| 2.6.2 - Sobre a infraestrutura Básica..... | 70 |
| CAPÍTULO 3 – PROCESSO DE GESTÃO LOCAL NA PRODUÇÃO DAS “HIS” NO PMCMV | 73 |
| 3.1 - Recebimento do Programa MCMV: primeiras necessidades e desafios..... | 79 |
| 3.2 - Cadastro e seleção da demanda: as características das famílias atendidas..... | 85 |
| 3.3 - Escolha da Localização dos Empreendimentos destinados à HIS | 89 |
| 3.4 - Infraestrutura básica no entorno dos empreendimentos, incluindo a ampliação ou construção de novos aparelhos públicos..... | 93 |

| | |
|--|------------|
| 3.5 - Processo de Escolha (Seleção) das Construtoras..... | 96 |
| 3.6 - Ações relacionadas à qualidade das edificações e fiscalização pós entrega | 103 |
| 3.7 - Acompanhamento Social e Gestão Condominial | 107 |
| 3.8 – Avaliação do PMCMV, faixa I, e propostas de melhorias | 112 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 117 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA..... | 121 |
| | |
| ANEXO A - QUESTIONÁRIO PODER LEGISLATIVO | 127 |
| ANEXO B - QUESTIONÁRIO PODER EXECUTIVO | 129 |
| ANEXO C - QUESTIONÁRIO AGENTE FINANCEIRO..... | 131 |
| ANEXO D - FORMULÁRIO PARA COLETA DE DADOS “IN LOCO” DOS EMPREENDIMENTOS PMCMV, FAIXA I..... | 133 |

INTRODUÇÃO

Na última década, o setor da construção civil, especialmente aquele ligado a habitação urbana, demonstrou um grande avanço, digno daqueles países considerados desenvolvidos. Considera-se que isso é fruto, principalmente, da reviravolta política ocorrida no Executivo Federal em 2003, que possibilitou, entre outras ações, implementar políticas públicas que, até então, permaneciam adormecidas há anos.

Numerosos textos oficiais do Governo - dentre os quais aqueles referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - destacam objetivos audaciosos em relação à questão social brasileira, como por exemplo: diminuir a disparidade existente na distribuição de renda no Brasil; propiciar maior segurança as famílias, através da formulação de políticas públicas voltadas a habitação e infraestrutura urbana; e possibilitar um bem-estar social a todos os cidadãos brasileiros.

Por esse motivo, as políticas públicas formuladas e implantadas após 2003 tinham como principal objetivo melhorar o desenvolvimento social do País, incluindo-se nessa intenção a ampliação do acesso da população à habitação, especialmente aquelas voltadas às famílias de menor renda, intituladas de Interesse Social (SILVA e SILVA, 2012).

Nesse sentido, o setor da habitação pode ser considerado, nesse período, um propulsor do desenvolvimento ou em outros casos, como alguns autores preferem um dos pilares do crescimento econômico, sobretudo a partir de 2009. Utilizou-se o termo crescimento, uma vez que, para o Estado brasileiro atingir o desenvolvimento econômico, àquele proposto por Sen (2000), o Brasil deveria, além disso, executar mudanças em outros setores sociais, não menos importantes que a habitação, mas tão necessário quanto, como é o caso da saúde e da educação.

Para melhor entendimento dessa relação e com o objetivo de distinguir os conceitos de crescimento e desenvolvimento, apresentar-se-á uma pequena citação de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2007) que traduz de forma simples e objetiva a grande diferença existente entre esses dois termos:

[...] crescimento econômico, é a ampliação quantitativa da produção, ou seja, de bens que atendam às necessidades humanas. [...] desenvolvimento é um conceito mais amplo, que inclusive engloba o de crescimento econômico. [...] A ideia de desenvolvimento econômico está associado às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país. (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JR, 2007, p. 80-81).

Ratificando esse entendimento, observa-se que o pleno desenvolvimento de um Estado requer outras condicionantes, conforme se pode apurar através das palavras de D'Amico (2011):

[...] pobreza, fome, precariedade dos serviços de saúde, de saneamento básico, ou ainda falta de água tratada, de educação funcional, de emprego remunerado, de segurança econômica e social, e a não existência de liberdade política ou a impossibilidade de manifestação dos direitos civis básicos, como ocorre numa sociedade autoritária, são vistos como formas de privação de liberdades dos indivíduos, afetando sua capacidade humana de desenvolvimento. [...] aquelas características que permitem às pessoas terem uma boa qualidade de vida, ver suas crenças respeitadas. (D'AMICO, 2011, p. 36-37).

O aumento do poder de consumo da população, através de manobras econômicas do Governo, resulta em um maior número de pessoas aptas a obterem crédito junto aos agentes financeiros, estimulando o crescimento da economia. Por outro lado, caso esse crescimento não possua sustentação suficiente, o endividamento da população aumenta consideravelmente, acarretando, entre outras coisas, o atraso no pagamento das dívidas – a temida inadimplência - passível, inclusive, à ocorrência de um colapso imobiliário semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos da América (EUA), em 2008.

Essa situação foi fator determinante para a deflagração da crise econômica mundial de 2008, que teve como origem a ideologia da casa própria, ou como prefere Arantes e Fix (2009, p. 6), “*homeownership society*”¹ norte-americana (ARANTES e FIX, 2009).

Muito se discute que a promulgação da atual política habitacional brasileira teve como influência direta a repercussão da crise originada em 2008. Argumentam alguns estudiosos que, para conter o avanço da crise mundial, principalmente, entre os países desenvolvidos, o Governo Federal brasileiro antecipou o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no ano de 2009.

Esses estudiosos defendem que o lançamento do Programa de forma repentina e com o desenho sem o devido aprimoramento, fez surgir outros problemas, muitos deles originados por falta de planejamento do poder público. Os efeitos negativos podem ser presenciados, tanto no desenho do Programa, balizado pelo Executivo Federal, quanto na execução da demanda, de responsabilidade do Poder Público local.

Entretanto, esse posicionamento não é unânime entre os estudiosos do tema. Alguns defendem que o Governo Federal já demonstrava, através de suas ações, a intenção de promover no país uma nova política pública habitacional². Além disso, nos dois anos que sucederam o lançamento do Programa, já existia um diálogo entre a base do Governo Federal e os empresários da construção civil para a formulação e implantação desta nova política.

Diante da complexidade do PMCMV, o objeto de estudo deste trabalho limitar-se-á as responsabilidades atribuídas aos Municípios na execução do Programa. Serão investigadas as atuações dos atores na implantação dos empreendimentos vinculados ao PMCMV, especificamente aqueles destinados à Habitação de Interesse Social (HIS), e que são financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

¹ O termo *homeownership society* foi utilizado por Arantes & Fix (2009) para justificar a mobilização do sistema de crédito de segunda linha e do estímulo ao endividamento das famílias nos EUA, incentivados pelo governo Bush, antes da grande crise de 2008.

² A principal justificativa para essa observação é o PlanHab (Plano Nacional de Habitação de Interesse Social), que já vinha sendo discutido e desenhado desde 2007, mas que não estava completamente desenvolvido.

Para tanto, a metodologia utilizada inicialmente relaciona-se ao estudo dos principais referenciais teóricos sobre o tema políticas públicas habitacionais. Destaca-se o trabalho de Maricato (2013), que permite um olhar generalizado sobre os aspectos necessários no desenrolar de uma política habitacional consistente, e os estudos de Shimbo (2013a; 2013b), que fornece uma análise crítica e aprofundada sobre o tema, principalmente em relação ao caráter econômico-financeiro da habitação. Outros autores como Bonduki (2009), Arantes e Fix (2009), Hirata (2009) e Cardoso, Aragão e Araújo (2011) também serão de suma importância no aprofundamento desse tema, tendo em vista que seus estudos sobre o PMCMV foram publicados logo após a promulgação do Programa.

Dando continuidade a primeira parte do trabalho, foi utilizada, ainda, toda a legislação que permeia o PMCMV. Essa abordagem se mostra inevitável, haja vista as características do Programa e, principalmente, por tratar-se de uma política pública, promulgada através de Lei Federal.

Em um segundo momento, utilizou-se duas metodologias distintas: a primeira consiste em uma coleta de dados, *in loco*, das características dos empreendimentos produzidos no município de Bauru/SP na faixa I do PMCMV, financiados com recursos do FAR; a segunda metodologia refere-se a um estudo de caso desenvolvido também no Município de Bauru, interior do Estado de São Paulo, utilizando-se como ferramenta de coleta entrevistas qualitativas semi-estruturada, aplicadas junto aos representantes do Poder Executivo e Legislativo local, bem como aos funcionários de um dos Agentes Financeiros responsáveis pelo financiamento do PMCMV.

Ambas as metodologias têm como principal objetivo responder a seguinte questão: “De que maneira os atores locais se organizaram e conseguiram implementar as diretrizes estabelecidas no Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente na produção das moradias destinadas às famílias de menor renda (“HIS”)?”

Para a produção do estudo de caso foi necessária a confecção de um roteiro semi-estruturado, que contempla os principais problemas identificados no levantamento bibliográfico inicial, acerca do PMCMV, dando maior ênfase as questões inerentes à execução local do Programa. Tendo como base esse roteiro, foram realizadas entrevistas qualitativas com os principais agentes envolvidos na implementação do PMCMV no município de Bauru/SP, permitindo um olhar generalizado dos problemas e das prováveis soluções.

A combinação da revisão bibliográfica com o estudo de caso servirá de base para a proposição de intervenções e melhorias, tanto no desenho do Programa como no seu processo de implantação. Ouvir aqueles que tratam diariamente das questões relacionadas ao PMCMV e estão empiricamente empenhados em melhorar a vida da população, auxiliará na prospecção de novas teorias e debates. Olhar o passado, como forma de aprendizado, trará conclusões e processos inovadores na implantação de novos programas e projetos. Ademais, com o intuito de facilitar a leitura deste trabalho, apresentar-se-á, na seqüência, o conteúdo abordado em cada capítulo.

Os capítulos 1 e 2 abordam, exclusivamente, o referencial teórico sobre o tema habitação. O capítulo 1 trará uma recuperação histórica da questão habitacional no Brasil, e tem como objetivo vislumbrar as políticas públicas ou programas habitacionais semelhantes ao PMCMV e que, de alguma forma, tenha conseguido, ou não, mudar a situação habitacional no Brasil. A retrospectiva dos fatos que marcaram o setor habitacional ao longo dos anos terá seu desfecho com a promulgação do PMCMV, em 2009.

Ainda no capítulo 1 serão apresentadas as principais características, regras e estatísticas do PMCMV. Neste momento será necessário diferenciar as etapas do PMCMV, tendo em vista as alterações promovidas na passagem da primeira (2009-2011) para a segunda etapa (2012-2014).

Dando continuidade ao levantamento bibliográfico, o capítulo 2 apresentará as discussões acerca dos problemas decorrentes da crescente provisão da habitação no Brasil, fruto, principalmente, do lançamento do PMCMV. Alguns aspectos são evidenciados em vários estudos, como é o caso da baixa qualidade dos empreendimentos, da péssima localização dos conjuntos habitacionais e da falta de fiscalização das moradias pós-entrega. Todos esses aspectos interferem na vida das famílias que foram beneficiadas pelo Programa, sobretudo em relação às questões sociais intrínsecas ao Programa.

Os problemas evidenciados no capítulo 2 possuem origem diversificada. Por isso, é necessário deixar claro que o objetivo dessa seção não está no fato de apontar os culpados pelos problemas. Neste capítulo pretende-se, única e exclusivamente, apresentar as discussões acerca do tema, proporcionando ao leitor a visão de que no transcorrer das políticas públicas (concepção e implantação) ocorrem fissuras ³, e destas surgem questões a serem investigadas.

No capítulo 3 serão apresentados os resultados do estudo de caso e da coleta de dados, *in loco*. Todas as entrevistas realizadas, sejam com os representantes do Poder Executivo e Legislativo local, sejam com os colaboradores do Agente Financeiro, serão exibidas nesta seção. O foco deste capítulo é demonstrar e responder a pergunta central da investigação: “De que maneira os atores locais se organizaram e conseguiram implementar as diretrizes estabelecidas no Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente na produção das moradias destinadas às famílias de menor renda (“HIS”)?”

³ Essas fissuras estão associadas a qualquer disfunção observada entre aquilo que fora desenhado, em termos de política pública, daquilo que fora integralmente implementado. Pode-se citar como exemplo: as disfunções apresentadas no desenho da Política Pública, algo impossível de ser implementado ou com duplo sentido de interpretação; e, as adaptações, muitas vezes necessárias, as especificidades locais, ou seja, algo que fora previsto, porém localmente se mostra ineficaz.

CAPÍTULO 1 – BREVE HISTÓRICO E APRESENTAÇÃO

A discussão sobre a habitação no Brasil tem adquirido uma importância singular, tanto em termos econômicos, como também por seu conteúdo social. Esse caráter sócio-econômico, caracterizado por D'Amico (2011), representa o principal objetivo das políticas públicas instituídas, principalmente, pelo Governo Federal.

No caso das políticas públicas habitacionais o conteúdo social é observado quando se pretende diminuir o déficit por moradia, especialmente, por meio da concessão de subsídios às famílias que dele necessitam. Presume-se, ainda, que o atendimento ao coletivo é realizado, indiretamente, quando, por meio dessas políticas públicas, condiciona-se a execução de aparelhos públicos capazes de satisfazerem as necessidades dos habitantes de determinada região, que foram beneficiados pela produção das moradias⁴.

Porém, como já destacado, ao instituir políticas públicas direcionadas à habitação, o Governo – principalmente o federal – pretendem, entre outros aspectos, impulsionar a economia de seu território, através da geração de empregos, por exemplo, com o consecutivo aumento da renda da população, impulsionando o consumo. Ou ainda, estimulando o mercado da construção civil através da concessão de créditos às empresas que atuam no setor, proporcionando maior oferta de unidades habitacionais e conseqüente disponibilidade de recursos para aquisição da casa própria pela população⁵.

Nos vários momentos em que se vivenciam política pública habitacional no Brasil, percebe-se um ligeiro aquecimento da economia em um curto espaço de tempo, o que pode ser caracterizado, entre outros fatores, pela grande oferta de empregos, ou pelo

⁴ Essa situação é observada nos dias atuais através do PMCMV, faixa I, que são destinadas as famílias de baixa renda, que percebem renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00.

⁵ Os trabalhos de Shimbo (2013a; 2013b), explicam com maior grau de detalhes essa relação entre setor imobiliário, construção civil e Estado.

consequente aumento da renda, ou mesmo pela disponibilidade de recursos através da concessão de crédito, subsídios etc. (D'AMICO, 2011; SHIMBO, 2013a).

Esse cenário econômico pode ser considerado promissor, porém, deve-se ter cuidado ao analisá-lo, pois em muitos casos esse crescimento oculta a principal finalidade dos programas habitacionais: promover a Habitação de Interesse Social. Nesse sentido, o objetivo social da política pública habitacional é colocado de lado, prejudicando o atendimento das necessidades básicas da população, e pior, acarretando outros malefícios, como a inflação dos preços dos imóveis (D'AMICO, 2011), ou fazendo com que as grandes construtoras direcionem sua atenção à habitação de mercado⁶, aumentando o déficit existente nas habitações de interesse social (HIS).

Dado sua relevância, esse tema tem atraído vários estudiosos e acadêmicos na busca por respostas às demandas e problemas que afloram, diante do conflito de poder existente entre as esferas pública e privada, atinente a habitação. São os casos de Shimbo (2013a; 2013b) e Castro e Shimbo (2010), que realizam um importante debate relacionando a política pública habitacional, o mercado da habitação, o setor da construção civil e a habitação de interesse social.

Além disso, considerando o atual cenário dos programas habitacionais no Brasil, buscam-se referenciais teóricos anteriores ao lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de explorar as situações apresentadas neste momento, porém que possuem heranças históricas. Para ilustrar esse período, a obra de Maricato (2013)⁷ mostra-se muito relevante, pois consegue antever alguns problemas, antes mesmo da concepção do Programa.

⁶ Vários autores tratam a “habitação de mercado” (ou “seguimento econômico” da habitação) como aquelas moradias destinadas à população que possuem renda entre três e dez salários mínimos.

⁷ O livro “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana” foi escrito por Ermínia Maricato e lançado em 2001. Entretanto, utilizou-se para o desenvolvimento deste trabalho a 6ª Edição do exemplar, com lançamento em 2013.

Todavia, dar-se-á maior ênfase ao atual momento em que vive o setor habitacional do país. Nesse sentido, o PMCMV representa algo de inovador para toda a população brasileira, principalmente para a população mais jovem, nascida após os anos 80, que não presenciaram fatos e projetos concretos relacionados à habitação.

A partir desse cenário, nos próximos tópicos do capítulo 1, apresentar-se-á uma perspectiva histórica dos principais programas habitacionais instituídos no Brasil no século XX, concentrando o debate naquilo que Bonduki (2009) classifica como atual “pacote” habitacional brasileiro, introduzido com a promulgação do PMCMV.

1.1 – Fatos históricos da Habitação no Brasil

A insuficiência de moradias, bem como a falta de programas e políticas públicas voltadas ao setor habitacional no Brasil, possuem raízes anteriores ao século XX. Essa disfunção é herdada dos vários séculos em que o Brasil esteve subordinado ao império Português, intitulado como período colonial, e mais tarde, com as práticas estabelecidas e conservadas durante a Primeira República brasileira (1889-1930). Em relação a esse último período, as práticas a que se refere são o coronelismo e a política do favor, aplicadas sem qualquer pudor pelos “donos do poder” daqueles tempos (MARICATO, 2003).

Destaca-se, ainda, que a partir da segunda metade do século XX a escassez de moradias foi agravada, em grande parte, pela migração das famílias que saíram do campo (áreas rurais) para as cidades (áreas urbanas), em busca de melhores condições de vida e fascinados pela industrialização que emergia no país. Esse acontecimento provocou um desequilíbrio na oferta de moradias, que só fez aumentar o déficit de habitação existente no Brasil (MARICATO, 2003).

Essa migração “campo-cidade” é muito bem apresentada por Maricato (2013). Seu levantamento apontou que o Brasil possuía, em 1940, cerca de 26% da população nas áreas urbanas das cidades, o que representava, naquela época, por volta de 18 milhões de pessoas. Passados sessenta anos, o percentual de habitantes na área urbana mais que triplica, atingindo 81% da população brasileira, um aumento expressivo, ainda mais se considerarmos que, em números absolutos, a população brasileira ultrapassou a quantia de 138 milhões de habitantes no ano 2000.

Esses fatos contribuíram para que a falta de moradia se proliferasse e atingisse, no ano 2000, um déficit habitacional de 7,2 milhões de unidades, sendo que mais de 75% desse número representavam moradias urbanas. Outro dado alarmante é a representatividade do déficit habitacional urbano entre as famílias de menor renda, concentrando nesses grupos cerca de 88% de todo déficit habitacional existente no Brasil, algo em torno de 6 milhões de moradias (D’AMICO, 2011).

Esses números não são ainda piores se observarmos as políticas públicas instituídas a partir da década de 60, com a finalidade de combater a falta de moradias que se alastrava rapidamente no Brasil: a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

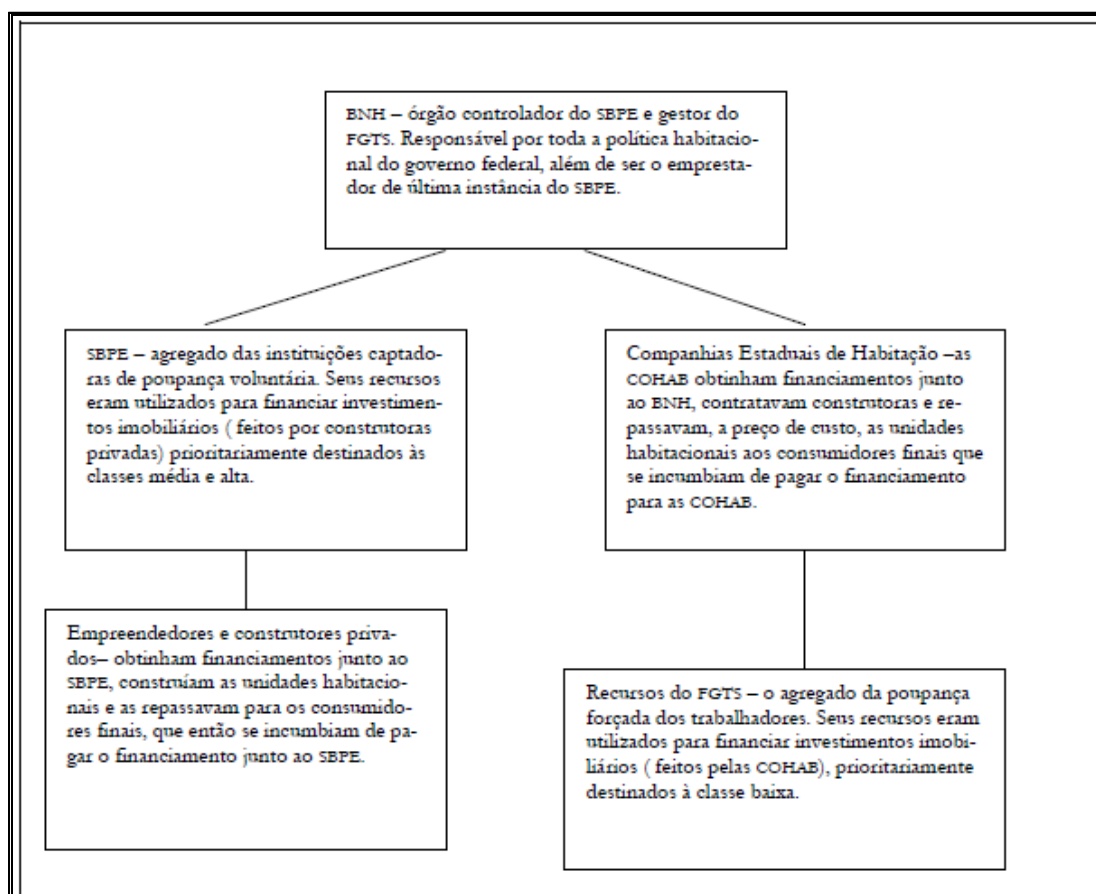
Cabe destacar, ainda, que ambas as entidades foram concebidas após o golpe militar de 1964, e que, no período entre 1964 até meados dos anos 80, o investimento e a disponibilidade de recursos financeiros para o setor da construção civil, especialmente à habitação urbana, atingiram níveis nunca vistos no país (MARICATO, 2013). Para se ter uma ideia, entre 1964 e 1998, foram construídas mais de seis milhões de moradias no Brasil, algo inédito até então (SANTOS, 1999).

Os principais mecanismos utilizados para o financiamento habitacional nessa época, com a criação do SFH, era o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1966⁸, ambos geridos e controlados pelo BNH (SANTOS, 1999; AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

O quadro 1 ilustra a composição do SFH, no início de suas atividades:

Quadro 1 - Desenho institucional do SFH



Fonte: Santos (1999, p. 12)

A partir dessa nova política, as construções de moradias se multiplicaram, atendendo os anseios do mercado imobiliário e da construção civil. Arretche (1990) é enfática ao declarar que nesse período “constituiu-se no Brasil um dinâmico mercado de acesso à casa

⁸ O FGTS foi concebido através da Lei 5.107/66, com dois propósitos distintos: formar um pecúlio para os trabalhadores, garantindo-lhes um montante financeiro com o passar dos anos, e garantindo-lhes uma indenização caso fossem demitidos sem justa causa; e para financiar as políticas públicas, instituídas pelo Estado, concernente à Habitação (BRASIL, 1966).

própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional” (ARRETCHE, 1990, p.23).

A autora ainda argumenta que a partir dessa reviravolta ocorrida nos anos 60, constituíram-se dois subsetores distintos acerca do mercado habitacional. O primeiro, direcionado aos setores de renda média alta era operado pelo setor privado, como agentes financeiros, promotores e construtoras. O segundo, destinado às famílias de menor renda, era executado pelo Estado através de agentes, criados especificamente para este fim, ou associações com empresas privadas de construção (ARRETCHE, 1990).

Todavia, considerando a falta de planejamento dos entes públicos responsáveis pela gestão das políticas públicas habitacionais, houve um estímulo para se construir cada vez mais casas, deixando à mercê os fatores relacionados à questão fundiária. Com isso, os problemas se iniciam, ocasionando uma disparidade entre os investimentos destinados as áreas habitacionais de Interesse Social e as áreas destinadas à habitação de mercado, com maior intensidade de investimento nestas últimas (MARICATO, 2013).

Rolnik e Nakano (2009) contribuem com as evidências apontadas anteriormente, e ainda destacam que, entre 1964 e 1986 - período das políticas públicas sob gestão do BNH – as habitações destinadas às famílias de menor renda representavam apenas 33% do total de moradias produzidas, ou seja, beneficiou-se a classe mais abastada em detrimento daqueles que mais necessitavam de moradias.

Entre meados da década de 70 e início dos anos 80, a maioria dos conjuntos habitacionais destinados à Habitação de Interesse Social foram construídos nas periferias das grandes cidades, em áreas que, até então, eram utilizadas para fins rurais. Esse deslocamento, em grande parte, fruto da especulação fundiária e do aumento nos preços das terras, fez com que a população menos favorecida, aquela intitulada de menor renda, fosse segregada das

áreas centrais dos municípios e dos principais serviços e aparelhos públicos (MARICATO, 2013).

Maricato (2013) é enfática ao definir os motivos da falta de democratização da habitação. Ela sugere que a especulação foi fator decisivo para segregação social acerca da moradia, alegando que:

A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que busca moradia nas cidades o mercado não se abriu. (MARICATO, 2013, p. 21).

Em decorrência desse despreparo, após o ótimo período de crescimento ocorrido no setor habitacional após 1964, o sistema começa a definhar. A derrocada inicia-se no final dos anos 70, e perdura até meados dos anos 80, com gradativa queda na disponibilidade dos financiamentos para o setor habitacional (GONÇALVES, 1997; AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Gonçalves (1997) associa o fracasso da política habitacional instituída nos anos 60, em grande parte, à recessão brasileira dos anos 70, originada pela crise do petróleo e que acarretou no aumento da dívida externa do Brasil, permitindo o aumento das taxas inflacionárias a patamares altíssimos. Outra situação apresentada por Costa (2014), refere-se ao crescimento da população brasileira superior ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Por esse ângulo, o PIB per capita – razão entre o PIB e a população brasileira – retraiu consideravelmente, acarretando no aumento da pobreza no país, fomentando a inadimplência (COSTA, 2014).

O colapso do SFH pode, ainda, estar associado à inadimplência ocorrida, principalmente, no início dos anos 80, em decorrência do aumento dos níveis de desemprego

no Brasil. A tabela 1 representa o aumento, ano a ano, da inadimplência dos financiamentos habitacionais com recursos do SBPE ⁹:

Tabela 1 - Inadimplência do Setor Habitacional – SBPE

| <i>Anos</i> | <i>Até 3 prestações em atraso %</i> | <i>Mais de 3 prestações em atraso %</i> | <i>Total %</i> |
|-------------|-------------------------------------|---|----------------|
| 1980 | 21,8 | 4,3 | 26,1 |
| 1981 | 24,1 | 3,7 | 27,8 |
| 1982 | 28,7 | 4,8 | 33,5 |
| 1983 | 34,1 | 12,3 | 46,4 |
| 1984 | 31,5 | 23,1 | 54,6 |
| 1985 | 28,3 | 25,3 | 53,6 |

Fonte: Adaptado, Gonçalves (1997, p. 53).

Os dados ilustrados acima expõem as dificuldades em manter um sistema diante do inadimplemento dos mutuários que só aumentava. É notável o percentual de contratos inadimplentes em 1985, onde, mais da metade dos contratos encontravam-se em atraso ¹⁰ (GONÇALVES, 1997).

O somatório de circunstâncias adversas, atribuídas à questão habitacional, culminou na extinção do BNH em 1986. Foi após esse período, conforme destaca D’Amico (2011), que “o Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiu a função de orientar, disciplinar e controlar os agentes participantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)” (D’AMICO, 2011, p.44).

