UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE MESTRADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LETÍCIA LEAL DE CARVALHO

**A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão
de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba**

São Paulo

2018

LETÍCIA LEAL DE CARVALHO

**A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão
de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba**

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Ciências pelo Programa de Pós-graduação
em Gestão de Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Instituições e
Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Renata Mirandola
Bichir

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Carvalho, Leticia Leal de

A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba / Leticia Leal de Carvalho ; orientadora, Renata Mirandola Bichir. – 2018

178 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão original

1. Política habitacional - São Paulo. 2. Habitação popular - São Paulo. 3. Planejamento habitacional - São Paulo. 4. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Bichir, Renata Mirandola, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 363.58098161

Nome: CARVALHO, Letícia Leal

Título: A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social: os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof.(a) Dr.(a) _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

À minha mãe Raquel e ao meu esposo Ronaldo por todo amor, dedicação e confiança.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à minha orientadora, Professora Doutora Renata Mirandola Bichir, pelos inúmeros ensinamentos e por toda sua dedicação e apoio durante o processo de elaboração desse trabalho. Sua contribuição foi inspiradora e determinante para o desenvolvimento e conclusão dessa dissertação.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas pelos ensinamentos e contribuições nos seminários discentes e disciplinas cursadas. Em especial agradeço às professoras Cristiane Kerches da Silva Leite e Renata Mirandola Bichir, por acolherem meu tema de pesquisa e me auxiliarem no desenvolvimento de uma proposta de pesquisa mais amadurecida; à professora Andrea Leite Rodrigues pelas orientações no aspecto metodológico do estudo; às professoras Cecília Olivieri e Úrsula Dias Peres, as quais estiveram à frente da coordenação do programa durante minha trajetória, pela compreensão e sensibilidade aos desafios enfrentados.

Agradeço às professoras Luciana de Oliveira Royer e Cristiane Kerches da Silva Leite pelas valiosas contribuições durante o Exame de Qualificação da dissertação.

Agradeço aos amigos do programa de pós-graduação Bruno Martinelli, Emanuelle Moreira, Lígia de Lócco e, especialmente, à Regina Degani, por todos os momentos compartilhados.

Agradeço à Caixa Econômica Federal pela disponibilização e autorização para uso das informações solicitadas.

Agradeço a todos os entrevistados, pelo tempo dispendido e compartilhamento de experiências.

Agradeço à Elenita Cardoso de Sá e Ronaldo Bispo pela contribuição na transcrição do extenso material empírico deste trabalho.

Agradeço aos amigos que contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento desse trabalho: Ana Valéria, Carolina, Célia, Daniela, Denise, Fernanda, Ilda, Johannes, Jorge, Juliana, Mario e Vladimir.

E agradeço à minha mãe, Raquel Leal, e ao meu esposo, Ronaldo Bispo, por todo amor dedicado e por sempre me incentivarem a ser alguém melhor.

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar.

Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.”

(Madre Teresa de Calcutá)

RESUMO

CARVALHO, Letícia Leal. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua relação com a provisão de infraestrutura social:** os casos de Guarulhos e Itaquaquecetuba. 2018. 178 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão original.

A ausência de investimentos em políticas habitacionais nas décadas passadas, aliada ao crescimento demográfico e às deficiências estruturais dos domicílios, eleva a grandes patamares a demanda por habitação nos estratos mais pobres da população o que evidencia a necessidade de intervenção do Estado. A presente dissertação, ao focalizar a Habitação de Interesse Social (HIS), representada especialmente pela faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considera a política habitacional como integrante de um sistema maior de proteção social e que busca garantir o direito social à moradia, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988. A faixa em referência, atendida por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), é a parte do Programa que fornece o maior percentual de subsídios e atende àquelas pessoas que não teriam acesso à moradia caso não contassem com o suporte governamental. Com base nessa realidade, esta dissertação de mestrado tem como objetivo principal analisar as formas de articulação do PMCMV-FAR com outras estratégias de intervenção urbana no nível municipal e investigar se, e como, o Programa exerce influência na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação. Para tanto foi utilizada uma abordagem qualitativa, com o estudo de caso comparativo entre os municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba. O objetivo estabelecido pode ser justificado pela relevância do tema para a redução da vulnerabilidade social, pelo destaque que vem ocupando na agenda pública e por lacunas identificadas na literatura e, conseqüentemente, possibilidade de contribuição ao debate já existente e ao avanço do conhecimento. A perspectiva teórica utilizada é ao mesmo tempo histórica e sociológica e busca nas teorias da implementação uma complementariedade das perspectivas *top down* e *bottom up* para o desenvolvimento do estudo comparativo. Com a perspectiva *top down* foram consideradas as diretrizes, instrumentos e recursos direcionados ao programa, como é próprio de uma política de formulação federal cuja implementação se dá no âmbito municipal. Já a perspectiva *bottom up* serviu de base para a investigação das realidades municipais na implementação da política, das adaptações observadas (ou não) aos contextos locais, das formas de constituição e articulação das relações entre as diversas organizações e atores envolvidos e compreensão dos modos de articulação existentes (ou não) entre o PMCMV-FAR e outras estratégias de

desenvolvimento urbano. Após a investigação realizada nos municípios selecionados, foram identificados desafios específicos à provisão de infraestrutura social associada à provisão de moradia com a falta de efetividade de alguns dos instrumentos estabelecidos pelo governo federal. Apesar das diferentes características e realidades históricas dos municípios estudados, foi possível observar limitações semelhantes em alguns dos aspectos da implementação do Programa.

Palavras-chave: Política de habitação social. Implementação de políticas públicas. Infraestrutura social. Instrumentos de ação pública. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

CARVALHO, Letícia Leal. **The implementation of the Housing Program Minha Casa Minha Vida and its relation with provision of social infrastructure:** the cases of Guarulhos and Itaquaquecetuba. 2018. 178 p. Dissertation (Master of Science) – Public Policy Management Program, School of Arts, Sciences and Humanities, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2018. Original version.

The lack of investments in housing policies in the past decades, combined with the demographic growth and structural housing deficiencies, rose greatly the demand for dwellings of the needy population, which shows the need of government intervention. This dissertation, by especially focusing on families from the lowest income group of the Housing Program Minha Casa Minha Vida (PMCMV) considers the housing policy as part of a larger social protection system that seeks to ensure the social right to housing, as assured by the Brazilian Federal Constitution of 1988. The part of the program studied, served through the Residential Leasing Fund (Fundo de Arrendamento Residencial - FAR), is the one that provides the highest percentage of subsidies and serves those people who would not have access to housing if they could not count on the government support. Based on this reality, the main objective of this Masters dissertation is to analyze the forms of articulation of the PMCMV-FAR with other strategies of urban intervention at the municipal level and to investigate if and how the Program exerts influence in the provision of complementary public equipments for housing. Therefore, a qualitative approach was used, with a comparative case study between the cities of Guarulhos and Itaquaquecetuba. The established objective can be justified by the relevance of the theme to the reduction of social vulnerability, by its prominent place on the public agenda and by gaps identified in the literature and, consequently, the possibility of contributing to the already existing debate and the advancement of knowledge. The theoretical perspective used is both historical and sociological and seeks in the implementation theories a complementarity of the top down and bottom up perspectives for the development of the comparative study. With the top down perspective, the guidelines, instruments and resources directed to the program were considered, as it is characteristic of a federal formulation policy whose implementation occurs at the municipal level. On the other hand, the bottom up perspective has served as a basis for the investigation of municipal realities in the policy implementation, adaptations observed (or not) to local contexts, forms of the relations constitution and articulation between the several organizations and actors involved and understand the forms of articulation between PMCMV-FAR and other urban development strategies exist (or not). After the research carried out in

the selected cities, specific challenges were identified for the provision of social infrastructure associated with the provision of housing with the lack of effectiveness of some of the instruments established by the federal government. Despite the different characteristics and historical realities of the cities studied, it was possible to observe similar limitations in some aspects of the Program implementation.

Keywords: Social housing policy. Implementation of public policies. Social infrastructure. Instruments of public action. Housing Program Minha Casa Minha Vida.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CECAP	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEU	Centro Educacional Unificado
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHAB	Companhia de Habitação
DFI	Danos Físicos ao Imóvel
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMS	Fundo Municipal da Saúde
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNS	Fundo Nacional da Saúde
FUPAM	Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente
GAAE	Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimentos
GAE	Grupo de Análise de Empreendimentos
GEMCV	Gerência Nacional Minha Casa Minha Vida – Faixa 1
GIHAB	Gerência de Filial de Habitação
IAP	Instrumentos de Ação Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IF	Instituição Financeira

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
LAI	Lei de Acesso à Informação
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MIP	Morte e Invalidez Permanente
MP	Medida Provisória
MPSP	Ministério Público de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Orçamento Geral da União
OPR	Oferta Pública de Recursos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solitário
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional da Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Partido da República
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores

PTN	Partido Trabalhista Nacional
RDD	Relatório de Diagnóstico da Demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Scielo	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria da Política Urbana
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SGD	Sistema de Gestão e Controle do Desligamento do PMCMV
SindusCon-SP	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo
SM	Salários Mínimos
SMH	Sistema de Habitação de Mercado
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNH	Sistema Nacional da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social
SUMCV	Superintendência Nacional Minha Casa Minha Vida
UH	Unidade Habitacional
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
VGv	Valor Geral de Vendas
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZUEC	Zona Urbana em fase de Consolidação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	METODOLOGIA	26
2.1	REVISÃO DA LITERATURA	28
2.2	SELEÇÃO DOS CASOS	28
2.3	ANÁLISE DOCUMENTAL	31
2.4	ENTREVISTAS	36
3	A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL	39
3.1	HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	40
3.1.1	DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	43
3.2	A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA	46
3.2.1	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV	49
3.2.1.1	<i>Fundo de Arrendamento Residencial – FAR</i>	52
3.2.1.2	<i>Revisão da literatura pertinente: a produção recente sobre o PMCMV</i>	56
4	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	79
4.1	RELAÇÕES INTERSETORIAIS NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	81
4.2	NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	89
4.3	INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	92
5	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS E DESCRIÇÃO DO FENÔMENO ESTUDADO EMPIRICAMENTE	96
5.1	MUNICÍPIO DE GUARULHOS	96
5.2	MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA	103
6	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	109
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
	REFERÊNCIAS	137
	ANEXO A – MODELOS DE DOCUMENTOS	150
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	156
	APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA	157
	APÊNDICE C – RELATÓRIOS DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS	162

1 INTRODUÇÃO

O tema de pesquisa que dá origem ao presente trabalho toma como base a política de habitação como política social de enfrentamento da pobreza e de redução da vulnerabilidade social. O foco do trabalho é direcionado ao estudo da implementação da política de habitação social no âmbito local, em especial do Programa Minha Casa Minha Vida-recursos FAR (PMCMV-FAR), e sua relação com a provisão de infraestrutura social (equipamentos de saúde, educação, assistência social, transportes e outros complementares à habitação). Com o recorte das fases 1 e 2 e o foco na faixa 1 do programa – responsável pelo atendimento às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 e que conta com o maior percentual de subsídios –, o estudo busca analisar as formas de articulação do programa federal com outras estratégias de intervenção urbana no nível municipal e investigar se, e como, o PMCMV-FAR exerce influência na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação.

O alto custo da habitação, diante da pequena capacidade de pagamento da população de baixa renda e da ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado (MOREIRA, 2013, p. 22), torna a questão da moradia um item essencial às políticas públicas de combate à pobreza e justifica a necessidade de intervenção do Estado com programas de subsídio na área habitacional e de infraestrutura urbana e social. Essa intervenção deve proporcionar o acesso da população de baixa renda a condições sociais mínimas, permitindo a superação de sua vulnerabilidade social e o alcance de sua efetiva inclusão na sociedade brasileira.

O acesso à moradia é considerado como direito fundamental da pessoa humana pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, como um direito social. Apesar disso, muito ainda há que se fazer para assegurar que todos tenham acesso a esse bem essencial em nosso país, que, atualmente, conta com um déficit de mais de seis milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

De acordo com Royer (2009, p. 42), o conceito de moradia digna no Brasil provém da década de 80 e da luta política de acadêmicos e de movimentos sociais, dentre outros atores, instaurada na Assembleia Nacional Constituinte a fim de que fosse inserida na Constituição essa definição de moradia como um direito social e fundamental do cidadão. O direito à moradia digna vai além de uma “casa” para morar, e apenas se concretiza quando o cidadão tem acesso a bens e serviços de infraestrutura social e urbana, como equipamentos de saúde,

educação, assistência social, transportes e outros complementares à habitação, ou seja, tem acesso à cidade¹.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010, p. 23), o conceito de infraestrutura urbana e social resulta de um processo histórico refletido na evolução dos direitos sociais e humanos e nas necessidades básicas socialmente construídas.

Assim, nas sociedades contemporâneas em que o Estado desempenha um papel central de provedor e/ou coordenador das infraestruturas, a noção do que seja infraestrutura importa para a agenda pública e irá informar sobre a própria concepção de Estado, tal como ocorre no caso do Estado do Bem-Estar Social. (IPEA, 2010, p. 24).

Dessa forma, no Brasil, com a Constituição Federal de 1988 uma ampliada noção de direitos sociais e urbano passou a fazer parte do ordenamento jurídico nacional. A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, já trazia o conceito de equipamentos comunitários e de equipamentos urbanos: “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares [...]; consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado”. Partindo daí, “esse entendimento, que vem sendo revisado e ampliado, quer pelas políticas setoriais, quer pela própria revisão da lei de parcelamento do solo urbano, implica numa determinada concepção de infraestrutura social e urbana, com repercussões sobre as políticas públicas”. (IPEA, 2010, p. 23).

"As políticas habitacionais [...] afetam as condições socioeconômicas, como mortalidade infantil, saúde, bem-estar, capacidade de poupança das famílias, formação de capital e necessidade de financiamento do setor público" (MOREIRA, 2013, p. 23).

Entre 1986 e 2002, pouco se observam ações de iniciativa direta do governo federal para o atendimento das necessidades habitacionais. De acordo com Royer (2016)², durante o período compreendido entre 1986 e 1998 algumas ações foram tomadas para a preparação de programas habitacionais futuros, como por exemplo, o processo de saneamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) iniciado em 1994, ações de identificação de empreendimentos-problema, o estabelecimento de exigência de demanda associada para financiamentos à construção, dentre outras; no período de 1999 a 2002 inexistiram ações federais (informação verbal). “Desta forma, o setor privado ocupou esta lacuna provendo

¹ Esse conceito está contemplado no que Harvey (1982) apud Royer (2009, p. 43) define como “ambiente construído”.

² Informação fornecida por Royer durante Exame de Qualificação de Letícia Leal de Carvalho para o Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 05 abr. 2016.

habitação para o segmento de maior renda. A deficiência de ação governamental agravou a carência habitacional no país para as famílias de baixa renda”. (CAIXA, 2012a, p. 10).

De acordo com Costa (2014, p. 197-198), mesmo com uma conjuntura desfavorável, o governo federal instituiu, em 2003, um novo marco político-institucional para o setor habitacional, de modo que se tornou possível a articulação da área de habitação social e de habitação de mercado, “ação importante para a formulação de políticas urbanas mais equânimes, bem como para a efetivação do direito à moradia e à cidade”.

Em março de 2009, foi criado pelo governo federal o maior e mais recente programa habitacional do país, o PMCMV, considerado como a mais importante iniciativa do poder público para a redução do déficit habitacional (SOARES, 2013) e voltado para famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM). Além de ser inovador em relação ao elevado volume de recursos disponibilizados e ao vultoso número de unidades habitacionais (UHs) almejadas, o Programa instituído pela MP nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, traz como novidade a preocupação e inclusão de famílias com renda entre zero e três salários mínimos³, que compõem a faixa 1 do Programa, cuja situação vinha sendo historicamente negligenciada.

A primeira fase do Programa teve como meta a construção de um milhão de UHs e a segunda fase dois milhões de UHs, sendo direcionado para famílias integrantes da faixa 1 do Programa o montante de 400 mil e 1,2 milhões de UHs, respectivamente (ROLNIK et al., 2015, p. 129).

A faixa 1 do Programa é atendida principalmente pelo FAR, o qual atua exclusivamente com famílias enquadradas nessa faixa de renda. De acordo com os Relatórios de gestão do FAR 2009 a 2015, desde a criação do PMCMV, foram transferidos ao FAR, pela União, o montante de R\$ 53,5 bilhões.

Tendo por base essa realidade, a presente dissertação de mestrado apresenta como objetivo principal analisar a implementação do PMCMV-FAR no âmbito municipal e sua relação com a provisão de infraestrutura social, considerando os efeitos distintos de ambientes institucionais peculiares influenciados pelas diferentes realidades e trajetórias de cada município; investigar os modos de articulação do Programa, formulado em nível federal, com outras estratégias de intervenção urbana sob responsabilidade dos municípios; busca analisar se, e como, o PMCMV-FAR exerce influência sobre demandas e pressões por outros

³ Foram realizados, na fase 2, ajustes nos valores de renda referentes a todas as faixas do Programa, passando o intervalo de renda da faixa 1, de 0 a 3 SM, para o valor nominal de até R\$ 1.600,00 de renda familiar mensal; a fase 3 do Programa alterou a renda familiar máxima para R\$ 1.800,00.

equipamentos sociais (saúde, educação, assistência social, transportes e outros complementares à habitação) em municípios selecionados.

Uma vez que o poder público local, ao firmar convênio com o governo federal para acesso aos recursos do Programa, assume o compromisso com a instalação ou ampliação de equipamentos de saúde, educação e outros complementares à habitação a fim de suprir a demanda gerada pelos novos empreendimentos, a intenção é investigar qual o tratamento está sendo dado pelos municípios a esse item indispensável à provisão de moradia digna, a qual vai muito além da disponibilização de UHs, e que fatores influenciam a ação pública local na provisão dessa infraestrutura.

O estudo desenvolvido buscou respostas a diversas indagações, sendo, esta, a principal questão de pesquisa: para além dos efeitos do Programa na redução do déficit habitacional, como o PMCMV-FAR exerce influência (ou não) na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação?

São questões secundárias intimamente relacionadas à indagação principal:

- a) como a implementação é influenciada (ou não) pelo legado de políticas locais prévias⁴ e pela centralidade da agenda de habitação?
- b) quais as adaptações da política ao contexto local podem ser observadas, nos municípios estudados, e quais os efeitos derivados desses ambientes específicos, decorrentes de trajetórias distintas, na implementação do Programa e na provisão de equipamentos sociais complementares à habitação?
- c) como se dá a realização do diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, para atendimento à demanda gerada pelos novos empreendimentos? Quais atores, secretarias ou áreas são mobilizados para a construção desse estudo e como se constituem as interações entre esses diferentes atores? Existem implicações decorrentes da realização desse tipo de estudo? Quais?
- d) Que recursos estão sendo empregados para a provisão de infraestrutura social? Como os recursos disponibilizados pelo FAR estão (ou não) sendo aproveitados? A disponibilização de recursos do FAR gerou mudanças na priorização desse tema na agenda e em sua implementação?

⁴ Podem ser considerados como legados importantes, para essa questão, a existência de políticas de habitação social anteriores e o estoque acumulado de equipamentos públicos complementares à habitação nas áreas mais vulneráveis de cada município estudado.

- e) Considerando diferentes dimensões de capacidades e recursos nos municípios, a agenda de provisão de equipamentos sociais complementares à habitação é estimulada pelo PMCMV-FAR? De que maneira? Quais instrumentos específicos, em cada município, são utilizados para a articulação entre as políticas?

As hipóteses que podem afetar ou causar variação às questões levantadas anteriormente podem ser assim descritas:

- a) A existência de experiências anteriores com políticas de habitação social no município, ao estruturar e condicionar as decisões e políticas seguintes⁵, influencia na centralidade da habitação social na agenda municipal, contribui para a consolidação de arranjos de implementação mais robustos, aumento da capacidade estatal, desenvolvimento e aplicação de instrumentos de ação pública mais amadurecidos e efetivos do ponto de vista da provisão de moradia digna;
- b) A realização do estudo de demanda por equipamentos sociais e urbanos incentiva a interação entre diferentes secretarias municipais; essa interação resulta em melhor atendimento às necessidades da população;
- c) A disponibilização de recursos, pelo FAR, para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação, pode exercer influência na priorização do tema na agenda municipal e em sua implementação.

A busca por respostas a essas indagações pode ser justificada pela relevância da questão habitacional para a redução da vulnerabilidade social, pelo destaque que o tema vem ocupando na agenda pública nos últimos anos e por lacunas identificadas na literatura que trata da área e, consequente, possibilidade de contribuição ao debate já existente e ao avanço do conhecimento.

O PMCMV, a mais importante iniciativa do poder público para a redução do déficit habitacional (SOARES, 2013), é visto por alguns autores como tendo sido elevado “à esfera de política de provisão habitacional” e não mais como “apenas” um programa, direcionando o foco do poder público na questão habitacional, quase que exclusivamente, para o mesmo (KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO, 2013, p. 8). Devido a sua posição de destaque nas políticas públicas brasileiras, o PMCMV tem sido foco, também, de crescentes estudos acadêmicos sobre diversos de seus aspectos “sejam sobre questões econômicas, impactos na política habitacional ou reflexos no território” (LOPES, 2014, p. 35).

⁵ Conforme abordado por Hall e Taylor (2003, p. 200-201) sobre os sentidos da “causalidade social dependente da trajetória percorrida” (*path dependent*).