Além disso, tendo como fato consumado a extinção do BNH, em 1986, ocorre à incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal (CEF), que assumiu todas suas obrigações e direitos, conforme o artigo 1º do Decreto Lei 2.291 (BRASIL, 1986), tornando-

⁹ Não foram encontrados dados sobre a inadimplência dos financiamentos habitacionais custeados com recursos do FGTS.

¹⁰ Gonçalves (1997) esclarece que eram considerados inadimplentes naquela época somente os empréstimos que apresentassem mais de 3 parcelas em atraso. Entretanto, para fins didáticos, demonstramos a tabela incluindo também os financiamentos com três parcelas em atraso.

se esta responsável pela administração dos financiamentos já constituídos e pela continuidade e administração das políticas públicas que viriam a ser instituídas.

Na seqüência desses acontecimentos e considerando a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, ocorre o que Maricato (2013, p.93) batiza de “A maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80, no que se refere à política urbana”. A autora refere-se à inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal (CF) de 1988, que trata e disciplina, única e exclusivamente, a política urbana brasileira (BRASIL, 1988).

Entretanto, mesmo com todas as movimentações ocorridas na segunda metade dos anos 80, o Brasil permaneceu quase duas décadas sem o estabelecimento de uma Política Habitacional consistente.

A partir de 1990, diante da mudança no modelo de gestão governamental, principalmente na esfera Federal, as políticas urbanas têm que adequar-se ao cenário apresentado. Conforme relatado por Castro e Shimbo (2010), a partir desse período, “a provisão pública de moradias cedia espaço à produção privada, exigindo sua reestruturação” (CASTRO e SHIMBO, 2010, p.55).

Além disso, outros aspectos culminaram na mudança de estratégia acerca da produção habitacional no Brasil nesse período. Entre outros fatores, pode-se citar os casos: da grande instabilidade econômica, que marcou a década de 80; da dependência de recursos públicos para o financiamento habitacional; e, especialmente, da inflação nos preços do solo e da produção das moradias (CASTRO e SHIMBO, 2010).

O efeito dessa nova política fez com que alternativas de produção surgissem. É o caso do autofinanciamento:

O autofinanciamento consistiu na antecipação dos recursos do usuário à produção, dispensando o concurso da intermediação financeira. Assim, adotamos essa denominação para os processos em que os usuários antecipam seu capital-dinheiro para produção da moradia. Esses planos combinavam valores de entrada reduzidos e

um financiamento independente do Sistema Financeiro da Habitação. (CASTRO e SHIMBO, 2010, p. 56).

Além disso, merecem destaques outros programas habitacionais instituídos a partir de 1995, que atenderam, mesmo que de forma acanhada, a população brasileira nesse período pós-inflação. A maior parte deles compunha o arcabouço do novo SFH, que sofreu várias reformulações a partir de 1995, culminando em seu “saneamento/flexibilização” (SANTOS, 1999, p. 26).

Cabe salientar, ainda, que a instituição desses novos programas habitacionais foi fruto, principalmente, da descentralização política defendida e executada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), especialmente aquelas relacionadas à questão social. A intenção era dar maior autonomia ao poder público local (Estados e Municípios) na gestão dessas políticas (ARRETCHE, 2002).

Diante disso, conforme destaca Santos (1999) e Gonçalves (1997), para o atendimento das famílias com menor renda (até três salários mínimos) foram instituídos os programas Pró-Moradia e Habitar – Brasil, diferenciando-se, apenas, quanto às fontes de recursos utilizados para a produção das moradias. Enquanto o primeiro utiliza-se de recursos provenientes do FGTS, o segundo é financiado por recursos não onerosos, provenientes do Orçamento Geral da União (OGU).

Por sua vez, o programa Pró-Moradia, por utilizar recursos do FGTS, possui critérios e exigências mais rígidas, principalmente quanto à avaliação financeira e de crédito do ente público. Nesse programa o ente se compromete a pagar o financiamento ora concedido, devido às características do FGTS, que não possui estrutura para suportar o todo o investimento realizado ¹¹ (SANTOS, 1999; GONÇALVES, 1997).

¹¹ Conforme aponta Santos (1999, p. 25) o FGTS “têm necessariamente de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento”.

Santos (1999) e Gonçalves (1997) ainda apontam à criação do programa Carta de Crédito – FGTS (individual e associativo), destinado as famílias com renda mensal de até doze salários mínimos. Durante o período analisado, entre 1995 e 1998, o programa financiou cerca de US\$ 5 bilhões, beneficiando cerca de 270 mil famílias (SANTOS, 1999).

O fato do programa Carta de Crédito – FGTS ser considerado um avanço para aquele período, em termos de política pública habitacional, refere-se principalmente pelo:

[...] crédito direto ao consumidor, segundo esse raciocínio, garantiria maior liberdade de escolha para o cidadão, que poderia optar por uma série de alternativas que vão desde a compra de imóveis prontos novos ou usados (no modelo anterior o financiamento era concedido apenas para a compra de imóveis novos) até a compra de terrenos ou de materiais de construção. (SANTOS, 1999, p. 27).

Além disso, outras características tornam o programa Carta de Crédito – FGTS uma ótima ferramenta para fomentar o financiamento e aquisição das moradias nesse período. Destaca-se: sua demanda espontânea, tendo em vista que quem busca o financiamento é a própria população; flexibilização dos procedimentos quanto à comprovação de renda, principalmente pela captação da renda informal das famílias; e pelos juros cobrados, sendo mais baixos que as taxas praticadas pelo mercado (SANTOS, 1999).

Ainda convém lembrar outro fato muito importante ocorrido nessa época, à criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) através da Lei Federal nº. 9.514, de 20 de Novembro de 1997. A promulgação desse Sistema trouxe novas formas de financiamentos diferentes daquelas que integravam o SFH. Em linhas gerais os recursos do SFI eram pautados no “mercado secundário de títulos lastreados por empréstimo hipotecários ¹²” (GONÇALVES, 1997, p. 65).

Todavia, essa nova gestão, apresentada ao país a partir de 1994 até o início dos anos 2000, não conseguiu implantar uma política urbana consistente e que pode atacar o

¹² Para um estudo mais aprofundado das características do SFI, sugere-se o trabalho de Gonçalves (1997, p. 65-69) e Santos (1999, p. 26).

déficit habitacional satisfatoriamente. Nas palavras de Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 1), nesse período, “[...] as políticas governamentais voltadas para o enfrentamento da problemática habitacional têm apresentado elevado grau de descontinuidade, alternando programas baseados na iniciativa dos governos locais, do setor empresarial ou do setor cooperativado”.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011), complementam:

[...] paralelamente às ações de corte municipalista, em alguns momentos as políticas federais enfatizaram as associações ou cooperativas [...] ou o setor privado [...]. Entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 2).

No entendimento de Souza (2006), o problema habitacional no Brasil pode ser caracterizado pela dificuldade em que alguns grupos (população que necessita de moradia) têm em possuir uma moradia digna. Dentre os quatro grupos citados¹³, destacam-se aqueles que “estão “abaixo da linha de financiamento” [...] e, por conseguinte, não têm acesso ao crédito por meio de financiamento convencionais; dependem de subsídios do poder público.” (SOUZA, 2006, p. 13).

Diante disso e beneficiados pelo estabelecimento de uma nova política econômica desde 1994, que, entre vários outros benefícios, conseguiu estabilizar a inflação, a partir dos anos 2000, o país voltaria a obter crescimento econômico significativo e com isso a população voltaria a possuir um aumento gradativo de seu poder de consumo (CASTRO e SHIMBO, 2010).

Uma alternativa começou a ser desenhada com a criação do Projeto Moradia, formulada pelo então presidente do Instituto Cidadania, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), no ano 2000. De acordo do Costa (2014), segundo este projeto:

¹³ Para os demais grupos citados acessar o trabalho de Souza (2006).

[...] era preciso desenvolver ações no campo da habitação que produzisse uma residência digna, ou seja, uma moradia localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população. Além disso, seria preciso desenvolver programas geradores de trabalho e renda. (COSTA, 2014, p. 2).

A proposta do Projeto Moradia era estruturada em três principais questões: a fundiária, a de financiamento e a institucional. No escopo do Projeto eram previstos a criação do Ministério da Cidade, do Conselho das Cidades, do Estatuto das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação (COSTA, 2014).

Aquela que possuía maior prioridade nas diretrizes do Projeto Moradia, e que primeiro tornou-se realidade, fora a promulgação do Estatuto das Cidades, em 2001, através da Lei Federal nº. 10.257 de 2001. Tal Estatuto disciplinava, entre outros aspectos, a questão fundiária, possibilitando a regulação do território e a construção de uma “ordem urbanística incluyente” (COSTA, 2014, p.3).

Posteriormente, o primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), favorecido pela estabilização da economia nos mandatos de seu antecessor, foi marcado, inicialmente, pela manutenção das políticas pulverizadas de acesso à habitação. Foram mantidos, também, os créditos diretos ao mercado privado (construtoras) na produção da moradia, com uma única diferença, ampliaram-se os investimentos com utilização dos recursos advindos do FGTS (SOARES et al., 2013).

Além disso, foi prevista “a criação de mecanismos tanto de proteção aos financiamentos habitacionais como de captação de recursos, entre os quais, aqueles disponíveis no mercado de capitais” (SHIMBO, 2013a, p. 7). Nesse momento, a relação entre a política pública habitacional e os entes privados se redesenhou, principalmente com a maior disponibilidade do capital advindo das grandes empresas construtoras, juntamente ao aumento dos recursos provenientes dos principais fundos do SFH, dentre eles, o FGTS e o SBPE (SHIMBO, 2013a).

Ademais, em 2003, em seu primeiro ano de mandato, Lula instituiu o Ministério das Cidades, algo que já havia sido previsto junto ao Projeto Moradia e fora apontado como um passo fundamental para o fortalecimento de uma nova política pública habitacional (COSTA, 2014; CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO et al., 2011).

Sua criação, além de vários outros aspectos, acarretou na ampliação da participação dos municípios no processo de produção habitacional e, logo em seu primeiro ano, elegeu o Conselho das Cidades, sendo considerado “a principal instância de discussão das questões relativas às cidades brasileiras” (COSTA, 2014, p.2). Como bem salientam Cardoso, Aragão e Araújo (2011):

Para que os Estados e Municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 2).

Consequentemente, no ano de 2004, é instituída a nova Política Nacional de Habitação (PNH) brasileira, com vistas à “garantir condições legais e institucionais para acesso à moradia” (SILVA e SILVA, 2012, p. 3). Essa nova política procurava coerência “com a Constituição Federal e com o Estatuto das Cidades” (COSTA, 2014, p. 3).

Foi através dessa política, e suas previsões, que se começou a desenhar, por exemplo, um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (SILVA e SILVA, 2012). Conforme destacam Cardoso, Aragão e Araújo (2011), um dos princípios que sustentou esse novo SNHIS tem relação à criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Cabe salientar, ainda, que esse Fundo foi concebido através de um projeto de lei de iniciativa popular¹⁴ que, “sob a liderança do movimento de moradia,

¹⁴ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foram criados através do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Brasil. Esse projeto foi sancionado pelo Presidente Lula em 16 de junho de 2005.

permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para Estados e Municípios, sendo estes os principais executores das políticas” (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 2).

Cabe destacar, ainda, que um dos instrumentos que permitiram a criação do SNHIS, bem como do FNHIS, através da Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, foi o Estatuto das Cidades, de acordo com que fora retratado por Rolnik e Nakano (2009). O Estatuto das Cidades, conforme sintetizado anteriormente, estabelece princípios e diretrizes que contribui diretamente na instituição de uma nova política habitacional.

Conforme ressalta Costa (2014), a estrutura da nova PNH era fracionada em dois subsistemas, com destinação a classes de rendas distintas. Essa averiguação pode ser observada no quadro 2:

Quadro 2 - Sistema Nacional de Habitação

| POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO | |
|---|---------------------------------------|
| Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) | Sistema Nacional de Mercado |
| Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) | Sistema Financeiro de Habitação (SFH) |
| Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) | Cadernetas de Poupança (SBPE) |
| Outros Fundos (FAR, FDS, etc.) | Mercado de Capitais |

Fonte: Adaptado de Costa (2014, p. 5).

Antecipando o que viria a se tornar a nova política habitacional no Brasil, Maricato (2013) destaca o rumo apropriado para uma política habitacional eficiente, e que trata da democratização das moradias. Em seu texto, a autora sintetiza os aspectos necessários para a formulação de uma política habitacional consistente, que considere a “relação entre a terra (urbanizada), financiamento, subsídios, Estado e mercado” (MARICATO, 2003, p. 163).

Essa nova política habitacional será capaz de atingir àqueles mais necessitados, através, principalmente, da concessão de subsídios aos grupos familiares menos abastados.

Pode-se considerar uma visão precoce, do que viria a acontecer anos depois com a introdução de um novo programa habitacional no Estado brasileiro¹⁵.

Todo esse movimento - iniciado em 1994 com a estabilização da economia, ao passo que, a partir de 2003, uma nova postura política Federal é adotada, dando prioridade às questões sociais brasileiras - culminou na criação de um novo programa habitacional no ano de 2009, instituído no segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), intitulado Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

1.2 – O Programa Minha Casa Minha Vida I e suas Características Fundamentais

A partir do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), especificamente no ano de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o desenvolvimento nos setores de infraestrutura social e urbana, logística e energética do país, com foco na urbanização por meio da habitação, saneamento e inclusão social (MERCÊS, 2012).

Um dos pilares que sustentava as propostas do PAC, e que possui maior relevância para este trabalho, trata da criação de uma nova política pública habitacional, com o objetivo audacioso de diminuir o déficit habitacional existente no Brasil e que, desde a década de 80, só aumentava.

Diante disso, foi criado, através da Lei 11.977 (2009), o Programa Minha Casa Minha Vida que, conforme já mencionado, é uma das ferramentas estratégicas contidas no PAC (BRASIL, 2009). Cabe ressaltar, ainda, que a instituição dessa nova política utilizou-se

¹⁵ As metas divulgadas no lançamento do PMCMV I (no discurso) eram, em sua maioria, ambiciosas em termos sociais, pois tinham como objetivo atacar o déficit habitacional no Brasil. Porém, após minuciosa análise da lei, presencia-se uma ligeira tendência ao financiamento de habitação de mercado, posicionando a necessidade por esse tipo de habitação nos mesmos patamares das Habitações de Interesse Social (HIS). Esse equívoco foi corrigido na instituição do PMCMV II, que destinou a maior parte dos recursos e subsídios as HIS, financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

das diretrizes e critérios que vinham sendo debatidos desde 2004 através do PNH, porém com algumas lacunas, diante do lançamento do programa antes de seu completo aprimoramento, que deixou de abarcar várias questões ligadas as HIS, sendo considerado um “retrocesso” para alguns autores (Costa, 2014, p. 6).

A promulgação do Programa, em 2009, como alguns autores defendem, pode estar associada a intenção do Governo Federal em diminuir, no Brasil, os efeitos da crise econômica internacional de 2008, instalada em vários países desenvolvidos, inclusive nos Estados Unidos da América (EUA) e grande parte da Europa (ARANTES e FIX, 2009).

Nesse sentido, Arantes e Fix (2009) são enfáticos ao mencionar que o lançamento do programa foi “uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala” (ARANTES e FIX, 2009, p. 1).

Contudo, a legislação pertinente ao Programa deixa claro que, a intenção ou objetivo principal do PMCMV I era outro, conforme o artigo 1º da Lei 11.977 de 2009:

[...] tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 [...] (BRASIL, Artigo 1º, Lei 11.977/09).

Retomando ao desenho do Programa, conforme destacado por D’Amico (2011), o PMCMV I, em sua estrutura, engloba dois subprogramas a nível nacional: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Para fins deste estudo, e com a pretensão de aprofundar a questão da habitação urbana, analisar-se-á apenas o PNHU.

Para o atendimento da demanda por moradias o PMCMV utiliza, dentre outras formas de custeio, recursos advindos de três grandes fundos, a saber: o Fundo de

Arrendamento Residencial (FAR); o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (BRASIL, 2015).

O FAR e o FDS são utilizados no financiamento dos empreendimentos destinados às famílias de menor renda, que possuem renda bruta mensal de até três salários mínimos. A principal diferença entre o FAR e o FDS é que, o primeiro destina-se ao financiamento das unidades habitacionais produzidas por entidades privadas, enquanto que, o segundo, tem por objetivo financiar diretamente as famílias organizadas em cooperativas habitacionais e associações, e que não possuam intenção de auferir lucros (BRASIL, 2015).

Por fim, o FGTS é utilizado na produção das demais moradias, que são destinadas, no PMCMV, às famílias com renda bruta entre quatro e dez salários mínimos, as intitulas habitações de mercado (BRASIL, 2015).

Com o intuito de fomentar o acesso à moradia, especialmente às famílias com renda bruta de até seis salários mínimos, a União disponibilizou, inicialmente, o montante de R\$ 16 bilhões a serem utilizados como subsídios nos financiamentos, concedidos aos mutuários finais na aquisição da casa própria (D'AMICO, 2011; HIRATA, 2009).

Cabe salientar, ainda, que o Programa possibilita as famílias com renda entre sete e dez salários mínimos, igual oportunidade de financiamento, porém, para este grupo de pretendentes não existe o direito à subvenção econômica e os juros anuais são mais altos daqueles destinados às famílias com renda de até seis salários mínimos¹⁶ (D'AMICO, 2011; HIRATA, 2009).

Também é previsto no orçamento do Programa, a liberação de mais R\$ 10 bilhões em subsídios quando o financiamento da moradia utilizar recursos provenientes do FGTS, sendo o subsídio custeado: 75% pelo próprio ativo do FGTS e 25% pelo Orçamento

¹⁶ Os detalhes quanto aos valores de subsídios devidos, bem como a taxa de juros aplicada a cada Faixa de renda determinada pelo PMCMV, podem ser encontrados no Manual de Fomento Pessoa Física, disponível no Site da Caixa Econômica Federal, no caminho http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-manual-fomento-agente-operador/MFOM_PESSOA_FISICA_V_1_5.pdf.

Geral da União (OGU). Além da destinação de recursos diretamente à construção das habitações, foram previstos outros dispêndios, quais sejam: R\$ 5 bilhões destinados à infraestrutura; R\$ 2 bilhões, destinado ao Fundo Garantidor, nos financiamentos através do FGTS; e, por fim, R\$ 1 bilhão ao financiamento da cadeia produtiva (HIRATA, 2009).

A meta do PMCMV I, conforme relatou Soares et al. (2009), Hirata (2009), D'Amico (2011) e Shimbo (2013b), previa a construção de um milhão de moradias, distribuídas da seguinte forma:

- a) 400 mil moradias destinada às famílias com renda até três salários mínimos;
- b) 400 mil moradias destinadas aos grupos familiares com renda entre quatro e seis salários mínimos; e
- c) 200 mil destinadas às famílias com renda igual ou acima de sete e abaixo de dez salários mínimos.

Esse objetivo é considerado acanhado, quando se trata do atendimento às famílias com renda de até três salários mínimos. Isso porque, nessa faixa, concentra-se o maior déficit habitacional do país, e com o lançamento do Programa, apenas 6% do déficit, para essa faixa, seria sanado (BONDUKI, 2009).

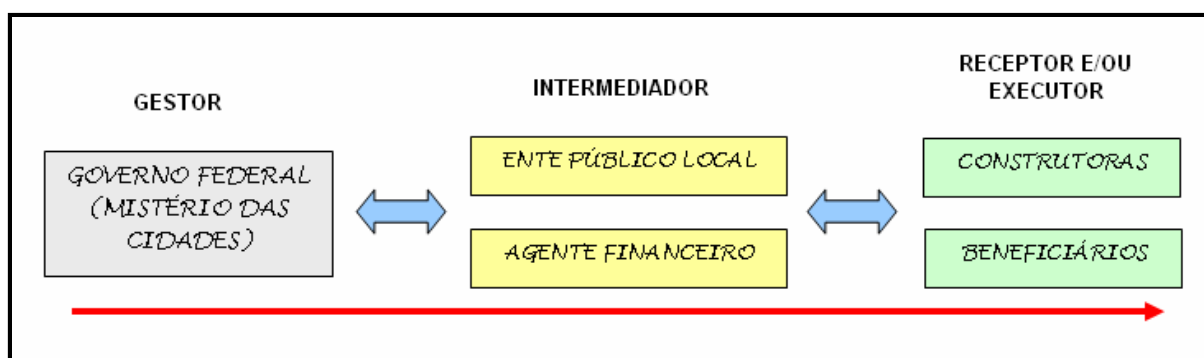
Fato esse demonstrado, ainda, nos estudos de Hirata (2009), ressaltando a má distribuição das moradias no escopo do Programa. Somam-se a isso, os indicadores existentes quanto ao déficit habitacional por faixa de renda no Brasil, sendo que: 90,9% do déficit concentram-se entre as famílias com renda bruta de até três salários mínimos; 6,7% entre quatro e seis salários mínimos; e 2,4% nos grupos familiares com renda bruta acima de sete salários mínimos (HIRATA, 2009).

D'Amico (2011), destaca em seus estudos outros objetivos intrínsecos ao PMCMV I, como: diminuição dos problemas acerca da infraestrutura urbana e do saneamento

básico; regularização da questão fundiária; aumento da oferta de unidades habitacionais; e proporcionar acesso ao financiamento às famílias de menor renda (com renda de até três salários mínimos) (D'AMICO, 2011).

O desenho que simboliza a relação entre os atores, diretamente ligados ao PMCMV, pode ser representado pela figura 1:

Figura 1 – Relação entre os atores - PMCMV



Fonte: Formulado pelo próprio autor.

1.2.1 – As Regras e Especificações do PMCMV I

A principal regra existente quanto ao PMCMV relaciona-se a composição da renda bruta das famílias ou grupos familiares. Nesse sentido, a legislação aponta que as famílias devem ser habilitadas e selecionadas conforme a renda percebida. Através dessa diferenciação, as famílias aptas a beneficiar-se das prerrogativas do programa são segregadas daquelas que não possuem tal direito (BRASIL, 2009).

Diante disso, é necessário demonstrar e diferenciar as formas de enquadramento do PMCMV I. O termo utilizado para essa individualização é Faixa de Renda, que pode ser sintetizada da seguinte forma: faixa 1, destinadas às famílias com renda bruta até R\$ 1.394,00 (ou até três salários mínimos); faixa 2, atribuído às famílias com rendimento entre R\$ 1.394,01 e R\$ 3.100,00 (ou entre quatro e seis salários mínimos); e por fim faixa 3,

designado as famílias com ganhos entre R\$ 3.100,01 e R\$ 4.650,00 (ou entre sete e dez salários mínimos) (BRASIL, 2009).

O quadro 3 demonstra as faixas de rendas do PMCMV I de forma estruturadas:

Quadro 3 - Faixas Salariais e Valores Pertinentes ao PMCMV I

| Segmento | Faixa Salarial | Valores Correspondentes | Subsídio |
|------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--|
| FAIXA I | 0 a 3 salários mínimos | Até R\$ 1.394,00 | Subsídio Integral |
| FAIXA II | 4 a 6 salários mínimos | De R\$ 1.394,01 à R\$ 3.100,00 | Subsídio Parcial, de acordo com a renda. |
| FAIXA III | 7 a 10 salários mínimos | De R\$ 3.100,01 à R\$ 4.650,00 | Não possui subsídio |

Fonte: Formulado pelo autor, com dados de Bonduki (2009), Hirata (2009), Rolnik e Nakano (2009), Arantes e Fix (2009) e Brasil (2009)¹⁷.

Outra especificação do PMCMV trata do comprometimento da renda, nos casos de financiamentos concedidos as famílias pertencentes à faixa 1 do Programa. Nessa faixa, as prestações devem estar enquadradas dentro do limite máximo de 10% da renda bruta familiar e não podem ultrapassar o máximo de R\$ 135,00, com prestação mínima de R\$ 50,00 (SILVA e SILVA, 2012).

Cabe ressaltar, ainda, que para obtenção das moradias pelas famílias enquadradas na Faixa I do PMCMV, é necessário o cadastro e a seleção daquelas aptas a beneficiar-se dos subsídios e dos privilégios do Programa. Cabe aos Municípios a tarefa de manter pronto e atualizado o cadastro e de realizar rigorosa seleção das famílias quando da disponibilidade dos empreendimentos (SOARES et al., 2013).

Por fim, conforme determinado nas regras do Programa, faz parte da responsabilidade dos Agentes financeiros, pertencentes ao SFH, a contratação dos

¹⁷ Os valores correspondentes a cada faixa de renda, determinado pelo PMCMV, não representa de forma direta a escala de salários. Essa crítica é apontada por diversos autores, dentre eles destacamos o trabalho de Bonduki (2009).

empreendimentos junto às construtoras, o acompanhamento quanto à execução, a análise do trabalho técnico social apresentado pelo município, a liberação de recursos às construtoras, conforme andamento das obras, e finalmente a comercialização das unidades habitacionais após a conclusão dos empreendimentos (SOARES et al., 2013).

1.3 – O Programa Minha Casa Minha Vida II e suas Características Fundamentais

Decorrido dois anos do lançamento do PMCMV I é instituída a segunda fase do Programa, através da Lei Federal 12.424, de 16 de Junho de 2011, intitulado Programa Minha Casa Minha Vida II (PMCMV II) (BRASIL, 2011). O principal objetivo do Programa era a construção de mais dois milhões de moradia, até 2014, além do um milhão de moradias contratadas na fase I do Programa (SHIMBO, 2013b; SOARES et al., 2013).

Faz-se necessário observar, ainda, que a passagem entre a primeira e segunda fase do PMCMV foi realizada em meio ao turbulento cenário político que se instaurou no Brasil no ano de 2010. Decorrida as eleições, em 2011, após dois mandatos do presidente Lula, assume o poder a presidente Dilma, que fora considerada naquele momento com “a mãe do PAC”, e conseqüentemente a responsável direta pelo sucesso do PMCMV.

As características fundamentais da primeira fase do PMCMV foram mantidas.

De acordo com Soares et al. (2013), as principais diferenças entre as duas fases estavam:

[...] na atualização de valores de contratação por unidade habitacional, na inserção da obrigatoriedade de instalação de sistema de aquecimento solar nas unidades isoladas e na exigência de acessibilidade universal para todas as edificações da menor faixa de renda. (SOARES et al., 2013, p.122).

A composição no desenho do Programa continua o mesmo, ou seja, conforme a nova Lei Federal promulgada, no escopo do PMCMV II existem dois subprogramas idênticos

à fase I: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

As formas de custeio também permanecem as mesmas, onde, os recursos são advindos de três grandes fundos: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O FAR e o FDS continuam financiando os empreendimentos destinados às famílias de menor renda, com renda bruta mensal de até três salários mínimos¹⁸. No caso da utilização do FGTS, o destino são os empreendimentos financiados às famílias com renda bruta entre quatro e dez salários mínimos.

Em relação aos valores disponibilizados pelo Governo Federal, com o objetivo de estimular a produção das moradias, identificou-se o montante de R\$ 125,7 bilhões para serem investidos no PMCMV II (CASTELO, 2014; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012; MAGALHÃES, 2011). Desse total, R\$ 72,6 bilhões eram destinados aos subsídios e R\$ 53,1 bilhões estavam reservados para o financiamento das moradias (CASTELO, 2014; MAGALHÃES, 2011).

Os objetivos quanto à quantidade de moradias a serem produzidas no PMCMV II, conforme retratado por Castelo (2014) e no site Observatório das Metrôpoles (2012), estabelecem, inicialmente, a contratação de dois milhões de moradias. Segmentando esse número por faixa de renda, conforme é previsto no desenho do PMCMV II, têm-se as quantidades apresentadas no quadro 4:

¹⁸ A questão da composição da renda para enquadramento e obtenção dos privilégios de cada situação será descritos na subseção seguinte, subcapítulo 1.3.1.

Quadro 4 - Quantidade de Moradias por Faixas de Renda PMCMV II

| Segmento | Quantidade de Moradias |
|------------------|-------------------------------|
| FAIXA I | 1,2 milhões |
| FAIXA II | 600 mil |
| FAIXA III | 200 mil |

Fonte: Formulado pelo autor, com dados de Castelo (2014) e site Observatório das Metrôpoles (2012).

Cabe salientar, ainda, que a meta inicial do PMCMV II foi ampliada, em um primeiro momento, para 2,4 milhões de unidades, no ano de 2012 (BRASIL, 2012; CASTELO, 2014). Posteriormente, em meados de 2014, ocorre uma nova dilatação quanto às quantidades a serem produzidas, totalizando 2,75 milhões de unidades habitacionais (CASTELO 2014).

1.3.1 – As Regras e Especificações do PMCMV II

Em relação a regra que estabelece à distinção dos mutuários no PMCMV em faixas, conforme a renda bruta familiar percebida mensalmente, continua a mesma aplicada no PMCMV I, ou seja, permanecem três faixas de rendas com as seguintes características:

- a) faixa I: famílias ou grupos familiares com rendimento mensal de no máximo três salários mínimos;
- b) faixa II: famílias ou grupos familiares com rendimento mensal entre quatro e seis salários mínimos; e
- c) faixa III: famílias ou grupos familiares com rendimento mensal entre sete e dez salários mínimos;

Entretanto, conforme já evidenciado anteriormente, para a melhor identificação e enquadramento das famílias a determinada faixa de renda, foram estipulados valores mínimos e máximos, sendo certa sua atualização a partir da segunda etapa do Programa.

Os novos valores podem ser visualizados no quadro 5:

Quadro 5 - Faixas Salariais e Valores Pertinentes ao PMCMV II

| Segmento | Faixa Salarial | Valores Correspondentes |
|------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| FAIXA I | 0 a 3 salários mínimos | Até R\$ 1.600,00 |
| FAIXA II | 4 a 6 salários mínimos | De R\$ 1.600,01 à R\$ 3.275,00 |
| FAIXA III | 7 a 10 salários mínimos | De R\$ 3.275,01 à R\$ 5.000,00 |

Fonte: Formulado pelo autor, com dados divulgados pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2015)¹⁹.

Outra regra alterada na passagem do PMCMV I para a segunda fase do Programa relaciona-se ao endividamento máximo aos quais as famílias pertencentes à faixa I do Programa estão submetidas. Na aquisição das moradias pelas famílias de menor renda, até R\$ 1.600,00, o valor de cada parcela equivale ao máximo 5% da renda bruta auferida, partindo de um valor mínimo de R\$ 25,00 (KRAUSE, LIMA NETO E BALBIM, 2013b).

Cabe ressaltar, ainda, que na Lei Federal 12.424, que trata da promulgação da segunda fase do PMCMV, foi incluído o artigo 5º-A tratando das especificações mínimas para a instalação dos empreendimentos no âmbito do PNHU. Por mais óbvio que pareça, essas especificações não foram tratadas na primeira fase do Programa, o que acarretou má interpretação da legislação e abriu lacunas quanto à obrigatoriedade, ou não, da avaliação das áreas onde os empreendimentos estavam sendo produzidos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

As especificações citadas no parágrafo anterior e que figuram nos incisos de I à IV, do Artigo 5º-A, são as seguintes:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo Plano

¹⁹ Os valores correspondentes a cada faixa de renda, determinado pelo PMCMV, não representa de forma direta a escala de salários. Essa crítica é apontada por diversos autores, dentre eles destacamos o trabalho de Krause, Lima Neto e Balbim (2013a).

Diretor, quando existente; II - adequação ambiental do projeto; III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2011).

Por fim, novas especificações foram incluídas no desenho do PMCMV na sua segunda fase, todas atreladas às moradias destinadas à faixa I do Programa. Merecem destaque as seguintes inclusões, constantes na Portaria do Ministério das Cidades nº. 168, de 12 de abril de 2013 (BRASIL, 2013(a)):

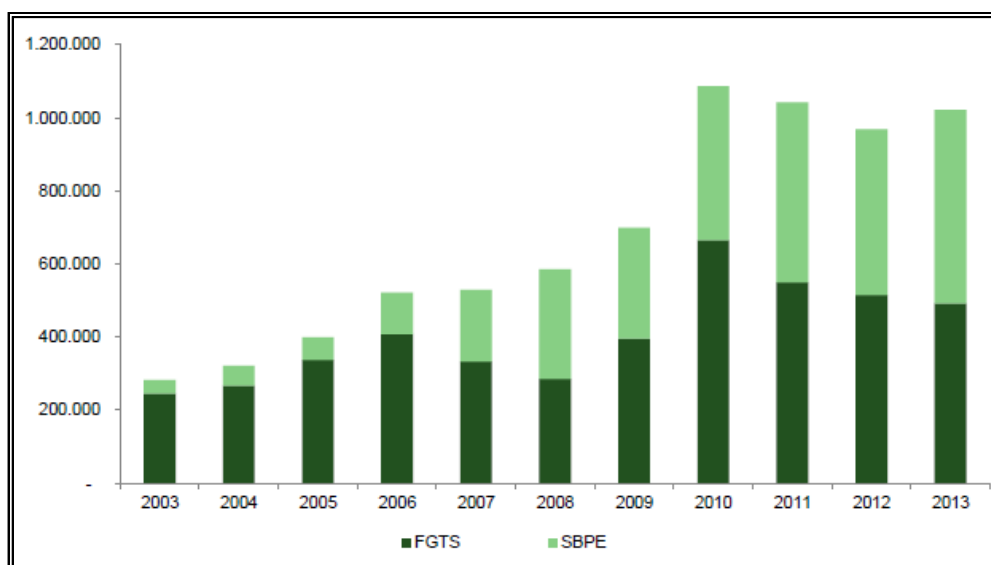
- a) possibilidade de utilização de 6% do valor global da operação (recursos do FAR), no financiamento de aparelhos públicos nas áreas contíguas aos empreendimentos, com prioridade para a educação, posteriormente saúde e por fim outros elementos complementares à habitação; e
- b) obrigatoriedade de instalação de sistema de aquecimento solar nas moradias ou edificações unifamiliares (apenas nas moradias destinadas às famílias pertencentes a faixa I do PMCMV).

1.4 – Metas e Resultados Preliminares do PMCMV

Com o advento do PMCMV I, em 2009, a quantidade de unidades habitacionais produzidas no Brasil aumentou consideravelmente. A escalada inicia-se tímida no ano de 2009, fase inicial do Programa, porém, percebe-se a partir do ano seguinte um crescimento considerável. Nesse sentido, no ano de 2010, a quantidade de moradias produzidas representa aproximadamente o dobro daquelas construídas antes do Programa, em 2008.

Essas informações podem ser observadas através do gráfico 1, em que pese o gráfico apresentar a quantidade total de contratações com recursos do FGTS e SBPE, não diferenciando àquelas realizadas com intermédio do PMCMV:

Gráfico 1: Evolução das Contratações Realizadas pelo SFH (em Unidades)



Fonte: Castelo (2014).

Desde 2009, ano do lançamento do PMCMV, foram contratadas mais de 3,857 milhões de moradias. Porém, desse total, apenas 2,169 milhões de UH foram entregues, o que representa pouco mais de 56% das moradias contratadas²⁰.

Percebe-se, diante desses números, uma crescente queda no déficit habitacional brasileiro, fruto, sobretudo, do lançamento do Programa e considerando sua continuidade através do lançamento do PMCMV II. Essa situação é apresentada na tabela 2, demonstrando sua eficácia entre os anos de 2009 e 2012²¹. Cabe destacar, ainda, que esses números não traduzem a solução de todos os problemas e necessidades da população, visto que, ele apenas minimizou alguns indicadores:

²⁰ Dados divulgados pelo Ministério das Cidades em Maio/2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/05/minha-casa-minha-vida-atinge-3-857-milhoes-de-moradias>.

²¹ Para os anos de 2013 e 2014 não foram encontrados dados consistentes acerca do déficit habitacional brasileiro. Contudo, acredita-se que a queda no déficit continue constante, devido ao lançamento das novas fases do PMCMV.

Tabela 2 - Déficit habitacional entre os anos 2009-2012

| | 2009 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Número de Domicílios | 58.684.603 | 61.470.054 | 62.996.532 |
| Déficit habitacional (Quantitativo) | 5.703.003 | 5.409.210 | 5.244.525 |
| Déficit habitacional (em %) | 9,72% | 8,80% | 8,53% |

Fonte: Adaptado de IBGE/PNAD (2013)

A diminuição do déficit habitacional, mesmo que de maneira tímida, é algo a ser comemorado e reverenciado, contudo, não se pode dizer o mesmo do atendimento a outras questões sociais que o Programa deveria prever. É o caso da diminuição do déficit, ou destinação do maior número de moradias, à população de menor renda, com rendimento bruto até três salários mínimos, pertencentes a Faixa 1 do PMCMV.

Mesmo com a destinação de 40% das moradias à Faixa I do PMCMV, o déficit habitacional apresentou crescimento entre as famílias com renda até três salários mínimos, diferentemente das demais Faixas de renda. Para se ter uma idéia, aproximadamente 74% do déficit habitacional, no ano de 2012, era composto por moradias destinadas às famílias com renda até três salários mínimos, um acréscimo de três pontos percentuais, se considerarmos o indicador de 2009 (71%), conforme pode ser apurado na tabela 3:

Tabela 3 - Composição do déficit por faixa de renda 2009-2012

| | 2009 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Sem declaração de Renda | 1,9% | 3,0% | 2,4% |
| Até 3 salários-mínimos (s.m.) | 71,2% | 73,0% | 73,6% |
| Entre 3 e 5 s.m. | 13,5% | 11,7% | 11,6% |
| Entre 5 e 10 s.m. | 9,6% | 9,1% | 9,4% |
| Acima de 10 s.m. | 3,8% | 3,2% | 2,9% |

Fonte: Adaptado de IBGE/PNAD (2013)²²

²² O IBGE/PNAD traz uma diferenciação de faixas de renda diferente das apresentadas no PMCMV. Porém, esses números são pertinentes, tendo em vista que este estudo pretende elucidar as questões ligadas às moradias destinadas as famílias com renda de até três salários mínimos.

Além da base de dados do IBGE/PNAD, encontra-se disponível no Ministério das Cidades estudo da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional brasileiro desde os anos 2000 até 2012. As informações podem ser consultadas pelo site <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida/61-snh-secretaria-nacional/biblioteca/1278-deficit-habitacional-no-brasil-2008>.

Esses números, analisados de forma isolada, representam um erro na distribuição dos recursos e na meta estabelecida na divisão das moradias por faixa de renda. Ou seja, observando a tabela 3 é fácil identificar a faixa da população que carece de habitação. O que se observa, principalmente na primeira fase do Programa (PMCMV I), é uma meta voltada às chamadas habitações de mercado, voltadas, única e exclusivamente, às famílias com renda bruta acima de três salários mínimos.

Para alcançarmos o entendimento mútuo, partir-se-á da meta estabelecida pelo PMCMV I, que nada mais é que a construção de um milhão de moradias. Essas moradias, conforme já demonstrado, são distribuídas da seguinte forma: 400 mil moradias destinadas às famílias com renda de até três salários mínimos, ou seja, 40% das moradias; outras 400 mil moradias destinadas às famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos, também 40% do total; e por fim, 200 mil moradias destinadas às famílias com renda entre 7 e 10 salários mínimos, representando 20% do total de moradias construídas (SOARES et al., 2013).

Ao compararmos esses números com o déficit apresentado na tabela 3, verificam-se equívocos na distribuição das moradias por faixa de renda. Por exemplo, na faixa da população com renda de até 3 salários mínimos, em 2009, o déficit era de aproximadamente 70%, entretanto a destinação das moradias para essa faixa não ultrapassava os 40%, uma diferença percentual, à menor, de 30%. Logo, nas demais faixas, com renda entre quatro e dez salários mínimos, a soma dos déficits apresentados, também em 2009, eram de 23,10%, porém fora determinado a essas faixas 60% das moradias construídas, uma diferença de 36,90% à maior.

O equívoco apresentado, bem como a destinação dos recursos as intituladas habitações de mercado, podem ser sintetizados em uma das considerações de Maricato (2013):

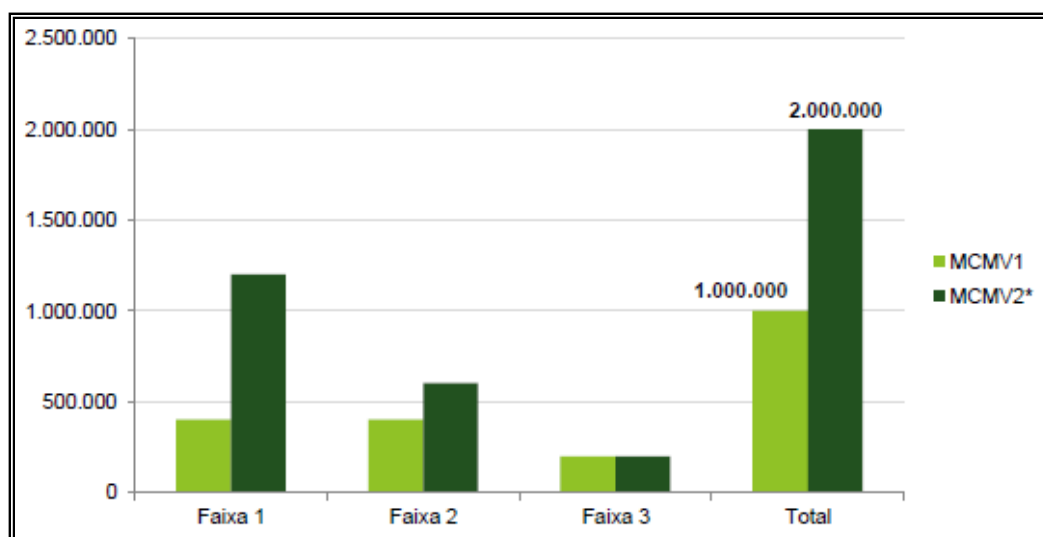
A distância entre o plano e a gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos, práticas arcaicas: a) as obras são definidas pelas

megaempreiteiras que financiam as campanhas eleitorais; b) suas localizações obedecem à lógica da extração de renda imobiliária e do bem-estar da cidade oficial; [...] e) a política habitacional inexistente ou é constituída apenas por ações pontuais compensatórias. (MARICATO, 2013, p. 116).

Conforme já destacado, a meta quantitativa estabelecida na primeira fase do Programa (PMCMV I) foi cumprida em sua totalidade, considerando a quantidade contratada e não a entregue, tanto é que, imediatamente após atingir o objetivo pretendido, fora lançada a segunda fase do Programa (PMCMV II), cuja meta é a construção de mais dois milhões de moradias até o ano de 2014 (SOARES et al., 2013).

Nessa segunda fase do Programa (PMCMV II), corrigindo o erro de divisão da quantidade de moradias, que não considerava o déficit habitacional por faixa de renda, o Governo Federal destinou a maior parte das habitações à Faixa I, ou seja, àquelas famílias com renda bruta de até três salários mínimos.

Porém, quantitativamente, o número de moradias destinadas à Faixa I do Programa ficou abaixo do déficit apresentado no ano de 2012, que era de aproximadamente 73%. No gráfico 2 pode-se perceber uma ligeira melhoria quanto à divisão e destinação das habitações, entretanto, apenas 60% das moradias são destinadas às famílias com renda bruta de até três salários mínimos:

Gráfico 2: O Programa em números: metas

Fonte: Castelo (2014) ²³

1.5 – As “Habitações de Interesse Social” (“HIS”) no PMCMV

Considerando a amplitude da estrutura do PMCMV, é necessária a delimitação do tema e o aprofundamento de determinada característica do programa. Nesse sentido, utilizar-se-á a Faixa I do PMCMV nas investigações posteriores, principalmente no estudo de caso que será apresentado no capítulo 3, por entender que, é nesse seguimento que se encontra a tentativa em produzir as Habitações de Interesse Social (HIS).

Antes disso, é necessário analisar algumas discussões pertinentes à provisão das “HIS” no PMCMV. Para alguns autores, esse tipo de demanda deixou de ser atendida na instituição do Programa, em 2009. Acontece que, desde 2007, vinha sendo desenhado o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) e com a promulgação repentina do PMCMV em 2009 vários argumentos e detalhes deixaram de ser aprovacionados (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011).

²³ A autora acrescenta que a meta inicial do Governo, na segunda fase do PMCMV, foi elevada a 2,750 milhões de moradias, e que, em Setembro de 2014, houve um acréscimo de mais 350 mil unidades à meta.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) defendem, ainda, que diante da importância dada ao setor privado no desenho do PMCMV, o Programa ignorou princípios estabelecidos quando da instituição do SNHIS, em 2005, que era pautado principalmente “no papel estratégico do setor público” (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 5).

Colabora com esse pensamento o trabalho de Krause, Lima Neto e Balbim (2013a), onde destacam que:

Ao atuar fora do marco do SNHIS, o MCMV deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle social que poderiam contribuir para sua melhor aderência aos problemas sociais a serem enfrentados – por exemplo, quanto à otimização da distribuição de subsídios do Orçamento Geral da União. (KRAUSE, LIMA NETO e BALBIM, 2013a, p. 16).

Ao considerarmos todas essas colocações, conclui-se que o lançamento do PMCMV foi, de certo modo, incoerente com a política que estava sendo engendrada até então. Isso se mostra ainda mais contundente com as contribuições de Rolnik e Nakano (2009) defendendo que:

A oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número “x” de unidades habitacionais e à criação de um número “y” de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância desses postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. (ROLNIK e NAKANO, 2009, p.1).

Contudo, as moradias produzidas na faixa I do PMCMV possuem algumas características que as aproximam das HIS, mesmo considerando os pontos de vistas dos estudiosos apresentados anteriormente. Ao observar os objetivos descritos na Lei Federal 11.124 (BRASIL, 2005), descritos no artigo 2º, incisos de I à III, tem-se o que segue:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, 2005, artigo 2º, incisos I à III).

Ao analisarmos os três objetivos isoladamente, pode-se considerar seu atendimento parcial, principalmente na fase II do PMCMV, tendo em vista que fora proporcionada à população acesso a terra urbanizada e habitação digna. Foi instituído um Programa de investimento e subsídio à população de menor renda. E por fim, o PMCMV possibilitou a articulação entre instituições e órgão que tratam diariamente da questão habitacional, como são os casos do setor público, da iniciativa privada e das instituições financeiras.

Outra característica que diferencia as habitações da faixa I do PMCMV relaciona-se a forma de custeio utilizada na construção das moradias. Nessa modalidade, especificamente, são utilizados recursos provenientes de dois fundos: o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial); e o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social)²⁴.

Ressalta-se, que no arcabouço teórico do SNHIS existem várias outras condicionantes que nos impedem de considerar o PMCMV uma política pública voltada exclusivamente à construção das HIS. Muito pelo contrário, ainda mais se considerarmos a primeira fase do PMCMV, conforme já demonstrado na subseção anterior (subcapítulo 1.4).

Conforme o relatório Um-Habitat (2013)²⁵, citado por Costa (2014), o PMCMV:

[...] criou mecanismos próprios para construir uma política habitacional de interesse social nos moldes das parcerias público-privadas na modalidade patrocinada. Novos arranjos legais e institucionais foram criados no sentido de permitir um fluxo de recursos e contratos de trabalhos de forma a dividir a responsabilidade entre as esferas municipais, estaduais e federal. (COSTA, 2014, p. 6).

Considerando a enorme estrutura em torno do PMCMV, e por entender que a faixa I do PMCMV se assemelha daquilo que vinha sendo desenhado pelo SNHIS, utilizar-se-

²⁴ As características do FAR e do FDS, e a quem se destina, estão demonstradas na seção 1.2 deste trabalho.

²⁵ UM-HABITAT. Scaling-up affordable housing supply in Brazil. The 'My House My Life' Programme, 2013. In: <http://www.unhabitat.org>.

á, única e exclusivamente, esse tipo de habitação no mapeamento do processo que será descrito e investigado no capítulo 3.

CAPÍTULO 2 – DISCUSÕES ACERCA DA CRESCENTE PROVISÃO DE HABITAÇÕES NO BRASIL

A apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, causou grande alvoroço e expectativa entre a população, entre os críticos e também entre os estudiosos da matéria habitação. Esse lançamento repentino fez com muitos estudiosos analisassem a estrutura do Programa logo nos primeiros meses após a promulgação da lei que definiu as diretrizes e critérios da nova política habitacional. São os casos de Bonduki (2009), Hirata (2009), Rolnik e Nakano (2009) e Arantes e Fix (2009).

Esse reboiço justifica-se pela falta de planejamento e estratégias no lançamento de um programa de tal magnitude, como é o caso do PMCMV (ARANTES e FIX, 2009). O problema da moradia é algo que persiste há anos, e o PMCMV:

[...] o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes [...] (ARANTES e FIX, 2009, p. 20).

O lançamento tornou-se realidade, da maneira como aconteceu, com o intuito de não se estabelecer uma crise interna no país, devido à crise internacional que devastava a economia de vários países, tidos como “potências econômicas” (ARANTES e FIX, 2009).

Porém, conforme declara Silva e Silva (2012), foi concebido para atender somente os anseios do capital imobiliário e do poder, mais especificamente, atender a máquina da política eleitoral. Além disso, cabe ressaltar, que sua concepção foi deslocada de uma política em longo prazo, desconsiderando avanços importantes estabelecidas nas diretrizes do PNH (SILVA e SILVA, 2012).

A concepção do programa não pode prever apenas a superação econômica do país frente à crise globalizada. Antes de qualquer coisa, o lançamento do PMCMV deveria respeitar a estratégia desenhada desde 2004, como o início do novo PNH, com o intuito de fomentar o planejamento e a gestão do território entre os municípios, viabilizando o acesso à moradia, com civilidade e proporcionando o desenvolvimento social entre os grupos familiares com renda até três salários mínimos (ROLNIK e NAKANO, 2009).

Para alguns, o PMCMV pode ajudar a revigorar financeiramente os bancos e o capital imobiliário para, com isso, tentar sair da crise, conforme define Hirata (2009), o que vai na contramão de um projeto concebido para fins sociais. Ademais, as lacunas apresentadas pelo programa fazem com que o real necessitado não seja atendido, ou não o seja no todo (HIRATA, 2009).

Outra análise que merece destaque relaciona-se à distribuição dos subsídios e das moradias que, conforme Bonduki (2009), não atende de forma correta e justa os déficits existentes para cada faixa de renda. Para tanto, é necessário focalizar o subsídio e a construção da moradia entre a camada populacional de menor renda, ou seja, destinar os recursos prioritariamente às famílias com renda até três salários mínimos, atingindo a questão social da habitação (BONDUKI, 2009).

Além do que, o lançamento do PMCMV proporcionou um debate sadio quanto às questões ocasionadas pela disponibilidade precoce do programa. As maiores disfunções estão relacionadas: à inadimplência, gerada pelos financiamentos disponibilizados de forma errônea; ao surgimento da valorização imobiliária, acarretando o súbito aumento nos preços da terra e dos imóveis; a localização inadequada dos empreendimentos; e a falta de fiscalização pelos atores públicos, quanto à qualidade das obras e a pós entrega.

2.1 – Inadimplência

Ao tratar de financiamentos e empréstimos, logo se associa esse tipo de operação com o risco presente na troca que há entre o devedor e o credor. Isso não é diferente no setor habitacional, ainda mais por se tratar de uma operação com prazo de amortização em longo prazo.

Além disso, o Brasil possui uma herança negativa, principalmente quando se refere ao Programa Habitacional existente entre as décadas de 60 e 80, e que, devido às circunstâncias da época, chegou a incrível marca de um quarto dos financiamentos estarem inadimplentes²⁶ (GONÇALVES, 1997).

O aumento exponencial dos incentivos à aquisição da moradia no PMCMV, seja pela injeção de capital nas empresas construtoras ou pela evolução dos subsídios e financiamento público, dilatou o mercado e endividou grande parte da população (SHIMBO, 2013a).

Nesse sentido, ocorrendo algo inesperado como o desemprego, corre-se o risco das famílias não conseguirem pagar as prestações devidas, acarretando outros problemas mais sérios, como por exemplo, o fato das famílias não permanecerem nos imóveis pelo tempo mínimo estabelecido no programa (SILVA e SILVA, 2012).

Esse quadro se mostrou estável até 2014, até porque a economia brasileira se manteve constante nos últimos anos. Porém, em um passado não muito distante, tem-se um exemplo negativo em que se espelhar. O fato se refere a grande crise do início dos anos 80, onde, as altas taxas inflacionárias, o desemprego e a economia em recessão repercutiram negativamente nos financiamentos habitacionais, ocasionando uma inadimplência devastadora (MARICATO, 2013).

²⁶ Conforme Gonçalves (1997) considera-se inadimplentes aqueles contratos cujo atraso superou a marca de três prestações em atraso.

Entretanto, em 2015, diante da oscilação econômica que passa o Estado brasileiro, podem-se observar algumas atitudes de desespero por parte da população assalariada. É o caso da devolução de imóveis financiados através, principalmente, de recursos provenientes do PMCMV, o chamado “Distrato”. Passarelli (2015) declara que “especialistas do setor afirmam que o distrato tem crescido em função do aumento das demissões, do medo de perder o emprego e das restrições de crédito” (PASSARELLI, 2015, p.1).

É praticamente impossível, para qualquer Programa (como o PMCMV), a previsão de tal situação. O que o consta no arcabouço do PMCMV, é o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), que “aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades” (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011, p. 4). Além disso, o que se espera, é que a economia brasileira cresça a taxas constantes, evitando um colapso na nova Política Habitacional.

A maior preocupação da inadimplência no PMCMV está na faixa da população de menor renda, ou seja, nos grupos familiares com rendimento até R\$ 1.600,00. Conforme Simão (2014), em abril, a taxa de inadimplência média entre todos os Estados brasileiros passava dos 16% na chamada faixa 1. O Acre representava o Estado com maior inadimplência entre todos os outros Estados, conquistando a incrível marca de 34% de contratos inadimplentes²⁷ (SIMÃO, 2014).

Devido às características do PMCMV, principalmente por seu caráter social, a principal ação dos agentes financeiros frente às altas taxas de inadimplência relaciona-se simplesmente a cobranças administrativas. A retomada dos imóveis somente ocorre depois de esgotadas as possibilidades de abatimento da dívida, que contempla, até mesmo, a renegociação da dívida perante o Agente Financeiro (SIMÃO, 2014).

²⁷ O Ministério das Cidades, e os Agentes Financeiros pertencentes ao SFH, consideram inadimplentes somente os contratos com atrasos acima de 90 dias.

2.2 – Surgimento da Valorização, do Boom Imobiliário e do enriquecimento das construtoras

Pode-se considerar que o *Boom* imobiliário, ocorrido a partir de 2006 e dilatado com a instituição do PMCMV, é um dos efeitos da grande valorização dos terrenos, ocasionado pela busca frenética das construtoras por terra (banco de terrenos). Acontece que, também nesse período, vinte e quatro empresas ligadas ao setor imobiliário abriram seus capitais na Bolsa de Valores, elevando a disponibilidade de recursos a patamares altíssimos e favorecendo a aquisição de grande quantidade de terrenos pelas incorporadoras e construtoras (BONDUKI, 2009; ARANTES e FIX, 2009; SOARES et al., 2013).

Segundo Castro e Shimbo (2010), de todas as empresas que abriram seus capitais na Bolsa de Valores em 2009, apenas duas possuem um histórico consistente da produção voltada ao “segmento econômico” da moradia, com início das atividades em 1970. As demais são subsidiárias de grandes construtoras, ou direcionam a produção das moradias para o segmento de alto padrão.

Para se ter uma idéia, o efeito do *Boom* imobiliário fez com que o número de unidade habitacional financiadas aumentasse quatro vezes, em apenas cinco anos. Quantitativamente, em 2005, foram financiadas 250 mil moradias, esse número se eleva a um milhão de moradia financiada em 2010 (SANFELICI, 2013), graças em grande parte ao lançamento do PMCMV I, com tendência a um aumento ainda maior, principalmente com o lançamento do PMCMV II.