O estudo apresentado, ao focalizar especialmente a faixa 1 do Programa, atendida por meio do PMCMV-FAR, demonstra a preocupação de fundo de considerar a política habitacional como integrante de um sistema maior de proteção social e que busca garantir o direito social à moradia, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988. A faixa em referência, a qual compreende famílias com renda de até R\$ 1.600,00 é a parte do Programa que fornece o maior percentual de subsídios e atende àquelas pessoas que não teriam acesso ao direito de moradia caso não contassem com o subsídio governamental; essa faixa de renda abrange cerca de 91% do déficit habitacional conforme Lopes (2014, p. 80). Apesar da relevância do estudo dessa faixa para a compreensão dos aspectos sociais do Programa, poucos trabalhos abordam de forma distinta cada uma das faixas do PMCMV (exceção encontrada em Krause, Balbim e Lima Neto (2013), Rodrigues (2015) e Rolnik et al. (2015)), e ainda menos trabalhos investigam a parte do Programa voltada exclusivamente para a faixa 1, a mais carente de recursos. Essa distinção e sua importância é ressaltada por Rodrigues (2015, p. 21) e é essencial para a realização de estudos devido à existência de fortes diferenças entre as faixas e suas características, atores, processos, interesses envolvidos e relevância no enfrentamento ao déficit habitacional.

Um dos temas recorrentes na literatura é a elevada autonomia e protagonismo dos agentes privados na implementação do Programa. A relevância da atuação dos municípios é tratada de forma diversificada na literatura, na qual é possível perceber grande número de trabalhos que minimizam o espaço de atuação dos governos locais, mas a literatura também já traz pistas da influência importante dos municípios tanto para casos de resultados positivos quanto de negativos (LOPES, 2014; RODRIGUES, 2015; ROLNIK et al., 2015; SOARES et al., 2013), como resultado de investigações principalmente em relação à localização dos empreendimentos, mas que pode ter essa relevância refletiva também na provisão dos equipamento públicos. Sobre esse tema, Lopes (2014, p. 85) afirma que, desde o início da implementação do Programa, o papel do poder público local tem sido ampliado e destaca o papel estratégico dos municípios na implementação do Programa que por vezes é negligenciado pela literatura da área ao considerar que o mesmo não tem espaço decisório e autonomia para influenciar nas decisões do Programa.

Também já é possível identificar na literatura referências às variações que podem ocorrer na implementação do Programa decorrentes de distintas experiências dos municípios com políticas habitacionais anteriores. Conforme demonstrado por Lopes (2014), o histórico da política habitacional e urbana da região, as capacidades técnicas desenvolvidas, o planejamento, a participação popular e a forma de atuação das prefeituras na regulamentação

do mercado de terras podem gerar impactos substancialmente positivos na provisão de habitação de interesse social, inclusive naquela promovida pelo PMCMV.

Outro ponto comum observado na literatura da área é a concentração de estudos sobre a distribuição espacial dos empreendimentos, os quais frequentemente utilizam como sinônimos a construção de empreendimentos em regiões não centralizadas e a falta de provisão de infraestrutura social, sem, contudo, em grande parte das vezes, apontar a demonstração de investigação ou comprovação empírica dos argumentos (ARAUJO, A.C.S., 2013; CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011; CARDOSO, ARAGÃO, 2013; SANTOS et al., 2014). Se existente, essa investigação pode apontar realidade distinta caso o governo municipal tenha cumprido o compromisso assumido de prover infraestrutura social ao firmar o convênio com o governo federal. A lacuna relativa à necessidade do desenvolvimento de estudos acerca da existência ou suficiência de equipamentos sociais e urbanos para atendimento da demanda gerada pelos empreendimentos do PMCMV pode ser notada na literatura pertinente e foi reforçada por Cardoso e Lago (2013, p. 11) em publicação oriunda de resultados de pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles no âmbito do projeto “Estudo sobre as formas produção da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles”.

Outra lacuna identificada nas publicações da área é a referente ao estudo da influência dos recursos disponibilizados pelo FAR para a provisão de infraestrutura social e urbana. Correia (2014), apresenta a possibilidade de utilização de recursos do FAR, no limite de 6% do valor total do empreendimento mais equipamentos, para a implantação de equipamentos públicos de saúde, educação e outros complementares à habitação como assistência social, segurança dentre outros. Tema esse que parece ser de suma importância para a efetivação dos direitos sociais que integram o direito à moradia digna, o qual frequentemente é alvo de críticas pela literatura da área por considerar inadequada e insuficiente a provisão de infraestrutura social e urbana e que, no entanto, é muito pouco explorado ou sequer mencionado por trabalhos da área, salvo exceções como Rodrigues (2015) e Rolnik et al. (2015). Ao trazer à tona essa inovação na disponibilização de recursos para dar suporte aos governos locais na provisão de infraestrutura urbana e social, instituída pela portaria do Ministério das Cidades nº 168, de 12 de abril de 2013, a autora abre caminho para estudos que possam se aprofundar nessa temática e analisar a relevância do impacto da injeção desses recursos para a transformação do ambiente construído, inserção urbana dos empreendimentos e melhoria da qualidade de vida da população beneficiária do PMCMV-FAR. Importante ressaltar que a maior parte dos estudos publicados foram realizados considerando

empreendimentos contratados antes da publicação da Portaria nº 168/2013 e, portanto, apesar de já haver a obrigatoriedade do compromisso do poder público local com a provisão de infraestrutura capaz de suprir a demanda gerada pelos novos empreendimentos, os municípios não contavam com a disponibilidade de recursos do FAR para auxiliá-los nessa empreitada. Com relação à disponibilização desses recursos, Rodrigues (2015, p. 19) destaca a grande relevância dos mesmos frente à dificuldade financeira enfrentada por muitos municípios para o cumprimento desse compromisso.

A intersectorialidade, perspectiva ressaltada como importante meio de gestão para maior efetividade de políticas de enfrentamento da pobreza (COSTA; BRONZO, 2012), por se tratar de um problema complexo que carece de enfrentamento multidisciplinar, é muitas vezes abordada pelo reconhecimento de sua necessidade, mas raramente são encontrados estudos que busquem entender, na prática, se e como ela é efetivada. Ela se mostra como aspecto pertinente à provisão de moradia digna, a qual envolve outros elementos além da moradia, e tem sido pouco explorada pela literatura que trata do PMCMV. De acordo com Correia (2014), a intersectorialidade pode ser despertada, no PMCMV, pela disponibilização de recursos do FAR para a provisão dos equipamentos públicos, por incentivar a interação entre profissionais de diferentes áreas dentro da prefeitura, do poder público com a iniciativa privada para elaboração dos projetos de construção ou adequação dos equipamentos, pela possibilidade do aproveitamento de saberes de Ministérios diversos como os da Educação e Saúde, cujas diretrizes devem ser seguidas para o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura, e pelo compromisso do governo local em equipar e manter em funcionamento os novos equipamentos construídos, todas essas ações decorrentes de mecanismos de coordenação e indução federal. O apontamento da existência de relações intersectoriais que podem contribuir para efetividade do Programa também está presente em estudos como os de Dias (2012) e de Loureiro, Macário e Guerra (2014) e se mostra analiticamente interessante. Nessa abordagem a questão está em ir além das informações aparentes e buscar o entendimento das reais relações existentes com o desafio de ir além do discurso do reconhecimento da necessidade e da existência da intersectorialidade para o enfrentamento do complexo e multidimensional problema habitacional, e avançar para estudos que realmente investiguem e busquem entender a maneira como essas relações são construídas e articuladas e de que forma influenciam na prática da implementação. Sair do discurso prescritivo e normativo e partir para investigação do que realmente acontece, consoante as palavras de Hill (2006, p. 73) “tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas,

aqueles de quem a políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança”.

A perspectiva teórica utilizada para a realização do trabalho de pesquisa é ao mesmo tempo histórica e sociológica, por considerar que essas visões apresentam adequação às preocupações e problemas que se buscou investigar. As abordagens utilizadas envolvem as teorias da implementação, as relações intersetoriais, o neoinstitucionalismo, especialmente o histórico, e a escola francesa de instrumentos de ação pública.

O neoinstitucionalismo histórico se mostra analiticamente interessante ao presente estudo, uma vez que auxilia a compreender as maneiras de conformação de políticas atuais com base em trajetórias e legados históricos, alicerçadas no conceito de *path dependence*, para o qual experiências anteriores condicionam escolhas e mudanças no presente; seus estudos defendem, ainda, que processos ou forças semelhantes produzem efeitos distintos a depender do tempo e do lugar (GOMIDE, 2011, p. 30).

Com as teorias da implementação e relações intersetoriais, se buscou entender a maneira como essas relações são construídas e articuladas e de que forma influenciam na prática da implementação do PMCMV-FAR e na provisão de infraestrutura social.

A implementação é um campo de pesquisa relativamente novo, mas que, segundo Winter (2010), já foi objeto de diferentes perspectivas de análises com estratégias de investigação, metodologias, conceitos e padrões diversos. Contudo, não existe ainda uma “teoria geral da implementação”, mas diversas abordagens teóricas que tratam do tema, cada uma a sua maneira. Para a presente dissertação foi utilizada uma combinação das abordagens *top down* e *bottom up* na busca pelo benefício da complementariedade das perspectivas e seguindo o conselho de Winter (2010) para o aprimoramento de estudos de implementação com a adoção de estudos comparativos em contraponto aos estudos isolados que apresentam longas listas de verificadas variáveis capazes de influenciar a implementação.

Na implementação da política de habitação social em conjunto com a provisão de equipamentos públicos complementares à habitação, a intersectorialidade se mostra fator relevante de investigação e pode ser colocada como hipótese de fator determinante para melhores resultados na provisão de moradia digna. Coube, então, no estudo desenvolvido, investigar se e como ela é efetivada em interações diversas entre os distintos setores e atores envolvidos nos processos em questão. Especialmente a identificação de eventuais modos de articulação entre as Secretarias Municipais de Habitação e outras pastas sociais dos municípios para a definição de demandas por equipamentos e serviços de infraestrutura social.

O uso do conceito de instrumentos de ação pública (IAP) se deve à possibilidade de, por meio desta perspectiva, melhor compreender as singularidades históricas que estruturam as relações entre os atores, as mudanças ocorridas ao longo do tempo e a configuração das arenas específicas da política de habitação social e da provisão de infraestrutura. Segundo essa perspectiva, os instrumentos não são elementos “neutros” por produzirem efeitos específicos, para além do esperado; são dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, capazes de organizar as relações sociais e estruturar as políticas públicas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012). Dessa forma podem influenciar, sobremaneira, a implementação das políticas públicas, conforme já apontado por Pressman e Wildavsky (1973) em sua pioneira obra do campo da implementação.

A fim de investigar empiricamente a forma como a implementação do PMCMV-FAR acontece em âmbito local e a sua relação com a provisão de infraestrutura social, foram eleitos dois municípios paulistas: Guarulhos e Itaquaquecetuba.

A forma de seleção dos casos será detalhada na seção 2 – Metodologia, mas, em síntese, a escolha pelo município de Guarulhos se deu em virtude do vultoso número de UHs construídas pelo Programa e de sua distribuição em um número significativo de empreendimentos de grande porte, ou seja, com mais de 500 UHs; o município de Itaquaquecetuba foi escolhido por ser um dos três únicos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que utilizaram recursos disponibilizados pelo FAR para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação.

Além desta seção introdutória, o presente trabalho possui mais seis seções.

A segunda seção dessa dissertação apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa, com o detalhamento de algumas características da estratégia de pesquisa escolhida: o estudo de caso comparativo. Apresenta a forma de seleção dos municípios e expõe as fontes de informação utilizadas e a maneira como essas foram obtidas, organizadas e analisadas, buscando demonstrar a forma como o trabalho de investigação foi conduzido a fim de buscar respostas às indagações que orientaram esse estudo.

A terceira seção apresenta a questão habitacional brasileira com a trajetória da política de habitação no país desde a primeira política nacional adotada, a Fundação da Casa Popular criada em 1946, até o programa foco do estudo, o PMCMV lançado em 2009. Serão apresentados, ainda, conceitos e dados sobre o déficit habitacional brasileiro.

Na quarta seção será apresentada a perspectiva e abordagens teóricas utilizadas para o desenvolvimento dessa dissertação; as lentes analíticas por meio das quais buscou-se compreender o fenômeno estudado.

A quinta seção caracteriza os municípios estudados e descreve o fenômeno estudado empiricamente, o qual será analisado e discutido na seção seis com a comparação entre os achados de cada um dos municípios em busca de reflexões que permitam elucidar as questões de pesquisa que nortearam esta dissertação.

A sétima e última seção apresenta as considerações finais a respeito do tema estudado e retoma as hipóteses de pesquisa apresentadas nesta introdução.

2 METODOLOGIA

A estratégia de pesquisa eleita para o trabalho é o estudo de caso, por se tratar de uma abordagem qualitativa que, consoante Godoy (2006), é “um tipo de pesquisa especialmente adequado quando se quer focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas” (p. 121). Ainda segundo a autora, esse tipo de estudo é especialmente útil quando há a intenção de compreender “processos e interações sociais que se desenvolvem nas organizações, situando-os no contexto histórico – atual e/ou passado – no qual estão imersos” (p. 127). Esse é o caso da presente dissertação, a qual buscou investigar as realidades municipais na implementação do PMCMV-FAR e na provisão de infraestrutura social, as adaptações existentes aos contextos locais, as formas de constituição e articulação das relações entre os diversos atores e organizações envolvidos e a compreensão dos modos de articulação existentes entre o PMCMV-FAR e outras estratégias de desenvolvimento urbano no nível municipal.

O tipo de estudo de caso desenvolvido é um estudo comparativo entre os dois municípios selecionados, por permitir investigar semelhanças e diferenças em relação ao mesmo fenômeno especificando, eventualmente, diferentes padrões. Estudos de caso isolados são preponderantes nos trabalhos sobre o PMCMV e percebe-se, na literatura, uma escassez de estudos comparativos. Este tipo de estudo é, inclusive, apontado por Winter (2010) como oportunidades de aprimoramento das pesquisas em implementação, as quais são fortemente marcadas por estudos de caso isolados que apresentam longas listas de variáveis capazes de influenciar a implementação. Dessa forma, vislumbra-se a possibilidade de ir além dos limites da contribuição de um estudo específico, permitindo construções um pouco mais amplas, e a potencial oportunidade de colaboração com o debate já existente e avanço do conhecimento.

Como é próprio da pesquisa qualitativa, conforme Creswell (2006, p.73) e Godoy (2006, p. 133), o estudo em questão utilizou diversas fontes de informação como revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas.

Em linhas gerais, os procedimentos realizados compreenderam: revisão da literatura sobre o PMCMV; seleção dos municípios a serem estudados; exame da legislação e documentos sobre a questão da habitação social tanto no nível federal como municipal; pesquisa sobre características e histórico de criação e desenvolvimento dos municípios; levantamento sobre o histórico local de políticas habitacionais prévias; mapeamento dos atores e áreas ou organizações envolvidas, do perfil das mesmas e identificação das formas de

interação existentes; realização de entrevistas exploratórias e semiestruturadas com atores-chave; e análise do conteúdo das entrevistas. Com isso, foi possível obter material suficiente para, conforme Becker apud Godoy (2006, p. 130), “construir[...] um modelo que forneça as respostas para as questões teóricas do estudo e a contribuição de cada conjunto de dados, categorias encontradas e conceitos elaborados para a explicação do fenômeno em questão”. Nas seções a seguir serão detalhados os procedimentos acima citados.

Além da revisão sistemática da literatura sobre o MCMV, a qual será apresentada na seção a seguir, também foram realizados estudos cercando as lentes analíticas de referência para o estudo: teorias de implementação, neoinstitucionalismo histórico, intersectorialidade e instrumentos de ação pública.

A partir da realização destes estudos, e da determinação das questões de pesquisa, foi possível o estabelecimento das seguintes categorias analíticas utilizadas no decorrer de todo o desenvolvimento do estudo, inclusive para a análise documental e do conteúdo das entrevistas: políticas de habitação social anteriores, centralidade do tema na agenda pública, adaptação ao contexto local, capacidade estatal, arranjos institucionais, planejamento da provisão de infraestrutura social, relação entre diferentes atores, recursos para infraestrutura social, articulação entre o PMCMV-FAR e a provisão de infraestrutura social.

Cabe mencionar a atuação desta pesquisadora como empregada da Caixa Econômica Federal (CAIXA), o que certamente foi um dos motivos que despertou o interesse em tratar sobre o tema habitação, apesar de nunca ter atuado nesta área da empresa. O acesso a algumas informações disponíveis na *intranet* da organização foi facilitado por esse fato, como por exemplo a localização dos Relatórios de Gestão do FAR e o acesso a dados sobre o PMCMV disponíveis no Sistema de Gestão e Controle do Desligamento do PMCMV (SGD) e no portal da Superintendência Nacional Minha Casa Minha Vida (SUMCV). A comunicação com empregados atuantes nas áreas de habitação, embora não tenha sido tão fácil, certamente também foi favorecida se comparada aos canais disponíveis a um pesquisador externo à instituição. Importante ressaltar a preocupação com o sigilo da informação e declarar que todas as informações divulgadas nesse trabalho possuem grau de sigilo público e/ou tiveram autorizadas sua publicação pelas áreas responsáveis da CAIXA.

Também é relevante informar que, no decorrer do trabalho, os dados apresentados sobre o PMCMV-FAR, se referem às contratações realizadas sob responsabilidade da Instituição Financeira (IF) CAIXA, a qual foi responsável pela contratação de 87% dos empreendimentos no âmbito do Programa. Os dados totais, os quais consideram também as

contratações realizadas pelo Banco do Brasil, apenas são mencionados quando citados os Relatórios de Gestão do FAR (CAIXA, 2010 – 2016).

2.1 REVISÃO DA LITERATURA

Foi realizada revisão bibliográfica sistemática sobre o tema da dissertação, o PMCMV, durante o primeiro trimestre de 2016. Para tanto, foram realizadas buscas no Google Acadêmico, banco de teses da Universidade de São Paulo (USP) e nos bancos de dados da *Scientific Electronic Library Online* (Scielo).

No Google Acadêmico, foi realizada busca com o termo “Minha Casa Minha Vida” e foram selecionados os 20 resultados mais citados em outras publicações.

Para a pesquisa realizada no banco de teses da USP, foram utilizados os parâmetros “Minha Casa Minha Vida” ou “MCMV” em qualquer dos campos: título, resumo ou palavras-chave. Foram obtidos 15 resultados com a busca.

As buscas realizadas no banco de dados Scielo para os mesmos parâmetros “Minha Casa Minha Vida” e “MCMV”, em todos os campos, resultaram, apenas, na localização de três trabalhos. Entretanto, foi observada a existência de publicações que versam sobre a temática dispersas por outras áreas como por exemplo “Política Urbana” e “Política Habitacional”, e que não responderam às buscas pelos parâmetros adotados.

Após a realização dessas buscas, os trabalhos foram separados por área de atuação do autor principal e foram realizadas resenhas sistemáticas de 23 dos textos localizados.

O resultado da análise deste material está apresentado na subseção 3.2.1.2 dessa dissertação, o qual foi utilizado para reflexão sobre o caminho a seguir e as escolhas a serem feitas para o desenvolvimento do trabalho.

2.2 SELEÇÃO DOS CASOS

Para a seleção dos municípios que seriam objeto de estudo foi utilizada planilha fornecida pela CAIXA, obtida por meio do SGD, disponível na *intranet* da organização, em 14 de julho de 2016 (CAIXA, 2016).

Foram considerados, inicialmente, todos os municípios do estado de São Paulo pela proximidade para a realização da pesquisa de campo.

A primeira tentativa de filtro foi feita pela data de previsão da inauguração do empreendimento, considerando todos aqueles com data prevista até o final de 2016.

Observou-se, então, que haviam empreendimentos com previsão de entrega para 2016 que apresentavam baixo percentual de execução da obra (exemplos: Condomínio Copacabana III, em Franca com 63,03% e Condomínio Residencial Vila dos Pássaros, em Embu com 75%). Em contrapartida, haviam empreendimentos que não apresentam data prevista de inauguração nos quais a execução da obra estava em estágio avançado (exemplos: Tancredo Neves Lotes 14, 15 e 16, em São Vicente com 93,05%, 93,97% e 90,14% respectivamente). Dessa forma, optou-se por realizar outra forma de filtro, incluindo todos os empreendimentos com percentual de execução de obra igual ou maior a 90%, por considerar que empreendimentos mais próximos de serem concluídos já apresentariam projetos de instalação de equipamentos públicos mais desenvolvidos.

Foram contabilizados, por município, o número de UHs, o número de empreendimentos, a média de UHs por empreendimento, o número de empreendimentos com 500 UHs ou mais bem como o total de UHs nestes empreendimentos, e o número de empreendimentos com 800 UHs ou mais e o total de UHs nos mesmos. A escolha por essa quantidade de UHs se deve às categorias de empreendimentos estabelecidas pelo Ministério das cidades para a disponibilização de recursos para a provisão de infraestrutura social; os empreendimentos que possuem a partir de 500 UHs contam com recursos do FAR para a construção de equipamentos de educação e os empreendimentos com 800 UHs ou mais contam com recursos do FAR para a construção de equipamentos de educação, saúde, assistência social, segurança e outros complementares à habitação, à critério da Secretaria Nacional de Habitação (SNH). (BRASIL, 2013).

Foi constatado o total de 105 municípios no estado de São Paulo com empreendimentos do PMCMV-FAR que apresentam no mínimo 90% de execução de obra. As 105.646 UHs estão distribuídas em 473 empreendimentos, resultando em uma média de 318 UHs por empreendimento e média de 1.435 UHs por município. Considerando apenas os municípios com quantidade de UHs acima da média do estado (1.435 UHs) temos 29 municípios detendo, em conjunto, 99.856 UHs, ou seja, 27,62% dos municípios detêm 66,29% do total de UHs do estado.

Ao considerar os cinco municípios com mais UHs temos um total de 35.889 UHs, ou seja, 4,76% dos municípios com 23,82% do total de UHs. São eles: Guarulhos, Campinas, São José do Rio Preto, São Paulo e Sumaré. Com estaque para os municípios de Guarulhos e Campinas que apresentam volume de UHs próximo de nove mil unidades (8.968 e 8.950 respectivamente).

O mapa 1 apresenta a distribuição de UHs entre os municípios do estado de São Paulo.

MAPA 1 – Distribuição de Unidades Habitacionais por município do estado de São Paulo*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA (2016).

Foram selecionados os empreendimentos detentores de 800 UHs ou mais, por considerar, da mesma forma que o Ministério das Cidades, que esses casos exigem atuação mais efetiva do poder público na provisão de equipamentos públicos que possa atender às necessidade da grande população que passará a viver nesses empreendimentos aumentando consideravelmente a demanda por infraestrutura social no entorno dos empreendimentos. Ao fazer essa seleção, foram localizados 28 empreendimentos com essas características distribuídos em 20 municípios⁶. Destes, apenas quatro possuem mais de um empreendimento com essas características: Guarulhos com quatro empreendimentos, Campinas e Sumaré com três empreendimentos cada e São Carlos com dois.

Devido às características apontadas e ao destaque apresentado, o município de Guarulhos foi eleito como o primeiro município objeto de estudo deste trabalho.

Para a escolha do segundo município a ser estudado o principal critério adotado foi a existência de equipamentos públicos complementares à habitação contratados com recursos do FAR a fim de viabilizar o estudo das questões pertinentes sobre a utilização desses

⁶ Importante ressaltar que os dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal não discriminam empreendimentos contíguos. Para identificação dos mesmos, nos municípios que estudados mais profundamente, foi realizado um trabalho de averiguação utilizando, dentre outras, ferramentas como o geoprocessamento.

recursos para provisão de infraestrutura social uma vez que o município de Guarulhos não utilizou recursos do FAR para esse fim (E1-CXb⁷; CAIXA, 2018b).

Diante disso, além do município de Guarulhos, foi selecionado para a pesquisa o município de Itaquaquecetuba por ser o único município da região de abrangência da Gerência de Filial de Habitação de São Paulo (GIHAB-SP) da CAIXA a utilizar recursos do FAR para contratação de equipamentos públicos (E1-CXc⁸). De acordo com a CAIXA (2018b), na RMSP apenas três municípios utilizaram recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos: Franco da Rocha, Itaquaquecetuba e Mairiporã.

A opção por Itaquaquecetuba, em detrimento de Franco da Rocha ou Mairiporã, foi o acesso à informação, em 05 de janeiro de 2017 (E1-CXc⁹), do uso dos equipamentos pelo município. A informação sobre o uso de recursos pelos demais municípios da RMSP foi recebida apenas em 27 de março de 2018 (CAIXA, 2018b).

2.3 ANÁLISE DOCUMENTAL

Diversas foram as fontes de informação utilizadas para o desenvolvimento desta dissertação, sendo utilizados tanto dados coletados junto à CAIXA e aos municípios, como dados disponíveis em sítios da *internet* como leis e regulamentos federais e municipais, bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP).

Uma das fontes de dados utilizados foram os relatórios de gestão do FAR dos anos 2009 a 2015, os quais são anualmente disponibilizados pela gestora do fundo, a CAIXA. Esse recorte temporal se refere ao ano que tiveram início as operações do PMCMV-FAR e ao último exercício de contratações da fase 2 do Programa¹⁰. Os relatórios de gestão do fundo são apresentados aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como documento de prestação de contas anual; compreendem uma diversidade de informações como as relacionadas à governança, relacionamento com a sociedade, planejamento, resultados alcançados (metas físicas e orçamentárias), desempenho financeiro, orçamentário e operacional, dentre outras. Foram utilizados, principalmente, para fins de contextualização. Poderiam ser utilizadas informações relevantes alusivas ao número de contratações, situação das obras, benefícios sociais alcançados, execução física (empreendimentos e UHs entregues

⁷ Conforme Quadro 5 – Entrevistas realizadas, apresentado na subseção 2.4.

⁸ Conforme Quadro 5 – Entrevistas realizadas, apresentado na subseção 2.4.

⁹ Conforme Quadro 5 – Entrevistas realizadas, apresentado na subseção 2.4.

¹⁰ A fase 3 do PMCMV foi lançada pela Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016. (BRASIL, 2016).

ou em construção) e orçamentária (destinação de recursos). Entretanto, estas não estão disponíveis com o recorte municipal. Os relatórios de gestão do FAR também não abrangem questões relacionadas à articulação dos empreendimentos do PMCMV com a provisão de equipamentos públicos complementares à habitação.

Foram objeto de análise outros documentos oficiais que tratam do tema como medidas provisórias, leis, decretos, portarias, instruções normativas, entre outros, tanto no nível federal como no nível municipal.

Para contextualização dos municípios estudados, utilizou-se, dentre outros, dados disponibilizados pelo IBGE, como população residente, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e salário médio mensal dos trabalhadores formais.

Tendo como fonte a FJP, foram utilizados, para fins de contextualização, os dados fornecidos relativos ao déficit habitacional e à inadequação de domicílios. Foi utilizado também o *software* Déficit Habitacional no Brasil, o qual apresenta dados de todos os municípios brasileiros com possibilidade de filtro por componente ou grupo de componentes que integram a metodologia da FJP com base no último Censo Demográfico (2010).

Os primeiros dados acessados sobre os empreendimentos do PMCMV-FAR foram obtidos por meio de sistema disponível na *intranet* da CAIXA conforme orientações recebidas em entrevista exploratória com E2-CX¹¹. A planilha de dados acessada incluía, para o estado de São Paulo, os seguintes dados: código e nome do empreendimento, município, quantidade de UHs, percentual de obra realizado e data de assinatura prevista ou efetivada. Esses dados serviram de base para a seleção do primeiro município a ser estudado conforme mencionado na seção 2.2.

Foi enviado ofício para o gabinete do Secretário Municipal de Habitação de Guarulhos, em 13 de dezembro de 2016, com solicitação de acesso aos dados e documentos do PMCMV-FAR específicos do município e, mesmo após diversos contatos, não foi possível o acesso às informações.

Para o acesso aos documentos dos municípios arquivados na CAIXA, bem como de informações que não constavam no sistema mencionado anteriormente, SGD, foram feitas diversas tentativas, via telefone, e-mail e software de mensagens instantâneas, as quais também não lograram êxito. Foram, então, realizados pedidos de acesso à informação para o município de Guarulhos, Ministério das Cidades e CAIXA por meio do Sistema Eletrônico do

¹¹ Conforme Quadro 5 – Entrevistas realizadas, apresentado na subseção 2.4.

Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de acesso à informação (LAI), conforme quadros 1, 2 e 3:

Quadro 1 – Pedidos de acesso à informação para a Prefeitura de Guarulhos

Data	Protocolo e-SIC	Pedido
19/12/2016	5113	Acesso aos documentos: Instrumento de Compromisso, Matriz de Responsabilidades e Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos dos empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais (individualmente ou contíguos).
19/12/2016	5114	Identificação de empreendimentos contíguos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (conforme Portaria nº 168/2013).
19/12/2016	5115	Informação sobre solicitação/utilização de recurso do FAR para implantação de equipamentos públicos no entorno de empreendimentos do PMCMV-FAR (conforme previsto na Lei nº 12.722 de 10/2012 e Portaria nº 168/2013); Se houve utilização de recursos do FAR, indicação da construtora responsável pelo projeto do empreendimento e, possível, projeto de implantação dos equipamentos.
19/12/2016	5116	Informações sobre a origem dos terrenos de cada um dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (terrenos da Prefeitura, Construtora, Terceiros) e Enquadramento dos empreendimentos nas 5 macrozonas do município, conforme Plano Diretor do Município (Lei 6.055 de 30/12/2004).
19/12/2016	5117	Disponibilização dos bancos de dados utilizados no portal Geo Cidadão (em formato shape ou equivalente), especialmente os referentes aos logradouros, zoneamento municipal, equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e serviços, iluminação e mobilidade urbana.

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

Por não ter obtido retorno dos questionamentos até 21 de janeiro de 2017, foi aberta reclamação na Ouvidoria do Ministério Público de São Paulo (MPSP). A resposta recebida por e-mail (MPSP, 2017) dava orientações para a abertura de uma representação que daria início a uma investigação, por meio um de Inquérito Civil, sobre a “conduta de empresa ou agente público, que está causando lesão a interesse difuso ou coletivo”, o que não foi realizado.

Passados alguns meses, alguns dos protocolos foram respondidos: para o atendimento ao protocolo 5116 foi encaminhado, em 19 de abril de 2017, memorando com as informações dos empreendimentos do PMCMV-FAR construídos em lotes públicos (GUARULHOS, 2017); o protocolo 5114 foi respondido com informações constatadas incompletas após o estudo da localidade dos empreendimentos e conforme informação recebida de E3-CX¹²; o protocolo 5115 foi respondido em 02 de junho de 2017 com a informação de que o município não utilizou recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos; os protocolos 5113 e 5117 não foram respondidos.

¹² Conforme Quadro 5 – Entrevistas realizadas, apresentado na subseção 2.4.

Quadro 2 – Pedidos de acesso à informação para o Ministério das Cidades

Data	Protocolo e-SIC	Pedido
31/01/2017	80200000104201753	Identificação de todos os municípios do estado de SP que utilizaram recursos do FAR para construção de equipamentos
		Acesso aos documentos: “Instrumento de Compromisso”, “Matriz de Responsabilidades” e “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos” dos empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais
		Identificação de empreendimentos contíguos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (conforme Portaria nº 168/2013);
		Informação sobre solicitação/utilização de recurso do FAR para implantação de equipamentos públicos (conforme previsto na Lei nº 12.722 de 10/2012 e Portaria nº 168/2013);
		Se houve utilização de recursos do FAR, indicação da construtora responsável pelo projeto do empreendimento e, possível, projeto de implantação dos equipamentos;
		Informações sobre a origem dos terrenos de cada um dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (terrenos da Prefeitura, Construtora, Terceiros).

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

Em retorno aos pedidos mencionados no quadro 2, o Ministério das Cidades respondeu, em 14 de fevereiro de 2017, com a orientação de que as informações demandadas eram de responsabilidade da CAIXA e que deveria ser aberta solicitação direcionada à mesma.

Quadro 3 – Pedidos de acesso à informação para a Caixa Econômica Federal

Data	Protocolo e-SIC	Pedido
31/01/2017	99902000321201764	Identificação de todos os municípios do estado de SP que utilizaram recursos do FAR para construção de equipamentos
		Acesso aos documentos: “Instrumento de Compromisso”, “Matriz de Responsabilidades” e “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos” dos empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais
		Identificação de empreendimentos contíguos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (conforme Portaria nº 168/2013);
		Informação sobre solicitação/utilização de recurso do FAR para implantação de equipamentos públicos (conforme previsto na Lei nº 12.722 de 10/2012 e Portaria nº 168/2013);
		Se houve utilização de recursos do FAR, indicação da construtora responsável pelo projeto do empreendimento e, possível, projeto de implantação dos equipamentos;
		Informações sobre a origem dos terrenos de cada um dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV-FAR (terrenos da Prefeitura, Construtora, Terceiros).

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

A CAIXA enviou resposta ao pedido descrito no quadro 3, em 20 de fevereiro de 2017, com a informação de que estava encaminhando planilha com dados de contratações do

PMCMV-FAR no estado de São Paulo e informações sobre os equipamentos contratados com recursos do FAR, além de telefone da área responsável pela guarda dos documentos solicitados – GIHAB-SP – para contato e acesso aos documentos físicos. As planilhas referenciadas não foram encaminhadas, nem mesmo após recurso aberto em 28 de fevereiro de 2017, cuja resposta foi idêntica à primeira.

Após inúmeras tentativas de contato com a GIHAB-SP para acesso aos dossiês dos empreendimentos, apenas em 26 de fevereiro de 2018 foi possível iniciar a verificação do arquivo físico da instituição conforme Quadro 4. Os dados referentes aos empreendimentos e equipamentos contratados com recursos do FAR somente foram acessados após contato com a Gerência Nacional Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 (GEMCV) e com a SUMCV, as quais providenciaram planilhas com os dados solicitados e as encaminharam via e-mail (CAIXA, 2017a; 2017b).

Quadro 4 – Documentos consultados e copiados presencialmente na Caixa Econômica Federal

Data de consulta	Nome do Empreendimento	Município	Páginas copiadas
26/02/2018	Residencial Alta Vista, Brisas, Dunas e Esplanada*	Guarulhos	27
26/02/2018	Residencial Alta Vista	Guarulhos	16
26/02/2018	Residencial Brisas	Guarulhos	36
26/02/2018	Residencial Dunas	Guarulhos	22
26/02/2018	Residencial Esplanada	Guarulhos	21
26/02/2018	Residencial São Judas I, II, III e IV e Centenário III*	Guarulhos	26
27/02/2018	Residencial São Judas I, II, III e IV	Guarulhos	43
27/02/2018	Residencial Vila Pimentas II	Guarulhos	34
27/02/2018	Residencial Jardim Lebani I, II e III	Itaquaquecetuba	201
28/02/2018	Residencial Jardim Lebani I, II e III - Creche	Itaquaquecetuba	120
27/02/2018	Condomínio Parque das Aldeias	Guarulhos	101
26/03/2018	Jardim Altos do Pinheirinho	Itaquaquecetuba	41
26/03/2018	Residencial Vila Pimentas I	Guarulhos	9
27/03/2018	Residencial Lavras**	Guarulhos	62
27/03/2018	Conjunto Habitacional Portal Flora	Guarulhos	74
Total de páginas copiadas para posterior análise			833

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Documentos comuns aos empreendimentos listados, por serem empreendimentos contíguos.

** Consulta apenas aos volumes jurídicos; os volumes de engenharia não foram localizados.

Foram consultados os dossiês de engenharia disponibilizados pela CAIXA para os empreendimentos solicitados dos municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba; apenas para o empreendimento Residencial Lavras foram consultados os volumes jurídicos uma vez que não foram localizados os volumes de engenharia. De todos os empreendimentos solicitados –

empreendimentos com mais de 500 UHs, individualmente ou contíguos, contratados nas fases 1 e 2 do PMCMV-FAR dos municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba – os documentos de apenas um dos empreendimentos não foram localizados, o Residencial Centenário III; no entanto, por se tratar de empreendimento contíguo ao Residencial São Judas, o Relatório de Diagnóstico da Demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos (RDD), bem como a Matriz de Responsabilidades e o Termo de Compromisso, foram localizados nas pastas do Residencial São Judas, o que não prejudicou a análise dos documentos.

Os documentos disponibilizados foram examinados e foram retiradas cópias, por meio de aplicativo de digitalização, de documentos considerados relevantes para futura análise. Além dos documentos mencionados anteriormente – RDD, Matriz de Responsabilidades e Termo de Compromisso – também foram copiados outros documentos, todos com grau de sigilo público, como por exemplo: correspondências cujo grau sigilo era público, certidões de registro de imóveis, termos de compromisso e contratos de compra e venda de terrenos, Fichas Resumo dos Empreendimentos (FRE), laudos de avaliação e memoriais descritivos dos empreendimentos. Esses documentos foram objeto de análise, tendo por base as categorias analíticas apresentadas anteriormente.

O Apêndice C apresenta os relatórios elaborados com base nas principais anotações referentes aos dados extraídos dos referidos documentos.

2.4 ENTREVISTAS

Foram realizados, entre outubro de 2015 e junho de 2018, contatos com 18 atores ligados às áreas de habitação da CAIXA e aos municípios estudados, conforme apresentado no quadro 5. Para manter o sigilo acordado por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A), foram atribuídos códigos para todos os atores entrevistados. Também foram omitidas todas as informações que permitam a identificação dos mesmos como cargos ocupados e características de cada perfil, havendo menção apenas a qual área cada um está ou esteve vinculado.

Quadro 5 – Entrevistas realizadas

Código de Identificação	Vinculação	Data de realização	Canal	Categoria
E1-CXa	CAIXA - GIHAB SP	29/10/2015	Presencial	Exploratória
E1-CXb		04/01/2017	E-mail	Informal
E1-CXc		05/01/2017	Mensagens instantâneas	Informal
E1-CXd		30/05/2018	E-mail	Informal
E2-CX	CAIXA - GIHAB SP	13/07/2016	Presencial	Exploratória
E3-CX	CAIXA - GIHAB SP	27/03/2018	Presencial	Informal
E4-CX	CAIXA - GIHAB SP	27/03/2018	Presencial	Informal
E5-CX	CAIXA - GEMCV	27/02/2018	Telefone	Informal
E6-CX	CAIXA - SUMCV	20/03/2018	Mensagens instantâneas	Informal
E7-SHG	Secretaria de Habitação Guarulhos	06/12/2016	Presencial	Semiestruturada
E8-SHG	Secretaria de Habitação Guarulhos	06/12/2016	Presencial	Semiestruturada
E9-SHG	Secretaria de Habitação Guarulhos	06/12/2016	Presencial	Semiestruturada
E10-SHG	Secretaria de Habitação Guarulhos	05/06/2018	Telefone	Semiestruturada
E11-SHG	Secretaria de Habitação Guarulhos	13/06/2018	E-mail	Estruturada
E12-SSG	Secretaria de Saúde Guarulhos	23/05/2018	Telefone	Semiestruturada
E13-SEG	Secretaria de Educação Guarulhos	29/05/2018	Telefone	Semiestruturada
E14-CHG	Conselho de Habitação Guarulhos	24/05/2018	Telefone	Semiestruturada
E15-SHla	Secretaria de Habitação Itaquaquecetuba	15/02/2018	Presencial	Semiestruturada
E15-SHlb		22/05/2018	Telefone	Informal
E15-SHlc		19/06/2018	Telefone	Informal
E16-SHI	Secretaria de Habitação Itaquaquecetuba	15/02/2018	Presencial	Semiestruturada
E17-SHI	Secretaria de Habitação Itaquaquecetuba	13/06/2018	Telefone	Informal
E18-SEI	Secretaria de Educação Itaquaquecetuba	28/05/2018	Presencial	Semiestruturada

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

Buscou-se, ao máximo, entrevistar atores que participaram dos processos de implementação do PMCMV-FAR e/ou da provisão de infraestrutura social durante o período de estudo – de 2009 a 2016 –, a fim de captar informações e percepções diretamente ligadas

aos fatos ocorridos no período. No entanto, no município de Itaquaquecetuba, dos quatro atores entrevistados, apenas um atua na mesma área desde a contratação dos dois empreendimentos do PMCMV em Itaquaquecetuba; os demais entrevistados do município não atuavam nas respectivas pastas no momento da contratação dos empreendimentos. Contudo, como o histórico da política no município é recente (os dois empreendimentos do PMCMV-FAR do município foram entregues em 2017), pode-se considerar que agregaram experiências e informações importantes para esse estudo.

As primeiras entrevistas realizadas, de caráter exploratório, com atores vinculados à GIHAB-SP foram de extrema relevância para a delimitação dos objetivos de pesquisa deste trabalho. As entrevistas semiestruturadas foram feitas com base em roteiros pré-estabelecidos, apresentados no Apêndice B, tendo como base as questões de pesquisa e as categorias analíticas do estudo.

Além de entrevistas presenciais, conforme pode ser observado no quadro 5, foram utilizados outros canais para a interação com os atores-chave, o que viabilizou o contato com atores que tinham restrição na agenda e otimizou o tempo utilizado para essa etapa da pesquisa.

A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada com base nas categorias analíticas estabelecidas para este estudo, a qual foi determinante para as reflexões acerca das questões de pesquisa propostas.

3 A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

O acesso à moradia é considerado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, um direito fundamental da pessoa humana. Segundo o Ministério das Cidades, "no Brasil, a Política Nacional de Habitação [PNH] considera que esse direito vai além de uma casa pra morar. O verdadeiro direito à moradia se concretiza quando o cidadão tem acesso a outros bens e serviços, tem direito à cidade como um todo". (BRASIL, 2011c, p. 15).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º, alterado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, aponta a moradia como um direito social. (BRASIL, 2000). Deste modo, reconhece o direito de todo cidadão ao acesso a condições habitacionais dignas. Declara ainda, no artigo 21, que é competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e, no artigo 23, que é competência comum de todas as esferas da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. (BRASIL, 1988).

Com relação ao objetivo social do governo, Moura (2011, p. 10) afirma que a função eminentemente social do Estado está na garantia do bem comum aos seus cidadãos, ou seja, a efetivação dos direitos fundamentais que lhe são concedidos. Não obstante, muito ainda há que ser feito para garantir que todos tenham acesso a esse bem essencial em nosso país, que, atualmente, conta com um déficit de 6,355 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

A habitação é um bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social. A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, o que garante o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infraestrutura urbana adequados. Essas características, aliadas ao fato de o elevado custo da moradia ultrapassar a capacidade de pagamento da população pobre e à ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado, justificam a interferência do Governo no mercado habitacional, com vistas à maior eficiência alocativa e justiça social. (MOREIRA, 2013, p. 22).

Os investimentos públicos em habitação, mais do que benefícios diretos para as famílias atendidas, traz uma série de melhorias para a sociedade e “afetam as condições socioeconômicas, como mortalidade infantil, saúde, bem-estar, capacidade de poupança das famílias, formação de capital e necessidade de financiamento do setor público”. (MOREIRA, 2013, p. 23).

No Brasil, a ausência de investimentos em políticas habitacionais nas décadas passadas, aliada ao crescimento demográfico e às deficiências estruturais dos domicílios,

eleva a grandes patamares a demanda por habitação nos estratos mais pobres da população. Isso evidencia a necessidade de intervenção do Governo com programas de subsídio habitacional, que proporcionem o acesso dessa população à habitação digna com acesso à equipamentos e serviços de infraestrutura de qualidade, população essa que não teria condições de adquirir uma moradia digna apenas com suas disponibilidades financeiras.

3.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

A trajetória da política habitacional no Brasil foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor, que por muitas décadas, não logrou êxito, especialmente, em atingir a população mais necessitada.

No contexto da transição de uma sociedade predominantemente agrário-exportadora para uma era urbano-industrial e capitalista, em que o governo se atribuía a função de proteção ao trabalhador, as iniciativas privadas no campo da habitação foram desestimuladas pela Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os aluguéis. De início, o efeito foi positivo para a população, porque diminuiu consideravelmente o peso do gasto com moradia para os assalariados. Mas essa situação, combinada com um movimento intenso de urbanização do país [...], acabou gerando [...] em suma, uma grave crise de habitação. (FERRARI, 2014, p. 86).