Arantes e Fix (2009) são enfáticos ao mencionar os acontecimentos que sucederam o efeito descrito anteriormente:

Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção (12,2%, o dobro do índice geral), houve falta de determinados insumos e de mão-de-obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à

qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito. (ARANTES e FIX, 2009, p. 13).

A abertura de capital na Bolsa de Valores, fez com que as empresas se especializassem. O foco, a partir dessa situação, passa a ser maior do que aquele especificamente da produção da moradia. Nesse sentido, fala-se da gestão em larga escala, do profissionalismo, que, a partir desse momento, deve prestar contas aos acionistas e investidores. Esse efeito fez com que as empresas expandissem seu raio de atuação, invadindo regiões pouco exploradas até então (SANFELICI, 2013).

O crescimento demasiado da oferta de crédito no setor habitacional pode ter sido o precursor para que as construtoras e demais entes ligados à construção civil se capitalizassem e, dessa maneira, oferecessem uma grande quantidade de moradia em um curto espaço de tempo (ARANTES e FIX, 2009; SANFELICI, 2013).

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) apontam que, diante da fixação de um preço máximo nos valores das moradias no PMCMV, as construtoras tiveram que alterar seus modelos de planejamento para atender as metas estabelecidas para a lucratividade do setor. O foco, desta vez, estava na redução dos custos de produção e na busca por terrenos com preços mais baixos.

Para esses atores, pouco interessa os movimentos que lutam pelo direito a terra, ou mesmo aqueles que buscam um bem social, como a habitação. O único objetivo pretendido pelo mercado imobiliário são recursos financeiros, para aumentar sua produção, e auferir lucros cada vez maiores (MARICATO, 2013).

Maricato (2013) destaca em seus estudos que o aumento expressivo da construção de novas moradias pode ter seu lado benéfico, ao concluir que, se o mercado da habitação se ampliasse e disponibilizasse uma grande oferta de imóveis, o preço tenderia a cair, e conseqüentemente um maior número de pessoas teriam acesso à moradia. Algo

utópico, principalmente em se tratando da terra e acesso à moradia, o que pode ser presenciado após a promulgação do PMCMV, em 2009.

Em sua observação também é prevista uma manutenção do lucro daqueles que constroem, principalmente pela redução do custo da produção em grande escala (MARICATO, 2013). Ou seja, aumenta-se a produção, o custo diminui e o lucro se mantém, conseqüentemente consegue-se um preço final mais baixo. Essa deveria ser a dinâmica do mercado, porém na prática a corrida ambiciosa pelo lucro, faz com que isso não aconteça (CASTRO e SHIMBO, 2010).

O que se presenciou com essa histeria, causado principalmente pelo novo Programa Habitacional, é uma atenção voltada especificamente para a construção de moradias destinadas ao “segmento econômico” da habitação, como descreve Shimbo (2013a). Os atores privados optaram pelo mercado voltado a classe média e média alta, deixando de lado a “Habitação de Interesse Social” (SHIMBO, 2013a, p. 7-8).

A autora cita o caso da Região Metropolitana de São Paulo, onde entre 2007 e 2008, houve uma elevação intensa nos valores dos imóveis. Além disso, houve um aumento considerável na produção da moradia, tendo como responsáveis por essa oferta àquelas empresas que abriram seus capitais entre 2006 e 2007, respondendo por cerca de 40% dos lançamentos imobiliários em 2008 (SHIMBO, 2013a).

Considera-se que, o que propiciou esse grande aumento na oferta de moradias tidas como de “segmento econômico”, primeiramente, foi à fartura de crédito habitacional destinada à população que até então não tinha acesso a esses financiamentos. Em segundo, porque as empresas tiveram que buscar novas alternativas de mercado, fora aqueles até então explorados, para atingir as metas impostas pelos investidores e acionistas adquirentes de suas ações (SANFELICI, 2013; CASTRO e SHIMBO, 2010).

Merece destaque, nessa trajetória de crescimento, a articulação entre o setor público (principalmente os municípios) e as empresas ligadas ao setor imobiliário. Em muitos casos, essa “parceria” visa à urbanização da cidade, porém, privilegiando, na maioria das vezes, o desejo dos atores privados (SHIMBO, 2013a).

Esses privilégios interferem muitas vezes na escolha dos terrenos, ou áreas, onde serão construídos grandes empreendimentos. O poder público deixa a cargo das construtoras e incorporadoras, a tarefa de escolherem o terreno adequado para a produção da moradia, principalmente pelo município não dispor de terras para este fim. Nesse momento são adquiridas terras baratas, com o intuito de aumentar o lucro, normalmente localizadas nas periferias das cidades (SOARES et al., 2013).

Nesse sentido, alguns autores defendem que o PMCMV nunca possuiu um caráter social atrelado a provisão da habitação. Esses autores defendem que o Programa foi criado pela necessidade do mercado e para o mercado. É o caso citado por Mercês (2012):

Estudiosos apontam que o PMCMV/0-3 SMs não configura política estatal de habitação, pois as principais decisões são tomadas pelo setor empresarial. De fato, pelas normas do Programa, as empresas dividem com o setor público importantes funções na provisão da moradia. (MERCÊS, 2012, p. 573).

Mercês (2012, p. 556) é efusiva ao alegar um “protagonismo do mercado na definição de importantes características da moradia, localização inadequada dos empreendimentos e habitações precárias”. Ou seja, o mecanismo de aquisição, produção e comercialização público-privada tende a privilegiar exclusivamente o capital privado, deixando à mercê a população que necessita da moradia por um custo mais baixo.

2.3 – Falta de transparência

Atualmente, a Portaria nº. 595, de 18 de Dezembro de 2013, estabelece as diretrizes para o cadastro e seleção das famílias no PMCMV, direcionada exclusivamente a habitação de interesse social. Conforme a referida legislação, cabem aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal a organização e manutenção desse cadastro e posterior seleção, seguindo os critérios nacionais estabelecidos (BRASIL, 2013(b)).

Entretanto, essa lisura não é observada em todas as municipalidades, como é o caso do estudo de Mercês (2012). Nesse trabalho, foram identificadas falhas operacionais quanto à distribuição dos apartamentos às famílias beneficiárias do programa. Em dado momento, as escolhas das moradias foram influenciadas por apadrinhamentos, fazendo com que os melhores imóveis fossem destinados a pessoas ligadas a algum político local (MERCÊS, 2012).

A falta de transparência no PMCMV é alvo de ações impetradas pelo Ministério Público Federal (MPF) em Goiás. A principal causa desse ajuizamento tem relação com a falta de transparência e publicidade quanto aos critérios de seleção dos candidatos a receber os benefícios do programa. Cabe salientar, ainda, que essa falha relaciona-se, principalmente, pela não divulgação permanente do cadastro, fazendo com que o acesso, pela população, se torne prejudicado (BRASIL, 2014a).

Porém nem tudo está em desacordo. A título de exemplo, no Município de Bauru, Estado de São Paulo, foi criada uma comissão para o acompanhamento e fiscalização dos sorteios relacionados aos beneficiários do PMCMV. Nesse sentido, antecipando os sorteios do PMCMV, faixa I, um decreto é assinado constituindo e convocando sete

representantes de entidades ligadas à causa social, para que, em conjunto, possam supervisionar o correto andamento e garantir a lealdade das informações²⁸.

2.4 – A fiscalização da qualidade dos empreendimentos

No atual momento, têm-se discutido muito acerca da qualidade dos empreendimentos no PMCMV, principalmente aqueles voltados à Habitação de Interesse Social. Essa situação é inevitável quando observadas algumas características aplicadas atualmente à moradia, como: a padronização das construções; a compacidade interna das moradias; e o aumento expressivo de unidades habitacionais por empreendimento (SHIMBO, 2013a).

Além de que, em alguns casos, nem ao menos a infraestrutura ao redor dos empreendimentos seguem as determinações impostas no contrato de prestação de serviço. É o caso da ação civil pública impetrada pelo MPF em Marília. O instrumento destaca a falta de iluminação pública e área verde em um empreendimento localizado no município de Marília, interior do Estado de São Paulo. Três empresas são réus da ação, entre elas a Caixa Econômica Federal (CEF), que não fiscalizou a conclusão do empreendimento, abstendo-se de uma função atribuída exclusivamente a ela (BRASIL, 2014b).

Destaca-se que, algumas construtoras impõem um padrão na construção muito abaixo do mínimo exigido, ocasionando vícios na produção e falhas estruturais gravíssimas. Somam-se a esses fatos: a falta de insumos de boa qualidade, aflorado pela ausência de normatização para o segmento; e a mão de obra desqualificada, em razão da falta de experiência e treinamentos adequados (D'AMICO, 2011).

²⁸ Essas informações foram repassadas verbalmente por representante do Poder Executivo local. O resultado da investigação pode ser apreciado no Capítulo 3 deste trabalho.

Ademais, torna-se rotina no PMCMV o reparo das moradias antes mesmo de entregá-las aos mutuários finais. Acontece que, a utilização de materiais de baixa qualidade não suporta as condições climáticas de determinada região. Esse fato é presenciado no estudo realizado por Mercês (2012), onde foram detectados oxidação nas esquadrias de ferro, devido a grande umidade da região de Belém/PA. A questão da qualidade pode ser observada também pela falta de revestimento nos pisos e na parede em determinados empreendimentos do PMCMV (MERCÊS, 2012).

Cabe salientar ainda que, conforme destaca Silva e Silva (2012), para a participação das construtoras nas licitações voltadas a construção dos empreendimentos faz-se necessário o credenciamento destas no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H). Essa situação se torna ainda mais preocupante levando-se em consideração que o PBQP-H organiza “o setor da construção civil em torno da qualidade e da modernização da produção, reduzindo custo e otimizando o uso dos recursos públicos” (SILVA e SILVA, 2012, p. 9).

Buscando reduzir custos e auferir maiores lucros, a produção da moradia se mantém sem maiores inovações. Shimbo (2013b) observa que as principais construtoras do país utilizam três tipologias básicas na construção dos empreendimentos:

- a) condomínio Horizontal: constituído por casas térreas, vaga de garagem única, área de lazer comunitária e arruamento interno;
- b) condomínio Vertical, com edifícios com no máximo cinco pavimentos: não possuem elevadores, área de lazer reduzida, ou inexistente e estacionamento no térreo; e
- c) condomínio Vertical, com edifícios acima de cinco pavimentos: a diferença deste para o anterior está no fato da obrigatoriedade do elevador, devido à quantidade de pavimentos.

Tem-se presenciado, com o lançamento do PMCMV, um aumento considerável do tipo condomínio horizontal, com a tentativa de reproduzir modestamente o modelo dos empreendimentos de alto padrão. Acontece que, não foram medidos ou calculados os impactos desse tipo de construção, o que impõem um desafio para a manutenção da ordem nesses empreendimentos (CASTRO e SHIMBO, 2010).

De fato, o que se tem observado de mais atual e inovador, quanto à produção das moradias, são os sistemas de gestão e controle do trabalho no canteiro de obra. Essa procura pela eficiência em termos de gestão tem uma ligação direta à prestação de contas das empresas de capital aberto, ao acionista e aos investidores. A busca por novas formas de construção e por modernos sistemas construtivos fora deixados de lado (SHIMBO, 2013a).

As considerações de Mercês (2012) reforçam a ideia de ruptura entre o processo produtivo e a função do gerenciamento em si:

No que concerne às estratégias relacionadas ao processo produtivo, voltam-se à utilização de métodos construtivos mais baratos, como alvenaria estrutural, lajes pré-moldadas e fundação corrida direta, bem como ao aumento da capacidade gerencial da empresa, em termos de logística, por exemplo, e ao emprego de mão de obra não qualificada, mal remunerada e, em alguns casos, em situação irregular em relação à legislação trabalhista. (MERCÊS, 2012, p. 564).

Shimbo (2013a) corrobora com essa questão, admitindo que a baixa qualidade, tanto arquitetônica como urbanística e construtiva, associada à exploração do trabalho no canteiro de obras, enfraquecem o sistema. Essa situação desestimula a produção da cidade, em razão dos problemas na consolidação do mercado de habitação com os interesses públicos, consolidando um modelo de gestão empresarial adaptado as necessidades do mercado internacional (SHIMBO, 2013a).

Outro problema detectado por Mercês (2012), refere-se às construções de empreendimentos do tipo horizontal, com moradias produzidas do tipo casas térreas. Nesse tipo de edificação, devido ao tamanho diminuto da unidade habitacional, abre-se o

pressuposto do aumento da moradia pós entrega, ocasionando reformas ou confecção de novos cômodos, principalmente com a realização da autoconstrução, na maioria das vezes sem a devida análise das questões estruturais da moradia.

2.5 – O estudo da viabilidade de implantação do empreendimento

O planejamento da cidade deve estar atrelado à gestão e a fiscalização do uso do solo. Cabem as Prefeituras Municipais colocarem em prática aquilo que fora defendido e estabelecido no discurso e no papel. Maricato (2013, p. 124) observa que, “em alguns casos, como vimos, o conceito está correto, o instrumento urbanístico existe, é lei, mas sua implementação contraria sua finalidade”.

Seria vantajoso, antes de propor a construção de um empreendimento, em determinada localização, a obrigatoriedade de um estudo prévio dos impactos sociais, urbanos e de infraestrutura causados pela implantação do projeto. Essa situação foi aprovada pela Câmara de Vereadores do município de Bauru, no interior do Estado de São Paulo. No projeto de lei aprovado, obriga-se o município a realizar um estudo sobre os impactos na vizinhança com a implantação de grandes empreendimentos, tanto residenciais como comerciais, na cidade (BAURU, 2014).

Entretanto, existem algumas dificuldades quando são tratados os assentamentos ilegais na cidade. Na maioria dos municípios eles não compõem o planejamento e o controle urbanístico, não existe fiscalização do uso e ocupação do solo, com isso a urbanização se torna uma utopia (MARICATO, 2013).

Essa dinâmica é evidenciada por Maricato (2013):

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é

tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. (MARICATO, 2013, p. 83).

Ainda sim, mesmo existindo estudos prévios e delimitações de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelas prefeituras, o mercado imobiliário consegue burlar as normas, seja por falta de regularização dos terrenos destinados para esse fim, seja pelos lobbies existentes na articulação entre o capital privado e o poder público (MARICATO, 2013).

A alternativa para esse problema está no planejamento. Não se refere ao planejamento que, conforme Maricato (2013, p. 56) descreve, “dormem na gaveta”. Essa situação se refere ao planejamento democrático, que preveja além daquilo que se espera e que seja defendido pelo poder público e que, principalmente, seja colocado em prática no dia-a-dia da administração pública eficiente.

Esse tipo de ação requer “ações e investimento no tempo” (MARICATO, 2013, p. 56). Não se consegue mudar da noite para o dia, aquilo que se instaurou por décadas. Antes de qualquer coisa, o êxito do planejamento urbano relaciona-se a aplicação da reforma fundiária, algo discutido há anos, porém sempre relegado e deixado como segundo plano (MARICATO, 2013).

2.6 – A localização do empreendimento

A localização dos empreendimentos, vinculados ao PMCMV, é alvo de vários estudos entre os estudiosos atuais sobre a causa urbana e habitacional. Acontece que, na maioria das vezes, a localização dos empreendimentos segue os interesses do capital privado ao invés do planejamento realizado pelo poder público local. Nesse sentido, aprofundar-se-á a

análise com os estudos de D'Amico (2011), Silva e Silva (2012), Soares et al. (2013), Mercês (2012) e Shimbo (2013b).

Inicialmente, destacam-se as palavras de Maricato (2013) para generalizar a questão da escolha da localização dos empreendimentos:

Um dos mais poderosos lobbies que disputam os investimentos públicos o faz visando à valorização de seus empreendimentos imobiliários que estão em construção ou são simplesmente projetos. Determinadas localizações na cidade atribuem prestígio a uma empresa. Aqui, novamente, o econômico tem sua face estética, ideológica e cultural. (MARICATO, 2013, p. 84).

Quanto aos empreendimentos pertencentes ao PMCMV, especialmente aqueles voltados às famílias com renda até três salários mínimos, verifica-se uma tendência de “periferização” (SILVA e SILVA, 2012, p. 1) na construção das moradias. Esse fenômeno acontece em decorrência da falta de poder dos agentes públicos locais, e da grande influência do mercado privado da construção na escolha dos terrenos (SOARES, 2013).

Para se ter uma ideia, em estudo realizado por Mercês (2012), constatou-se que, no município de Belém, Estado do Pará, até aquele momento, não existia registros de construções de empreendimentos do PMCMV destinados às famílias com renda até três salários mínimos. A explicação para este fenômeno relaciona-se ao valor dos terrenos, que viabilizava apenas a construção de empreendimentos sem associação ao PMCMV, ou aqueles vinculados ao programa, porém, destinados às famílias com renda acima de três salários mínimos (MERCÊS, 2012).

Outro estudo, este realizado por Silva e Silva (2012), também verificou a implantação dos empreendimentos conforme interesse do capital imobiliário. A investigação ocorreu no município de Maringá, Estado do Paraná, também acerca da localização dos empreendimentos destinados às famílias com renda até três salários mínimos. Comprovou-se, que a implantação desses empreendimentos na periferia da cidade, em consequência

principalmente do alto custo do solo, acarretou um vazio urbano, segregando as famílias residentes nesses espaços do restante do município (SILVA e SILVA, 2012).

A lei 11.977, de 2009, disciplinou a utilização de terrenos para a construção dos empreendimentos vinculados ao PMCMV. Consta na referida lei que, cabem aos municípios a disponibilização de terreno, principalmente por meio de doação, às construtoras responsáveis pela edificação (BRASIL, 2009; D'AMICO, 2011). Porém, nem sempre isso acontece. Soares et al. (2013) aponta que:

Os principais fatores que interferiram na localização da habitação de interesse social do PMCMV [...] foi a existência de terrenos ofertados com baixo valor de mercado e a procura por terrenos com matrículas já individualizadas, visando dar agilidade ao processo de provisão de moradias. (SOARES et al., 2013, p. 130).

Ocorre também, na busca pela área a ser utilizada para a construção das moradias, uma “concorrência” entre os agentes: da produção de mercado; e da produção de interesse social. Essa competição eleva o valor dos terrenos, inviabilizando a construção das habitações de interesse social e favorecendo a produção das habitações de mercado (MERCÊS, 2012).

Por isso, é importante a utilização das áreas previstas nos Planos Diretores dos municípios destinadas ao interesse social, nomeadas por alguns planos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na maioria das vezes, esses espaços foram demarcados após minucioso estudo acerca da localização, estrategicamente desenhado, e com vistas a fomentar a necessidade de aparelhos públicos destinados ao atendimento social da população.

Além disso, salienta-se a importância da localização dos empreendimentos nas áreas pré-definidas pelas prefeituras, com o intuito de garantir infraestrutura básica às famílias beneficiárias das moradias construídas com recurso do PMCMV. Entretanto, o que realmente ocorre é um exílio total dos empreendimentos atualmente construídos, fazendo com que o

município invista um montante considerável para o desenvolvimento da região onde as moradias foram instaladas (SOARES et al., 2013; SILVA e SILVA, 2012).

2.6.1 – A adequação ao Plano Diretor do município

O Plano Diretor dos municípios pode ser considerado com o principal instrumento na criação da “cidade legal” (MARICATO, 2013, p. 43). Conforme analisa a autora:

A ação sobre a cidade ocupada [...] não pode se dar com uma soma de intervenções pontuais. Em síntese, trata-se de programas gerais, cuja aplicação deve ser prevista em planos locais que levem em conta a dimensão social e ambiental, coerente com um plano de ação (ou Plano Diretor). (MARICATO, 2013, p. 122).

Por isso, a adequação do Plano Diretor dos Municípios (quando houver), quanto à instalação dos empreendimentos do PMCMV, está prevista no inciso I, do artigo 5º, da Lei 12.424 de 2011, onde consta que a “localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo Plano Diretor, quando existente” (BRASIL, 2011; SILVA e SILVA, 2012).

Essa previsão é muito pertinente, conforme destaca Maricato (2013, p. 111), alegando que o Plano Diretor “é tomado como parte integrante do processo de planejamento municipal, que inclui ainda o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual participativo”.

Para Silva e Silva (2012), o planejamento urbano, através do Plano Diretor, deixou de ser um instrumento técnico e burocrático e passou a contar com mecanismos atuais de gestão, garantindo aos municípios autonomia para se organizarem. Lembrando que, conforme constou na CF de 1988, o Plano Diretor tornou-se peça obrigatória aos municípios

com população acima de vinte mil habitantes (SILVA e SILVA, 2012; BRASIL, 1988; MERCÊS, 2012).

Entretanto, observa-se uma falta de comprometimento do poder público, principalmente o Executivo Municipal, em atender as especificações contidas no Plano Diretor. Esses atores, juntamente com as empresas ligadas ao capital imobiliário, desconsideraram aquilo que fora estabelecido no Plano, incentivando o não planejamento das cidades (SILVA e SILVA, 2012; SOARES et. al, 2013).

O principal aspecto, constante na maioria dos Planos Diretores, são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas áreas “intencionam garantir moradias urbanizadas e integradas, na perspectiva de transformar os moradores de tais áreas em cidadãos” (SILVA e SILVA, 2012, p. 2). Em muitos casos, mesmo sendo previstas nos Planos Diretores locais, acabam por ser desconsideradas (SOARES et al., 2013; MERCÊS, 2012; SILVA e SILVA, 2012). Um dos motivos, apontado por Shimbo (2013b), que causa essa não utilização das ZEIS, refere-se à burocracia (e a demora) quanto à aprovação dos projetos na prefeitura.

Esses espaços, destinados para a implantação de Habitações de Interesse Social e serviços voltados também à questão social, acabam sendo relegados pelas empresas responsáveis pela construção dos empreendimentos vinculados ao PMCMV. No caso do estudo realizado por Soares et al. (2013) a localização dos empreendimentos:

[...] pode ser explicada pela relação entre os construtores e o mercado de terras, bem como pela omissão do poder público municipal, que foi conivente com os interesses das empresas ao permitir que o Plano Diretor não fosse respeitado. (SOARES et al., 2013, p. 126).

Cabe salientar, ainda, que essa situação caracteriza uma inversão de papéis entre o setor público, representado aqui pelos municípios, e as construtoras e empresas ligadas ao capital imobiliário. A escolha dos terrenos, deveria seguir a determinação prevista no Plano Diretor do município, que, por si só, representa um instrumento de planejamento das cidades.

Desde a concepção do PMCMV, a influência do capital privado nas diretrizes e regras do programa ocorreu de forma compulsória. Ademais, o poder público local perdeu espaço na busca de tentar planejar a cidade e fazer prevalecer aquilo que está no papel. É o caso das ZEIS, que permanecem apenas nos documentos e planejamento público (SOARES et al., 2013).

2.6.2 – Sobre a Infraestrutura Básica

O planejamento urbano e habitacional possui aspectos muito mais abrangentes do que o simples fato de se construir moradia. Essa visão é compartilhada por Maricato (2013, p. 16) que alega referir-se a “um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúdes, energia, água, etc.”. Nesse pensamento está cravada a necessidade de se pensar a questão da infraestrutura básica.

Entretanto, no escopo da Lei 11.977 (BRASIL, 2009), que criou o PMCMV, não era previsto o desenvolvimento de políticas públicas que atenderiam a necessidade da população beneficiária quanto à infraestrutura urbana básica, em torno da construção dos empreendimentos. É o caso de um empreendimento analisado por Silva e Silva (2012) no município de Maringá, Estado do Paraná, onde:

O Conjunto Habitacional [...]. Dista cerca de 20 km a noroeste do distrito sede e da maior disponibilidade de serviço e infraestrutura urbana instalada, como postos de saúde, hospitais, escolas, além do acesso ao trabalho e a estabelecimentos comerciais que proporcionam maior conforto aos habitantes do meio urbano. (SILVA e SILVA, 2012, p. 8).

Na verdade, o que consta na referida legislação é uma caracterização da área urbana, com o intuito de desvinculá-la da área rural dos municípios. Nesse sentido consta que, para ser considerada uma área urbana consolidada, entre outros fatores, é necessária a

existência de pelo menos dois, dos seguintes aspectos relacionados à infraestrutura: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou, e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (D'AMICO, 2011; BRASIL, 2009).

Essa previsão é muito pouco, e efetivamente não representa garantia de qualidade de vida à população. Qual o benefício de possuir esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais e faltar água potável? Ou, se forem previsto os três aspectos anteriores, porém faltar energia elétrica? O que deveria ter sido pressuposto é o conjunto de todos os aspectos, sendo obrigado seu atendimento antes da liberação das moradias à população.

Consta, na pesquisa realizada por Silva e Silva (2012) que, a transferência das famílias para um conjunto habitacional atrelado ao PMCMV não teve relação alguma com a infraestrutura básica do local. Pelo contrário, “96% das famílias eram atendidas por rede de água, 72% por iluminação elétrica com medidor, 55% por vias pavimentadas e quase 100% por coleta de lixo regular. Condições estas não muito diferentes do bairro atual.” (SILVA e SILVA, 2012, p. 8).

Essas áreas, que formam completos vazios urbanos, são definidas por Maricato (2013, p. 21) como “completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional”. Ou seja, elas traduzem a falta de planejamento do ente público, que penaliza os moradores e todos os contribuintes em geral, acarretando aumento de gastos para desenvolver uma infraestrutura partindo do zero. (MARICATO, 2013)

Destaca-se ainda que, o isolamento dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas ou “menos integrada à malha urbana” (SOARES et al., 2013, p. 130), somadas à aglutinação de vários empreendimentos próximos um dos outros, contribuem para o estrangulamento dos serviços públicos já existentes naquelas localizações. Além, é claro, do fato de virem a ser taxados como “espaços da pobreza” (SOARES et al., 2013, p. 130). Nesses

casos existe a necessidade urgente de investimentos públicos, com o intuito de proporcionar melhor qualidade de vida e acesso aos bens sociais mínimos à população (MARICATO, 2013).

Cabe salientar, entretanto, que a falta de previsão legal quanto aos aspectos de infraestrutura já apresentados foram corrigidos na promulgação da Lei 12.424 (BRASIL, 2011), que previu a obrigatoriedade de se observar a infraestrutura básica no local de implantação dos empreendimentos ligados ao PMCMV. Essa modificação foi benéfica, porém atrasada, pois se passaram dois anos desde a promulgação da primeira fase do programa, ou seja, dois anos de construções sem a previsão legal do atendimento à infraestrutura básica.

Na Lei Federal 12.424 foram previstas, ainda, outras condicionantes para a aprovação de novos projetos financiados com recursos do PMCMV. As especificidades mínimas para autorizar a produção de novos empreendimentos são: a) localização do terreno em área adequada e prevista no Plano Diretor do Município (se houver); b) adequação ambiental; c) infraestrutura básica; d) Compromisso do poder público local no desenvolvimento ou ampliação de serviço acerca da educação, saúde, lazer e transporte público (BRASIL, 2011; D'AMICO, 2011; SILVA e SILVA, 2012; SOARES et al., 2013).

CAPÍTULO 3 – PROCESSO DE GESTÃO LOCAL NA PRODUÇÃO DAS “HIS” NO PMCMV

Neste capítulo serão detalhados os resultados das pesquisas realizadas com os atores vinculados diretamente à execução do PMCMV. Para isso, determinou-se como amostra as entidades e empreendimentos estabelecidos no município de Bauru, localizado no interior do Estado de São Paulo.

Quanto à coleta de dados, foram entrevistados três representantes de um dos Agentes Financeiros responsáveis pela gestão dos contratos e empreendimentos instalados no município de Bauru/SP (que será tratado no decorrer deste capítulo apenas como Agente Financeiro “X”) ²⁹, aos quais serão tratados simplesmente por “Colaborador A”, “B” e “C”. Além desses, compõem a amostra dois representantes do poder público local: a primeira, representando o Poder Executivo e a coordenadoria do PMCMV no município de Bauru/SP, intitulado meramente “Representante E”; e o segundo, membro do Poder Legislativo local, denominado como “Representante L”.