O intenso processo de urbanização, em especial nos grandes centros do país, fez com que houvesse um exorbitante crescimento da população, que passou de menos de 10%, há menos de um século, para mais de 84% da população atualmente vivendo em áreas urbanas. O crescimento urbano desordenado ocorrido nas últimas décadas, associado a questões como crise econômica, desemprego, alto custo do solo urbano e ausência de política habitacional, forçou "as famílias de menor renda a buscar por conta própria alternativas precárias de moradia. Este processo acelerou a favelização, a ocupação irregular da periferia e de áreas de risco configurando [...] os atuais problemas urbanos brasileiros" (CAIXA, 2012a, p. 9).

A primeira política nacional de habitação, a Fundação da Casa Popular, foi criada em 1946 e “revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas o que comprometeu o seu desempenho” (BRASIL, 2014, p. 9). Bonduki (1994, p. 718) considera que essa iniciativa sequer pode ser denominada como política devido à atuação pulverizada e atomizada dos governos resultantes de suas diversas deficiências como fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos ligados à temática e ausência de ação coordenada para o enfrentamento ao problema habitacional. Entretanto, segundo o autor, apesar de seu fracasso, a criação da Fundação Casa Popular como órgão nacional pioneiro na provisão de moradia às famílias de baixa renda, “representou o

reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias” (BONDUKI, 1994, p. 718).

Em 1964 o governo federal decidiu implementar um modelo institucional que estava em discussão havia algum tempo e que viria a “deixar marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional nos anos que se seguiram”. (BRASIL, 2004, p. 9). Com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e criado o Banco Nacional da Habitação (BNH); a partir de então, houve o compromisso do governo federal de formular a Política Nacional de Habitação (PNH) a fim de estimular a oferta de habitações de interesse social. (CAIXA, 2012a, p. 9).

O modelo adotado pelo BNH apresentou falhas desde o início, o que foi foco de mudanças realizadas pelo órgão ao longo de sua existência. Algumas das principais falhas observadas, de acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 9), estavam relacionadas à incapacidade de atender à camada mais pobre da população; ao modelo institucional adotado baseado em grande centralização e uniformização das soluções em todo o território, sem considerar as regionalidades características de um país de dimensões continentais; à desarticulação entre os encarregados pela construção de moradias populares e os responsáveis pelos serviços urbanos, o que gerou a construção de grandes conjuntos habitacionais em locais distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura; e, por fim, à adoção de um modelo financeiro inadequado em uma economia inflacionária como a da época.

De acordo com Royer (2009, p. 13), as mudanças no padrão de acumulação do capital ocorridas nas últimas décadas e a visão das finanças como matriz organizadora da riqueza “impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas”. A crise fiscal, a partir da década de 70, sustentou as justificativas para o esvaziamento da presença do Estado como financiador das políticas do Estado de Bem-Estar Social em diversos países. As políticas habitacionais também sofreram com essas mudanças e, bem como outras políticas de bem-estar, teve sua lógica migrada de um “discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital” (ROYER, 2009, p. 13).

Assim sendo, o objetivo do BNH, de viabilizar o acesso à moradia, especialmente para famílias de baixa renda, não obteve sucesso e, com a crise econômica do final dos anos 70 que provocou grande desequilíbrio no SFH como consequência de seguidas alterações nas regras de correção monetária, foi então, em 1986, extinto o BNH, cujas funções foram distribuídas entre outros órgãos governamentais, em especial à CAIXA, que passou a ser o maior executor

das políticas habitacionais do governo federal. Além da pulverização das atribuições do BNH por diversos órgãos, desde então ocorreu uma constante alteração do comando da questão habitacional: Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU); Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU); Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES); Ministério do Interior e a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC); Secretaria da Política Urbana (SEPURB); Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

A crise do Sistema Financeiro da Habitação e a extinção do BNH criaram um hiato em relação à política habitacional no País, com a desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. (BRASIL, 2004, p. 10).

Com a Constituição de 1988, foi ampliada a autonomia e iniciativas de estados e municípios na implementação de políticas habitacionais; entretanto, restringiu-se o acesso a recursos. Mesmo com essa restrição, foi possível observar resultados positivos nos programas de gestão municipal uma vez que contaram com o apoio de políticas de financiamento adotadas por organismos internacionais de fomento. O fato é que ao dar autonomia à estados e municípios, sem, no entanto, provê-los de recursos, o governo federal se omitiu diante da questão habitacional brasileira contribuindo para o agravamento da carência habitacional, em especial das famílias de baixa renda.

Desde a aprovação da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, [...] sempre predominou uma desorganização da área habitacional, com a atuação de diferentes esferas do governo, cada qual adotando regras de financiamento diferentes, dispersando recursos em intervenções sobrepostas, adotando subsídios sem critérios claros. Os ministérios que trataram da questão habitacional, até agora não tiveram apoio institucional para as atividades de suporte à implantação de políticas, tais como gestão de sistema de dados e informações e a realização de estudos e pesquisas, assistência técnica e jurídica como serviço público essencial à promoção de ações eficazes para tratar a questão habitacional no Brasil. (MELO, 2007, p. 25).

As linhas de crédito oferecidas até o estabelecimento da atual Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, que contavam, como principais fontes de recursos, com o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), abrangeram basicamente a população de renda média que detinha capacidade de pagamento e que conseguia a aprovação de crédito diante da rigidez na concessão e dos critérios conservadores na análise de risco.

De acordo com Cardoso, Aragão e Araujo (2011, p. 1) “a política habitacional brasileira, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), passou por longo período sem dispor de aparato institucional e de recursos consolidados que possibilitassem ações contínuas e integradas”. Observou-se, desde a extinção do BNH, até 2002, a deficiência de

ação do governo federal em investimentos em habitação popular com a ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre, impossibilitando o acesso da população carente ao crédito habitacional, o que agravou, ainda mais, a carência habitacional desse estrato social.

3.1.1 DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

A metodologia desenvolvida pela FJP para o cálculo do déficit habitacional – cuja finalidade é elaborar e apresentar, de forma clara e objetiva, o déficit habitacional quantitativo e qualitativo no país – vem sendo utilizada, oficialmente, pelo governo federal desde 1995, e, atualmente, é adotada como base para a formulação da política habitacional e destinação de recursos às diferentes unidades da federação. O conceito de déficit habitacional adotado foi desenvolvido em meados de 1990 pela FJP em parceria com o Ministério das Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID. Desde então a metodologia vem sendo aperfeiçoada e atualizada para melhor utilizar os dados, que lhe servem de base, provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico, ambos elaborados pelo IBGE. (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013c, 2015a).

A FJP, instituição de ensino e pesquisa vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, foi criada em 1969 e “tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais”. Conta com uma equipe multidisciplinar composta por cerca de 90 doutores e mestres e tem como missão “produzir e compartilhar conhecimentos e estatísticas, formar continuamente gestores e induzir políticas públicas para a construção de uma sociedade mais justa”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013a).

A FJP divulga anualmente estudo sobre o setor habitacional brasileiro e “a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, para unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013c). Esses estudos tomam como base os dados das PNADs divulgados anualmente pelo IBGE; apenas os estudos realizados com base nos Censos Demográficos é que são capazes de fornecer dados municipais, tendo sido o estudo desenvolvido com os dados do Censo 2010 o primeiro a estimar o déficit habitacional e a inadequação de domicílios para todos os municípios brasileiros, munindo o poder público de informações que

facilitem a intervenção de forma diferenciada e adequada à realidade de cada município. “Nesse sentido, o estudo se constitui em novo avanço no esforço contínuo para oferecer instrumental cada vez mais sofisticado de intervenção no espaço urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b, p. 11).

O método em referência abrange um conceito amplo de necessidades habitacionais que incorpora o déficit por reposição de estoque e o déficit por incremento de estoque, além da inadequação de domicílios urbanos. De acordo com Furtado, Lima Neto e Krause (2013, p. 3), o déficit por reposição de estoque representa a necessidade de reposição das UHs em virtude de sua precariedade e desgaste de uso, já o déficit por incremento considera a demanda por novas habitações decorrentes de coabitação forçada, comprometimento excessivo da renda com o pagamento de aluguel e adensamento excessivo em imóveis alugados. A inadequação dos domicílios, mensurada apenas em áreas urbanas, “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores[,] não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas” e ao ambiente onde está inserida, e seu “dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015a, p. 16; 2015b, p. 4).

Quadro 6 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Déficit habitacional	<p>(1) Habitações precárias</p> <p>(1.1) Domicílios rústicos</p> <p>(1.2) Domicílios improvisados</p> <p>(2) Coabitação familiar</p> <p>(2.1) Cômodos alugados, cedidos e próprios</p> <p>(2.2) Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo</p> <p>(3) Ônus excessivo com aluguel urbano</p> <p>(4) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados</p>

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015b, p. 6).

O quadro 6 relaciona os componentes considerados pela metodologia da FJP para a mensuração do déficit habitacional. Os componentes são calculados de forma sequencial de modo que a constatação de um critério esteja condicionada à não ocorrência das componentes anteriores. “A forma de cálculo garante que não há dupla contagem de domicílios, exceto pela coexistência de algum dos critérios e uma ou mais famílias conviventes secundárias que desejem constituir novo domicílio” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015b, p. 5).

O conceito de inadequação de domicílios o qual caracteriza as moradias que não apresentam condições desejáveis de habitação, o que não resulta na necessidade de reposição

da mesma, é aplicado apenas às áreas urbanas em virtude das áreas rurais apresentarem características diferenciadas de adequação as quais não são captadas pelos dados utilizados. Diferentemente do cálculo do déficit, os componentes utilizados para a mensuração da quantidade de domicílios inadequados não são “mutuamente exclusivos”, podendo estar presente, na mesma UH, mais de um tipo de inadequação; isto posto, não podem ser somados sob risco de múltipla contagem. “Além disso, eles são apresentados de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e propiciar informações particulares que permitam ao poder público estabelecer diferentes prioridades para cada tipo de inadequação.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015a, p. 22).

[Para a mensuração dos domicílios inadequados,] excluem-se do estoque a ser analisado os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Tal procedimento leva em consideração a premissa de que a construção de uma nova moradia – que substitua uma unidade classificada como déficit – elimina uma eventual condição de inadequação. Portanto, a metodologia proposta nesse estudo prevê que, para se determinar a condição de adequação ou não de um domicílio, é necessário antes checar se ele se enquadra em algum dos critérios de déficit habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b, p. 20).

O quadro 7 apresenta os componentes e subcomponentes utilizados na metodologia de cálculo da inadequação de domicílios:

Quadro 7 – Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios urbanos

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
Inadequação de domicílios urbanos	<p>(1) Carência de infraestrutura</p> <p>(1.1) Energia elétrica</p> <p>(1.2) Água</p> <p>(1.3) Esgotamento sanitário</p> <p>(1.4) Banheiro exclusivo</p> <p>(2) Adensamento excessivo de domicílios próprios</p> <p>(3) Ausência de banheiro exclusivo</p> <p>(4) Cobertura inadequada</p> <p>(5) Inadequação fundiária</p>

Fonte: Adaptado de Fundação João Pinheiro (2015a, p. 18).

Os dados mais recentes apresentados pela FJP referentes à inadequação de domicílios são referentes à PNAD 2015, cujo cálculo resultou em um total de 7,225 milhões de domicílios “carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura”, o equivalente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país; lembrando que, para esse cálculo, não são considerados domicílios que tenham se enquadrado em qualquer dos critérios adotados para o cálculo do déficit habitacional. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 50). A mensuração do déficit habitacional, também realizada com base na PNAD 2015, resultou em um déficit correspondente a 9,3% dos domicílios permanentes e improvisados,

totalizando 6,355 milhões de domicílios “dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

3.2 A ATUAL POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

Apesar dos grandes desafios que ainda devem ser enfrentados para redução do déficit habitacional, em especial da população carente, destaca-se a recente preocupação do governo federal com a população de baixa renda:

O Governo inaugurado em 2003 representa um marco na política urbana brasileira. A reorganização da estrutura institucional gestora dessa política, a alteração no foco de atendimento e o significativo aumento dos recursos caracterizam, principalmente, o período do Governo Lula, o que se estende ao início do Governo Dilma. Ainda que se tenha avançado pouco em problemas centrais da política urbana, como a questão fundiária, a política habitacional viabilizou a produção de moradias em volume expressivo, principalmente se considerarmos as décadas anteriores de baixíssimo investimento nessa área [...] [e logrou] direcionar recursos para o atendimento das camadas mais pobres. Se, em 2002, 43% dos financiamentos eram destinados à faixa de renda acima de cinco salários mínimos, em 2007 essa proporção era de 9%, com a faixa de renda até cinco salários mínimos acessando 91% do total dos investimentos. Essa inversão representa importante avanço na perspectiva histórica das políticas habitacionais, principalmente com a inclusão mais substancial da faixa de renda de até três salários mínimos. (MOREIRA, 2013, p. 22-30).

A carência habitacional, manifestação das desigualdades sociais e da concentração da renda características da sociedade brasileira, necessitava de um enfrentamento e fez parte da plataforma de campanha do presidente Lula. O governo, então iniciado, atua nessa frente com a retomada do processo de planejamento, novas condições institucionais, estabelecimento de pactos para a busca de soluções e ampliação dos recursos disponíveis, com foco na população de baixa renda (BRASIL, 2014, p. 7).

Em 2003, quando tem início o governo Lula, a política urbana e habitacional no país encontrava-se em grande fragilidade financeira e mesmo institucional, a despeito dos avanços efetuados com a promulgação do Estatuto das Cidades no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na verdade, os dois governos de FHC apresentaram uma duplicidade de orientação nesta área de política pública. De um lado, consolidou-se a mudança na política habitacional com a introdução de mecanismos de mercado. De outro, foram regulamentadas normas que disciplinaram o desenvolvimento urbano, como a promulgação da Lei no 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em cumprimento aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), que constituíram importante marco legislativo para condução das políticas habitacionais levadas a cabo pelos governos que os sucederam. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 117-118).

Seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto das Cidades, uma das primeiras iniciativas do governo Lula na área habitacional, foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades com a missão de “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em

espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.” (BRASIL, 2009c, p. 5).

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. (BONDUKI, 2008, p. 96).

Os esforços de mobilização para a discussão da questão urbana brasileira e a busca de soluções de modo participativo e democrático incluíram a realização, em 2003, das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, com a participação de vários segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios, culminando com a Conferência Nacional, em outubro do mesmo ano, que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). (BRASIL, 2004, p. 3).

O Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional. Todas as ações que se pretende implementar no Ministério são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, e Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação ações que se pretende implementar no Ministério. (BRASIL, 2004, p. 12).

Por conseguinte, em 2004, foi aprovada a PNH com a proposta de visão ampliada e integrada sobre o desenvolvimento urbano. Ela é viabilizada pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH) que atua nas três esferas do Governo por meio de dois sistemas: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinado à população com renda entre 0 e 5 SM; e Sistema de Habitação de Mercado (SMH), voltado, principalmente, à população com renda entre cinco e 10 SM.

O SNHIS é responsável por atender à população de baixa renda, possibilitando seu acesso à moradia digna e serviços de infraestrutura urbana adequados. Os programas do SNHIS contemplam ações de urbanização de favelas, realocação de famílias em áreas de risco, alagados, cortiços, etc. São utilizados recursos originários do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do FAR, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Orçamento Geral da União (OGU). (CAIXA, 2012a, p. 10).

[...] além de definir metas para atender o *deficit* habitacional para moradias subsidiadas (23 milhões até 2023), as políticas propostas no PlanHab [Plano Nacional de Habitação] procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e evitar erros de outras experiências como a do México, no governo Vicente Fox, que criou subsídios para a população de baixa renda sem, entretanto,

conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 119-120).

O modelo proposto pela PNH, e explicitado no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), tinha como um dos seus princípios a “gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade”. O acesso aos recursos do FNHIS, está condicionado à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e à criação de um Conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas e de segmentos da sociedade ligados à área de habitação. O PLHIS tem como objetivo o planejamento das ações do setor habitacional, articulando-as com política urbana e com os demais níveis de governo. Dessa forma, por meio do planejamento e do diagnóstico das necessidades habitacionais locais, a proposta era a de “minimizar o crescente déficit habitacional quantitativo e qualitativo, considerando-o um problema relacionado, não somente à produção de novas habitações, mas também às condições de habitabilidade” (COSTA, 2014, p. 200).

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. 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. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos. (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 2).

O PlanHab 2009-2023, ao levar em consideração a carência habitacional atual e a demanda futura, declara a necessidade de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023, o que é um imenso desafio (BRASIL, 2010, p. 5).

O lançamento, em abril de 2009, do PMCMV colocou em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas no PlanHab, representado pelos novos patamares de investimentos públicos no setor habitacional (R\$34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil. Somam-se, ainda, os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC que, desde janeiro de 2007 estão sendo direcionados para o setor de infraestrutura social e urbana (R\$239 bilhões no PPA 2008-2011). Lançada em março de 2010, a segunda fase do programa PAC 2 reforça ainda mais o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país. O PAC 2 amplia as ações e as previsões de investimentos em habitação e infraestrutura social e urbana para os próximos anos (a previsão preliminar do PAC MCMV destina R\$278 bilhões para produção e financiamento habitacional, urbanização de assentamentos precários no período 2011-2014). (BRASIL, 2010, p. 5-6).

Entretanto, segundo Loureiro, Macário e Guerra, (2014, p. 121), questões de ordem econômica, relacionadas às medidas de enfrentamento à crise financeira internacional, associadas a fatores de natureza político-partidária, determinaram o surgimento do PMCMV e o esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, em especial, o PlanHab, “aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil”; entre as medidas que indicam essa inflexão está a redução dos recursos do FNHIS, que “passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010”.

Se por um lado, essa mudança no rumo da política trouxe vantagens significativas em sua priorização na agenda governamental, livre de contingenciamentos de recursos, por outro lado perdeu em questões que vinham sendo desenvolvidas e priorizadas pela PNH. Como por exemplo a gestão participativa e democrática e o planejamento e diagnóstico das necessidades habitacionais em conformidade com a realidade local e de modo a articular a política habitacional com outras políticas de desenvolvimento urbano.

3.2.1 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV

O PMCMV foi instituído pela medida provisória nº 459 de 25 de março de 2009, convertida na lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, com o objetivo declarado de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos”. De acordo com Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 5-13) desde sua criação, o PMCMV se encarregou da maior parte da provisão de habitação social e adquiriu status de “política” ao ganhar hegemonia e passar a ocupar o papel designado ao SNHIS como representante da política habitacional de interesse social.

Para além de sua atuação na busca pela redução do déficit habitacional, o programa foi reconhecidamente lançado com o objetivo de gerar impactos positivos na economia, como política anticíclica emergencial em busca de minimizar os impactos da crise internacional de 2008 sobre o crescimento econômico e o nível de emprego.

O PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão. (ROLNIK et al., 2015, p. 130).

O PMCMV prevê atendimento a famílias com renda de até 10 SM divididas em três faixas de renda distintas, com características, metas e mecanismos de contratação diferentes.

Na fase 2 do Programa, de acordo com Rolnik et al. (2015, p. 129), as faixas de renda do programa foram assim dispostas: “faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; a faixa 2 a famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e a faixa 3 a famílias com renda entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00”.¹³

Na primeira fase do programa, estabeleceu-se como meta a construção de 400 mil U.H. para a Faixa 1; 400 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3. Na segunda fase, as metas previstas foram de 1.2 milhão de U.H. para a Faixa 1; 600 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3, dando-se maior prioridade ao atendimento das faixas de menor renda do que na etapa anterior. (ROLNIK et al., 2015, p. 129).

A faixa 1 do Programa é atendida principalmente FAR, o qual atua exclusivamente com famílias enquadradas nessa faixa de renda. De acordo com os Relatórios de gestão FAR 2009 a 2015, desde a criação do PMCMV, foram transferidos ao fundo, pela União, o montante de R\$ 53,5 bilhões para o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

A despeito do reconhecimento de sua importância no atendimento das necessidades habitacionais da população e evidente contribuição econômica e para a dinâmica do mercado com reflexos no emprego e renda, o PMCMV, recorrentemente, é alvo de críticas, em especial no que tange à localidade dos empreendimentos, à elevada influência e autonomia exercidas pelo setor privado tanto na formulação como na implementação do Programa e por deixar em segundo plano o projeto que vinha sendo desenvolvido para o enfrentamento dos problemas habitacionais brasileiros, cujo ponto de destaque era a gestão participativa e democrática. Dessa forma o PMCMV passou a se configurar, segundo Loureiro, Macário e Guerra, (2014, p. 121), como “política de cunho predominantemente econômico”, com a sobreposição da necessidade de ativar o mercado ao objetivo de redução do déficit habitacional da população de baixa renda. A população carente, a qual não estava incluída na proposta original, foi contemplada com a participação no Programa sob especial influência dos técnicos da SNH que advogaram em sua causa durante as negociações realizadas.

Apesar disso, conforme afirmado por Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 45), é inegável a contribuição do Programa para uma inflexão na trajetória da política habitacional do país com reconhecida preocupação com a população de baixa renda:

É fato e deve-se afirmar aqui de maneira bastante direta, que o MCMV injetou recursos bastante significativos na produção habitacional e que estabeleceu mecanismos de subsídio diretos e explícitos, como propunha a Política Nacional de

¹³ A fase 3 do PMCMV, lançada em 30 de março de 2016, altera a renda familiar máxima da faixa 1 para R\$ 1.800,00 mensais. Esta fase não foi objeto deste estudo devido a data de seu lançamento e às mudanças substanciais ocorridas nas regras do Programa, especialmente no que tange ao valor das parcelas devidas pelos beneficiários que passam do intervalo de R\$ 25,00 a R\$80,00, na fase 2, para R\$ 80,00 a R\$ 270,00, na fase 3. (BRASIL, 2016).

Habitação e o PlanHab; e, assim, por meio dessa equação financeira, ampliou o atendimento para faixas de renda antes atendidas de forma restrita.

As críticas recebidas pelo PMCMV têm sido percebidas por alguns autores como oportunidades aproveitadas pelo governo federal para aperfeiçoamentos do Programa. Como exemplo podemos citar, conforme apontado por Loureiro, Macário e Guerra (2014, p. 130-131), as providências tomadas para aprimorar padrões técnicos das UHs resultantes de preocupações dos movimentos populares e de críticas de especialistas em questões urbanas e habitacionais; e alterações nas regras do Programa, consoante Rodrigues (2015, p. 19), como a instituição do conceito de empreendimentos contíguos e a disponibilização de recursos do FAR para a provisão de equipamentos públicos, com a Portaria do Ministério das Cidades nº 168, de 12 abril 2013, em resposta às dificuldades enfrentadas por alguns municípios para atender à exigência do Programa de prover infraestrutura social e urbana compatível com a demanda gerada pelos novos empreendimentos.

Bloemer e Xavier (2013) destacam a importância do PMCMV para a ruptura de uma perpetuidade de exclusão, da população carente, a serviços habitacionais e urbanos de qualidade, ressaltando, além das mudanças estruturais, as mudanças sociais inerentes ao Programa:

O PMCMV se apresenta como uma alternativa de solução para a crise habitacional. As intervenções, entretanto, poderão servir de instrumento para realizar modificações no ambiente físico, mas, especialmente, no social. Primeiramente, porque decorrente da melhoria no ambiente urbano com a implantação de novas moradias, de obras de infra-estrutura e de saneamento, proporcionará melhoria na salubridade ambiental, bem como, na saúde da população. Concomitantemente, esses projetos podem ser aproveitados como uma forma de capacitar àquelas famílias, inseri-las no diálogo do direito ao exercício da cidadania, possibilitar o acesso às informações, a capacidade de articularem-se e estimular a organização comunitária e social. Só a partir da participação mais politizada das pessoas, resgatando o direito de opinar e participar da gerência dos recursos públicos, é que poderemos utilizar tais processos como educativo, como um processo global de transformação das realidades locais. A superação das desigualdades sociais é uma questão intimamente relacionada às políticas públicas, às prioridades de investimentos e à justiça social. É certo que a realidade somente será superada a partir da participação e da ampliação do poder de decisão dessa população [...]. (BLOEMER; XAVIER, 2013, p. 71).

Mais do que vontade política e recursos financeiros, para alcançar o grande objetivo de garantir moradia digna à população carente, é necessário planejamento e a busca de soluções, em conjunto com a sociedade civil, que possam minimizar o quanto antes a histórica dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional das camadas mais pobres da população.

3.2.1.1 Fundo de Arrendamento Residencial – FAR

A partir da criação do PMCMV, o FAR que já buscava o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob forma de arrendamento residencial com opção de compra, foi autorizado a atuar também com o novo Programa e se tornou o principal responsável pelo atendimento às famílias enquadradas na faixa 1 do PMCMV. (CAIXA, 2014, p. 8).

O FAR é um fundo financeiro de natureza privada, criado pela Medida Provisória nº 1.823/1999, convertida na lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, cujo objetivo é:

[...] prover recursos ao PAR e ao PMCMV, para a realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, mediante carteira diversificada de ativos imobiliários, financeiros e/ou modalidades operacionais disponíveis no âmbito do mercado financeiro. (CAIXA, 2014, p. 8).

A CAIXA é o agente gestor do FAR. Já a gestão de seus programas, PAR e PMCMV, compete ao Ministério das Cidades; tendo como agente operador do PAR a própria CAIXA e do PMCMV a CAIXA e o Banco do Brasil.

O PAR foi criado com o objetivo de atender às necessidades de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Trata-se de uma operação de aquisição de empreendimentos a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar. O prazo de arrendamento é de 15 anos, entretanto, após decorridos 60 meses, desde que o arrendatário tenha cumprido integralmente as obrigações assumidas, o mesmo pode exercer a opção de compra do imóvel, de forma à vista (utilizando os recursos próprios ou da conta vinculada do FGTS) ou parcelada. A liberação de investimentos para produção de novos empreendimentos e a contratação de novos arrendamentos no âmbito do PAR está suspensa desde 2009, após o início do PMCMV–FAR.

O PAR é uma inovação institucional que estabeleceu mecanismos de repasse de recursos usados posteriormente no PMCMV, que suprimiu o arrendamento. As empresas de construção que operavam com o sistema PAR foram importantes para que o PMCMV cumprisse suas metas iniciais em um tempo relativamente curto, uma vez que já tinham experiência na produção habitacional para o atendimento das necessidades de famílias de baixa renda. (DIAS, 2012, p. 38).

O PMCMV teve como objetivo inicial instituir mecanismos de incentivo à produção e aquisição de 1 milhão de novas UHs pelas famílias com renda até 10 SM (em sua primeira fase). A parte do Programa pertencente ao FAR exigia renda familiar máxima de até 3 SM devido às condições subsidiadas oferecidas, como por exemplo o valor máximo de prestação limitado a 10% da renda, ou mínimo de R\$ 50,00, e a assunção pelo fundo das despesas

decorrentes de sinistros de Morte e Invalidez Permanente (MIP) ou de Danos Físicos ao Imóvel (DFI)¹⁴. O Programa é formado por imóveis adquiridos ou produzidos com recursos do FAR, com expedição de habite-se a partir de 26 de março de 2009, e que são disponibilizados para alienação direta, sem arrendamento, e com parcelamento às famílias enquadradas nas condições exigidas. A execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada por Instituições Financeiras controladas pela União, as quais se responsabilizam pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.

São diretrizes do Programa a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas; a provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, garantindo sustentabilidade social, econômica e ambiental aos projetos, de maneira integrada a outras intervenções ou programas da União e demais esferas de governo; e a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil. (CAIXA, 2014, p. 34).

O PMCMV atua nas capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, nas regiões metropolitanas de Campinas e Baixada Santista (SP), nos municípios limítrofes à Teresina (PI) e que pertençam à respectiva RIDE, no Distrito Federal e nos municípios que tenham população mínima de 50 mil habitantes. Também podem ser implementadas operações nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que a população urbana seja ao menos 70% do total; a taxa de crescimento populacional, entre 2000 e 2010, seja superior à taxa do respectivo Estado; e a taxa de crescimento populacional, entre 2007 e 2010, seja superior a 5%. (CAIXA, 2014, p. 34). As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou governo do estado e distrito federal.

De acordo com o Relatório de gestão FAR 2013, as fontes de recursos do fundo são:

I - recursos oriundos da integralização de cotas pela União; II - rendimentos obtidos com as ações recebidas pela integralização de cotas pela União, representado pelos dividendos, bonificações, prêmios, juros recebidos e, ainda, pelos ganhos de capital na venda de ações; III - rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras em títulos públicos federais e em ativos com lastros em créditos de base imobiliária; IV - os recursos provenientes da recuperação de prestações honradas com recursos do FAR; V - outras fontes de recursos. (CAIXA, 2014, p. 8).

A integralização das cotas pela União poderá ser realizada, por decisão do Ministério da Fazenda, em moeda corrente, em títulos públicos ou por meio de ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao essencial para seu controle acionário. Além disso, o poder público pode participar, eventualmente, da composição dos investimentos nos programas do FAR “por meio de aporte de recursos financeiros para execução de

¹⁴ A fase 2 do programa alterou o limite de renda para R\$ 1.600,00 e o valor da prestação mensal para o mínimo de R\$ 25,00 e máximo de R\$ 80,00, limitado a 5% da renda bruta familiar. (CAIXA, 2016, p. 15).

infraestrutura externa ao empreendimento, doação de áreas e isenção de taxas ou tributos incidentes sobre os imóveis e operações do FAR”. (CAIXA, 2014, p. 10).

Os recursos destinados ao fundo são distribuídos entre os estados e seus municípios tomando por base o déficit habitacional apurado pela metodologia da FJP. Além destes, conforme apontado acima, os estados e municípios podem complementar os valores do Programa com recursos próprios, sejam eles financeiros ou não, como por exemplo com a doação de terrenos para a construção do empreendimento. O governo do estado de São Paulo, de acordo com deliberação normativa nº 008/2012, apoia financeiramente seus municípios por meio do programa Casa Paulista que disponibiliza contrapartida no valor de R\$ 20.000,00 adicionais por UH contratada para a faixa 1, oriundos do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS), a fim de complementar os recursos disponibilizados pelo PMCMV-FAR ao município. Por entender que os valores máximos previstos, por UH, pelos programas federais não são suficientes para a disponibilização de moradias, o governo do estado pretende, com esse aporte, contribuir para a redução do déficit habitacional no estado viabilizando a contratação de empreendimentos no âmbito do Programa (SÃO PAULO, 2012).

Esses recursos devem ser utilizados exclusivamente no projeto de construção do empreendimento e não podem ser direcionados para outros fins, como, por exemplo a provisão dos equipamentos públicos complementares à habitação. Para esse fim, desde abril de 2013, os municípios contam com recursos do próprio FAR, no limite de 6% do valor da edificação e infraestrutura do empreendimento; sendo a liberação dos recursos autorizada para a construção de equipamentos de educação aos empreendimentos, ou conjunto de empreendimentos contíguos, compostos por no mínimo 500 UHs, e para os demais equipamentos públicos complementares à habitação aos empreendimentos, ou conjunto de empreendimentos, com o mínimo de 800 UHs.

De acordo com os Relatórios de gestão FAR 2009 a 2015, desde a criação do PMCMV, foram transferidos ao fundo, pela União, o montante de R\$ 53,5 bilhões, com uma escala crescente de aportes do governo federal, exceto pela queda observada a partir do ano de 2015 devido ao início da atual crise vivenciada pelo país, conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 1 – Repasses da União ao FAR*

Fonte: Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA (2009 a 2015).

Até o final de 2014, existiam, no PAR, 1.724 empreendimentos, com um total de 270.394 UHs. Do total de unidades, o FAR possui a propriedade de 213.454, sendo que 56.940 unidades estão alienadas aos ex-arrendatários. (CAIXA, 2015, p. 40). Como mencionado anteriormente, com o lançamento do PMCMV, em 2009, as contratações de novas operações no PAR foram suspensas e os recursos do FAR passaram a ser direcionados exclusivamente para o novo Programa. De acordo com o Relatório de gestão FAR 2012, em cerca de quatro anos o “número de unidades destinadas à venda direta aos beneficiários do PMCMV superou em 190,68% o total de unidades adquiridas ao longo de 10 anos para fins de arrendamento no âmbito do PAR”. (CAIXA, 2013, p. 53).

De 2009 a 2015, foram contratados, no âmbito do PMCMV-FAR, o total de 3.387 empreendimentos habitacionais com a soma de 1.304.557 UHs, no valor de R\$ 72,9 bilhões, das quais, 1.133.055 UHs foram contratadas junto à CAIXA e 171.502 UHs junto ao Banco do Brasil. Destas, o total de 733.328 UHs foram concluídas. (CAIXA, 2016, p. 50-55).

O Relatório de Gestão do FAR 2014 estima que, de acordo com o volume de operações contratadas até o final de 2014, os investimentos do PMCMV-FAR tenham beneficiado cerca de 5.897.761 pessoas¹⁵, e gerado cerca de 5.686.914 empregos. (CAIXA, 2015, p. 69).

Desde a criação do FAR, em 1999, até dezembro de 2014, R\$ 79,5 bilhões foram direcionados à aquisição de um total de 1.569.573 UHs, pertencentes a 5.100 empreendimentos. O número de municípios beneficiados pelos programas do FAR foi de 452

¹⁵ “Considerada a composição média das famílias brasileiras, apresentada pelo IBGE, correspondente a 4,04 pessoas”. (CAIXA, 2015, p. 69).

e houve a geração de aproximadamente sete milhões de empregos, beneficiando cerca de 6,32 milhões de pessoas. (CAIXA, 2015, p. 76).

Em 31.12.2015 o FAR apresentou R\$ 37,47 bilhões de Patrimônio líquido, registrando 18,80% de variação positiva em relação a dezembro de 2014, decorrente da integralização de R\$ 8,58 bilhões de cotas da União; Ativos na ordem de R\$ 38,44 bilhões e desse montante, cerca de R\$ 20,06 bilhões, que correspondem a 52,18%, referem-se aos imóveis em curso no âmbito do PMCMV [...] O montante das receitas operacionais somou R\$ 1,10 bilhões, 20,94% acima do orçado para o exercício, cerca de R\$ 0,91 bilhões; enquanto as despesas operacionais, na ordem de R\$ 3,75 bilhões, registraram 42,37 % acima dos R\$ 2,64 bilhões orçados para o mesmo período. Destacam-se, nesses casos, gastos com subsídio do PMCMV que representaram R\$ 1,03 bilhões acima do orçado para o período, previsão de R\$ 1,13 bilhões, impulsionadas pelo aumento dos subsídios mensais e dos casos de calamidade pública. (CAIXA, 2016, p. 73).

3.2.1.2 *Revisão da literatura pertinente: a produção recente sobre o PMCMV*

A questão habitacional é de extrema relevância quando se trata da redução de desigualdades sociais e melhoria de condições socioeconômicas da população de baixa renda e tem ocupado uma posição de cada vez mais destaque nas políticas públicas brasileiras, ocasionando reflexos, também, na ampliação de estudos acadêmicos que versam sobre o tema.

Farah (2013, p. 107) aponta, dentre outras, as questões relacionadas à habitação, políticas de *welfare* e de inclusão social, como inclusas nas principais temáticas atuais de estudos de interesse do campo de Administração Pública. Assim também, Nascimento Neto e Moreira (2014, p. 402-408) detectam, em estudo bibliométrico, um “significativo aumento da produção acadêmica sobre a temática habitacional a partir do final da década de 1990”. Constatam, no universo de teses e dissertações pesquisado, a elevação de 90,36% e 86,57%, respectivamente, no número de trabalhos envolvendo a questão habitacional em apenas uma década (de 1999 a 2009).

O PMCMV, foco do presente trabalho, é considerado por alguns autores como tendo sido elevado “à esfera de política de provisão habitacional” e não mais como “apenas” um Programa, direcionando o foco do poder público na questão habitacional, quase que exclusivamente, para o mesmo (KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO, 2013, p. 8). Devido à proeminência que esse Programa tem tomado na política habitacional brasileira é de se esperar que, mesmo se tratando de um tema relativamente novo, já exista a publicação de uma literatura considerável sobre o assunto. Segundo Lopes (2014, p. 35), uma série de pesquisas estão sendo desenvolvidas com foco no PMCMV, “são estudos sobre os mais diversos aspectos e resultados do Programa, sejam sobre questões econômicas, impactos na política habitacional ou reflexos no território. Instituições de atuação reconhecida pelo País estão trabalhando nas avaliações.” A mesma autora destaca, ainda, a preocupação do Ministério das Cidades com os resultados da

implementação do Programa ao lançar, no ano de 2012, em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), uma chamada para apoio a projetos de pesquisa com diversas linhas temáticas com o objetivo de fomentar estudos sobre aspectos do desenho, execução e avaliação do PMCMV (p. 39).

Para a realização desta revisão bibliográfica, foram realizadas buscas no Google Acadêmico, banco de teses da USP e nos bancos de dados da Scielo.

Os gráficos 2 e 3 apresentam os resultados de buscas efetuadas em ambos bancos de dados, Google Acadêmico e banco de teses USP, sendo o último formado por dissertações de mestrado, teses de doutorado e teses de livre docência. Para a busca realizada no Google Acadêmico com o termo “Minha Casa Minha Vida”, foram selecionados os 20 resultados mais citados em outras publicações. Para a pesquisa realizada no banco de teses da USP, foram selecionados todos os estudos localizados que continham os parâmetros especificados (Minha Casa Minha Vida ou MCMV) em qualquer dos campos: título, resumo ou palavras-chave.

Gráfico 2 - Textos mais citados em outras publicações com o parâmetro de busca “Minha Casa Minha Vida”*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de Google Acadêmico (2016).

Conforme apresentado no gráfico 2, os 20 trabalhos mais citados, contendo o termo “Minha Casa Minha Vida”, têm 60% dos autores principais vinculados à área de Arquitetura e Urbanismo (total de 12 trabalhos). As áreas de Ciência Política e de Economia apresentaram dois trabalhos cada, representando 10% do total, e as demais listadas apenas um trabalho cada.

A busca realizada no banco de publicações da USP, conforme exposto no gráfico 3, apresenta resultados percentuais semelhantes com relação à principal área de concentração dos trabalhos, reunindo 53,33% dos trabalhos defendidos na área de Arquitetura e Urbanismo. As demais áreas apresentam distribuição uniforme, exceto pela área de Engenharia a qual apresentou apenas um trabalho dos 15 localizados pela pesquisa.

Gráfico 3 – Trabalhos defendidos com os parâmetros de busca “Minha Casa Minha Vida” ou “MCMV”*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de Universidade de São Paulo (2016).

As buscas realizadas no banco de dados Scielo para os mesmos parâmetros “Minha Casa Minha Vida” e “MCMV”, em todos os campos, resultaram, apenas, na localização de três trabalhos. Entretanto, foi observada a existência de publicações que versam sobre a temática dispersas por outras áreas como por exemplo “Política Urbana” e “Política Habitacional”, e que não responderam às buscas pelos parâmetros adotados.

Após o estudo de muitos dos textos localizados por essas buscas, é possível ratificar a afirmação de Lopes (2014, p. 35), citada anteriormente, acerca da diversidade de aspectos abordados com relação ao tema (aspectos econômicos, implicações na política habitacional, efeitos no território). No entanto, também é razoável concordar que grande parte da produção sobre a temática está marcadamente concentrada no estudo do número de unidades e sua distribuição espacial conforme assegurado por Nascimento Neto et al. (2015, p. 862), ou seja, se concentra em descrever aspectos da implementação do Programa, o que pode ser explicado, em parte, pelo relativo pouco tempo existente desde o seu lançamento. Nesse sentido, foi possível observar uma diversidade de estudos de caso, especialmente vinculados à área de Arquitetura e Urbanismo, cada um com suas particularidades, com foco principal em Regiões Metropolitanas (RM) de vários estados brasileiros, como: RM do Rio de Janeiro (CARDOSO; ARAGÃO;

ARAÚJO, 2011); RM de São Paulo (MARQUES; RODRIGUES, 2013; RODRIGUES, 2015); RM de São Paulo e de Campinas (ROLNIK et al., 2015); RM de Natal (MOURA, 2014); Região do ABC Paulista (LOPES, 2014); e o livro organizado por Cardoso (2013) que inclui as RM de Belo Horizonte, Juatuba, Fortaleza, Santo André, Belém, Benevides, Goiânia e Maringá; dentre outras publicações. Além disso, foram revisadas publicações de áreas distintas como Economia, Sociologia, Filosofia, Educação, Ciência Política e Administração Pública, logo, percebe-se a lacuna de estudos comparativos que busquem identificar similaridades e diferenças entre algumas das dimensões do Programa, permitindo construções mais amplas e resultados mais robustos (GODOY, 2006, p. 129).

Inicialmente, tratando dos aspectos econômicos do PMCMV, afim de ilustrar a contribuição inegável do Programa para o desenvolvimento econômico e geração de renda no país, Lopes (2014, p. 38) disserta a respeito de trabalho apresentado na sede do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP), em abril de 2013, no workshop “Minha Casa, Minha Vida e Parcerias: Gargalos e Propostas”. De acordo com a autora:

O estudo foi elaborado pelo SindusCon-SP em parceria com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Juntos apresentaram um levantamento que indica grande contribuição do programa para a geração de renda e emprego na economia. Os dados indicam que em 2009, ano em que a economia nacional como um todo praticamente estagnou, o PIB do setor da construção civil registrou crescimento real de 8,3%, e o PIB das construtoras cresceu 18%. Além disso, o mesmo estudo afirma que o número de empregados com carteira cresceu 8,6%, representando 266 mil novos postos de trabalho no ano de 2009. (LOPES, 2014, p. 38).

Em uma interessante análise dos padrões de mudança social e econômica no Brasil com base em números oficiais (IBGE, DIEESE, IPEA), o economista Márcio Pochmann (2011) apresenta sinais de retomada do projeto nacional de desenvolvimento apoiados na política social, descreve padrões de mobilidade social observados no Brasil nos últimos 50 anos e as características fundamentais da recente mudança social no país. O autor ressalta o marco de mudança social ocorrido após o início do governo Lula com padrões extremamente diferentes dos adotados nos governos anteriores e a maneira como isso é refletido de forma positiva tanto no âmbito econômico como no social. Conclui afirmando que “a continuidade desse padrão de mudança social requer o aperfeiçoamento das políticas públicas distributivas e, sobretudo, o avanço para o patamar das políticas redistributivas e de coesão social associadas à sustentação do mais rápido possível crescimento econômico.” (p. 39). O texto não trata especificamente do PMCMV, todavia, o menciona como uma das políticas anticíclicas e

de desenvolvimento adotadas pelo governo Lula que contribuiu para as mudanças sociais mencionadas e exploradas no estudo.

Eduardo Fagnani (2011), economista, professor doutor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com uma abordagem histórica, econômica e legal, analisa a política social do governo do “presidente Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) na perspectiva da trajetória da proteção social brasileira nas últimas cinco décadas.” (p. 41). Enfatiza a continuidade das políticas neoliberais na primeira parte do período analisado (2003-2005) e algumas rupturas na parte seguinte (2006-2010), ainda não suficientes para mudar o rumo das políticas sociais e inflexionar a situação social do país; apesar disso é possível observar, segundo o autor, que “com as inflexões ocorridas a partir de 2006, caminhou-se no sentido de construir uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição da renda e convergência entre as ações universais e focalizadas” (p. 76). O texto apresenta pouco foco na política urbana e se concentra nas discussões mais gerais sobre Estado de Bem-Estar social *versus* Estado Mínimo, com referências às reformas tributária e da previdência e seguridade social. Aponta algumas saídas como a participação popular, o fim da desvinculação de receitas e a regulamentação de artigos da Constituição de 1988 que permanecem negligenciados.

O trabalho de Rolnik e Klink (2011), tendo por base resultados preliminares do relatório “O Estado das Cidades no Brasil: 2000-2008”, aponta “relações entre a dinâmica econômica recente e as condições de urbanização das cidades, levando em consideração o modelo atual de financiamento e gestão do desenvolvimento urbano no país.” (p. 91). O texto apresenta uma maneira interessante de analisar e expor dados coletados de fontes disponíveis e gera hipóteses a serem exploradas a partir de dados empíricos sobre a dinâmica econômica nas cidades. Após análise da relação entre desenvolvimento econômico e urbano defende a crença na falta de eficiência e ausência de estrutura do Estado (p. 108). Não trata do PMCMV, exceto pela menção do mesmo na conclusão do texto.