Em relação à metodologia utilizada para a coleta de informações, foi utilizada a obra de Yin (2001) com o propósito de torna o estudo de caso o mais completo possível, ou como o autor mesmo declara, trabalhar “todas as fases de planejamento, coleta, análise e apresentação dos resultados” (YIN, 2001, p. 21).

Além disso, para fins de delimitação do objetivo do estudo e diante da complexidade e amplitude do PMCMV, analisar-se-á, particularmente, os empreendimentos e processos pertencentes à faixa I do Programa, ou seja, aqueles destinados as famílias ou

²⁹ A entrevista com representantes do Agente Financeiro foi autorizada mediante exigência de não divulgação do nome da instituição neste trabalho, conforme política de privacidade do Agente Financeiro pesquisado.

grupos familiares de menor renda e que possuem rendimento bruto mensal de até R\$ 1.600,00

30 .

É necessário esclarecer, ainda, que a faixa I do PMCMV possui também várias vertentes e direcionamento. Essa segregação pode ser observada no quadro 6, abaixo:

Quadro 6 - Modalidades de Contratação – Faixa I PMCMV

| MODALIDADES | DESCRIÇÃO |
|-------------------|---|
| Empresas | Atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Neste tipo de Financiamento as construtoras possuem papel atuante junto aos Agentes Financeiros, além de ser destinado aos municípios com população acima de 50.000 habitantes. Também pode ser identificado como Programa MCMV – Construtoras . |
| Entidades | Também destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. Esta modalidade tem como principal objetivo o financiamento de moradias produzidas por cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Os recursos nesta modalidade são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Alguns autores trazem a nomenclatura desta modalidade como Programa Habitacional Popular - Entidades (PHPE) . |
| Municípios | Idêntica à Modalidade Empresa , com a diferença de ser destinado aos municípios com população até 50.000 habitantes. Outra importante distinção desta modalidade refere-se à responsabilidade pela busca e apresentação de propostas de construção junto aos Agentes Financeiros, |

³⁰ Os principais motivos da utilização da faixa I do PMCMV estão descritos na subseção 1.5 (As “Habitações de Interesse Social” (“HIS”) no PMCMV).

| | |
|--|--|
| | <p>aptos ao financiamento. Esse papel cabe única e exclusivamente aos entes públicos locais, e quanto à execução das obras, não necessariamente devem ser realizados por construtoras (não obrigatório). Alguns autores tratam esta modalidade como Oferta Pública de Recursos, ou simplesmente OPR.</p> |
|--|--|

Fonte: Formulado pelo próprio autor, com dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) e Krause, Lima Neto e Balbim (2013b, p. 17-18).

Diante da diversidade de tipos de financiamento, se faz necessário, ainda, a delimitação do estudo de caso à modalidade **Empresas (ou Construtoras)**, principalmente pelas características do município de Bauru/SP, que possui população estimada em 364.562 munícipes³¹ e que dispõe de grande oferta de imóveis enquadrados nessa modalidade e faixa de renda.

Inicialmente serão apresentadas as características dos empreendimentos produzidos no município de Bauru/SP na modalidade delimitada. Para a coleta dessas informações foram necessárias visitas *in loco* aos empreendimentos e pesquisas na página do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) e da Prefeitura Municipal de Bauru (BAURU, 2015(a)), ambos na internet.

O PMCMV financiou em Bauru/SP com recursos do FAR, entre o ano de 2009 e dezembro de 2014, dezenove empreendimentos, com um total de 5.544 unidades habitacionais (UH) construídas. Todos os empreendimentos situam-se na malha urbana do município de Bauru/SP, atendendo ao inciso I da Lei Federal nº. 12.424 (BRASIL, 2011). Desses empreendimentos, apenas seis ainda não tinham suas obras concluídas no início de 2015, três estavam em andamento e três encontravam-se com suas obras paralisadas. Esses números podem ser apreciados de forma resumida na tabela 4:

³¹ Conforme dados do site IBGE, disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350600>. Acesso em 01 jul. 2015.

Tabela 4 - Empreendimentos com recursos do FAR – Município de Bauru/SP

| <i>Empreendimentos</i> | <i>Quantidades de UH</i> | <i>Situação de Obras</i> |
|--|--------------------------|--------------------------|
| Residencial Água da Grama | 560 | Concluída |
| Residencial Manacas | 288 | Em Andamento |
| Residencial Arvoredo | 496 | Concluída |
| Residencial Mirante da Colina | 240 | Concluída |
| Residencial Jardim TV | 192 | Em Andamento |
| Residencial Monte Verde | 256 | Concluída |
| Residencial Monte Verde II | 208 | Concluída |
| Residencial Monte Verde III | 288 | Concluída |
| Residencial dos Eucaliptos | 400 | Concluída |
| Residencial dos Ypes | 224 | Em Andamento |
| Condomínio Residencial San Sebastian | 160 | Paralisada |
| Conjunto Habitacional Jardim Ivone | 132 | Concluída |
| Conjunto Habitacional São João do Ipiranga | 38 | Concluída |
| Residencial Chácara das Flores I | 176 | Paralisada |
| Residencial Chácara das Flores II | 176 | Paralisada |
| Residencial Três Américas | 496 | Concluída |
| Residencial Três Américas II | 384 | Concluída |
| Residencial Santana | 576 | Concluída |
| Conjunto Habitacional Moradas do Buriti | 254 | Concluída |
| TOTAL | 5.544 | 78% Concluída |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, com dados coletados *in loco* e pesquisa na página do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) e Prefeitura Municipal de Bauru (BAURU, 2015(a)), ambos na internet.

As tipologias dos empreendimentos seguem os mesmos padrões descritos por Cardoso, Aragão e Araújo (2011), Mercês (2012) e Pequeno (2013), ou seja, casas térreas ou condomínio de apartamentos. Em Bauru/SP 92% das moradias, ou 5.120 UH, são constituídas de apartamentos em edifícios de quatro pavimentos distribuídos em blocos de 4 ou 8 unidades por andar. O restante, ou seja, 424 UH possuem a tipologia de casas térreas, unifamiliares e não geminadas.

Em todos os empreendimentos as especificações mínimas foram seguidas conforme a Portaria nº. 168 do Ministério das cidades (BRASIL, 2013(a)), quais sejam: residências constituídas de sala, cozinha, dois quartos, banheiro, área de circulação e área de serviço externa; e apartamentos com sala, cozinha, dois quartos, banheiro e área de serviço.

Ao analisar as construtoras responsáveis pela produção dos empreendimentos, observa-se a centralização das obras em apenas quatro empresas, sendo certo que quase 60% das UH foram produzidas por uma única construtora. Esses números são apresentados na tabela 5, abaixo:

Tabela 5 - Construtoras – Município de Bauru/SP – Recursos do FAR

| <i>Construtoras</i> | <i>Apartamentos</i> | <i>Residências</i> | <i>Total</i> | <i>% do Total</i> |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|--------------|-------------------|
| Casa Alta Construções | 3.152 | 0 | 3.152 | 56,8% |
| Gobbo Engenharia | 512 ³² | 170 | 682 | 12,3% |
| Iso Engenharia | 1.456 | 0 | 1.456 | 26,3% |
| Maré Construtora e Incorporadora | 0 | 254 | 254 | 4,6% |
| <i>TOTAL Geral</i> | 5.120 | 424 | 5.544 | |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, com dados coletados *in loco*, em entrevista com representante do Poder Executivo local e pesquisa na página do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) e Prefeitura Municipal de Bauru (BAURU, 2015(a)), ambos na internet.

No que tange a infraestrutura básica no entorno dos empreendimentos, constatou-se o atendimento, em 100% dos casos visitados, à regra estabelecida no artigo 5º-A da Lei Federal nº. 12.424, em seu inciso III (BRASIL, 2011). Desde os condomínios de apartamentos até as residências unifamiliares, em todas as UH presenciou-se o fornecimento de energia elétrica, drenagem pluvial, redes de água e esgotamento sanitário e pavimentação.

³² Os três empreendimentos que permaneciam paralisados no início de 2015, totalizando 512 UH do tipo apartamento, estavam sob responsabilidade da construtora Gobbo Engenharia. No final de 2014, conforme informação repassada pela representante “E”, o contrato com a referida empresa foi cancelado, sendo certo uma nova licitação onde foi definida como executante do restante das obras a empresa Maré Construtora e Incorporadora. A retomada das obras está prevista para o segundo semestre de 2015.

Quanto inciso IV da Lei nº. 12.424 (BRASIL, 2011), que trata da “existência ou compromisso do poder público local de instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação saúde, lazer e transporte público” pode-se considerar seu atendimento satisfatório, porém não plenamente.

Nos bairros vizinhos aos empreendimentos visitados existem aparelhos públicos capazes de satisfazer as necessidades da população, porém de uma forma “apertada”, gerando em certas ocasiões atendimentos falhos. A satisfação plena poderia partir do planejamento e utilização dos recursos disponível para este fim. Esse fato corresponde à possibilidade de utilizar 6% do valor total de financiamento do empreendimento para a construção de aparelhos públicos capazes de beneficiar milhares de mutuários. Lembrando que essa possibilidade foi incluída na fase dois do PMCMV, a partir de 2011.

A instalação de aparelhos públicos nas imediações dos empreendimentos do PMCMV, faixa I, em Bauru/SP, foi tema de uma das questões levantadas junto à representante do Poder Executivo Municipal. A pergunta pautava sobre a ação do Poder Executivo perante a necessidade de criação de novos aparelhos públicos, diante da construção de novos empreendimentos. Quanto à resposta, entendeu-se que não existe nenhum projeto em andamento, e o motivo é o seguinte:

“Então, deixar de construir porque minha creche está estrangulada, significa que não vou dar escola e também não vou dar casa. Então você tem que resolver o problema de um não aumentando o outro. Esse desafio Multissetorial é do poder público. Em alguns casos, existe a possibilidade de construção dos aparelhos públicos, em decorrência da destinação dos 6% a essa finalidade, porém o município alega que não pode contratar mais funcionários devido ao estrangulamento do orçamento. Nesses casos o município tem que se adequar, deve realizar uma remodelação na folha de pagamentos. Não se pode parar, e o erro não é no desenho do programa, pelo contrário, o Governo federal está te dando às ferramentas para a construção dos aparelhos públicos, cabe ao poder público local se organizar e colocá-lo em prática.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Na verdade, a representante “E” tentou justificar a falta de projetos para a construção dos aparelhos públicos, em decorrência da obrigatoriedade de colocá-los em pleno funcionamento no prazo de cento e vinte dias após sua conclusão e entrega do empreendimento, conforme estabelecido no subitem 2.4, do Anexo VI, da Portaria nº. 168 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013(a)). Na fala da representante “E”, a equipe do prefeito admitiu a impossibilidade de se realizar uma adequação da folha de pagamentos do Poder Executivo local para o atendimento às demandas sociais. Entretanto, entende-se ser algo puramente relacionado ao planejamento do município, tendo em vista que os recursos existem para serem utilizados.

Nos tópicos seguintes serão tratados, especificamente, os resultados das entrevistas realizadas. Tentar-se-á tabular as repostas dos atores e demonstrar de forma clara e concisa de que forma esses indivíduos receberam o PMCMV em 2009 e colocaram em prática o desenvolvimento dessa política pública no município de Bauru/SP.

3.1 – Recebimento do Programa MCMV: primeiras necessidades e desafios

A primeira questão a ser debatida nas entrevistas relaciona-se à criação do PMCMV, em 2009, e a conseqüente necessidade de adaptação dos entes à nova política habitacional. Teve como objetivo preliminar entender quais movimentos foram necessários, na época, para o início das atividades e atendimento ao desenho do Programa, principalmente em relação às ações do Poder Executivo Local.

Acerca da resposta da “Representante E”, observa-se uma aceitação positiva pelo Poder Executivo local do PMCMV, especialmente pela falta de investimento maciço nessa área nos últimos trinta anos e pela dificuldade sofrida por vários municípios diante da

insolvência das antigas COHAB (Companhias Habitacionais) que fragiliza todo o sistema.

Nas palavras da “Representante E”:

“Para os municípios que não dispõe de recursos para o investimento em habitações, esses receberam bem o PMCMV. Nossa avaliação é positiva, tendo em vista o direcionamento de políticas públicas do Governo Federal em Habitações de Interesse Social, colaborando com os Municípios que passaram os últimos 30 anos sofrendo com as falências de suas COHAB. Após a falência do BNH [...] houve uma tentativa de “salvamento” das COHAB, porém, infelizmente acabou não atingindo todas. Existem COHAB que ainda funcionam bem, entretanto outras, umas 30 ou 40 a nível nacional, fragilizam a política habitacional dos municípios, virando meras gestoras de cobranças e de ações de despejos [...] não atacando seu principal propósito que é a questão social, sendo esse o principal fundamento da HIS.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

A “Representante E” ainda apontou outros dois véis em relação ao recebimento do PMCMV no município de Bauru/SP. O primeiro relaciona-se a acolhida do Programa pela população do município. No relato da “Representante E”, percebe-se uma aceitação positiva, semelhante àquela descrita anteriormente, referindo-se ao Poder Executivo. A “Representante E” ainda declara que, quando da promulgação do PMCMV, *“[...] houve uma grande corrida, até mesmo “insana”, em busca da moradia. A população percebeu que poderia possuir a tão sonhada casa própria.”* (“Representante E”, Poder Executivo local).

A “Representante E” relata, ainda, que essa busca desenfreada pela moradia é fruto principalmente dos critérios intrínsecos ao PMCMV. Em sua fala, esses critérios eram *“completamente novos, inovadores e diferentes. [...] Além de tudo é inclusivo.”* (“Representante E”, Poder Executivo local).

Quanto ao segundo véis, pode-se considerar, pela fala da “Representante E”, uma aceitação não muito positiva do PMCMV. Esse segundo ponto de vista relatado refere-se ao recebimento do PMCMV pela mídia em geral (jornais, TV, revistas, etc.). Em um primeiro

momento, as críticas acerca do desenho do Programa eram extremamente pessimistas, ao ponto de defender que tal Programa não sairia do papel. Conforme a “Representante E”:

“Por parte da mídia, houve uma reação contrária, em um primeiro momento [...] Ocorreu um descrédito total por parte da imprensa. [...] Foi vendido o rótulo de que nem Governo, nem Agente Financeiro e nem Ministério das Cidades vai criar isso, esse programa não existe, não dá pra vender casa pra quem está no SPC e SERASA. Como você vai vender casa pra quem tem renda zero? Até entra um pouco do preconceito de que, quem é que pode ou não comprar. Eu destacaria que, o que gerava o descrédito era o tamanho do aporte financeiro [...] e as condições que, sem a promulgação do PMCMV, deixavam a população aleijada de qualquer possibilidade de contratação com os AF oficiais. O Programa possibilitou a obtenção de moradia [...] até mesmo com os mutuários tendo seu nome com restrição nos órgãos de proteção ao crédito.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

A “Representante E” finaliza, apontando os resultados ocorridos meses depois da promulgação do PMCMV e, principalmente, na entrega das primeiras UH entregues à população:

“Os municípios que souberam trabalhar bem o PMCMV ficaram ainda mais felizes quando viu que ele virou realidade. A mídia que apostava contra, teve que “engolir” suas ressalvas e em contrapartida ao medo que eles disseminavam, tivemos 30 mil inscritos em Bauru logo no primeiro processo de cadastro e seleção. Aquele trabalho contra da mídia, em um primeiro momento, jogou muita desesperança naqueles 30 mil inscritos. [...] Porém, quando virou realidade, a gente cuidou detidamente do projeto na nossa cidade, e você observa um movimento contrário [...] Quando termina a obra e você vai entregar a chave e assinar o contrato individual, a emoção daquelas pessoas não necessariamente foi vista por parte dos setores que estavam obrigados a reconhecer que o projeto era uma realidade. Mas virou fato concreto.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Dando continuidade as ações do poder público local, diante da fala da “Representante E”, percebe-se uma articulação política entre as secretarias e órgãos do Poder Executivo local. Essa movimentação proporcionou o nascimento de uma coordenadoria intitulada “Multissetorial”, responsável pela gestão do PMCMV no município de Bauru/SP,

composta por representantes: do Gabinete do Prefeito, das Secretarias Municipais do Planejamento (SEPLAN), Bem-Estar Social (Sebes), Saúde, Educação, da COHAB Bauru e da Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru (EMDURB). De acordo com a “Representante E”:

“Quando surgiu a possibilidade de organizar o Programa, e por entender a importância que era o PMCMV e o que ele queria atingir, nós fizemos questão de organizá-lo de maneira que não surgissem dúvidas, tendo em vista a dificuldade que o poder público tem. É muito complicado lidar com a burocracia dos projetos e programas. Por isso, eu sugeri que o prefeito sancionasse uma portaria, criando uma comissão mista [...] com a participação de várias secretarias, possibilitando ações transversais e Multissetorial.[...] Com a promulgação da portaria e instituição desta coordenação conseguiu-se dar celeridade ao PMCMV, dar agilidade ao processo e driblar algumas questões legais, com o desafio dos custos baixos, mas mesmo assim permitindo uma margem de lucro ao empreendedor, porém estreita. O empreendedor compensa o baixo lucro por unidade no global, ele acaba ganhando na quantidade.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

A criação dessa comissão mista possibilitou a centralização das atividades do PMCMV em um único departamento ou coordenadoria. Entretanto, logo no início das atividades, conforme destacou a “Representante E”, os desafios eram enormes, pois, apesar de já existir a coordenação, criada prontamente ao lançamento do PMCMV, os servidores atuantes no Programa compunham outras secretarias Municipais. Esses servidores não exerciam suas atividades exclusivamente na coordenadoria do PMCMV, o que provocava um acréscimo de demanda e conseqüentemente queda na eficiência operacional. Essa situação poderia ser resolvida, com a criação de uma “*Secretaria Municipal de Habitação*” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Nesse início, onde existia a coordenação, porém sem servidores exclusivos, a demanda era atendida:

“[...] na hora do tratamento da demanda (cadastro, seleção e entrega), quem fazia esse trabalho era a Secretaria de Bem Estar Social (SEBES). Na parte burocrática, de tramitação do projeto e de documentação, era de responsabilidade da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Nesse momento a coordenação do PMCMV atuava como mera gestora do Programa, muitas vezes resolvendo apenas problemas e andando em círculos, perseguindo os problemas.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Diante dessa necessidade ostensiva, a coordenação do Programa no município de Bauru/SP defendeu a autonomia da coordenadoria, dissociando-a de qualquer outra secretaria ou órgão Municipal, e *“que fossem integradas por uma equipe de assistentes sociais exclusivos [...] que vivenciassem o dia a dia do programa e estivessem sintonizadas com a complexidade do programas e das questões apresentadas.”* (“Representante E”, Poder Executivo local).

Além disso, existia a necessidade de providenciar um local adequado para o atendimento da população diante das várias etapas que consistia o processo do PMCMV, faixa I. Conforme destaca a “Representante E”:

“Em um primeiro momento o prefeito autorizou a locação de um espaço destinado exclusivamente ao PMCMV [...]. Os funcionários seriam deslocados de outras secretarias e cedidos definitivamente à coordenadoria. Porém, começou um debate político, onde a oposição se mostrou contrária que se gastasse “X” reais por mês na locação de um prédio. Absolutamente uma discussão política. Nesse momento o prefeito recuou [...]. Essa situação foi driblada com o apoio do Governo Federal e da Caixa Econômica Federal (CEF). A atual sede do programa, que antes era uma das unidades da CEF, foi conseguida em 48 horas através de contatos com o Superintendente Nacional da CEF, foi uma mobilização conjunta. Em relação ao tempo recorde, isso só foi possível por que o prédio estava ocioso.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Com a conquista da sede do PMCMV, os servidores foram deslocados para o atendimento do Programa, direcionando suas operações exclusivamente ao Programa. Quanto ao atendimento da população nessa nova sede, conforme relato da “Representante E”, “a

diferença é brutal". Nessa sede ela destaca algumas características que tornam o atendimento muito mais efetivo: a) todas as informações do processo estão contidas em um único local; b) esse novo espaço possui áreas segregadas de recepção, atendimento, administrativa e de recreação (brinquedoteca); e c) contamos com um grupo de servidores exclusivos à demanda do PMCMV, composto por sete assistentes sociais, seis agentes sociais, um arquiteto e estagiários de arquitetura e assistência social.

Em relação aos desafios iniciais do PMCMV no município de Bauru/SP, a "Representante E" destaca:

- a) de ordem Legal: delimitação das áreas destinadas ao desenvolvimento institucional dos empreendimentos (construção de aparelhos públicos), inclusive gerando debate com o Ministério Público (MP);
- b) de ordem Financeira: metro quadrado dos terrenos com preço muito alto, em uma cidade estratégica como é o caso do município de Bauru/SP; e
- c) de ordem Estratégica: no caso das HIS, existe a dificuldade da ação integrada entre vários atores, como: Governo Federal, na destinação dos recursos para financiamento do Programa; Prefeitura Municipal, na destinação das áreas para a construção dos empreendimentos; MP; Câmara Municipal; e vários outros setores.

Quanto ao recebimento, necessidades e desafios por parte do Agente Financeiro "X", conforme descreve o "Colaborador C", foi apenas no sentido de adequação aos novos critérios estabelecidos com a promulgação do PMCMV, tendo em vista que esse tipo de produto já existia no *portfólio* da instituição. Quanto ao desafio apresentado, em um primeiro momento, relacionava-se a amplitude do Programa e a demanda que ele geraria, haja vista que o atendimento não se limitava ao município de Bauru/SP, mas sim a toda sua região.

Ele ainda continua dizendo que, “*com o objetivo de continuar proporcionando qualidade e eficiência na entrega do produto foi necessário aumentar os postos de trabalho responsáveis por esse tipo de demanda.*” (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”).

3.2 – Cadastro e seleção da demanda: as características das famílias atendidas

O processo de priorização de beneficiários, bem como as atividades de cadastro e seleção da demanda é disciplinado pela Portaria nº. 595, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013(b)). Tal legislação determina os procedimentos necessários para o cadastro e seleção das famílias aptas ao recebimento das moradias, que deve ser operacionalizado exclusivamente pelo poder público local e Distrito Federal, e na falta desses, pelos Governos Estaduais.

Além disso, a referida legislação estabelece critérios nacionais de priorização da demanda, quais sejam: “a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.” (Anexo da Portaria nº. 595, Alíneas do subitem 4.1 (BRASIL, 2013(b))).

Por parte do “Colaborador A”, representante do Agente Financeiro “X”, as regras e diretrizes pautadas na Portaria nº. 595 foram ratificadas em relação à atividade de cadastro e seleção da demanda. Ao ser questionado se existe alguma participação do AF “X” no cadastro e seleção das famílias a resposta foi enfática: “*Não, esse papel é exclusivo da prefeitura conforme Portaria do Ministério das Cidades 595/2013 [..]*” (“Colaborador A”, Agente Financeiro “X”).

Conforme o “Colaborador C”, também representando o AF “X”, as instituições financeiras apenas recebem a listagem com a relação dos mutuários selecionados e

providenciam as análises necessárias. Ele lembra, ainda, que a solicitação da relação dos candidatos selecionados deve partir do Agente Financeiro vinculado ao empreendimento, através de notificação formal enviada ao ente público, e deve ocorrer, no máximo, após oito meses da assinatura do contrato. As informações prestadas estão de acordo com a Portaria nº. 525, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013(b)).

Após o recebimento da relação de candidatos selecionados, cumpre ao Agente Financeiro “X” o papel de analisar determinadas características dos mutuários, a fim de impedir o recebimento da moradia por famílias inaptas:

“A análise das informações é parte obrigatória antes da entrega das moradias. Essa verificação está de acordo com as diretrizes estabelecidas na Portaria 525, do Ministério das Cidades. [...] Ela buscar identificar se existe, por exemplo, o cadastro dos candidatos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, no FGTS, no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), entre outros. [...] Caso esteja alguma coisa em desacordo, deverá retornar à prefeitura para esclarecimento ou alteração.” (“Colaborador C”, AF “X”).

Dando continuidade a arguição dos atores envolvidos aos processos do PMCMV, realizou-se o mesmo questionamento sobre o cadastro e seleção da demanda aos representantes do Poder Legislativo e Executivo local.

Em relação à resposta do “Representante L” (Poder Legislativo local), fica evidente a não participação do Legislativo nas atividades diretas de cadastro e seleção das famílias, porém, destaca que cabe ao Legislativo acompanhar, orientar e fiscalizar esse processo:

“[...] na realização do cadastro os dados são confrontados com as informações constantes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e isso possibilita um diagnóstico social e econômico das famílias, com o objetivo de evitar fraudes. O poder legislativo não interfere nesse processo, apenas acompanha e orienta. É importante a não interferência legislativa para evitar vícios que ocorreram no passado em programas de habitação, onde o vereador ou deputado

conseguiam imóveis para pessoas em troca de apoio político.”
 (“Representante L”, Poder Legislativo local).

O “Representante L” ainda continua referindo-se à transparência quanto ao processo de cadastro e seleção da demanda. Ele ressalta que, no caso de Bauru/SP, o nível de transparência é muito adequado, principalmente levando-se em consideração o modelo multissetorial adotado pela coordenadoria do PMCMV na condução do projeto: *“Além das equipes da Secretaria do Bem-Estar Social, temos a coordenadoria do Programa MCMV e os próprios profissionais do Agente Financeiro “X” acompanhando o processo”* (“Representante L”, Poder Executivo local). Ele destaca, ainda, que se, porventura, as fraudes acontecerem não será pelo motivo de falta de transparência.

Quanto à resposta da “Representante E” (Poder Executivo local), é notório o atendimento a Portaria nº. 525, do Ministério das Cidades. A representante argumenta que o processo de seleção deve atender aos critérios nacionais estabelecidos pela legislação do Programa, como *“cota de idosos e deficientes”* (“Representante E”, Poder Executivo local). Contudo, salienta que o município pode estabelecer outros critérios, limitados a mais três, diferentes daqueles especificados a nível nacional.

Acerca dos critérios locais, a “Representante E” cita, como exemplo, alguns critérios estabelecidos pela coordenadoria do PMCMV e pela comissão multissetorial, no início do Programa:

“[...] foi determinado outros critérios Municipais, como por exemplo, uma cota de 60% das habitações destinadas às mulheres chefes de famílias. E dentro dessa cota, ainda aplicamos a cota de idosos e deficientes. Idosos, no principio era de 5%, hoje já estamos com 20% no município de Bauru.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Esclarece, ainda, que:

“Após a escolha desses critérios locais, é feito um decreto Municipal [...] que estabelece uma comissão de fiscalização fixa para o dia do sorteio, mudando apenas os representantes de cada entidade. Como por exemplo, um componente da OAB, outros componentes de conselhos Municipais, etc. [...] eles acompanham o processo e as urnas [...] possibilitando a fiscalização do processo. O sorteio é promovido por empresa terceirizada, aprovada por meio de licitação. Os grupos de mutuários são separados conforme os critérios estabelecidos (Mulheres, idosos, deficientes, outros...). O critério tem que ser público, transparente e aberto, evitando a utilização das moradias para obtenção de vantagens políticas ou trocas.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

No tocante à transparência e a fraude, a “Representante E” atribui a lisura do processo a dois fatores: a) ao grupo formado no gerenciamento do Programa, a chamada comissão “Multissetorial”; e b) à comissão de fiscalização nomeada a cada sorteio, composta de representantes de várias instituições e comissões locais. Entretanto, a “Representante E” é enfática ao declara que as fraudes, muitas vezes, são derivadas do comportamento da população, que se aproveitam da situação em proveito próprio:

“Você encontra também o cidadão que não preenche as regras [...] declara ter renda zero, mas que se tivéssemos mecanismos de realizar visitas domiciliares para cada sorteado [...] encontraríamos muitas famílias com renda informal, dona de mercadinho, de bar. Essas pessoas têm renda de 3 a 4 mil reais por mês e não se enquadrariam nesta faixa do Programa [...] Encontra também situações e denúncias onde o casal não é casado legalmente, e ambos são cadastrados e inscritos no programa e caso sejam sorteados, não existe o que ser feito pelo município para barrar a entrega das moradias, mesmo eles terem sido inscritos no CadÚnico, pois realizaram o cadastro individualizado.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

A “Representante E” finaliza, declarando que são identificadas várias tentativas de fraudes. Essa necessidade em fraudar o sistema não é exclusiva da população. Ela aponta que *“encontra tentativas de burlar as regras de várias maneiras, seja de entes públicos envolvidos com a política, seja o empresário que tem uma empregada e tenta obter um proveito para sua colaboradora.”* (“Representante E”, Poder Executivo local). Ela termina

dizendo que, as ferramentas utilizadas para conter esses tipos de artimanhas são: a fiscalização, a divulgação e a transparência. Em todas as fases do processo esses três fatores são respeitados e seguidos à risca.