Um estudo que não é integrante das buscas mencionadas anteriormente por ter sido defendido no mesmo ano do lançamento do PMCMV, mas que é referência na área especialmente quando se trata sobre o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), é a tese de Luciana de Oliveira Royer (2009); outro ponto importante para tomá-lo como referência da presente pesquisa é o foco da autora na universalização do direito social à moradia digna. A tese tem como eixos de análise a lógica e funcionamento do SFH e do SFI (Sistema de Financiamento Imobiliário); os resultados da política de crédito, sua evolução institucional e tendências recentes. Trata do aspecto financeiro da política de habitação e dos resultados da

política de crédito habitacional sob o ponto de vista da universalização do direito à moradia. Analisa a evolução institucional da política de crédito e suas tendências recentes, além do funcionamento e lógicas do SFH e do SFI e a relação existente entre os dois sistemas bem como a participação do Estado e do mercado em cada um dos sistemas. Royer (2009, p. 13) afirma que as mudanças no padrão de acumulação do capital ocorridas nas últimas décadas e a visão das finanças como matriz organizadora da riqueza “impuseram uma nova racionalidade ao desenho institucional das políticas públicas”. A crise fiscal, a partir da década de 70, sustentou as justificativas para o esvaziamento da presença do Estado como financiador das políticas do Estado de Bem-Estar Social em diversos países. As políticas habitacionais também sofreram com essas mudanças e, bem como outras políticas de bem-estar, teve sua lógica migrada de um “discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital” (p. 13). Aborda, também, o fracasso do objetivo declarado do BNH de garantir moradia aos pobres, conforme consolidado na literatura sobre o assunto, e a criação do SFI, inspirado no modelo financeiro de financiamento habitacional norte americano a fim de transformar o crédito imobiliário em um investimento com segurança e liquidez (p. 14-15). Distingue a utilização do crédito como “mecanismo de provisão de um direito social” de sua “destinação como mecanismo privilegiado de acumulação de capital e redistribuição de riqueza e renda aos grupos de maior poder aquisitivo, como parece indicar a trajetória de financeirização do crédito imobiliário” (p. 22). A autora lembra que a Constituição brasileira retirou a conotação individual da habitação e a consagrou como um direito fundamental, estabelecendo a meta de “universalização do direito à moradia digna” e afirma que a redução da política de habitação ao discurso financeiro “resulta numa financeirização da política habitacional, com impactos negativos na universalização e no acesso ao bem habitação” (p. 6). “Neste contexto, a política habitacional deve, longe de se limitar ao papel regulatório do mercado de crédito, re-incorporar o conflito na estruturação do sistema de crédito, reconhecer os conflitos distributivos e socorrer de maneira desigual os grupos de menor renda” (p. 164).

Ainda seguindo a linha sobre a financeirização da política habitacional, tratemos da tese de Lúcia Zanin Shimbo (2010) que estuda o vínculo entre Estado e mercado e a aproximação do capital financeiro ao setor imobiliário. De acordo com a autora (p. 16), seu trabalho “se insere no debate sobre as dinâmicas da produção e da política de habitação social no Brasil” e sua perspectiva “põe em relevo o olhar e a atuação do mercado imobiliário sobre a própria política”. A metodologia adotada inclui pesquisa documental e quantitativa (mecanismos regulatórios e

aproximação de empresas do setor imobiliário e da construção civil ao mercado de capitais) e pesquisa de caráter etnográfico realizada entre 2007 e 2010 “como objeto heurístico da confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro” (p. 16). Trata, ainda, a respeito de temas específicos da arquitetura como a realidade dos canteiros de obras, as relações entre os trabalhadores e a (in)formalidade dos contratos de trabalho. Busca compreender, segundo a lógica do mercado, o processo produtivo (sua configuração e operacionalização) de empresas que tiveram seu capital aberto e acumulam, simultaneamente, o papel de construtoras e incorporadoras; tornam-se responsáveis por todo o ciclo de produção da habitação, que por vezes pode envolver os seguintes papéis: proprietária da terra, incorporadora, construtora, financiadora e correspondente do governo na intermediação do crédito ao consumidor. Nesses casos, segundo a autora, a “própria lógica de estruturação do mercado se altera profundamente” (p. 52). A elevada autonomia dos agentes privados é vista pela autora como um dos principais riscos desse tipo de política habitacional, uma vez que suas decisões são fortemente responsáveis pela configuração urbana das cidades em que atuam (p. 345). O destaque do aumento em oito vezes da produção de UHs padronizadas pela empresa estudada foi apurado para o período de 2006 a 2008, o qual não está compreendido no período de ação do PMCMV, mas que pode ter relações indiretas e ter gerado impactos no Programa; como, por exemplo, servindo para o desenvolvimento de conhecimento e capacidades técnicas necessárias para as empresas que começaram a atuar posteriormente no Programa.

O próximo texto em questão (SANTOS et al., 2014), trata-se de um artigo cujos autores são estudiosos das áreas de sociologia, filosofia e administração e trazem a discussão sobre o acesso ao PMCMV pela população carente tendo como exemplo a experiência dos Sem Teto em Salvador – BA. O eixo de análise tem base no debate teórico sobre o acesso à moradia pelos mais pobres e a natureza do Estado, e o referencial teórico é pautado no institucionalismo histórico e na Escola de Frankfurt, que consubstanciam a discussão sobre Estado e política pública. Defendem a necessidade de estabelecer uma política de emprego em conjunto com a habitacional para permitir que o beneficiário seja inserido no mercado de trabalho e possa arcar com as novas despesas. Essa ação seria essencial para a realidade dos Sem Teto, os quais em sua grande maioria não tem renda ou fazem parte do mercado informal, e, portanto, têm dificuldade para arcar com os custos que surgirão com as novas moradias, como IPTU, água, luz, condomínio. Os autores abordam, ainda, a questão da violência e tráfico que pode estar associada aos novos empreendimentos se não houver a presença atuante do poder público (p. 727-728). O texto aborda a atual ausência de debate sobre a natureza do Estado, estando as discussões do campo mais preocupadas com itens

voltados à avaliação de desempenho, processos e resultados, tais como “governabilidade, *accountability*, eficiência, eficácia”. Dessa forma, esse esquecimento é refletido em reflexões sobre as condições de reprodução do sistema e não em questionamentos sobre seus pressupostos e fundamentos. Santos et al. (2014), não consideram, no texto, as faixas do PMCMV o que dificulta a distinção de características das diferentes faixas e, dessa forma, acabam por colocar tudo “em um único bolo”. Outro ponto passível de melhoria é o fato de que, apesar de o artigo ter sido publicado no final de 2014, são utilizados dados antigos, como o déficit habitacional segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 (p. 726). Assim como outros autores, adotam um padrão normativo ao considerarem áreas periféricas como sinônimo de sem infraestrutura (p. 714) e tomam como parte dos fundamentos do artigo algumas afirmações publicadas em jornais de grande circulação e em entrevistas realizadas sem estabelecer critérios de distinção entre o que está amparado em fatos e evidências ou o que pode ser apenas uma visão, não fundamentada, dos atores. Por fim, o estudo reafirma a tese de que o Programa “se constitui em exemplo de captura do Estado” e “contempla, sobretudo, o interesse da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, setores estratégicos do projeto de poder e do pacto neodesenvolvimentista em curso no país” (p. 731).

Tratando dos estudos que se concentram, entre outros aspectos, na distribuição espacial das UHs, com abrangência nacional, podemos citar a publicação feita com o apoio da Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e ambiente (FUPAM), com base em uma pesquisa iniciada em 2010 pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - LABHAB FAU USP sob coordenação do professor Dr. João Sette Whitaker Ferreira, com o objetivo de identificar “limitações e impactos possíveis para as cidades, bairros e moradores e então apresentar aos leitores os parâmetros do que poderíamos chamar de uma ‘boa urbanização’, assim como, por outro lado, mostrar alternativas reais de projetos arquitetônicos e urbanísticos de melhor qualidade” (p. 8). O trabalho trata do segmento econômico, assim como a pesquisa de Shimbo (2010), tanto no âmbito do PMCMV como fora dele, não obstante, apresenta uma interessante escala de análise e parâmetros de qualidade muito bem fundamentados que podem ser replicados e bem aproveitados em outros trabalhos. Nesse estudo, além do foco em parâmetros de qualidade urbanística e arquitetônica, são consideradas questões ligadas à provisão de infraestrutura social como parâmetros de qualidade para a análise da inserção urbana (2012, p. 63).

Outro estudo com abrangência nacional, o qual é frequentemente referenciado em outros trabalhos, é o texto para discussão de Krause, Balbim e Lima (2013), publicado pelo IPEA. O

texto, com foco na população mais carente, faz uma análise da distribuição espacial nacional dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV comparativamente ao que seria esperado se o PlanHab tivesse sido implementado da maneira como foi formulado. Traz como preocupação de fundo as implicações sociais que podem ter sido deixadas de lado pelo MCMV. Os autores reconhecem o cumprimento de sua missão do ponto de vista econômico, de manter elevados os níveis de investimentos no setor da construção civil, o que não dispensa a necessidade de analisar sua efetividade no atendimento das necessidades habitacionais. O trabalho compara as diretrizes do PlanHab e as adotadas pelo MCMV e calcula a correlação para o país, como um todo, e para cada tipo de município definido pelo PlanHab, entre a produção do MCMV-HIS (MCMV-faixa 1 e OPR – Oferta Pública de Recursos), em UHs, e o déficit habitacional básico de acordo com a FJP (p. 27). Trata da configuração espacial de maneira interessante ao apontar como justificativa o fato de o valor máximo por UH ser o mesmo nas capitais e nos demais municípios da RM. Dessa forma, como o custo da terra é inferior nos demais municípios do que nas capitais estaria configurado um “mapa” de atuação do MCMV (p. 16) e deduzem, ainda, que os empreendimentos se concentram nos municípios mais periféricos dessas RMs pelo mesmo motivo. Os achados do estudo incluem a identificação da tendência de uma maior presença do MCMV-HIS em municípios integrantes de microrregiões mais pobres e em municípios metropolitanos de estados mais pobres, além de presença marcante em “municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação de calamidade pública motivada por desastres naturais no Nordeste (mas não no Sudeste)” (p. 24). Todavia, também foi constatado que o Programa privilegia a execução em determinadas áreas que detêm maior interesse ou facilidade para a produção dos empreendimentos:

As diferenças entre os valores apresentados pelas correlações entre o déficit habitacional e a produção na área do FAR sugerem que este atue de modo mais aderente ao déficit habitacional em cidades médias do interior, mais ricas, locais onde sua execução seria mais fácil, garantida ou segura, e respondendo mais ao princípio de execução orçamentária (e/ou aos interesses das empresas construtoras) e menos a quesitos como localização, tipologia e forma de apropriação vinculados à análise do déficit habitacional feita pelo PlanHab. (p. 29).

Os autores fazem, ainda, sugestões para pesquisas futuras como: verificar “em que medida essas escolhas [pela seleção dos terrenos por parte das construtoras ou dos IFs, no caso das OPRs] são mediadas pelo protagonismo ou pela omissão das prefeituras municipais em fornecer terrenos para os empreendimentos”; realizar avaliação do Programa junto aos beneficiários; e estudar a relação existente entre cada UH entregue pelo Programa e a redução do déficit habitacional. (p. 24-26). Rodrigues (2015, p. 20), em sua dissertação, faz crítica a essa visão de análise, defendendo que o Programa deve ser analisado pelo que é, pelas ações

executadas e os impactos decorrentes e não por suposições de como outros programas poderiam ser desenvolvidos utilizando outros critérios. A intenção do autor é compreensível devido à relevante quantidade de textos que fazem críticas ao Programa de forma indiscriminada e generalizam os achados negativos omitindo ou não dando importância para os pontos positivos do Programa. Entretanto, o objetivo de textos comparativos e com consistentes bases teóricas, como o de Krause, Balbim e Lima (2013), é contribuir para o aperfeiçoamento do Programa evidenciando questões importantes que podem ter sido deixadas de lado, especialmente no âmbito social. A justificativa dos autores está no fato de que, segundo eles, o PMCMV foge do padrão de hierarquia comumente adotado no planejamento e na gestão das políticas públicas (política, plano e programa), opera fora do marco do FHNIS, colocando em segundo plano o PlanHab, e passa a ser o orientador da política habitacional, com status superior ao de um programa, podendo ser considerado com status de política. Dessa forma é cabível que seja melhor investigado se ele leva em consideração alguma das diretrizes do PlanHab, que deveria ser o orientador da política pública de habitação, ou se realmente rompeu com todas estratégias desenvolvidas anteriormente. (p. 5-8).

Tratando dos estudos de caso que se concentram na análise do PMCMV, especialmente em regiões metropolitanas, e que tem o foco, entre outros aspectos, na distribuição espacial das UHs, um trabalho que merece destaque é o de Rolnik et al. (2015) que faz uma análise do padrão da inserção urbana e seus impactos nas configurações territoriais e padrões de segregação socioespacial, a partir de empreendimentos construídos no âmbito do PMCMV, entre 2009 e 2012, nas RMs de São Paulo e Campinas. A análise é realizada com o cruzamento de “dados de porte, tipologia e faixa de renda dos conjuntos produzidos com indicadores de renda domiciliar média, oferta de emprego e vulnerabilidade social nos respectivos territórios” (p. 147). Os autores indicam que, devido aos objetivos macroeconômicos pretendidos com o lançamento do Programa, a necessidade de viabilização de uma produção de número expressivo de UHs em um curto espaço de tempo exerceu fortes influências sobre o padrão de inserção urbana, tornando questões, como a fundiária, em fatores secundários. Outro item apontado é a questão do setor imobiliário: o fato de muitas das empresas de construção civil terem aberto o capital, conforme abordado no trabalho de Shimbo (2010), e feito um grande estoque de terras visando lucros com altos VGVs (valor geral de vendas) que se via ameaçado pelo cenário recessivo de crise mundial; o que foi fortemente atenuado pela demanda gerada pelas faixas 2 e 3 do Programa (p. 131). Foram identificados, no estudo, padrões distintos entre as regiões metropolitanas de Campinas e de SP decorrentes “em parte da estrutura

dessas duas regiões metropolitanas e em parte da ação de agentes locais, levando a impactos territoriais de intensidade bem diferentes.” (p. 129). Os autores apresentam a possibilidade da influência do poder público local para a escolha da localidade de implantação dos empreendimentos por meio de doação de terras, complementação de recursos para compra de terrenos melhor localizados e implantação de redes de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos (p. 132). Para a implantação dessa infraestrutura urbana e social, o poder local pode contar com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) a fim de atender à demanda por equipamentos públicos que será gerada pelos novos empreendimentos (p. 152). Apesar da constatação de que o PMCMV exerce papel ativo na segregação em função da renda e na concentração da população pobre na periferia das cidades, foram identificadas importantes mudanças no perfil da periferia que teve sua precariedade atenuada em relação à contextos anteriores, como os da época do BNH, por exemplo. Os empreendimentos do PMCMV, apesar de serem implantados em regiões periféricas, estão geralmente em áreas contíguas à malha urbana resultando em padrões distintos dos observados nos períodos de crescimento urbano explosivo da segunda metade do século XX. Ainda assim, o Programa foi identificado como “vetor de reprodução da segregação socioespacial nas cidades brasileiras”, considerada, pelos autores, como consequência inevitável ao modelo que orientou sua formulação que traz objetivos que vão além da garantia do direito à moradia. (p. 128-129).

Ressalta-se que muitos dos problemas apontados nos conjuntos do PMCMV neste artigo, tais como suas tipologias arquitetônicas, padrões de desenho urbano e escalas de produção, não são uma exclusividade do programa, mas traços generalizados da produção do espaço nas cidades brasileiras. Contudo, um programa habitacional dessa dimensão poderia ser um importante vetor de qualificação de áreas precárias e de promoção de um modelo mais igualitário de ocupação do território ao invés de potencializar problemas urbanos e reafirmar disparidades socioespaciais. (ROLNIK et al., 2015, p. 148-149).

Outros dois textos, que tratam da análise da distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV e que chegam a conclusões distintas são os de Soares et al. (2013), que analisa os empreendimentos de Uberaba-MG, e de Lopes (2014) que analisa o Programa no ABC Paulista.

O texto de Soares et al. (2013) se justifica, conforme os autores, por tratar de um município de médio porte enquanto a maior parte da literatura analisa grandes municípios ou regiões metropolitanas (p. 119); além disso o município de Uberaba é considerado como “exemplo de sucesso” na implementação do PMCMV tendo sido, de acordo com a prefeitura, o primeiro município de Minas Gerais e um dos primeiros do Brasil a firmar contratos no âmbito do Programa, ao mesmo tempo, ainda na primeira fase do Programa, firmou contratos para um número equivalente à 40% do déficit de moradias referente à faixa 1. O desempenho

destacado teria sido resultado de quatro fatores: “o perfil de empreendedorismo dos empresários da região”, o perfil também empreendedor dos prefeitos que estavam preparados, acreditaram no Programa e teriam auxiliado no desenvolvimento dos projetos; e a topografia plana do município fator que impacta diretamente nos custos construtivos (p. 123-124). O artigo destaca o PMCMV como a mais importante iniciativa do poder público para a redução do déficit habitacional e que, apesar do reconhecimento do grande incremento em UHs para a população de mais baixa renda, o Programa é alvo de críticas recorrentes, especialmente no que tange à localização dos empreendimentos disponibilizados para essa faixa de renda. Uma das limitações do Programa apontada pelos autores “é a interferência do mercado privado na localização da habitação” já que é a iniciativa privada e não o Estado que, na maior parte das vezes, tem definido a localização dos empreendimentos do Programa, o que se reflete na escolha de terrenos com custo baixo e em regiões, muitas vezes, afastadas dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura social. Como forma de intervir na escolha das localidades dos terrenos para construção dos empreendimentos e evitar que se concentrem nas franjas da cidade e em localidades mal servidas por equipamentos públicos, os autores afirmam que o poder público local poderia agir com a implementação de instrumentos de regularização fundiária, como a implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, essa não é a realidade observada; mesmo quando esses instrumentos estão contemplados na legislação municipal, por vezes são simplesmente desconsiderados, assim como é o caso de muitos Planos Diretores. Essa foi a realidade encontrada no município foco do estudo (p. 123).

“Apesar de se tratar de um município bem estruturado e dotado de adequada capacidade administrativa e institucional, com leis urbanísticas atualizadas e plano diretor aprovado em 2006, contendo ZEIS de áreas vazias bem delimitadas além de condições topográficas adequadas à implantação de moradias de baixo custo, foi a atuação das construtoras e dos proprietários dos terrenos que afetou a localização dos empreendimentos: em alguns casos, a iniciativa partiu dos proprietários fundiários, que estabeleceram contato com as construtoras para viabilizar a venda de terrenos que estavam até então desvalorizados no mercado; em outros casos, a iniciativa partiu das próprias construtoras. O poder público, por sua vez, cedeu aos interesses das empresas, desconsiderando o Plano Diretor e as ZEIS como instrumentos de política urbana e habitacional.” (SOARES et al., 2013, p. 130).

O trabalho de Lopes (2014) se propôs a realizar uma análise da inserção urbana das novas moradias do PMCMV na região do ABC Paulista (localização, condições de infraestrutura básica, características do entorno, disponibilidade de áreas comerciais, serviços e equipamentos públicos e transporte), a fim de verificar “se o programa promoveu um padrão de exclusão sócio-espacial” (p. 15). A ausência de atuação do poder público local constatada no caso estudado por Soares et al. (2013) não fez parte dos achados da dissertação de Lopes (2014), cuja pesquisa concluiu que a boa inserção urbana das novas moradias construídas no

âmbito do PMCMV “é consequência das Políticas de Planejamento Urbano e Habitacional dos municípios” (p. 5). Como forma de uma possível minimização dos problemas relacionados à falta de articulação entre a política habitacional e a urbana, Denaldi (2012, p. 9) apud Lopes (2014, p. 31) sugere a consideração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) na implementação do MCMV; seria uma maneira de se beneficiar da aprendizagem e das capacidades adquiridas para o desenvolvimento do mesmo que, conforme Rolnik (2009, p. 36) foi objeto de investimento e capacitação pelo Ministério das Cidades, por meio de uma rede de parceiros, em todo o território nacional, e que, construído de forma participativa, conteria alternativas, ações e instrumentos para garantir a função social da propriedade e o acesso à cidade, como defendido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades, e, ainda, levando em consideração as realidades e particularidades de cada município. Em contraposição a autores como Cardoso, Aragão e Araújo (2011) e Araújo (2013), Lopes afirma que “do início da implantação do programa até agora, o papel dos governos locais tem sido ampliado, a importância deste envolvimento, em especial dos municípios, é de grande significância, principalmente por ser o ente federativo responsável pelo uso e ocupação do solo” (p. 85). Identificou realidades distintas nos municípios investigados mesmo fazendo parte de uma mesma região: o ABC Paulista. A ausência de um histórico de planejamento urbano e habitacional e de experiências de participação da sociedade civil, movimentos e associações de luta por moradia, foi refletida no resultado da Prefeitura de São Bernardo no PMCMV, contando apenas com um empreendimento contratado no período pesquisado. Entretanto o município se concentrou em outras ações na área habitacional como a de urbanização de assentamentos precários e irregulares que faz parte do Programa de Regularização Fundiária do PAC. Outros municípios como Santo André e Diadema demonstraram como a atuação do poder público local pode ser decisiva para a implementação de uma política de habitação social que possibilite aos beneficiários o acesso à moradia digna com o direito à cidade assegurado. “As características e histórico da política habitacional e de planejamento locais se refletiram no resultado da produção através do programa.” (p. 103). A autora dá um exemplo de parceria bem-sucedida na definição de localidade para implantação de um dos empreendimentos da região, onde há a união da “Associação Sem Teto Taboão” com a Prefeitura de Diadema para a disponibilização do terreno que já era, em parte, de posse da associação. A prefeitura adquiriu a outra metade do terreno que era de propriedade de terceiros e, dessa forma, o projeto pode se tornar economicamente viável em uma região inserida na malha urbana e já provida de equipamentos sociais. Foi aberto chamamento público para a seleção da empresa construtora e

a demanda foi dividida entre a associação e as famílias selecionadas pela Prefeitura (p. 94-95). Demonstra, assim, o papel estratégico do poder público local na implementação do Programa que por vezes é negligenciado pela literatura da área ao considerar que o município não tem espaço decisório e autonomia para influenciar nas decisões do Programa, em especial no que tange à escolha da localidade de implantação dos empreendimentos. Conforme demonstrado pela autora, o histórico da política habitacional e urbana da região, as capacidades técnicas desenvolvidas, o planejamento, a participação popular e a forma de atuação da prefeitura na regulamentação do mercado de terras podem gerar impactos substancialmente positivos na provisão de habitação de interesse social, inclusive naquela promovida pelo PMCMV.

Em uma de suas publicações sobre o tema, esta em conjunto com Aragão e Araújo, Cardoso (2011) apresenta uma análise da distribuição espacial de empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV e, a fim de verificar os impactos para a população, em especial do município do Rio de Janeiro, realiza pesquisa *in loco* no condomínio Málaga Garden. Os autores apontam o início do desenvolvimento de uma política habitacional que reconheceria o papel estratégico dos governos locais ao mesmo tempo que contaria com recursos e a coordenação do plano federal, a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades e do SNHIS. Entretanto, de acordo com o texto, o projeto habitacional que estava em andamento teve o início de seu abandono com o início do PAC, em 2007, tendo sido completamente abandonado no lançamento do PMCMV, Programa que, segundo os autores, privilegia a lógica comercial transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade pela provisão das UHs (p. 4-5). O texto apresenta a distribuição regional de empreendimentos do PMCMV e defende que, onde as construções são realizadas fora do perímetro central, os beneficiários se sujeitam a ocupar os conjuntos habitacionais por falta de alternativas. Aponta também o impacto para o poder público local devido à elevação na demanda por serviços e equipamentos públicos (p. 7-8). Entretanto, em relação a esse último ponto, conforme apontado por Rolnik et al. (2015) e por Correia (2014), com a instituição da Lei nº 12.722, de 2012, houve a disponibilização de recursos do FAR para a provisão da infraestrutura social e urbana necessária. Desde o princípio, o texto deixa explícita a tendência contrária ao modelo do PMCMV por parte dos autores. Um exemplo disso é a conclusão de que a atuação do PAC na urbanização das favelas é devido à alta visibilidade política da ação (p. 3); outro exemplo são as críticas à falta de exigência de disponibilização de provisão de infraestrutura, sendo que esta faz parte do compromisso assumido pelo poder público local ao firmar o convênio com o governo federal a fim de ter acesso aos recursos (BRASIL, 2009); ou seja, a exigência, do ponto de vista formal, existe, o ponto a ser investigado é se e como isso acontece na prática. Considera o PMCMV como

programa em prol das empresas da construção civil e minimiza o papel dos municípios, principalmente no que tange à responsabilidade pela regularização fundiária e à obrigatoriedade da existência de equipamentos sociais suficientes para absorver a demanda que será gerada pelos novos empreendimentos. Segundo os autores, a maneira como a implantação do Programa interfere na estruturação do espaço urbano é caracterizada pela busca das construtoras por ganhos em escala que ocasiona, necessariamente, a periferização devido à impossibilidade de viabilização desse modelo em regiões centrais; tese essa que não pode ser generalizada, visto que realidades distintas foram encontradas por outros autores (ROLNIK et al., 2015; RODRIGUES, 2015; LOPES, 2014) e que apenas seria passível de replicação ao restante do universo se os municípios contassem com regularidade e uniformidade de características, o que não ocorre (CARDOSO; LAGO, 2013, p. 14-15). Adotam a localização e escala dos empreendimentos como determinantes para a qualidade da HIS e afirmam que a periferização dos empreendimentos (que se dá em algumas regiões e é considerada como padrão mesmo nos seus achados de empreendimentos integrantes das regiões centrais - por alegar que nesses casos estão na franja urbana ou à margem da própria região central) está automaticamente vinculada à falta de infraestrutura social e à piora na saúde da população devido à necessidade de longos deslocamentos diários. O estudo conclui que o PMCMV não apresenta modelo adequado; entretanto, mesmo que suas conclusões estejam de acordo com a realidade, muitas vezes, não são justificadas empiricamente.

Essa lacuna, relativa à necessidade de estudo sobre a existência ou a suficiência de equipamentos sociais e urbanos para atendimento da demanda gerada, foi reconhecida pelo autor principal no livro “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”, que conta com sua participação como organizador e autor (CARDOSO; LAGO, 2013, p. 11). A publicação “parte dos resultados de pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, no âmbito do projeto ‘Estudo sobre as formas produção da moradia e seus impactos na reconfiguração espacial das metrópoles’ ” (p. 7). Traz um capítulo introdutório no qual resume as principais diretrizes do PMCMV e seus padrões de continuidade ou ruptura com relação a programas habitacionais anteriores, bem como apresenta os capítulos seguintes que retratam pesquisas realizadas em diferentes metrópoles com o foco em seus impactos territoriais. Nesse primeiro capítulo, Cardoso e Lago (2013) apontam a recorrência do processo de periferização dos empreendimentos e a concentração da produção, no âmbito do programa, em poucas empresas (p. 14), o que está alinhado com os achados de Shimbo (2010). É feita a crítica à produção de conjuntos em grande escala, cuja regulamentação que limita o número de unidades é burlada pela estratégia de construção de empreendimentos

feitos em fases (p. 12); situação essa já corrigida pela Portaria 465 de 2011, conforme abordado por Rodrigues (2015, p. 19). Os autores apontam a virtude da publicação de mostrar situações diversas oriundas de diferentes regiões e realidades locais distintas “na tentativa de desvendar as diferenças do desempenho do programa no território”, e que demonstram o cuidado necessário na avaliação dos resultados efetivos do Programa e a necessidade de aprofundamento de pesquisas e reflexões sobre o tema (p. 14-15). Os textos apresentam situações diversas, inclusive casos positivos como o apontado por Mercês no estudo de caso sobre Belém, onde os empreendimentos para faixas de renda inferiores foram construídos em áreas centrais devido ao aproveitamento de terrenos da COHAB-PA (p.10), e o indicado por Marguti ao estudar Santo André, município no qual empreendimentos destinados a reassentamentos não implicaram em perda de acessibilidade, devido à atuação do município. (p. 11). Dessa forma, demonstram a necessidade de atuação do poder público como “facilitador”, criando incentivos e, principalmente, viabilizando o acesso à terra, para que o mercado possa operar para as faixas de renda mais baixas” (p. 13). Contudo, apesar do apontamento da lacuna relativa à necessidade de aprofundamento nos estudos sobre a provisão de equipamentos públicos, permanece o discurso normativo ao afirmar que se deve considerar que, devido à localização dos empreendimentos em locais afastados dos centros urbanos, os serviços urbanos e de infraestrutura tendem a não ser satisfatórios (p. 11); o que pode não ser verdade se o poder público municipal tiver cumprido com o compromisso assumido ao firmar o convênio com o governo federal.

Outro trabalho na mesma linha de argumentação é a tese de Ana Cristina da Silva Araújo, defendida em 2013, a qual traz como uma das questões de pesquisa a busca por compreender os motivos, ideários ou mecanismos que fazem com que os beneficiários do Programa permaneçam “nessa situação diante de tão baixa qualidade da moradia, diante de tão mínimas as casas oferecidas” (p. 24). Araújo refaz o percurso histórico da política habitacional no Brasil e se aprofunda nos casos de Marília e Jaú - SP. Considera que a produção habitacional do PMCMV traz características similares às das experiências anteriores, como as do BNH, especialmente “no que diz respeito à produção em massa, periférica, baixa qualidade da construção e deficiências na infraestrutura urbana [...] produzindo espaços segregados e desqualificados sob o ponto de vista urbano e da unidade habitacional” (p. 185). Todavia, é necessária cautela ao generalizar achados deste tipo que podem não representar a realidade de outros municípios, conforme apontado por Rolnik et al. (2015, p. 128-129) e por Marguti apud Cardoso e Lago (2013, p. 250). Sugere alternativas ao modelo da moradia como propriedade privada, como por exemplo o aluguel social ou o

arrendamento residencial, que permitiriam maior mobilidade do morador ao acesso ao trabalho e estudo, usufruindo de um imóvel dotado de condições dignas por valores mais baixos do que os de um financiamento (p. 22). Aponta que, no PMCMV, há a omissão de atores como a CAIXA, que, segundo a autora, “se limita à verificação da norma e posiciona-se de modo mecânico face ao volume de empreendimentos para aprovação e liberação dos recursos”, e o poder público municipal “que faz vista grossa frente aos avanços de PMCMV pela Áreas de Proteção Permanente, áreas de mananciais e áreas sem infraestrutura adequada” (p. 186). Algumas das questões levantadas pela autora, como a postura dos municípios descrita acima, são graves e representam descumprimento da legislação e do termo de compromisso ao qual ele se submete ao aderir ao Programa e careceriam, em caso de comprovação, de denúncia aos órgãos competentes. No caso da CAIXA, cabe uma análise mais aprofundada sobre se, ao se posicionar “de modo mecânico” como afirmado pela autora, está descumprindo seu papel de agente executor do Programa e responsável, dentre outras coisas, pela estrita observância das normas aplicáveis e pela análise de viabilidade técnica dos empreendimentos.

Saindo um pouco do campo da arquitetura e urbanismo, onde está a maior parte dos estudos que consideram o PMCMV, e partindo para a ciência política, um trabalho que apresenta uma visão distinta das anteriores, é o de Rodrigues (2015), cujo objetivo é “adicionar informações que tornem as críticas ao Programa mais nuançadas, destacando que a produção habitacional do Programa não possui tantos aspectos negativos como foi apontado pela crítica” (p. 6). De acordo com o autor, muitas das críticas feitas ao Programa desde o seu lançamento já foram objeto de alterações para o aperfeiçoamento do mesmo, como, por exemplo, a ausência de definições e regras sobre empreendimentos contíguos, “alterada em 2011 pela Portaria 465”, e a previsão de disponibilização de recursos do FAR para o provimento de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, com a “Portaria 168 de 2013”, em reconhecimento à dificuldade enfrentada por muitos municípios para o cumprimento desse compromisso (p. 19). O autor se propõe a apresentar uma nova visão do tema utilizando o “olhar da Ciência Política” sobre uma temática tradicionalmente tratada por arquitetos e urbanistas. Um ponto inovador, deste que realmente é um dos poucos trabalhos de ciência política que tratam sobre o PMCMV, é a utilização da abordagem neoinstitucionalista para a análise do objeto, com o uso de conceitos como instituições, atores e regras do jogo como foco de análise. Outra contribuição dada, e que é pouco notada em outros trabalhos, é a distinção clara entre as faixas do Programa e a defesa de que o PMCMV deve ser analisado pelo que é e não pelo que deveria ser comparativamente ao PlanHab,

tirando assim a tendência negativa da análise desde sua concepção (p. 20-21). Sobre a distinção entre as faixas o autor afirma:

[...] é preciso considerar as instituições e atores engajados na produção do programa, bem como as regras do MCMV, pois revelam as atribuições específicas de cada ator e instituição, bem como diferenciam o PMCMV-faixa 1 do PMCMV-faixas 2 e 3. Com esta distinção, é possível realizar uma análise empírica que considera os diferentes atores da produção habitacional da faixa 1, e das faixas 2 e 3, a diferença no atendimento do déficit habitacional, e os diferentes padrões de segregação e qualidade do terreno para os dois programas. (p. 21).

Considerando a faixa 1 do PMCMV, o autor afirma que o poder público local não é ausente, como indicado por parte da literatura, devido à exigência da assinatura do termo de adesão ao Programa que o “constrange” a criar Zonas de Interesse Social (ZEIS) ou a transformar em ZEIS as áreas onde exista construções para a faixa 1. Aponta, ainda, o compromisso do município em dotar as áreas dos empreendimentos com infraestrutura urbana e social. (p. 20-21). O autor chega à conclusão de que a produção habitacional no país priorizou a faixa 1 do Programa, entretanto o impacto disso sobre o déficit habitacional foi menos expressivo do que o das faixas 2 e 3 (p. 142). Não avalia a segregação dos empreendimentos para a faixa 1 por considerar inexistentes políticas anteriores para o mesmo público, o que impossibilita a análise por meio de comparação, como proposto. Dessa forma, considera as faixas 2 e 3 e as compara com a produção habitacional promovida pela COHAB e CDHU em períodos anteriores (p. 24). Conclui que embora a faixa 1 conte com empreendimentos com localizações mais periféricas, a provisão de infraestrutura não é precária, fato comprovado pela proximidade desses empreendimentos a equipamentos como escolas, hospitais e CEUs, embora tenha sido constatada uma maior distância para equipamentos como parques, SESC e SESI (p. 104-141).

Seguindo a linha de Rodrigues (2015), Edney Cielici Dias (2012), com uma abordagem/visão também da ciência política, parte para o estudo da agenda e da formulação do Programa com o objetivo de contribuir para o “refinamento investigativo e analítico” da linha de pesquisa que dialoga com a literatura institucional da ciência política a fim de compreender a trajetória recente da política habitacional brasileira. Para tanto, realiza uma análise das duas propostas de política pública (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e Partido dos Trabalhadores – PT) por meio da investigação da trajetória e com uma perspectiva das “reformas que determinaram a trajetória da política habitacional” e da “interação entre atores que explica a emergência dessas reformas” (p. 19). O autor trata da política habitacional como um todo e não segmenta, para sua análise, a habitação de mercado e a habitação social. Perpetra análise de documentos, pesquisa de opinião com empresários da

construção civil e entrevistas com “personagens-chave” da política habitacional, setor privado, governo e movimento de moradia. Dias, aborda a importância do papel exercido pela CAIXA na articulação entre construtoras e poder público local para a viabilização do Programa e o início de sua implementação em curto período de tempo; ressalta, também, sua atuação no processo de indução vertical da política pelo governo federal (p. 140). De acordo com a dissertação, a recuperação do setor de construção civil “se deve a uma sucessão de reformas incrementais na estrutura institucional criada durante os governos militares”; mudanças, essas, iniciadas no governo FHC e consolidadas, a ponto de possibilitar significativa expansão na produção de moradias, no governo Lula (p. 8). Para o autor, o PMCMV – uma política de governo e não uma política de Estado – tem a “cara” de um partido, é identificável e carrega a bandeira daquele governo. “Dessa forma, é de se supor que o partido no poder preferirá manter uma modalidade como o PMCMV do que perder esse instrumento por uma iniciativa de institucionalização impessoal.” Levanta a questão da possibilidade de perpetuidade desse tipo de política e de sua viabilidade ao longo do tempo, uma vez que se trata de um Programa que necessita de “uma combinação de fatores rara, que depende de condições de investimento, disponibilidade de recursos de produção e da própria interdependência das economias no contexto mundial” (p. 144).

Loureiro, Macário e Guerra (2013), integrantes do projeto de pesquisa “Estado, Democracia e Desenvolvimento”, coordenado e financiado pelo IPEA, apresentam um texto com foco nos arranjos institucionais do PMCMV sob o ponto de vista democrático e de efetividade no alcance dos objetivos pretendidos. Pretendem obter resposta para a indagação “se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampla de uma pluralidade de atores nela envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implantação e o alcance das metas propostas”. Como referencial teórico utilizam “formulações da teoria democrática contemporânea relativas aos impactos dos desenhos institucionais sobre os resultados das políticas públicas” (p. 114). O texto apresenta os principais marcos institucionais da política de habitação que dão base ao PMCMV (regras, organizações e processos) e os fatores que induziram sua formulação e, além disso, exploram questões sobre os a atuação dos atores e os interesses envolvidos tanto na formulação quanto na implementação do Programa. Cabe aqui o destaque de que, com o estudo, os autores consideram que a formulação do PMCMV foi fortemente influenciada pelo PlanHab (p. 118), em dissonância com outras publicações como as de Krause, Balbim e Lima Neto (2013) e Cardoso, Aragão e Araujo (2011), mostrando que não há consenso sobre o assunto. Como resultado da pesquisa, os autores afirmam que, apesar de ter alcançado as metas propostas e contar com arranjos de gestão e de monitoramento voltados à

eficiência, o arranjo foi considerado “legitimador”, uma vez que suas arenas decisórias não integram atores sociais considerados importantes para a área, como os “movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos”, tampouco suas demandas (p. 132). Comparativamente ao BNH, apesar de similitudes como a forte atuação da iniciativa privada, dupla orientação (econômica e social) e ausência de inserção num projeto de reforma urbana, os autores destacam importantes diferenças relacionadas ao contexto democrático contemporâneo do país: a incorporação do segmento de baixa renda no PMCMV, preocupação e adequação a questões legais e ambientais, atendimento a reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas e preocupação com a capacitação da burocracia, em especial, municipal (p. 132).

A despeito dessas diferenças importantes entre os dois programas habitacionais, e mesmo considerando que a área habitacional do governo federal tenha apresentado avanços institucionais importantes, os arranjos aí estabelecidos ainda não conseguiram se legitimar inteiramente do ponto de vista da inclusão dos interesses envolvidos. Isto pode explicar por que o PMCMV ainda está orientado pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserido em uma política efetivamente estrutural de planejamento e de reforma urbana que, mesmo implicando um cenário temporal de longo prazo, é indispensável para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o enorme *deficit* habitacional enfrentado pela população, como reivindicam os especialistas da área e grupos sociais envolvidos. (p. 133).

Um texto interessante proveniente de uma área pouco comum no tratamento do tema é de autoria de Correia (2014). A autora ligada à área da educação apresenta um trabalho no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) que aborda temas caros à análise de políticas públicas como relações federativas, intersetorialidade entre políticas públicas, mecanismos de indução e coordenação federativa. Apresenta a possibilidade de utilização de recursos do FAR, no limite de 6% do valor total do empreendimento mais equipamentos, para a implantação de equipamentos públicos de saúde, educação e outros complementares à habitação como assistência social, segurança dentre outros. Tema esse que parece ser de suma importância para a efetivação dos direitos sociais que integram o direito à moradia digna, o qual frequentemente é alvo de críticas pela literatura que trata do tema por considerar inadequada e insuficiente a provisão de infraestrutura social e urbana e que, no entanto, é muito pouco explorado ou sequer mencionado por trabalhos da área, salvo exceções como Rodrigues (2015) e Rolnik et al. (2015). Correia (2014) percebe a intersetorialidade na formulação da política habitacional com a política educacional em dois aspectos principais: na utilização de critérios adotados pelo Ministério da Educação para a construção e equipamentos educacionais vinculados aos empreendimentos do PMCMV, se beneficiando, dessa forma, de saberes acumulados neste campo, o que proporciona serviços mais completos e de melhor qualidade

para a população beneficiada; e no direcionamento de recursos do FAR para a construção de equipamentos de educação, facilitando o acesso dos municípios aos recursos disponibilizados pelo governo federal por contar com os saberes da iniciativa privada para a elaboração do projeto de acordo com os critérios do Ministério da Educação e para a obtenção das licenças necessárias, além do comprometimento do poder público municipal que se responsabiliza por equipar e manter o funcionamento dos novos equipamentos que são pré-requisitos para implantação do empreendimento pelo Programa habitacional.

Como pôde ser observado com essa revisão dos estudos recentes sobre o PMCMV, o campo está marcado por estudos de casos específicos isolados e sem exposição ou sugestão de metodologias para replicação das análises e, muitas vezes, desconsiderando a existência da enorme diversidade entre os municípios de um país continental como o Brasil marcado por grandes desigualdades regionais, culturais e financeiras. Parecem ser exceções alguns estudos como os de Ferreira (2012) e Krause, Balbim e Lima Neto (2013) que apresentam abrangência nacional e demonstram metodologia capaz de ser reproduzida. Além desses, o trabalho de Rolnik et al. (2015) também merece destaque nesse aspecto por desenvolver um estudo explicativo comparativo em busca de padrões ou regularidades em diferentes contextos de implementação da política. Percebe-se, na literatura uma escassez de estudos explicativos comparativos capazes de contribuir para o aprimoramento das pesquisas em implementação, em especial do PMCMV, com resultados mais robustos, construções mais amplas e a potencial oportunidade de colaboração com o debate já existente e avanço do conhecimento.

É notável, também, o esforço de Nascimento Neto e Moreira (2014) ao desenvolverem uma análise bibliométrica da produção acadêmica sobre a questão habitacional, embora caibam algumas críticas à metodologia utilizada, e de Nascimento Neto e outros (2015) ao apresentarem uma proposta para o desenvolvimento de novos modelos teóricos de análise de políticas públicas, capazes de abranger a complexidade do tema habitacional em todas as suas dimensões. A partir do estudo bibliométrico citado, os autores afirmam que o campo está marcado por trabalhos que abordam temáticas repetidas e debatidas exaustivamente e que, ao analisar novos dados à luz de teorias antigas como sendo algo original, não apresentam elementos inovadores ou que sejam capazes de contribuir para o conhecimento científico e, tampouco, na prática, com as políticas públicas (p. 850).

Além disso, poucos trabalhos abordam de forma distinta cada uma das faixas do PMCMV (exceção encontrada em Krause, Balbim e Lima Neto (2013), Rodrigues, (2015) e Rolnik et al. (2015)), e ainda menos trabalhos investigam a parte do Programa voltada exclusivamente para a faixa 1, a mais carente de recursos. Essa distinção e sua importância é

ressaltada por Rodrigues (2015, p. 21) e demonstra ser essencial para a realização de estudos devido à existência de fortes diferenças entre as faixas e suas características, atores, processos, interesses envolvidos e relevância no enfrentamento ao déficit habitacional.