3.3 – Escolha da Localização dos Empreendimentos destinados à HIS

O questionamento acerca da localização dos empreendimentos, bem como em relação à escolha específica daquele lugar, foi direcionada a todos os participantes do estudo de caso.

No caso do “Colaborador C”, representando o Agente Financeiro “X”, a alegação é de que não compete ao Agente Financeiro a delimitação das áreas nas quais serão instalados os empreendimentos do PMCMV, inclusive nas construções destinadas a faixa I do Programa. O terreno pode ser de propriedade das construtoras que realizarão as obras, de terceiros, do poder público, etc. Essa questão não interfere na contratação da operação. Contudo, o “Colaborador C” deixou claro que esses terrenos devem estar livres de ocupação e/ou de qualquer ônus que impeça a contratação da operação junto ao Agente Financeiro Oficial.

Quanto ao discurso da representante do Poder Executivo local, diz ela que existe previsão, no Plano Diretor do município, de áreas especiais destinadas ao interesse social, mas que a escolha das áreas também pode partir das construtoras:

“Algumas áreas estão delimitadas no Plano Diretor do município, outras não. Por isso existem as Zonas Especial Interesse Social (ZEIS). Por isso tem que passar pelo crivo do conselho Municipal. Muitos são vetados. Por exemplo, já tivemos propostas que estão sim em áreas destinadas à ZEIS, porém estão delimitadas em áreas com risco à saúde humana, é o caso de áreas próximas a uma fábrica de baterias da cidade. O município não tem interferência alguma em relação à compra de determinada área. Esse papel é exclusivo das construtoras, que compram as terras e incluem o valor nos custo de

produção das moradias. Nesse tramite, após a aprovação e assinatura do contrato, o Agente Financeiro paga o terreno diretamente ao dono da área, sem interferência alguma da prefeitura e das construtoras.” (“Representante E”, poder executivo local).

Corroborando com essas informações, o representante do Poder Legislativo também descreve a previsão das ZEIS no Plano Diretor Participativo do município de Bauru/SP, entretanto absteve o Poder Legislativo na decisão final da localização onde os empreendimentos serão instalados:

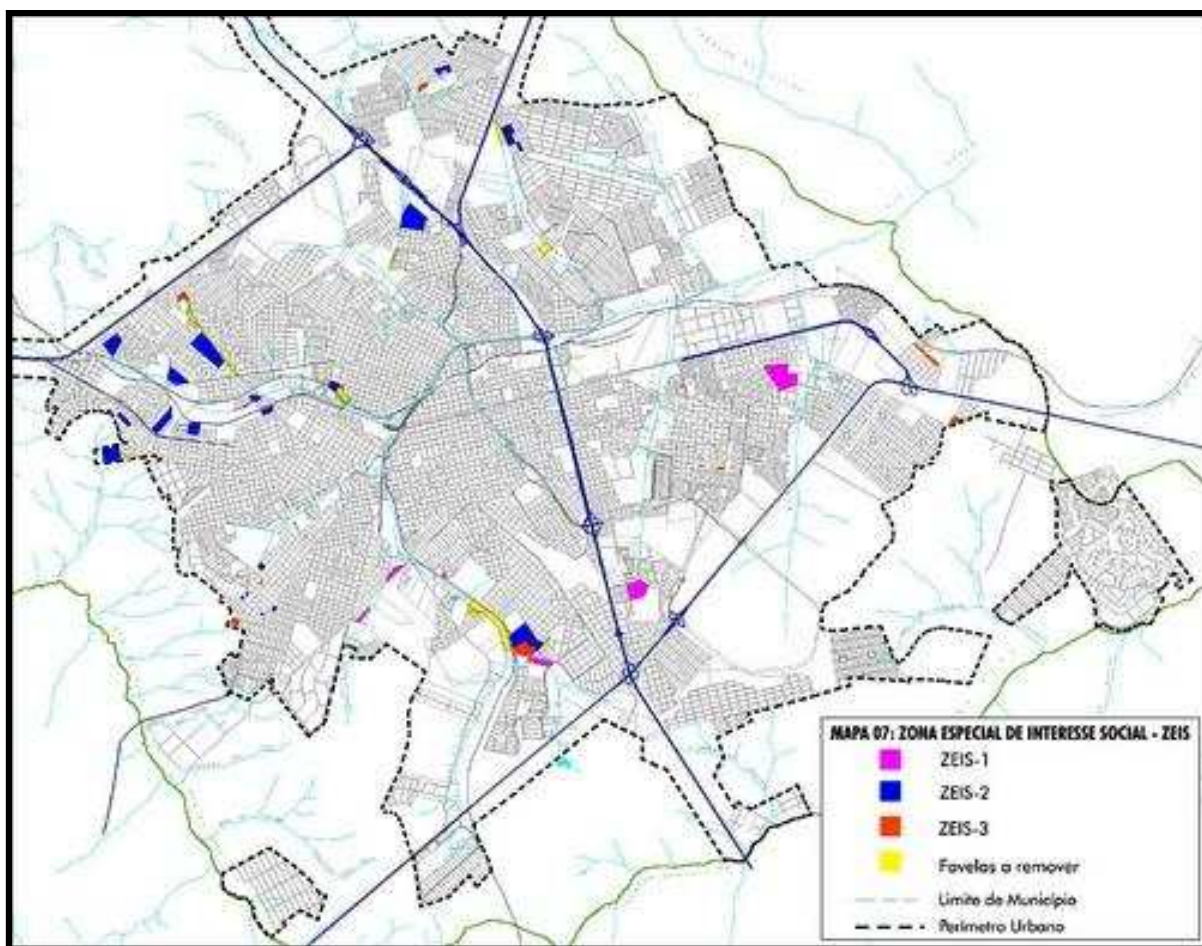
“O Plano Diretor prevê a ocupação de zonas especiais de interesse social, as chamadas ZEIS. [...] Ocorre que a maioria dos empreendimentos do MCMV, em Bauru, foram instalados em regiões periféricas da cidade, adensando, do ponto de vista populacional, alguns bairros com infraestrutura urbana acanhada. O poder executivo, por meio de seus critérios técnicos, determinou a escolha dos locais e o poder legislativo pode no máximo fazer indicações de áreas e zelar pelo cumprimento do Plano Diretor e demais leis de uso e ocupação do solo, mas não pode decidir sobre qual terreno o empreendimento se instalará.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Outra situação abordada na entrevista com o representante do Poder Legislativo local, refere-se a uma afirmação de um dos Vereadores do município de Bauru/SP em entrevista a uma rádio local, onde foi dito pelo representante do Legislativo que “os terrenos na cidade de Bauru/SP estão nas mãos de especuladores”. Para entender melhor o conteúdo dessa frase, solicitou-se esclarecimento do “Representante L”, o qual respondeu o seguinte:

“O estatuto das Cidades, assim como nosso Plano Diretor prevê mecanismos para evitar a especulação imobiliária. Em Bauru, um projeto de nossa autoria regulamentou o que estava previsto no Plano Diretor, que é o IPTU Progressivo no Tempo. Outros mecanismos como a outorga onerosa do direito de construir, o uso compulsório do solo e a regulamentação dos alugueis são formas constitucionais de evitar a especulação e prover um desenvolvimento urbano saudável.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Em consulta ao Plano Diretor Participativo do município de Bauru/SP, foi encontrado o mapa com a demarcação das ZEIS. A figura 2 ilustra essa distribuição:

Figura 2 – Mapa de Bauru/SP com a distribuição das ZEIS



Fonte: Prefeitura Municipal de Bauru – Plano Diretor Participativo (BAURU, 2008).

Para melhor entendimento quanto à distribuição das ZEIS, conforme se presencia na figura 2, será apresentado breve relato das características dessas áreas, todas descritas na Lei Municipal n.º. 5631 (BAURU, 2008), a qual instituiu o Plano Diretor Participativo:

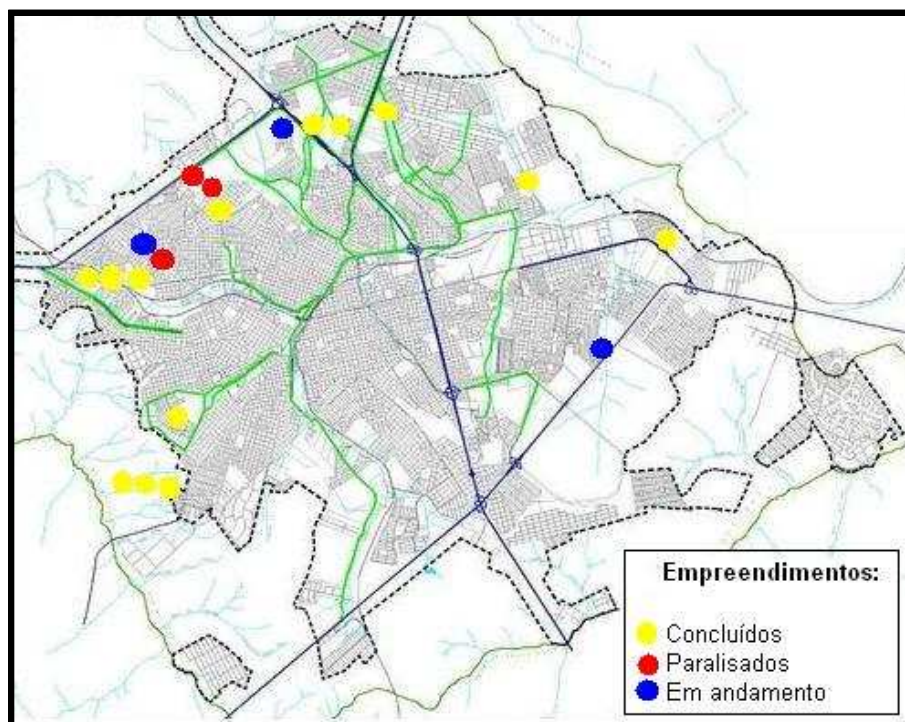
- ZEIS I – Composta de áreas de propriedade particular, ocupadas por população de menor renda, abrangendo favelas, em que existe interesse

público na produção e na manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos sociais;

- b) ZEIS II – Glebas ou lotes subutilizados, adequadas à urbanização, onde existe interesse público em promover a produção e a manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos sociais; e
- c) ZEIS III – Glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas, áreas verdes ou institucionais, onde existe interesse público em promover a recuperação urbanística, a regulação fundiária, a produção e a manutenção de habitações de interesse social, incluindo equipamentos sociais e outros.

A distribuição dos empreendimentos faixa I do PMCMV no município de Bauru/SP pode ser visualizado na figura 3, abaixo:

Figura 3 – Distribuição dos Empreendimentos Faixa I em Bauru/SP - PMCMV



Fonte: Elaborado pelo próprio autor, com dados coletados *in loco* e pesquisa na página do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) e Prefeitura Municipal de Bauru (BAURU, 2015(a)), ambos na internet.

Realizando uma análise entre as figuras 2 e 3, constata-se que a grande maioria dos empreendimentos faixa I, do PMCMV, foram construídas nas regiões onde eram previstas as ZEIS, portanto adequadas do ponto de vista de planejamento.

3.4 – Infraestrutura básica no entorno dos empreendimentos, incluindo a ampliação ou construção de novos aparelhos públicos

É de fundamental importância analisar as ações executadas pelos envolvidos no PMCMV, seja no atendimento às especificações mínimas relativas à infraestrutura básica, ou até mesmo em relação à provisão dos equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos. Essa questão, muito discutida no decorrer deste trabalho, permite investigar de que maneira esses atores se organizaram e implementaram uma política inclusiva, em que pese à infraestrutura básica e o provisionamento dos aparelhos públicos.

Pequeno (2013) sinaliza que os problemas relacionados ao crescimento urbano desordenado, em alguns municípios da região Nordeste do país, foram agravados, entre outros fatores, pela precariedade da infraestrutura local dos empreendimentos construídos após 2009, com a instituição do PMCMV. Esse entendimento é ratificado por Krause, Lima Neto e Balbim (2013a), destacando que as metas do PMCMV concentram-se na provisão das habitações, privilegiando determinadas áreas que possuem maior facilidade para a produção das moradias, não respeitando, entre outros fatores, o acesso a equipamento e serviços.

No discurso da “Representante E”, a teoria apresentada se mostra evidentemente praticada. Em relação à Infraestrutura básica, pode-se afirmar que todas as moradias e conjuntos habitacionais do município de Bauru/SP estão providos e adequadamente atendidos. Contudo, em referência aos aparelhos públicos, percebe-se um

outro véis, alegando a falta de planejamento do Poder Executivo local, especificamente nesse aspecto:

“No início tivemos a oposição de diversos vereadores e lideranças políticas no sentido de que na dá para levar habitação a determinado bairro, por que ali já está estrangulado. Aí você deixa as pessoas sem casa? Então está lá e sem casas. Por que a regra básica do Programa é você ter que morar na cidade a mais de um ano. Se tem a necessidade de morar na cidade a mais de um ano, já é uma demanda existente, ela vai apenas migrar de lugar. Então você irá deixar uma vaga na escola, ao tirar os seus filhos em uma escola do bairro X, e colocá-lo em outra escola do bairro Y. Aqui você vai criar, e lá vai virar demanda. O município tem que fazer essa gestão e caso necessário o remanejamento. [...] Em alguns casos, existe a possibilidade de construção dos aparelhos públicos, em decorrência da destinação dos 6% a essa finalidade, porém o município alega que não pode contratar mais funcionários devido ao estrangulamento do orçamento. Nesses casos os municípios têm que se adequar, deve realizar uma remodelação na folha de pagamentos. Não se pode parar, e o erro não é no desenho do programa, pelo contrário, o Governo Federal está te dando as ferramentas para a construção dos aparelhos públicos, cabe ao poder público local se organizar e colocá-lo em prática.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

No questionamento, realizado junto ao representante do Legislativo local, foi abordado se existe um planejamento prévio de acesso à infraestrutura básica e a aparelhos públicos. A resposta corrobora a teoria de não previsão, especificamente dos aparelhos públicos, no planejamento das construções do PMCMV:

“Desconhecemos tal planejamento, embora sempre cobrado isso da coordenadoria local do Programa Minha Casa Minha Vida, pois o Governo Federal disponibiliza recursos para isso. O próprio prefeito reconheceu em março, através de entrevistas, que a as empreiteiras não reservaram áreas próximas aos empreendimentos para construção de aparelhos públicos como postos de saúde e escolas. [...] o programa prevê a destinação de verbas para construir equipamentos públicos para atender à população e minimizar os impactos nos municípios, mas Bauru não apresentou estes projetos para receber e utilizar os recursos. O que o Legislativo pode fazer é indicações ao prefeito, cobrando a realização dos mesmos, através de recursos próprios, o que é sempre mais difícil.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

O “Colaborador C”, representante do Agente Financeiro “X”, absteve-se do questionamento acerca da produção dos aparelhos públicos, alegando que o planejamento, nesse tipo de situação, deve partir exclusivamente do ente público local. Ele ratifica, porém, a existência de previsão legal na utilização de 6% do valor global do empreendimento para o financiamento dos aparelhos públicos no entorno das moradias. Salienta, ainda, que essa prática se mostra acanhada atualmente, em comparação ao grande número de empreendimentos que são construídos no PMCMV.

Quanto à infraestrutura local nas imediações dos empreendimentos do PMCMV, faixa I, o “Colaborador C” ressalta que existem vários dispositivos legais obrigando tal previsão: *“Na própria Lei 12.424 foi incluído um artigo que trata exclusivamente desse assunto. Existe também previsão na Portaria 168, que esclarece diversos pontos e que obriga o atendimento as necessidades básicas da população.”* (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”). O “Colaborador C” afirma, ainda, existir a possibilidade de obras em locais que não exista, no momento da contratação, infraestrutura básica adequada, mas que, nesses casos específicos, o ente público local tem a obrigatoriedade de caucionar o valor previsto nas obras de infraestrutura ao Agente Financeiro, como forma de garantir o atendimento da demanda ³³.

A “Representante E”, do Poder Executivo local, detalhou algumas práticas que são realizadas pela coordenadoria do PMCMV, no município de Bauru, em relação ao atendimento da infraestrutura básica e dos aparelhos públicos no entorno dos empreendimentos, e eximiu a coordenadoria de algumas responsabilidades:

“Nós temos representantes dentro da comissão, por exemplo, de trânsito e de transporte, por conta de transporte coletivo e mudança de itinerário e horário, temos que pensar no trânsito, por que são “X” apartamentos que serão entregues em determinado bairro. Isso não é trabalho nosso, é trabalho do trânsito. Questões relacionadas à unidade básica de saúde, Unidade de Pronto Atendimento (UPA), também existe um membro ligado à área da saúde na comissão.

³³ O “Colaborador C” alegou que nas situações atípicas de produção são realizadas avaliações de viabilidade dos empreendimentos, normalmente discutidas por comissões internas do Agente Financeiro.

Quando a intenção de construção é levada à comissão, já é pré-determinado que daqui dois anos, por exemplo, será entregue mais “X” moradias em determinado bairro, com demanda de “Y” população, e a partir disso tem que ser realizado um planejamento pelas secretarias para o atendimento dessa demanda. Por exemplo, terá que ampliar mais uma sala, terão que colocar mais um médico, serão necessários mais professores, enfim, é necessário se adequar para atender essa demanda latente. Os perfis das famílias não mudam. [...] Portanto essa situação requer ação do ente público, requer planejamento. Tudo que se relaciona com o Governo depende de ações multissetorial.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

O representante do Poder Legislativo local, por sua vez, destacou uma ação importante, aprovada recentemente pela Câmara Municipal de Bauru/SP, que obrigam as instituições a elaborarem Estudos de Impactos de Vizinhança (EIV) na implantação de grandes empreendimentos no município de Bauru/SP. Esse estudo é disciplinado pela Lei Municipal nº. 6.626, de 18 de fevereiro de 2015 (BAURU, 2015(b)) e nas palavras do “Representante L”:

“[...] Este estudo se dará por conta do empreendedor que apresentará uma série de procedimentos a serem adotados conforme o tamanho e natureza de seu empreendimento descrito no Termo de Referência Técnica (TRT). Assim o Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE), bem como o Conselho do Município de Bauru (CMB) e a Divisão de Aprovação de Projetos da Prefeitura apontarão as diretrizes que o empreendedor deverá tomar. Se a habitação de interesse social for de ordem coletiva e superior à 8mil metros quadrados de área construída, ela deverá apresentar o EIV, conforme o artigo 4º, parágrafo XIII. [...] o TRT alberga a obrigatoriedade de compensar eventuais danos ou suprir deficiências de infraestrutura que os empreendimentos venham a gerar no local de instalação.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

3.5 – Processo de Escolha (Seleção) das Construtoras

É de fundamental importância a abordagem deste conteúdo, principalmente em se tratando de um tema associado aos interesses dos cidadãos. A escolha das construtoras, ou

melhor, a seleção, deve ser tratada de forma criteriosa, analisando aspectos que vão além do simples fato de se construir e entregar o fato concreto, ou seja, a moradia. Nesse sentido, as propostas apresentadas devem possuir um caráter inclusivo, permitindo aos novos conjuntos habitacionais e aos moradores destes, melhor qualidade de vida.

Por esse motivo, questionou-se ao representante do Poder Executivo local e ao colaborador do Agente Financeiro “X” como era desenvolvido o processo de escolha (seleção) das construtoras. Em um primeiro momento, a representante “E” do Poder Executivo local apresentou detalhes sobre a chegada do PMCMV no município de Bauru/SP, descrevendo algumas ações tomadas pelo Executivo local em relação ao início do processo de contratação:

“Antes de começar a escolher quais construtoras nós íamos trabalhar, chamamos todas as construtoras, não limitado-as ao município. Então, realizamos uma reunião ampla [...] no auditório da prefeitura, para apresentarmos o que seria o programa, junto com o Agente Financeiro, para explicar o que era e dizer: “olha... nós não vamos escolher aleatoriamente.” [...] Na apresentação salientamos que iríamos direcionar. Não vamos criar bolsões de pobreza, nos casos em que você dá a casa, mas excluir as pessoas de estarem próximas a um mercado, aos comércios. Criar um bairro completamente novo implica em você ter que levar toda a infraestrutura para aquela determinada área. O custo pra trazer a infraestrutura no PMCMV é local [...] essa era a nossa preocupação, que ainda temos, por isso tentamos colocá-los em bairros, mesmo sendo periféricos, mas em locais que já estejam organizados e urbanizados, bairros já tenham a maior parte dos acessos que a população precisa. Isso acabou sendo complementado pela Presidente Dilma, na fase 2 do Programa, que permitiu a destinação dos 6% de recursos à construção de equipamentos públicos.” (“Representante E”, Poder Executivo local”).

Na sequência foi questionado de onde partem as intenções de construir, ou melhor, de onde nascem os projetos de edificação. A resposta da representante do Poder Executivo foi direta: *“Na verdade parte das construtoras. São elas que nos trazem os projetos e as demandas.”* (“Representante E”, Poder Executivo local). Esse entendimento foi

ratificado pela resposta do “Colaborador C”, do Agente Financeiro “X”, que declarou ser de responsabilidade das construtoras à apresentação de projetos de construções. O “Colaborador C” salientou, porém, que existem vários trâmites de competência do Agente Financeiro que auxiliam na avaliação dos projetos e das construtoras, autorizando, ou não, a assinatura do contrato.

A representante do Poder Executivo local demonstrou, de forma clara e objetiva, quais as etapas desenvolvidas quanto à seleção das construtoras e conseqüentemente de seus projetos:

“[...] algumas grandes construtoras trouxeram-nos projetos de construir 1200 unidades em área deserta, afastada do município. Nesse bairro a oferta de escola era precária [...] a unidade básica de saúde também não era projeto para aquele momento e o orçamento não contemplava. Por uma série de questões a coordenação se reuniu e decidimos: “não dá, aqui não é adequado”. Outras nos trazem o projeto dizendo: “quero construir 600 unidades, sendo 300 no bairro X, e mais 300 no bairro Y”. Locais providos de infraestrutura básica e aparelhos sociais, daí a coordenação aceitava o projeto. Além disso, os critérios que a construtora nos trouxe, melhor localizado, tamanho da casa e o desenho das UH fizeram diferença. Por exemplo, evitamos a construção de casas geminadas, por entender que a reação da população é negativa para esse tipo de moradia [...] Quanto ao tamanho da casa, algumas construtoras achavam que se fizesse 400 casas poderia aumentar 1 ou 2 metros e fazer um espaço gourmet entre a lavanderia e a cozinha. Essa questão do conforto, do projeto urbanístico, do que mais ele estava levando, muitas vezes precisava fazer uma obra pra interligar o terreno que estava sendo adquirido pela construtora e o restante do Bairro, mesmo não sendo uma obra incidente, a construtora se responsabilizava em fazer, fizeram com que selecionássemos a melhor proposta e conseqüentemente a melhor construtora.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Posteriormente, através de uma declaração da representante do Poder Executivo local, percebe-se um fato um tanto quanto complexo, principalmente tratando-se de financiamento de políticas públicas com a utilização de recursos públicos. Esse trecho versa

sobre a manutenção de apenas quatro construtoras no arcabouço institucional do Programa no município de Bauru/SP:

“Outra dificuldade era que tínhamos que se adaptar as regras do programa, muitas construtoras não sabiam como era, na verdade nem nós sabíamos, por ser uma coisa nova. Daí convenciamos que as mesmas 4 construtoras que apresentaram os melhores projetos para aquela cota que tínhamos de UH na primeira fase [...] seriam mantidos na segunda. Por que com essas quatro construtoras conseguimos alavancar o projeto, e fazê-lo tramitar com tanta agilidade e da maneira correta, com o acompanhamento Multissetorial que, ao invés de construirmos as 700 UH, construímos 1500 UH, então mais do que dobramos. Daí mantivemos as mesmas, primeiro para não criar uma guerra de construtora, por que não era nem uma licitação nem chamamento público, mas sim escolha de melhor projeto, quanto à localidade, custo, etc. Nós mantivemos por que elas sabiam quais as dificuldades que teriam na SEPLAN, DAE, no Meio Ambiente, já sabem a logística que estamos utilizando para dar agilidade pro processo.” (“Representante E”, Poder Executivo local, grifo nosso).

Levando-se em consideração esses aspectos, conclui-se, em um primeiro momento, que essa atitude extirpa qualquer oportunidade de livre concorrência entre as construtoras, desestabilizando o estado de democracia que deve pairar sobre o processo. Supondo que uma quinta construtora possua um ótimo projeto, que beneficiará um grande número de cidadãos, da maneira que está sendo tratada à escolha das construtoras, esse projeto nem mesmo será analisado pelos gestores locais.

Pelo lado do Agente Financeiro “X”, o colaborador “C” esclareceu que não existe esse tipo de distinção ou preferência na escolha das construtoras: *“todos os projetos apresentados são analisados com os mesmos critérios, independentemente de qual construtora se refere”* (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”). Porém, salienta, em um segundo questionamento, que os projetos devem passar obrigatoriamente pela avaliação do poder público local para posterior aprovação.

A contratação efetiva acontece no âmbito do Agente Financeiro, conforme destaca a representante do Poder Executivo local. Os procedimentos para a contratação, nas palavras da “Representante E”, são os seguintes:

“A contratação é feita pelo Agente Financeiro, após análise do poder público. Pode ser vetado pelo Agente Financeiro. São sabidos os critérios mínimos por parte do Agente Financeiro, como por exemplo, a análise de crédito. Nas construtoras que tenham a intenção de construir a análise deve estar aprovada. Sabendo que determinada construtora não está apta a receber crédito (Possui pendência cadastral perante o Agente Financeiro) o projeto não vai adiante. O poder público sabia dos aspectos técnicos necessários e determinados pelo Agente Financeiro, por isso, caso a construtora não possuísse tal características era excluída do rol de construtoras aptas. Após essa análise era apontada à construtora que possuía os melhores projetos, levando-se em consideração os munícipes e beneficiários das moradias. Em seguida o projeto era apresentado ao Conselho Municipal de Habitação. Cabe ao Conselho dizer se ele é de Interesse Social, porque nos criamos na cidade, assim que o programa se tornou realidade, uma lei Municipal (5.755/2009) que dá incentivos fiscais, incentivos tributários, aos empreendedores de HIS. Como foi dito, para ela ser considerada uma HIS deve passar pelo crivo do Conselho e posteriormente, mediante decisão do conselho, o prefeito Municipal transforma essa decisão em decreto. Devido à burocracia, você tem que estar constantemente se adaptando a essa velocidade para que tudo isso se torne realidade. Posteriormente, com todas as licenças e alvarás aprovados, juntamente com o Agente Financeiro, é assinada a Ordem de Serviço junto à construtora para o início das obras.” (“Representante E”, Poder Executivo local, grifo nosso)

O Conselho Municipal de Habitação, do município de Bauru/SP, que se refere a representante do Poder Executivo local, é composto por: sete representantes ligados ao Poder Público local; sete representantes dos Movimentos Sociais, Associação de Moradores e Federações; quatro titulares das Entidades de Classe e Sindicatos; e, três titulares representando as Instituições de Ensino e Pesquisa.

Diante dessa composição, pode-se considerar que o processo de avaliação dos empreendimentos faixa I, do PMCMV, ocorre de maneira democrática. Esse arranjo contribui

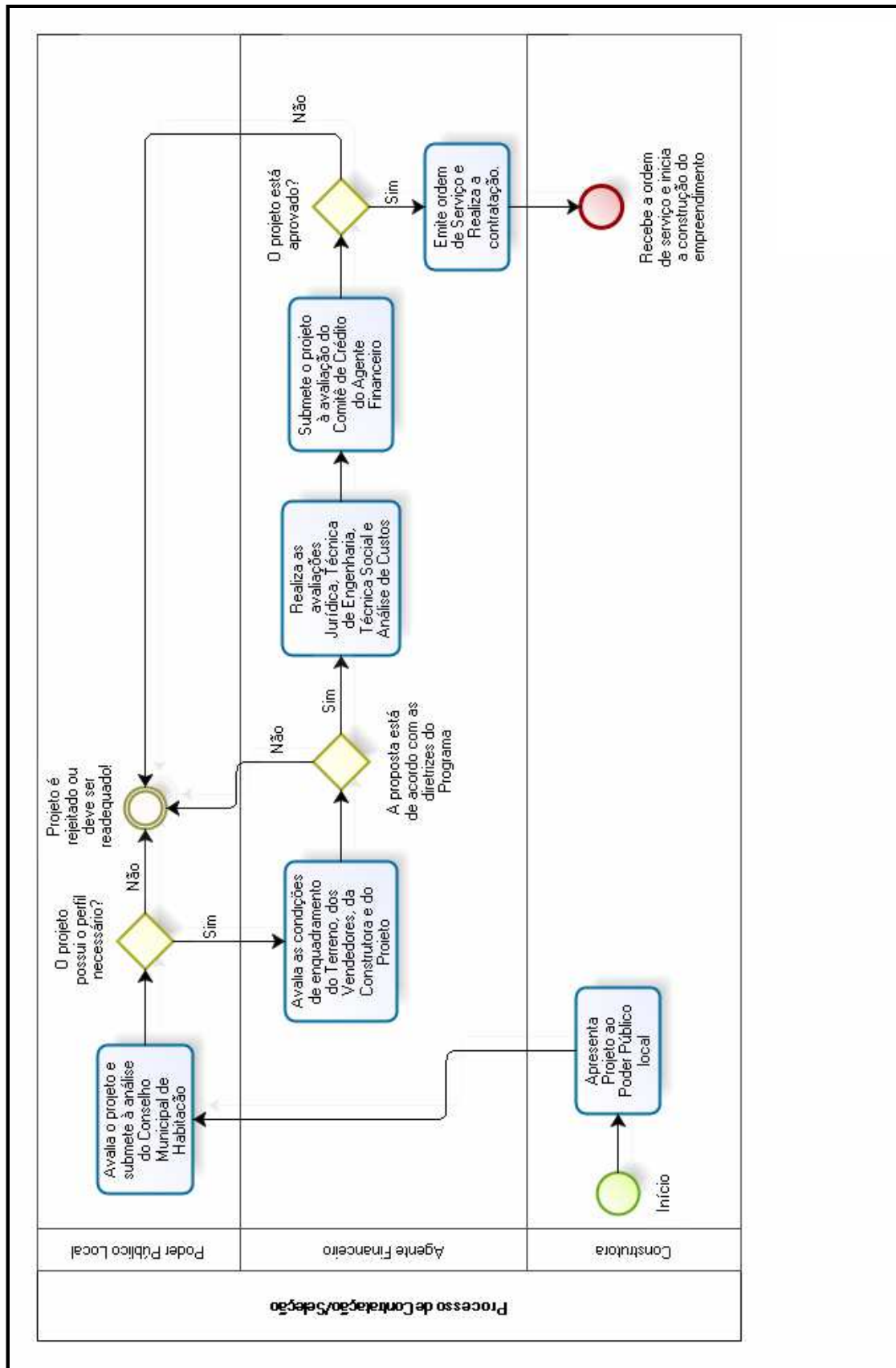
para a escolha dos melhores projetos apresentados, tendo em vista que julgam principalmente o caráter social das habitações.

No âmbito do Agente Financeiro, conforme descrito pelo “Colaborador C”, as fases do processo de contratação são as seguintes:

“Primeiramente, temos que deixar claro que a contratação somente é efetivada após a aprovação das análises prévias, que engloba a verificação das condições do terreno onde o empreendimento será construído, do vendedor desse terreno, da construtora e do projeto como um todo. [...] Esses procedimentos iniciais são realizados após a aprovação do projeto na prefeitura [...] Depois disso ainda tem a avaliação jurídica, avaliação técnica da engenharia, avaliação técnica do trabalho social e avaliação dos custos do empreendimento. [...] No final, ainda precisa de aprovação de um comitê criado para avaliação desse crédito. Depois disso, acontece à contratação e nos meses seguintes, o acompanhamento e o repasse dos valores.” (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”).

Resumidamente, conforme informação coletada pelas declarações dos entrevistados, pode-se representar o processo de contratação das operações pela figura 4:

Figura 4 – Fluxograma Contratação/Seleção – FAIXA I - PMCMV



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

3.6 – Ações relacionadas à qualidade das edificações e fiscalização pós entrega

Cogita-se, com muita frequência, através dos veículos de comunicações, a ligação do PMCMV a empreendimentos com vícios de construções ou baixa qualidade, tanto dos serviços executados como dos materiais utilizados. Desde falhas estruturais até acabamentos mal executados, todas as situações dessa natureza estão sendo alvos de ações de mutuários junto às construtoras ou Agentes Financeiros, indignados com o estado das moradias entregues. Essas situações também estão nas pautas do Ministério Público Federal de diversos municípios brasileiros ³⁴.

Outra prática importante, porém não tão comum, relaciona-se a fiscalização dos imóveis após a entrega aos mutuários finais. Observam-se várias denúncias quanto à utilização inadequada das moradias, muitas vezes não aderente ao objetivo do Programa, como por exemplo, a locação da UH pelos mutuários finais a terceiros.

Diante da relevância do tema, questionou-se aos entrevistados as ações adotadas por eles ou por suas instituições para mitigar a ocorrência das situações descritas anteriormente. Em relação à má qualidade das construções, a “Representante E” respondeu que no município de Bauru não há esse tipo de acontecimento e continuou dizendo que:

“A fiscalização cabe exclusivamente ao Agente Financeiro. Projeto de engenharia, evolução de construção e entrega, é do Agente Financeiro. Tanto que o mutuário tem que assinar, antes do contrato, termo de vistoria atestando o recebimento da moradia em perfeitas condições de uso. Caso ele observe torneira vazando, vazamento na parede, um vaso fora do lugar ele pode reclamar. Fez a mudança, aconteceu de ter vazamentos, a responsabilidade é da construtora, e cabe a quem cobrar? Agente Financeiro. Cabe ao Executivo a mediação entre a reclamação e ao atendimento. A cobrança da realização dos reparos cabe exclusivamente ao Agente Financeiro.”
(“Representante E”, Poder Executivo local).

³⁴ Algumas situações pesquisadas quanto à qualidade dos empreendimentos estão descritas na subseção 2.4 deste trabalho.

A “Representante E” foi questionada, ainda, acerca das ações adotadas pelo Poder Executivo local para a retomada das obras de três empreendimentos paralisados em Bauru/SP a mais de um ano. Na resposta, ficou evidente que o Poder Executivo Local desempenha apenas o papel de interlocutor junto ao Agente Financeiro, esclarecendo que cabe ao Executivo local apenas o papel de cobrar as ações necessárias do Agente Financeiro para retomada das obras:

“Em muitos casos, dependendo da evolução das obras já ocorreram inclusive o sorteio das UH. Isso acontece porque, a partir de 70% o Agente Financeiro cobra do município a demanda (lista cadastro e selecionados). Então se o Agente Financeiro quer a demanda, eu já sei que são os moradores, exceto os que forem impugnados. Inclusive temos os suplentes que são sorteados juntamente com os demais mutuários. A obra paralisada gera uma cobrança diária, na sede do Programa, de quando aqueles apartamentos ou casas serão entregues. O cara já sabe que é dele, e é um direito dele. Gera também o risco de ocupação ilegal, tendo em vista à evolução do empreendimento quase 100%.” (“Representante E”, poder executivo local).

Por parte do “Representante L”, o Poder Legislativo local não possui as ferramentas necessárias para avaliação dos empreendimentos. Em seu discurso, o representante alega que seria fundamental uma equipe técnica capacitada a fiscalizar esse tipo de situação, mas que a Câmara não possui recursos para o atendimento dessa demanda. Em contrapartida, o que pode ser feito é *“solicitar, por meio de dispositivos na Lei Orgânica do Município, informações sobre o que está sendo feito pelas empreiteiras, mas para validar estas informações somente mediante consultoria especializada.”* (“Representante L”, Poder Legislativo local).

O representante do Legislativo local continua sua fala dizendo que, caso ocorre algum incidente nas obras ou caso a Câmara Municipal receba alguma denúncia a respeito de má qualidade das obras, seriam fatos a serem investigado e que ambas as situações

justificariam pedidos de “*contratação de uma consultoria especializada e com isso proceder com uma investigação mais apurada.*” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Por sua vez, o “Colaborador C” declarou que o Agente Financeiro “X” adota várias medidas com o objetivo de reduzir ao máximo os vícios de construções nos empreendimentos do PMCMV:

“Entre as ações realizadas estão as vistorias de obra, realizada por engenheiros e arquitetos. Fazemos vistorias periódicas aos empreendimentos. Essas vistorias têm como objetivo avaliar o andamento da obra e também a qualidade da obra. [...] Quando a construtora atesta a finalização das obras daquele empreendimento, também realizamos a vistoria de inspeção final. Nessa vistoria temos seguir um check list, analisando possíveis problemas, tanto estruturais como de qualidade. [...] São realizadas vistorias também após a entrega das moradias à população com o objetivo de verificar desgastes prematuros e vícios não identificados nas vistorias anteriores. [...] Em todas as situações, caso seja identificado qualquer problema acionamos as empreiteiras para a devida correção.” (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”).

Além das vistorias o “Colaborador C” destaca outra ação estabelecida para tentar suprir a necessidade latente da população quanto aos vícios na construção das moradias do PMCMV. Nessa iniciativa foi instituído um Programa capaz de interligar diretamente os mutuários com o Agente Financeiro responsável pela operação, dando maior celeridade a causa e acelerando as ações relacionadas aos reparos das moradias.

Posteriormente, foi questionado a todos os entrevistados quanto às atividades exercidas por suas instituições em relação à fiscalização dos empreendimentos após a entrega das moradias. Do ponto de vista da “Representante E”:

“Surgem muitas denúncias [...] Temos alguns problemas de mecanismos de metodologia. Hoje, a partir do momento de assinatura do contrato e da entrega das chaves, a prefeitura deixa de existir no processo. Nesse momento transforma-se em um contrato juridicamente perfeito, bilateral, entre o mutuário e o Agente Financeiro. [...] Eu, particularmente, acho que deveria haver mudanças. [...] Deveria ser criada condicionantes que vinculasse a

pessoa ao município por pelo menos mais dois anos. Por exemplo, mantendo os filhos na escola, averiguando se estão freqüentando as aulas. Ou se as informações de permanência no município podem ser aferidas através do cartão de saúde. Monitoramento pelo sistema de matrículas. Aí sim você efetivaria a pessoa aquela moradia. Porque o controle após a entrega cabe única e exclusivamente ao Agente Financeiro, que não tem uma equipe social que possa dar conta da demanda. [...] A prefeitura não pode fazer nada, a não ser notificar o Agente Financeiro das denúncias recebidas. Mormente, devido à falta de infraestrutura o Agente Financeiro devolve a notificação solicitando ajuda da prefeitura pra fazer a vistoria, porém a prefeitura também não tem equipe para isso. [...] o direito de fiscalização e retomada é do Agente Financeiro. Eu não posso ir até lá e retirar a moradia, mas posso denunciar e notificar o Agente Financeiro competente.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

No caso do representante do Poder Legislativo local, a resposta foi positiva.

Em relação ao acompanhamento das famílias, no sentido de adaptação às novas moradias ou ao novo modelo de edificação³⁵, ele alega existir esse tipo de atividade sob responsabilidade da Secretaria do Bem Estar Social (SEBES) do município de Bauru/SP. Ele afirma existir também acompanhamento das construtoras aos empreendimentos, com o objetivo de identificar falha ou problemas de origem construtiva, pelo período de dois anos após a entrega das moradias.

O “Representante L” finaliza, respondendo sobre a fiscalização das moradias pós entrega quanto à locação, venda ou ociosidade dos imóveis vinculados à faixa I do PMCMV, algo que fere diretamente os objetivos do Programa. A resposta é a seguinte:

“Quanto à venda ou locações de imóveis, o município e o Ministério Público Federal acompanham as famílias para que esse tipo de situação não aconteça. Recentemente (precisamente em setembro de 2014) o MPF e a Polícia Federal, a coordenação local do MCMV e a Superintendência local do Agente Financeiro vinculado aos imóveis, investigaram mais de 300 casos que, segundo o entendimento jurídico, pode ser considerado crime contra o sistema financeiro nacional e estelionato.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

³⁵ No caso da migração de casas térreas unifamiliares para condomínios horizontais ou verticais.

Por fim, a resposta do “Colaborador A”, vinculado ao Agente Financeiro “X”, possui sintonia com a resposta dada pela representante do Poder Executivo local. O “Colaborador A” alega que o Agente Financeiro não possui recursos para fiscalizar todas as moradias, e continua:

“Não temos como atuar em todos os residenciais já entregues, de maneira periódica para a averiguação desses casos, porém, recebemos diariamente denúncias que abrangem esses casos – por meio das prefeituras, ouvidorias, etc. - e, então, atuamos pontualmente notificando os beneficiários, acionando a prefeitura para verificação e emissão de relatórios, etc.” (“Colaborador A”, Agente Financeiro “X”).

De uma maneira geral, o “Colaborador A” esclarece que, caso seja comprovado que determinado pretendente ou mutuário esteja de qualquer maneira descumprindo as exigências contratuais, *“é providenciada a rescisão contratual e o imóvel é repassado a outro beneficiário conforme lista de classificação da prefeitura.”* (“Colaborador A”, Agente Financeiro “X”).

3.7 – Acompanhamento Social e Gestão Condominial

O Trabalho Social executado nos empreendimentos vinculados ao PMCMV, especialmente nos projetos direcionados a faixa I do Programa, é disciplinado pela Portaria nº. 21, de 22 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2014(c)). Por sua vez, a obrigatoriedade dos trabalhos de Gestão Condominial e Patrimonial está contida no Anexo VII, da Portaria nº. 168, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013(a)).

Ambas as atividades são imprescindíveis e asseguram aos mutuários um maior entendimento quanto suas responsabilidades naquela sociedade, incentivando e contribuindo para o aperfeiçoamento de suas ações. Nas palavras da “Representante E”: “A *gestão*

condominial e o trabalho social são necessários para ajudar as pessoas a se adaptarem a nova moradia [...] (“Representante E”, Poder Executivo local).

No Trabalho Social as atividades desenvolvidas visam à melhoria do comportamento dos indivíduos acerca da sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados nos empreendimentos. No caso da Gestão Condominial e Patrimonial são desenvolvidos trabalhos de forma a assessorar os futuros condôminos quanto à efetiva administração do condomínio, como por exemplo, a organização de assembléias, gestão dos custos do condomínio, eleições de síndicos e conselho fiscal, entre outros.

Acerca desses dois aspectos, os entrevistados foram questionados, preliminarmente, sobre a existência, ou não, de um acompanhamento social nos empreendimentos do PMCMV, faixa I.

A “Representante E”, do Poder Executivo local, respondeu que existe sim esse acompanhamento, o chamado TTS (Trabalho Técnico Social), e continuou alegando que:

“[...] são destinados 2% do valor da obra para esse fim. As empresas são contratadas através de licitação por tomada de preços. Devido a essa exigência, muitas vezes são contratadas empresas que não possuem experiência e competências nesse tipo de atividade, e por isso não realizam o trabalho de forma adequada. [...] Essas questões entram nas regras burocráticas do sistema. Não está errado por que estamos falando de recursos públicos e por isso é necessário existir regras. Por outro lado fragiliza. [...] Acabou o TTS por um ano, acabou a presença do poder público. A intenção do TTS não é de fiscalização, você pode até gerar relatórios de ocupação, mas não é esse a função do TTS. A função do TTS é disseminar aos mutuários a importância das questões ligadas ao meio ambiente, de viver em comunidade, de compartilhar responsabilidades com o vizinho. [...] O TTS age diretamente junto aos mutuários, desde antes a ocupação. Tipo fechou a lista final e vai marcar a entregar das chaves, é iniciado o TTS. [...] Por que isso acontece? Nesse momento o Agente Financeiro marca a data para assinatura do contrato e entrega das chaves. Então pelo menos 1 ou 2 meses antes já começa o trabalho com as famílias definidas.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

O levantamento da questão do Trabalho Social junto ao Agente Financeiro “X” foi realizado diretamente com representante especialista no desenvolvimento de Trabalho Técnico Social que, por sua vez, deixou claro que as atividades exercidas pelo Agente Financeiro, nesse aspecto, são meramente de acompanhamento e análise daquilo que foi entregue pelo ente público local. Suas atribuições englobam, ainda, as atividades de auxiliar e orientar os entes públicos na etapa de formulação dos projetos:

“O monitoramento é feito por relatório mensal sob responsabilidade do RT (Responsável Técnico) que é profissional de carreira do Ente Público ou contratado especificamente para esse fim. O Trabalho Técnico Social pode ser executado diretamente pelo ente público ou de forma mista, terceirizando boa parte das atividades. A única atividade que não pode ser terceirizada é justamente o acompanhamento das atividades. O município, por meio da equipe técnica de acompanhamento e do RT, possui as seguintes responsabilidades: a) Verificar criteriosamente os documentos apresentados pela contratada, analisando as inconsistências identificadas; b) Atestar a execução das atividades, a aplicação dos recursos, a procedência das despesas e a validade dos documentos comprobatórios; c) Assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica da execução do Trabalho Social, bem como gerir e exercer a fiscalização sobre o contrato de execução do Trabalho Social; e d) Avaliar as dificuldades na execução do Trabalho Social, acompanhando e avaliando o processo e seus resultados.” (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”).

Diante dessa resposta, questionou-se, também, quais as principais falhas apresentadas no trabalho desenvolvido pelo ente público local e na entrega dos relatórios do Trabalho Técnico Social (TTS). A resposta foi a seguinte: *“O mais comum em nossa região é alteração de cronograma de atividades sem prévia autorização.”* (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”). O colaborador esclareceu que no planejamento do TTS as atividades são encadeadas, ou seja, a conclusão da atividade anterior é requisito básico para o desenvolvimento da seguinte e assim por diante, com propósito sócio educativo.

O “Colaborador B” continua, destacando que em determinado momento ou circunstância é necessário alteração do que fora planejado, contudo, *“[...] algumas*

terceirizadas fazem alterações aleatórias e sem comprometimento com a ação global. Outro detalhe é a simples alterações de data com inversão de atividades, que podem ou não comprometer o objetivo.” (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”). Essas situações geram consequências que, em alguns casos, relacionam-se à questão financeira do processo:

“Em ambos os casos, a não autorização prévia impossibilita o ressarcimento da atividade, visto que os recursos financeiros do CONVÊNIO entre AGENTE FINANCEIRO e ENTE PÚBLICO são restituídos ao conveniado a título de ressarcimento dos gastos decorrentes da execução das atividades previstas nos instrumentos de planejamento (PTS-P, PTS e PDST ³⁶) aprovados pelo Agente Financeiro. Ou seja, são restituídos ao Ente Público os recursos que ele já utilizou para a execução das atividades previstas no cronograma de execução do Projeto aprovado.” (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”, grifo do entrevistado).

Outro fator existente, apontado pelo “Colaborador B”, quanto às dificuldades apresentadas pelo ente público local no desenvolvimento dos trabalhos sociais, relaciona-se ao desenho do PMCMV:

“A dificuldade das prefeituras em alocarem recursos financeiros para execução do Trabalho Social que é de responsabilidade exclusiva do município gera uma série de dificuldades operacionais. Particularmente o Programa MCMV é diferente dos demais que as prefeituras estão acostumadas (repasses financeiros), onde o Ministério das Cidades oferece uma “ajuda de custo” na modalidade ressarcimento. Os ressarcimentos ao Ente Público dos gastos referentes à execução das atividades programadas nos instrumentos de planejamento são realizados somente após a aprovação dos mesmos. [...] Ressarcimento significa restituir ao Ente Público os recursos que ele já gastou para a execução das atividades previstas no cronograma do Trabalho Social aprovado.” (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”).

O representante do Poder Legislativo local também confirmou a realização do acompanhamento social nos empreendimentos do PMCMV, faixa I. Ele admite que essa

³⁶ Conforme a Portaria nº. 21/2014, do Ministério das Cidades, o significado das siglas PTS-P, PTS e PDST são as seguintes: a) PTS-P: Proposta Preliminar do Trabalho Social; b) PTS: Projeto do Trabalho Social; e PDST: Plano de Desenvolvimento Socioterritorial.

atividade é de responsabilidade da Secretaria do Bem Estar Social, através de dois centros de referencias: “*Centros de Referencia e Assistência Social (CRAS) e pelos Centros de Referencia Especializada em Assistência Social (CREAS), ambos da região onde o empreendimento está instalado.*” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Quanto ao atendimento da demanda, o “Representante L” esclarece não existir, até o momento, qualquer tipo de reclamação por parte dos mutuários em relação aos procedimentos adotados pelos profissionais do CRAS e CREAS na assistência prestada. Contudo, salientou que “*se algum problema eventual ocorrer nas unidades e chegarem até o poder legislativo podemos instaurar medidas para apurar o caso.*” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Ainda convém lembrar, conforme esboçado no início desta subseção, sobre a necessidade dos trabalhos de Gestão Condominial e Patrimonial nos empreendimentos do PMCMV que se apresentam em regime de condomínios. No entendimento do “Colaborador B”, do Agente Financeiro “X”, essa atividade deveria ser exercida pelo ente público local, que ao aderir ao PMCMV concordou com essa responsabilidade, “*sendo que, o Agente Financeiro assume a atividade na omissão do referido ente público.*” (“Colaborador B”, Agente Financeiro “X”).

Porém, no entendimento da “Representante E”, do Poder Executivo local, essa responsabilidade é única e exclusiva do Agente Financeiro:

“A gestão condominial é uma coisa à parte do TTS. A partir desta nova etapa do Programa (PMCMV), cabe única e exclusivamente ao Agente Financeiro. O Agente Financeiro contrata a empresa que vai fazer a gestão condominial com o objetivo de esclarecer o síndico e a diretoria do que é essa gestão. Cabe salientar, ainda, que as decisões e a convenção do que pode e do que não pode dentro do condomínio é definido nas assembleias, então as denúncias relacionadas a essas situações não são tratadas pelo poder público.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

A representante ainda esclarece:

“O Agente Financeiro só entrega o empreendimento caso o condomínio já esteja criado. É necessária a escolha do síndico, criar a figura do condomínio em assembléia e a partir daí notificar o Agente Financeiro. Depois que cria o condomínio, o município já não possui gestão, pois ela é realizada pelo síndico e pelo condomínio estabelecido, como se fosse a associação de moradores daquele condomínio.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Com o objetivo de elucidar essa dubiedade, analisar-se-á o documento que disciplina tal atividade, a Portaria nº. 168, do Ministério das Cidades, anexo VII (BRASIL, 2013a). No item 1 do referido anexo, a competência para o desenvolvimento dessa atividade será do ente público ou da instituição financeira oficial federal esclarecendo, portanto, que ambos possuem tal incumbência.

Dando prosseguimento a análise da referida Portaria, a redação apresentada nos subitens 1.3 e 1.4 determina que, na contratação do empreendimento, o ente público local deve manifestar-se quanto sua responsabilidade pela execução das atividades, mas que, caso o ente público não se responsabilize, caberá à instituição financeira desempenhar tal função. Essa compreensão refuta o entendimento da “Representante E”, do Poder Executivo local, e ratifica a interpretação do “Colaborador B”, do Agente Financeiro “X”.

3.8 – Avaliação do PMCMV, faixa I, e propostas de melhorias

Os últimos questionamentos direcionados aos entrevistados referiam-se aos objetivos e melhorias do PMCMV. Em um primeiro momento questionou-se sobre a efetividade do PMCMV e sob que aspectos os objetivos estão sendo cumpridos. Percebe-se, no contexto das respostas, um retorno positivo dos entrevistados quanto ao direcionamento do

Programa. Porém, é unânime entre os participantes o não atendimento pleno das diretrizes do PMCMV.

Em relação a esse primeiro questionamento, a representante do Poder Executivo local respondeu que os objetivos do Programa estão sendo cumpridos, porém não satisfatoriamente, por que:

“O ser humano encontra meios de burlar o sistema, então alguns mecanismos já deveriam ter sido adotados desde a fase 2 do programa. O Governo deveria ouvir mais os executores da política pública do PMCMV. Nós temos a expertise do programa e sabemos onde estão ocorrendo às falhas do Programa. Acho que a fase três trará algumas dessas questões, se trouxer muito bem, estará corrigido. Por que essa depreciação, de estar cumprindo o objetivo, cria a sensação de impunidade, e daí vamos nos tornar uma “COHAB” daqui uns 10 anos ou um “mutirão do CDHU”, onde há uma descrença, uma ocupação pelo crime, uma ausência das famílias, uma desocupação, locação venda e as famílias voltam pra onde? Para aquelas outras comunidades, criando um ciclo vicioso.” (“Representante E”, Poder Executivo local).

Nas palavras do representante do Legislativo, a efetividade do PMCMV está condicionada a uma combinação de ações que possui como vértice principal a execução da Reforma Urbana ou como ele mesmo destaca apenas implantar aquilo que fora determinado na Constituição Federal de 1988:

“Se pensarmos em níveis nacionais, o déficit habitacional do país ainda é grande e o MCMV veio para reduzir esse déficit. Mas é preciso ações combinadas. Acreditamos que é indispensável realizar a Reforma Urbana para que o MCMV atinja seu objetivo e isso implica enfrentar grandes interesses imobiliários no país. Acreditamos que a frase “Muita casa sem gente; muita gente sem casa” só irá deixar de ser uma realidade quando aplicarmos de maneira radical o que prevê o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal no que diz respeito à moradia, função social dos imóveis e outros elementos de desenvolvimento social urbano. Não falamos aqui nada de extraordinário, estamos apenas falando para aplicar aquilo que desde 1988 pôs-se como tarefa ao Estado brasileiro. O central é a realização da Reforma Urbana.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Pelo lado do Agente Financeiro “X”, o “Colaborador A” respondeu sucintamente que, em sua opinião, pelo menos 90% dos imóveis entregues no PMCMV estão atendendo aos objetivos propostos pelo Programa. O “Colaborador C”, por sua vez, declarou estar satisfeito com os resultados do PMCMV, especificamente em relação à diminuição do déficit habitacional no Brasil desde a implantação do Programa. Contudo, esclareceu que a destinação dos recursos, principalmente quanto à concessão de subsídios na aquisição das moradias, deveria beneficiar exclusivamente as famílias de menor renda, *“pois é nessa faixa que se encontram os maiores problemas em termos de acesso à moradia.”* (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”).

Em virtude do que foi mencionado pelos entrevistados, questionou-se, em um segundo momento, se existe algum procedimento, processo ou etapa do PMCMV, direta ou indiretamente, que deveria ser alterado ou criado.

No discurso do “Colaborador A”, do Agente Financeiro “X”, foi sugerido que *“na pesquisa da renda poderia ser incluída verificação junto ao INSS³⁷ para saber se os indicados recebem aposentadoria ou algum outro tipo de benefício a ser considerado na renda da família.”* (“Colaborador A”, Agente Financeiro “X”). Ele ainda esclarece que, atualmente, são verificadas somente as bases de dados do FGTS, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

A representante do Poder Executivo local, por sua vez, defendeu mudanças no processo relacionado ao Trabalho Técnico Social (TTS) e também em relação à falta de participação e responsabilidades do ente público local a partir de determinado ponto no desenvolvimento do Programa:

“Não podemos ter o TTS que entra na regra normal de licitação. Não podemos deixar que, após os contratos individuais assinados pelos mutuários junto ao Agente Financeiro, o município não tenha mais

³⁷ Instituto Nacional do Seguro Social.

nenhuma responsabilidade e esteja fora de qualquer gestão. Não posso deixar que não haja uma fiscalização posterior. Precisa ter recursos para o TTS sim, precisa ter recursos para a construção de aparelhos públicos, porém precisamos também de recursos para a fiscalização das moradias pós entrega, sob pena de estar deixando esse apartamento nas mãos de quem não mereça, ou que faça uso indevido dela. [...] Aí não basta ser um TTS da forma que ele está construído hoje, porque ele está fragilizado. Eu não acho correto que a gente faça a transferência dos imóveis tão automaticamente. Nós teríamos que transformar o PMCMV em um programa nos moldes do Bolsa Família, criando condicionantes que, caso não seja cumpridas ele estará fora. As pessoas têm que saber que se não cumprir certas diretrizes ele será penalizado, e não simplesmente entregar a chave e esquecer. Tem que continuar o olhar do poder público sobre as UH, que foram construídas com recursos do trabalhador [...]” (“Representante E”, Poder Executivo local).

No entendimento do representante do Poder Legislativo local:

“A priori, não vemos outra coisa se não a responsabilidade dos gestores locais em apresentarem projetos que visem minimizar os efeitos negativos causados pelo adensamento urbano gerado pelos empreendimentos do PMCMV para que os recursos disponibilizados pelo Governo Federal possam ser liberados para a execução de tais projetos. Acreditamos que as diretrizes nacionais do programa atendem as demandas à que se propôs a fazer, cabe às autoridades, no caso o Poder Executivo Municipal, ser mais cautelosos quanto à execução de tais empreendimentos.” (“Representante L”, Poder Legislativo local).

Finalmente, o “Colaborador C”, do Agente Financeiro “X”, defendeu uma mudança de planejamento do ente público local em relação ao provisionamento de aparelhos públicos com a utilização de recursos previstos na legislação atual do PMCMV. O colaborador destaca que *“essa tendência ainda se mostra acanhada, apesar de existir a previsão de tal valor para isso e da constante e gradativa necessidade por parte do ente público de locais apropriados para a instalação de aparelhos públicos.”* (“Colaborador C”, Agente Financeiro “X”).

Ele ainda defende que o ente público local, ao recusar a instalação de aparelhos públicos no entorno dos empreendimentos faixa I, do PMCMV, com esses recursos, deveria

apresentar relatório detalhado, apontando os motivos da não utilização e, além disso, demonstrar que essa decisão não traria maiores prejuízos às famílias beneficiadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar uma retrospectiva dos dados apresentados neste trabalho, ficam evidentes as mudanças implementadas nas políticas habitacionais brasileiras ao longo dos anos. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pode ser considerado a mais nova tentativa de se implementar essas políticas no território brasileiro. Por enquanto, pode-se considerar que seus principais objetivos estão sendo atingidos, porém, entende-se que esses objetivos não atendem satisfatoriamente os anseios e necessidades da população, especialmente àquela cuja unidade familiar se enquadra na faixa de menor renda.

Para ilustrar esse entendimento, retorna-se a uma discussão apresentada no desenvolvimento deste trabalho, onde foi demonstrado um equívoco na distribuição da meta de produção de moradias entre as faixas de rendas, principalmente na fase I do PMCMV. Nesse debate, argumentou-se que a meta de produção do PMCMV I foi superada, ao passo que, dois anos mais tarde de sua promulgação, presenciamos o lançamento da segunda fase do Programa. Destacou-se, ainda, que no desenho do Programa foram destinadas somente 40% das moradias às famílias de menor renda (faixa I do PMCMV), sendo certo que, nessa faixa de renda, o déficit habitacional ultrapassava 70%, conforme dados do IBGE/PNAD (2013). Ou seja, a meta foi atingida, mas não plenamente, levando-se em consideração a distribuição desigual entre as faixas de renda e o déficit habitacional existente.

Outras situações investigadas acerca do PMCMV merecem também o devido tratamento, porém não estão relacionadas ao desenho do Programa, tampouco são de responsabilidade daqueles que idealizaram o Projeto. Esses acontecimentos foram identificados nas entrevistas realizadas para compor o estudo de caso e relacionam-se a execução do processo. Em síntese, as disfunções observadas são as seguintes:

- a) Dificuldade de planejamento do Poder Executivo local em utilizar os recursos destinados à produção de equipamentos públicos no entorno dos empreendimentos do PMCMV, faixa I; e
- b) Falta de estrutura e recursos, tanto por parte do Poder Executivo local, como por parte do Agente Financeiro “X”, para a fiscalização das moradias do PMCMV, faixa I, após a entrega;

Em relação à produção dos equipamentos públicos, foi identificada falta de planejamento do Poder Executivo local para aplicação desses recursos. Essa disponibilidade poderia ser utilizada para aliviar o atendimento de algumas unidades de saúde ou educação do Município. A justificativa de não utilização apresentada pela representante do Poder Executivo local não é suficiente, tendo em vista que não são obrigatórias novas contratações de servidores pelo Município. Caberia, simplesmente, o deslocamento de servidores que atuam em unidades superlotadas ou em condições, muitas vezes, insalubres para essas novas edificações, proporcionando maior qualidade de atendimento à população. Ou seja, considera-se que a não utilização desses recursos está atrelado à falta de planejamento local.

O outro inconveniente observado, tanto nas palavras da representante do Poder Executivo local, como no discurso dos colaboradores do Agente Financeiro “X”, versa sobre a falta de estrutura e, principalmente, recursos, para a condução de fiscalizações nas moradias do PMCMV, faixa I, após a entrega da Unidade Habitacional (UH). O que se presencia são apenas ações reativas, ou seja, as intervenções do Agente Financeiro ou do poder público local são executadas somente nas situações em que forem provocados, quase que exclusivamente através de denúncias.

As irregularidades são diversas: não ocupação da UH em até 30 dias, conforme determina a legislação; venda ou cessão dos imóveis; moradias sendo alugados ou até mesmo sublocados; invasões; etc. A falta de previsão legislativa para o tratamento dessas disfunções

cria lacunas, relacionadas, principalmente, à obrigação de quem tem que fiscalizar. Nesse momento, considera-se que àquele que possui o contrato individualizado das moradias é que tem essa obrigação. Desse modo, a responsabilidade por executar essa fiscalização deveria ser do Agente Financeiro que, no nosso entendimento, foi uma das partes outorgantes do contrato de aquisição e alienação.

Em contrapartida, nem tudo que se observou possuem aspectos negativos. Uma das ações executadas pelo Agente Financeiro “X” chama a atenção. Diante da grande repercussão, no início do PMCMV, em relação à má qualidade das moradias (material e acabamento), o Agente Financeiro instituiu um programa com o objetivo de coibir essas situações. Trata-se de uma linha direta entre o mutuário e o Agente Financeiro para o tratamento pontual dos vícios de construção. Para o reparo dessas disfunções as construtoras são acionadas e, caso não atendam a solicitação, são incluídas em um cadastro de empresas inaptas a estabelecer novos contratos com o Agente Financeiro “X”.

Por parte do poder público local, merece destaque uma ação adotada pelo Poder Executivo local logo no início da execução do PMCMV, no Município de Bauru/SP. Essa conduta refere-se à criação de uma comissão “Mulsetorial”, que tinha como objetivo dar tratamento as questões acerca da produção dos empreendimentos do PMCMV. O interessante é que a composição dessa comissão era bastante heterogênea, possuindo representantes de diversas secretarias e autarquias Municipais. Esse fato mostra que não basta apenas a construção das moradias, pelo contrário, antes de tudo é necessário um planejamento unificado para o atendimento das questões sociais que ali se apresentam. A preocupação com escolas, saúde, transporte, abastecimento de água, etc. estão intimamente ligados à execução eficiente do Programa, e isso é fato, foi observado pelo poder público local no Município de Bauru/SP.

Por fim, sustenta-se que o objetivo deste trabalho foi satisfatoriamente cumprido. Conseguiu-se apresentar, de uma forma prática, as ações desenvolvidas pelos atores locais para a execução do PMCMV, faixa I. No decorrer do estudo de caso, percebeu-se a oportunidade de desenvolver novos trabalhos, todavia, com direcionamento e aprofundamento do paradoxo, muito bem delineado por Arretche (2002), entre a consolidação do federalismo e a descentralização das políticas públicas sociais. Em que pese o federalismo ter propiciado maior autonomia ao poder público local para executar seus projetos, não se pode dizer o mesmo da efetividade da descentralização das políticas públicas sociais (ARRETCHE, 2002).

O poder público local não consegue desenvolver, por si só, políticas públicas voltadas à habitação, principalmente pela escassez de recursos financeiros. Isso é evidente ao se observar a falta de programas dessa natureza nas últimas três décadas, principalmente tratando-se de iniciativas do poder público local. A falta de recursos faz com que Municípios e Estados dependam de ações da União para a elaboração de novos programas habitacionais, com foco nas Habitações de Interesse Social. Essa situação, conforme destacado por Arretche (2002), simboliza o retorno da centralização, ao invés da descentralização, da política pública habitacional, em que pese estarmos hoje em um estado de democracia plena, diferentemente daquele cenário dos anos 60.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Correio da Cidadania, 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_contentview=articleid=3580:pcthabitacional310709ecatid=66:pacote-habitacionaleItemid=171. Acesso em: 22 dez. 2014.
- ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional**. Espaço & Debates, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.
- _____. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação & Sociedade [online]. Campinas, vol.23, n.80, pp. 25-48, 2002.
- _____. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva [online]. São Paulo, vol.18, n.2, pp. 17-26, 2004.
- _____. **Livro: Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Vídeo Univesp TV, 2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=L5i_GAXzpM0. Acesso em: 25 jul. 2015.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p.
- BAURU. **Lei Municipal nº. 5631, de 22 de Agosto de 2008**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Disponível em: <http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/default.aspx>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- _____. **Lei Municipal nº. 6.626, de 18 de Fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Bauru e dá outras providências. 2015(b). Disponível em: http://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/10937_texto_integral.pdf. Acesso em: 20 jun. 2015.
- _____. Câmara Municipal. **Câmara aprova projeto sobre elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança**. 2014. Disponível em: <http://www.bauru.sp.leg.br/imprensa/noticias/sessao-08-12>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- _____. Prefeitura Municipal. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 2015(a). Disponível em: <http://www.bauru.sp.gov.br/cidade/mcmv/mcmv.aspx>. Acesso em: 05 jan. 2015.

BONDUKI, N. Do Projeto **Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Teoria e Debate [on-line], n. 82, maio/jun. 2009. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_contentview=articleid=281:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vidacatid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacaoItemid=68. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. **Lei n. 5.107, de 13 de Setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Decreto Lei n. 2.291, de 21 Novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. **Lei n. 9.514, de 20 de Novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto das Cidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. **Lei n. 11.124, de 16 de Junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **Lei n. 12.424, de 16 de Junho de 2011**. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **PAC. Ampliada meta do Minha Casa Minha Vida 2**. In: Notícias, 12 de Abril de 2012. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/1a4182d3>. Acesso em: 05 jun. 2015.

- _____. Ministério das Cidades. **Portaria 168, de 12 de Abril de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. 2013(a). Disponível em: http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Portaria_M_Cidades_168.pdf. Acesso em: 13 jan. 2015.
- _____. Ministério das Cidades. **Portaria 595, de 18 de Dezembro de 2013**. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. 2013(b). Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.
- _____. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria da República em Goiás. **MPF recorre à Justiça para suspender o Minha Casa Minha Vida em 68 municípios goianos**. 2014(a). Disponível em: <http://www.prgo.mpf.mp.br/direitos-do-cidadao/noticias/2403-mpf-recorre-a-justica-para-suspender-o-minha-casa-minha-vida-em-68-municipios-goianos.html>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- _____. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria da República em São Paulo. **MPF em Marília entra com ação contra a Caixa devido à falta de iluminação pública em empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida**. 2014(b). Disponível em: http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/14-10-14-2013-mpf-em-marilia-entra-com-acao-contra-a-caixa-devido-a-falta-de-iluminacao-publica-em-empresendimentos-do-minha-casa-minha-vida. Acesso em: 26 dez. 2014.
- _____. Ministério das Cidades. **Portaria 21, de 22 de Janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. 2014(c). Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_21_01jan_22_2014_manual_inst_trabalho_social.pdf. Acesso em: 10 jul. 2015.
- _____. Ministério das Cidades. **Minha Casa Minha Vida**. 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: jan., fev., mar., abr., mai., jun., jul. 2015.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XIV, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, ANPUR. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/adauto_cardoso.pdf. Acesso em: 22 dez. 2014.
- CASTELO, A. M. **Políticas Permanentes de Habitação. A Importância do Programa Minha Casa Minha Vida**. FGV Projetos. Estudo encomendado pelo SINDUSCON-SP, CBIC, ABRAINCA APEOP e SECOVI. Out. 2014. Disponível em:

- http://www.sindusconsp.com.br/downloads/Estudo_FGV_%20MCMV.pdf. Acesso em: 05 jan. 2015.
- CASTRO, C. M. P.; SHIMBO, L. Z. **Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Vol. 12, N. 2, nov 2010. p. 53-74. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/253>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- COSTA, S. S. **A Trajetória Recente da Política de Habitação Social no Brasil**. RP3: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº. 03, Agosto de 2014, pág. 1-11. Disponível em: <http://www.red.unb.br/index.php/rp3/issue/view/976>. Acesso em: 20 mai. 2015.
- D'AMICO, F. **O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. In: COSTA, Juliana Camargos et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 33-54. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf. Acesso em: 10 ago. 2014.
- GONÇALVES, J. P.. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente**. CEPAL (Serie Financiamento del Desarrollo). Santiago: Chile. Julho. 1997. 78 p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5259/S9700668.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6º ed. São Paulo: SP. Editora Atlas, 2007. 688 p.
- HIRATA, F.. **“Minha casa, minha vida”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?** Revista Aurora, v. 3, n. 4. 2011. 11 p. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202>. Acesso em: 20 dez 2014.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nota Técnica: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nov. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnica_dirur05.pdf. Acesso em: 05 jan. 2015.
- KRAUSE, C. H.; LIMA NETO, V. C.; BALBIM, R. N (a). **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: como fica a Política Habitacional?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v.15, 2013, Recife - PE. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/download/4521/4390>. Acesso em: 04 mar. 2015.

- KRAUSE, C. H.; LIMA NETO, V. C.; BALBIM, R. N. (b). **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Texto para Discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_contentview=articleid=19472. Acesso em: 10 mar. 2015.
- MAGALHÃES, I. S. **Programa Minha Casa Minha Vida 2: novo momento, características e agentes.** In: 83º Encontro Nacional da Indústria da Construção – ENIC. São Paulo, Agosto de 2011. Disponível em: <http://www2.secovi.com.br/temporario/ines-magalhaes1108-14h15.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2015.
- MARICATO, E.. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estud. av. [online]. Vol.17, n.48. 2003. p. 151-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- MARICATO, E.. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 6. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013. 204 p.
- MERCÊS, S. S. S.. **Percursos do direito à cidade: provisão estatal e empresarial de moradia popular na RM de Belém.** In: Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 28, jul/dez. 2012. p. 553-577. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm28.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.
- PASSARELLI, H. **Medo de Desemprego e crédito caro fazem crescer devolu o de imóvel.** Jornal - O estado de São Paulo. 13 jul 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,medo-de-desemprego-e-credito-carro-fazem-crescer-devolucao-de-imovel--imp-,1723915>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- PEQUENO, L. R. B. **Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: novas periferias?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v.15, 2013, Recife - PE. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4533>. Acesso em: 12 abr. 2015.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le Monde Diplomatique Brasil. 2009. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: 22 dez. 2014.
- SANFELICI, D. M.. **Financeiriza o e a produ o do espaço urbano no Brasil: uma contribui o ao debate.** EURE (Santiago) [online]. Vol.39, n.118. 2013. p. 27-46. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>, Acesso em: 15 dez. 2014.
- SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habita o no Brasil: 1964/1998.** Brasília: IPEA, julho de 1999. 30 p. Disponível em: http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_federais_de_habitacao_no_brasil_1964_1998.pdf. Acesso em: 27 dez. 2014.

- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 188 p.
- SHIMBO, L. Z. (a). **Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, v.15, 2013, Recife - PE. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4524>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- _____, L. Z. (b). **O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010)**. EURE (Santiago) [online]. 2013, vol.39, n.117, p. 215-235. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n117/art10.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- SILVA, R. D.; SILVA, B. F.. **O Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida: uma avaliação através do caso do Conjunto Albino Meneguetti em Maringá – PR**. In: SEMINARIO INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL: POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES, X, 2012, Bogotá – Colômbia. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5916/4779>. Acesso em: 15 fev. 2014.
- SIMÃO, E. **Acre é o Estado com maior inadimplência no “Minha Casa”**. Valor Econômico [on-line]. Brasília, jun. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3586150/acre-e-o-estado-com-maior-inadimplencia-no-minha-casa>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- SOARES, I. O. et al. **Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG)**. URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana [online]. Vol.5, n.1. 2013. p. 119-131. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v5n1/a09v5n1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.
- SOUZA, A. M. **O papel do crédito imobiliário na dinâmica do mercado habitacional brasileiro**. Monografia. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/download/Premio_Abecip_de_Monografia_em_Credito.pdf. Acesso em: 10 jun. 2015.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre, RS: Editora Bookman, 2001. 205 p.

ANEXO A - QUESTIONÁRIO PODER LEGISLATIVO

Roteiro Semi-Estruturado

1. Na passagem do PMCMV I para o PMCMV II, quais foram as mudanças mais significativas no processo?
2. Qual a sua avaliação sobre o processo de escolha/cadastro das famílias quanto aos imóveis do MCMV? Qual a função do legislativo nesta etapa?
3. Qual o nível de transparência existente quanto ao cadastro das famílias no MCMV em Bauru?
4. Em relação à localização dos empreendimentos destinados a habitação de interesse social (Faixa I), qual a contribuição do legislativo municipal na escolha do terreno? Existe alguma ligação ao Plano Diretor do Município?
5. Levando-se em consideração a contratação/licitação para a escolha das construtoras na construção dos empreendimentos destinados à Faixa I do MCMV, o legislativo municipal participa desse processo? De que forma?
6. Em matéria à rádio Auri-Verde no dia 26/09/2014, o vereador Roque Ferreira afirma que os terrenos de Bauru estão nas mãos de especuladores. Porque ele diz isso? Como evitar essa situação?
7. No plano diretor de Bauru, existe a previsão de terrenos destinados às obras de interesse sociais? (ZEIS = Zona Especial de Interesse Social). Por quê?
8. Em relação à matéria, da autoria do vereador Roque Ferreira, que obriga o município a realizar estudo de viabilidade antes da implantação de grandes empreendimentos em Bauru, como deveria ser realizado tale estudo? Para que deve servir, exatamente? Existem tais estudos atualmente? Tem alguma relação com habitação de interesse social?
9. Este estudo leva em consideração a infraestrutura local?
10. Hoje existe um planejamento prévio, ou no decorrer da construção, para que as famílias tenham acesso à infraestrutura?
11. Quando a construção dos empreendimentos é realizada na periferia do município, qual a ação do legislativo perante a necessidade de novos postos de saúde, escolas, creches, saneamento básico, transporte público, etc.?
12. Existem projetos em andamento para a construção de aparelhos sociais no entorno dos empreendimentos Faixa I, do PMCMV, em Bauru?
13. Existe alguma ação do legislativo em relação à qualidade na construção dos empreendimentos?

14. Na sua percepção, após a entrega das moradias, o que é feito em termos de fiscalização ou controle das moradias entregues e das famílias beneficiadas?
(Imóveis sendo alugados, permanecem desocupados ou mesmo sendo vendidos. Atendimento das famílias no que concerne a adaptação as novas moradias).

15. Na sua percepção, há um acompanhamento social adequado após a entrega das moradias? Em algum momento existe execução de trabalho social nos empreendimentos da Faixa I do PMCMV?

16. Na sua percepção, os objetivos do programa MCMV estão sendo cumpridos? Em que medida e em que aspectos?

17. Existe algum procedimento/processo direto ou indireto ao programa MCMV que deveria ser alterado, ou criado?

ANEXO B - QUESTIONÁRIO PODER EXECUTIVO

Roteiro Semi-Estruturado

1. Em 2009, como foi recebido o lançamento do PMCMV na cidade de Bauru?
2. Quais foram as primeiras necessidades e dificuldades apresentadas no desenvolvimento do programa?
3. Quanto ao plano desenhado inicialmente pelo Governo Federal, quais os caminhos traçados para a execução do programa?
 - 3.1 No lançamento do PMCMV, em 2009, foi promulgada lei municipal específica tratando dos aspectos, principalmente, em relação à Habitação de Interesse Social (Faixa I) em Bauru?
4. Na passagem do PMCMV I para o PMCMV II, quais foram as mudanças mais significativas no processo e que impactaram na Administração do Executivo?
5. Sobre a escolha das famílias nos imóveis do MCMV, como é desenvolvido o processo da classificação e/ou cadastro das famílias? Qual a função/compromisso da Prefeitura nesta etapa?
6. Quais características (das famílias) são mais importantes para a seleção das mesmas junto ao PMCMV? Há uma hierarquização de prioridades a partir destas características? Se não, deveria haver? Se sim, deveria permanecer assim?
7. Em relação ao processo do PMCMV Faixa I, quais informações são disponibilizadas ao público? De que forma / por quais canais? Isso é suficiente? Por quê?
8. Em relação à localização dos empreendimentos destinados a habitação de interesse social, qual a interferência do executivo/legislativo municipal na escolha do terreno? Existe alguma ligação ao Plano Diretor do Município?
9. Na construção dos empreendimentos voltados à Faixa I do MCMV, como é gerido a escolhas das construtoras? Esse processo é conduzido pelo município ou pelos Agentes Financeiros? Por que isso acontece?
10. Quais as condições para os terrenos serem utilizados na construção dos empreendimentos da Faixa I do PMCMV?
11. Quanto a infraestrutura local na construção de empreendimentos, existe um planejamento prévio, ou no decorrer da construção, para que as famílias não sejam prejudicadas?
12. Quando a construção dos empreendimentos é realizada na periferia do município, qual a ação do município perante a necessidade de novos postos de saúde, escolas, creches, saneamento básico, transporte público, etc.?
13. Existem projetos em andamento para a construção de aparelhos sociais no entorno dos empreendimentos Faixa I, do PMCMV, em Bauru?

14. Existe alguma ação do executivo em relação à qualidade na construção dos empreendimentos?

15. Na sua percepção, após a entrega das moradias, o que é feito em termos de fiscalização ou controle das moradias entregues e das famílias beneficiadas? (Imóveis sendo alugados, permanecem desocupados ou mesmo sendo vendidos. Atendimento das famílias no que concerne a adaptação as novas moradias).

16. Na sua percepção, há um acompanhamento social antes, durante e após a entrega das moradias? Qual sua avaliação sobre este acompanhamento? Em algum momento existe execução de trabalho social nos empreendimentos da Faixa I do PMCMV?

17. Em sua opinião, os objetivos do programa MCMV estão sendo cumpridos? Em que medida e em que aspectos?

18. Existe algum procedimento/processo direto ou indireto ao programa MCMV que deveria ser alterado, ou criado, mesmo em se tratando do desenho engendrado pelo Governo Federal?

ANEXO C - QUESTIONÁRIO AGENTE FINANCEIRO

Roteiro Semi-Estruturado

1. Quais são as bases de custeio e de subsídios na construção dos empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), principalmente relacionados às habitações de interesse social?
2. O Agente Financeiro desempenha algum papel na escolha/seleção das famílias na destinação dos imóveis do PMCMV faixa I?
3. Levando-se em consideração a contratação/licitação para a escolha das construtoras para a edificação dos empreendimentos destinados à Faixa I do PMCMV, o Agente Financeiro desempenha qual papel nesse processo? Poderia dar exemplos?
4. A atividade de contratação/licitação dos empreendimentos Faixa I é realizada única e exclusivamente pelo Agente Financeiro? Qual é o papel do município nesse processo? Existe algum fluxograma com o “passo-a-passo”, desde a contratação até a entrega das moradias? Poderia descrevê-lo?
5. Quais critérios são utilizados para a escolha das construtoras? O que você pensa sobre tais critérios? Essa escolha leva em consideração aspectos de oportunidade e conveniência para o Agente Financeiro, para o interesse público ou para ambos?
6. Como é determinado o local ideal para a construção de determinado empreendimento? Nesse processo, é verificado o Plano Diretor do município?
7. Em relação aos terrenos, quais as condições para serem utilizados na construção de empreendimentos destinados à Faixa I do MCMV?
8. Novamente relacionada à localização, é realizado algum estudo de impacto (Social, Demográfico e de Infraestrutura) na implantação de um empreendimento em áreas periféricas? Como isso é realizado?
9. Como é observada a qualidade na construção do empreendimento?
10. Na passagem do PMCMV I para o PMCMV II, quais foram as mudanças mais significativas no processo?
11. Na sua percepção, após a entrega das moradias, o que é feito em termos de fiscalização ou controle das moradias entregues e das famílias beneficiadas?
(Imóveis sendo alugados, permanecem desocupados ou mesmo sendo vendidos. Atendimento das famílias no que concerne a adaptação as novas moradias).
12. Na sua percepção, os objetivos do programa MCMV estão sendo cumpridos? Em que medida e em que aspectos?
13. Existe algum procedimento/processo direto ou indireto ao programa MCMV que deveria ser alterado, ou criado?

14. Existem três empreendimentos em Bauru, com custeio do FAR, paralisados. Trata-se de edificações contratadas com a Construtora Gobbo. Qual o motivo dessa paralisação? Quais as medidas adotadas para o retorno e finalização desses empreendimentos?

15. Como é desenvolvido (etapas) o trabalho social nos empreendimentos da Faixa I do PMCMV? Poderia descrever um “passo-a-passo” dessa atividade?

16. Os técnicos sociais desempenham algum papel quanto à escolha/cadastro das famílias para obtenção da moradia? Se sim, quais?

17. Como é tratada a questão da Gestão Condominial pelo Agente Financeiro? Existe algum suporte aos mutuários/condomínios? Se sim, qual?

18. Em relação ao Relatório Diagnóstico da Demanda, qual a atuação do Agente Financeiro no preenchimento e levantamento quantitativo da demanda?

**ANEXO D - FORMULÁRIO PARA COLETA DE DADOS “IN LOCO”
DOS EMPREENDIMENTOS PMCMV, FAIXA I**

Empreendimento Faixa I (PMCMV)

Localização: 1

Empreendimento: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Endereço: Rua XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX, nº 1111

Bairro: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Município: BAURU

UF: SP

Situação: Concluído

Quantidade de UH: XXX

Construtora: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Informações Quanto à Localização

| Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não |
|-------------------------------|------------|---------------|------------|
| Malha Urbana/Área de Expansão | | Plano Diretor | |
| Observações: | | | |

Infraestrutura Básica

| Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não |
|-------------------------|------------|-------------------------------|------------|-----------------------|------------|
| Vias de Acesso | | Iluminação Pública | | Esgotamento Sanitário | |
| Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não | | |
| Drenagem Águas Pluviais | | Ligação Água/Energia Elétrica | | | |
| Observações: | | | | | |

Equipamentos e Serviços Públicos

| Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não |
|------------------------|------------|------------------------|------------|
| Educação/Escolas | | Saúde/Postos/Hospitais | |
| Atributo | Sim ou Não | Atributo | Sim ou Não |
| Lazer/Parques/Esportes | | Transporte Público | |
| Observações: | | | |