Um dos temas recorrentes na literatura é a elevada autonomia e protagonismo dos agentes privados na implementação do Programa. A relevância da atuação dos municípios é tratada de forma diversificada na literatura, na qual é possível perceber grande número de trabalhos que minimizam o espaço de atuação dos governos locais, mas que também já traz pistas da influência importante dos municípios tanto para casos de resultados positivos quanto de negativos (LOPES, 2014; RODRIGUES, 2015; ROLNIK et al., 2015; SOARES et al., 2013), como resultado de investigações principalmente em relação à localização dos empreendimentos, mas que pode ter essa relevância refletiva também na provisão dos equipamentos públicos. Sobre esse tema, Lopes (2014, p. 85) afirma que, desde o início da implementação do Programa, o papel do poder público local tem sido ampliado e destaca o papel estratégico dos municípios na implementação do Programa que por vezes é negligenciado pela literatura da área ao considerar que o mesmo não tem espaço decisório e autonomia para influenciar nas decisões do Programa.

As relações intersetoriais, tema que se mostra relevante para a efetividade das políticas de enfrentamento à pobreza (COSTA; BRONZO, 2012), também se mostra como aspecto pertinente à provisão de moradia digna, a qual envolve outros elementos além da moradia, e tem sido pouco explorado pela literatura que trata do PMCMV, salvo exceções como Correia (2014), Dias (2012) e Loureiro, Macário e Guerra (2014). Nessa abordagem, a questão está em ir além das informações aparentes e reconhecimento da necessidade da intersetorialidade para o enfrentamento do complexo e multidimensional problema habitacional, e buscar o entendimento da maneira como essas relações são construídas e articuladas e de que forma influenciam na prática da implementação.

Outra lacuna identificada nas publicações da área é a referente ao estudo da influência dos recursos disponibilizados pelo FAR para a provisão de infraestrutura social e urbana. Correia (2014), apresenta a possibilidade de utilização de recursos do FAR, no limite de 6% do valor total do empreendimento mais infraestrutura, para a implantação de equipamentos públicos de saúde, educação e outros complementares à habitação como assistência social, segurança dentre outros. Esse tema, de suma importância para a efetivação do direito social à moradia, é pouco explorado por trabalhos da área, salvo exceções como Rodrigues (2015) e Rolnik et al. (2015). Ao trazer à tona essa inovação na disponibilização de recursos para dar suporte aos governos locais na provisão de infraestrutura urbana e social, constante na portaria do Ministério das Cidades nº

168/2013, a autora abre caminho para estudos que possam se aprofundar nessa temática e analisar a relevância do impacto da injeção desses recursos para a transformação do ambiente construído, inserção urbana dos empreendimentos e melhoria da qualidade de vida da população beneficiária do PMCMV-FAR. Importante ressaltar que a maior parte dos estudos publicados foram realizados considerando empreendimentos contratados antes da publicação da portaria nº 168/2013 e, portanto, apesar de já haver a obrigatoriedade do compromisso do poder público local com a provisão de infraestrutura capaz de suprir a demanda gerada pelos novos empreendimentos, os municípios não contavam com a disponibilidade de recursos do FAR para auxiliá-los nessa empreitada. Com relação à disponibilização desses recursos, Rodrigues (2015, p. 19) destaca a grande relevância dos mesmos frente à dificuldade enfrentada por muitos municípios para o cumprimento desse compromisso.

Por fim, questões relacionadas às características e histórico da política habitacional e planejamento locais, foram constatadas como decisivas por Lopes (2014), marcando a importância que o legado de políticas precedentes e capacidades institucionais previamente adquiridas podem ter para a implementação de uma política pública, como a habitacional, que pretenda reduzir a vulnerabilidade social da população carente e que é um tema também pouco explorado pelo campo. Dessa forma, se mostra de grande relevância a realização de um estudo que contemple a análise da implementação do PMCMV-HIS, como definido por Krause, Balbim e Lima Neto (2013), e sua relação com a provisão de infraestrutura social, considerando os efeitos distintos de ambientes institucionais peculiares influenciados pelas trajetórias de cada município.

4 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação é um campo de pesquisa relativamente novo, mas que, segundo Winter (2010, p. 209), já foi analisada sob diferentes perspectivas, representando estratégias de investigação, metodologias, conceitos, áreas temáticas focais e padrões de avaliação diversos; demonstrando, com isso, as complexidades inerentes à implementação de uma política pública. Contudo, não existe ainda uma “teoria geral da implementação”, mas diversas abordagens teóricas que tratam do tema, cada uma a sua maneira.

A fase de implementação considerada por O’Toole Jr (2010, p. 230) como o processo de conversão de intenções políticas em ação, envolve “todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19).

Até a década de 1970, pouco se discutia a respeito da importância do processo de implementação, que era visto como simples execução das decisões tomadas na etapa de formulação da política. “O termo ‘elo perdido’ (*missing link*) foi utilizado por Hargrove (1975) para se referir ao vácuo que haveria, no estudo das políticas públicas, entre as tradicionais preocupações com o processo decisório e a já então consolidada seara da avaliação.” (FARIA, 2012a, p. 129). Hill (2006, p. 61), reconhece, no desenvolvimento da pesquisa empírica ocorrida na primeira metade do século XX, uma relativa negligência no que tange ao estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações.

O estudo de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, trouxe à tona a questão da implementação como fase determinante para o sucesso ou fracasso de políticas públicas. Os autores ressaltaram a relevância de elementos políticos como determinantes para o resultado da implementação das políticas e, segundo Winter (2010, p. 210) apontaram a “complexidade da ação conjunta” como problema central da implementação. A partir de então, uma série de estudos, trazendo a implementação como foco, passaram a ser desenvolvidos com ênfase na necessidade de compreender as formas como as políticas eram colocadas em prática.

Conforme Faria (2012b, p. 9), o trabalho de Pressman e Wildavsky “denota o caráter problemático do processo de implementação, enfatizando uma ‘fracassomania’ ainda hoje marcante nos estudos da subárea, [...] também prenuncia o viés francamente normativo de parte significativa dessa literatura”. Assim, grande parte da literatura desenvolvida sobre o assunto trata de investigar as “falhas” ocorridas durante o processo de implementação as quais resultaram no insucesso das políticas, ou seja, os déficits de implementação; procuram identificar os problemas ocorridos durante a implementação que possam justificar o não

alcance dos resultados almejados no processo de formulação. A noção de déficit de implementação traz também a ideia de que “o resultado é quantificável e os insumos explícitos podem ser medidos” (HILL, 2006, p. 83).

Pelo fato de o livro de Pressman e Wildavsky (1973) retratar a implementação como, essencialmente, uma habilidade de se criar elos em uma corrente causal, envolvendo comando e obediência, controle, comunicação e recursos para que a política seja colocada em prática, ele tem sido pensado como responsável pela instauração de uma visão do processo de implementação que é claramente *top down* (de cima para baixo), ainda que, posteriormente, tal perspectiva viesse a ser matizada, dentre outros, pelo próprio Wildavsky, que passou a pensar a implementação como “evolução”, como “adaptação mútua” e como “exploração”. (FARIA, 2012a, p. 9).

De acordo com Hill (2006, p. 63-66) a abordagem *top down* faz parte de uma literatura prescritiva e deriva do modelo de estágios. Sugere uma clara distinção entre as etapas de formulação e implementação, com uma ideia de anterioridade – a implementação coloca em prática o que foi estabelecido na etapa anterior, ou seja, na formulação. Como considera que as políticas “pertencem” aos formuladores, considera que déficits de implementação são problemas que devem ser combatidos e prevenidos pelos altos formuladores das políticas. Seriam conselhos para assegurar uma implementação efetiva: evitar ambiguidade, mantendo a política clara; manter o menor número possível de elos na cadeia por meio de estruturas simples de implementação; praticar controle efetivo sobre os atores envolvidos; evitar intervenções externas sobre o processo político.

Como abordagem alternativa ao modelo *top down*, alguns estudiosos defendem a perspectiva *bottom up* ou “de baixo para cima”. Segundo Hill (2006, p. 72-73) essa perspectiva não se evidencia tão preocupada com a separação entre as fases de formulação e implementação, e seu foco está nas ações dos indivíduos e escolhas organizacionais. Através de um mapeamento retrospectivo, parte-se da análise das ações e escolhas individuais e da organização, em seguida são analisadas as regras, procedimentos e estruturas intimamente ligadas a essas escolhas, os instrumentos disponíveis e, por fim, os objetivos políticos adequados.

O estudo de Barret e Hill (1981, p.19) *apud* Hill (2006, p. 73) apoia o argumento metodológico da abordagem *bottom up*:

[...] para compreender o relacionamento entre política e ação é necessário afastar-se da visão normativa administrativa, ou gerencial, sobre como o processo deveria ser, e tentar encontrar a conceituação que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas [...]. Para tanto, temos postulado a adoção de uma perspectiva alternativa que se concentre sobre os atores e os órgãos em si e suas interações, e por um modelo de análise centrado nas ações, ou de ‘baixo para cima’, como método para identificar com mais clareza quem parece estar influenciando o quê, o como e o porquê.

Ambas abordagens – *top down* e *bottom up* – apresentam limitações e dependendo da situação podem ser consideradas mais convenientes ou adequadas para a análise de diferentes objetos de estudo. Também é possível a realização de estudos com abordagens mistas, utilizando a ideia de complementariedade, de forma a aproveitar as contribuições das duas perspectivas e de minimizar as possíveis insuficiências de cada uma delas.

Outras abordagens para o estudo da implementação foram desenvolvidas mais recentemente, envolvendo conceitos dos contemporâneos modelos de comportamento administrativo, como a teoria dos jogos e o modelo de comportamento do “agente principal”, e abordagens com foco no uso de ferramentas e instrumentos governamentais em um processo de *policy design*. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 183-184).

Especificamente para o presente estudo foi utilizada uma combinação das abordagens *top down* e *bottom up* na busca pelo benefício da complementariedade das perspectivas e seguindo o conselho de Elmore (1985) apud Winter (2010, p. 214-215) de aplicação, na análise de políticas públicas, do mapeamento descendente (*top down*) e do mapeamento ascendente (*bottom up*). O mapeamento descendente, ou abordagem de cima para baixo, foi útil na consideração das diretrizes, instrumentos e recursos direcionados ao Programa, como é próprio de uma política de formulação federal cuja implementação se dá no âmbito municipal. Já a abordagem de baixo para cima contribuiu para a investigação das realidades municipais na implementação da política, das adaptações observadas (ou não) aos contextos locais e das formas de constituição e articulação das relações entre as diversas organizações e atores envolvidos no processo de implementação, bem como para a compreensão dos modos de articulação existentes (ou não) entre o PMCMV e outras estratégias de desenvolvimento urbano.

Importante apontar, também, que mesmo em políticas nacionalmente reguladas é essencial, nos estudos de implementação, identificar dinâmicas e condicionantes locais da implementação, que não pode ser reduzida à mera “execução” de decisões federais – ao contrário, legados e arranjos institucionais locais importam, assim como outros elementos contextuais que especificam, traduzem e adaptam o regramento federal.

4.1 RELAÇÕES INTERSETORIAIS NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“A implementação de políticas é moldada por muitas variáveis, e ainda não foi encontrada pelos pesquisadores uma teoria geral válida sobre o processo de implementação”

(O'TOOLE JR, 2010, p. 230). A análise da implementação por meio da abordagem da intersectorialidade é uma alternativa relevante do ponto de vista da complexidade e multidimensionalidade dos problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas. Entretanto, existe o desafio de ir além do discurso do reconhecimento da necessidade e da existência da intersectorialidade nas políticas públicas e avançar para estudos que realmente investiguem e busquem entender a maneira como essas relações são construídas e articuladas e de que forma influenciam na prática da implementação. Sair do discurso prescritivo e normativo, tão criticado pela abordagem *bottom up*, e partir para investigação do que realmente acontece, consoante as palavras de Hill (2006, p. 73) “tentar encontrar a conceitualização que melhor reflita a complexidade e a dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam implementar as políticas, aqueles de quem a políticas dependem e aqueles cujos interesses são afetados pela proposta de mudança”.

“A implementação de políticas é uma tarefa importante e árdua em vários cenários institucionais. Contudo, está claro que as questões de implementação são mais espinhosas – e mais interessantes – nos contextos interorganizacionais” (O'TOOLE JR, 2010, p. 229).

Ao iniciar seu capítulo sobre relações interorganizacionais no Manual de Administração Pública – tradução publicada em 2010 pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) – O'Toole Jr demonstra, com a afirmação acima, o quão desafiador e imperativo é saber lidar com a intersectorialidade no processo de implementação de políticas públicas.

Dependendo do conteúdo da política e do contexto onde está inserida, diferentes maneiras de implementação podem ser adotadas. “Não existiria, assim, em abstrato, o melhor modelo de organização e de gestão, nem a melhor estratégia de implementação para todas as situações.” (COSTA; BRONZO, 2012, p. 52). Entretanto, O'Toole Jr (2010, p. 245) evidencia a constância com que a cooperação organizacional é ativada com o fim de alcançar resultados bem-sucedidos.

Conforme O'Toole Jr (2010, p. 230), “os cenários institucionais para a implementação podem variar substancialmente de muitas maneiras”. Segundo o autor, há grandes distinções entre a implementação de políticas que envolvem apenas uma organização e a que envolve mais de uma; sendo que os processos que envolvem implementações intersectoriais tornam o trabalho mais complicado uma vez que envolvem valores múltiplos, distintas visões de mundo e rotinas e linguagens especializadas e específicas.

De acordo com Nascimento (2010, p. 100-101), a implantação integrada de diferentes políticas sociais não depende apenas de “vontade política” dos detentores do poder ou dos

recursos, pois cada setor de política possui seus próprios interesses e práticas. A autora defende que para a realização de um projeto que articula diferentes setores é necessária a “mudança de práticas, padrões, valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas”.

As relações interorganizacionais podem ser verticais, por exemplo quando envolvem diferentes níveis do governo nacional e subnacionais, ou horizontais, quando são envolvidos no processo órgãos do mesmo nível, como diferentes ministérios ou secretarias. Há ainda as relações que envolvem entidades ou representantes da sociedade civil ou vínculos contratuais ou de parceria com empresas que visam lucro ou com organizações sem fins lucrativos.

[...] a perspectiva da intersetorialidade nas políticas públicas de enfrentamento da pobreza tem sido enfatizada como um meio de gestão que permite maior efetividade e alcance dos resultados pretendidos. [...] Programas e ações centradas nas necessidades das famílias, indivíduos e grupos, aderentes às demandas, supõem e requerem, para sua operacionalização, uma gestão que supere a fragmentação e a especialização. [...] as intervenções públicas de caráter intersetorial emergem como alternativa à gestão segmentada e setorializada das políticas. (COSTA; BRONZO, 2012, p. 58-59).

Os padrões de relações interorganizacionais não são concebidos com o mesmo formato. Os arranjos são formados de acordo com a realidade da política, das instituições envolvidas e da complexidade do problema. Como dito anteriormente, não existe um único padrão de implementação, e situações diversas requerem formatos distintos de organização intersetorial. “Uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente” (NASCIMENTO, 2010, p. 101).

O’Toole Jr (2010, p. 237), afirma que “um dos aspectos mais importantes do cenário de implementação é a estrutura de interdependência exigida ou estimulada entre as organizações envolvidas. Pois não é apenas o simples número de unidades, mas seu padrão e a maneira como se ligam umas às outras que é mais crucial”. De acordo com o autor, essa afirmação entra em conflito com o termo conhecido entre os estudiosos como “paradoxo Pressman-Wildavsky”. Esse paradoxo se refere ao argumento dos autores (Pressman e Wildavsky) de que a “complexidade da ação conjunta é o impedimento principal ao sucesso da implementação”. Eles demonstraram matematicamente que o sucesso na implementação de políticas, que requeriam a ação de vários atores e instituições distintas, era praticamente impossível, mesmo com a existência de objetivos comuns. Entretanto, o paradoxo existe na medida que o argumento apresentado por Pressman e Wildavsky entra em contradição com “as provas abundantes no mundo real de que o sucesso não é apenas possível, mas frequente”.

Costa e Bronzo (2012, p. 53) propõem um modelo de análise da implementação de políticas intersetoriais com foco em dimensões institucionais, políticas e de gestão; argumentam que para compreender o perfil e os limites desse tipo de processo de implementação devem ser considerados: “o tipo de intensidade da intersetorialidade que o projeto busca ou de que depende, a estratégia de implementação adotada, o legado das políticas prévias e a trajetória das instituições envolvidas e de suas relações, os problemas para a cooperação e para a ação coletiva envolvidos”. A estratégia de implementação de políticas com a participação de modo articulado de diversos setores e organizações pode permitir resultados mais efetivos e significativos no que tange ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, sendo capaz de evitar sobreposições de ações e “garantindo maior organicidade [...], na medida em que traduz uma resposta integral e, dessa forma, mais adequada e pertinente aos problemas identificados.” (COSTA; BRONZO, 2012, p. 59).

As transformações políticas e culturais das últimas décadas trouxeram legitimidade e espaço na agenda para novas demandas. Devido ao aumento das demandas, à complexidade dos problemas e à restrição financeira dos governos, derivada da crise fiscal iniciada nos anos 1970, foram necessárias mudanças nas estruturas e modelos de gestão. “As reformas realizadas objetivaram impulsionar o Estado a atuar na lógica do ‘fazer mais com menos’ [...], além de promover a integração entre as políticas e agência públicas”. (GONTIJO, 2012, p. 82).

De acordo com Costa e Bronzo (2012, p. 59), “a gestão segmentada e setorializada e a definição setorial das políticas já não respondem de forma adequada aos desafios atuais”. A intersetorialidade é entendida, então, como uma estratégia adequada para o enfrentamento de problemas complexos e multidimensionais, e conforme corrobora O’Toole Jr (2010, p. 230), “as relações interorganizacionais podem ser cruciais para a implementação de políticas”.

Como instrumento e perspectiva para fazer frente ao enfrentamento de ‘problemas malditos’ (*wicked problems*), nos termos de Brugué (2010), a intersetorialidade emerge como solução, como imperativo. Diante da complexidade de um problema que resiste a ser solucionado – e aí reside sua maldade – tem-se a impossibilidade de resolvê-lo com instrumentos e abordagens simples. (COSTA; BRONZO, 2012, p. 57).

A pobreza, considerada por seu conceito ampliado, conforme abordado por Costa e Bronzo (2012, p. 53-57), devido a sua multiplicidade de dimensões e realidade multifacetada, pode ser caracterizada como um “problema maldito”, sendo a intersetorialidade uma alternativa viável ou até imperativa para seu enfrentamento. Os autores afirmam que a pobreza é um processo e uma condição que vai além da insuficiência de renda e que “envolve

dimensões políticas, sociais e culturais, sendo, portanto, inadequado abordá-la exclusivamente sob o aspecto econômico”.

[...] o primeiro passo para se pensar políticas sociais mais efetivas, entre as quais se incluem também as políticas de habitação, é a superação do entendimento tradicional do que seja pobreza e exclusão, baseado numa perspectiva unidimensional monetária, pois esta se mostra insuficiente para a abordagem de tal questão. [...] essa visão unidimensional remete, no caso habitacional, à resolução dos problemas por meio do simples fornecimento de moradia. Em uma perspectiva mais ampla, a da intersectorialidade nas políticas sociais, busca-se outra forma de compreensão e de enfrentamento do problema pelos atores sociais (Estado, sociedade civil, terceiro setor e setor privado). (BARRETO; PAULA; GONTIJO, 2010, p. 630).

Ao considerar estudar a política habitacional, como política social de enfrentamento da pobreza e redução da vulnerabilidade social, é salutar o estudo das relações intersectoriais envolvidas tanto em sua formulação quanto em sua implementação e a identificação dos elementos que afetam sua efetiva implementação, como os relacionados aos arranjos instituídos para lidar com o componente intersectorial e as capacidades constituídas no plano federal (coordenação, mecanismos de indução, entre outros) e no plano local.

Segundo o ponto de vista da intersectorialidade de programas e políticas, consoante Bichir (2015, p. 37), há a necessidade de ir além do reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, cada vez mais recorrente no discurso político, e abarcar a “construção de capacidades para efetivar a intersectorialidade, capacidades estas que são fortemente dependentes de mecanismos e institucionalidades construídos (ou não) ao longo do tempo.”

Devido ao grau de complexidade envolvido nessa espécie de política, diversos tipos de relações intersectoriais ou interorganizacionais podem ser observados; para atingir seu objetivo de proporcionar acesso à habitação digna para a população carente, a política de habitação social necessita da interação de diferentes níveis do governo (relação vertical) e de diversas áreas para a disponibilização de infraestrutura social como: educação, transporte, saúde, mobilidade urbana, saneamento, entre outras (relação horizontal); há a interação com entidades associativas sem fins lucrativos e com empresas do ramo da construção para a produção de UHs e até para a construção de equipamentos sociais como escolas e postos de saúde; e existe, ainda, a relação com a sociedade civil e com comunidades epistêmicas ou de profissionais ligados à área.

Ao tomar como referência a atual política habitacional brasileira e seu principal Programa de habitação social vigente, o PMCMV-FAR, podemos observar algumas das relações intersectoriais existentes desde a concepção do Programa até sua implementação.

De acordo com Loureiro, Macário e Guerra (2014), o PMCMV foi instituído pela Casa Civil incumbida do “papel de articuladora das demandas dos grupos empresariais e de coordenadora das políticas para dinamizar a atividade econômica”, a partir da proposta desenhada pela SNH do Ministério das Cidades, contando com o Ministério da Fazenda para a definição de normas e regulamentação, a partir de negociações com o empresariado da construção civil. A proposta da SNH deriva da elaboração do PlanHab, que incorpora demandas populares por ter sido construído a partir de consultas à sociedade civil, aos estados e municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades.

Apesar do papel central do Executivo federal na formulação do Programa “é necessário mencionar que também o Congresso dela participou, mesmo que de forma coadjuvante, por meio de propostas que incorporaram os pequenos municípios” por influência de entidades municipalistas e de grupos financeiros que atuam por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) em pequenos municípios. Durante as negociações, também foi importante a participação da equipe de técnicos da SNH que advogou pela introdução da faixa de renda de zero a três salários mínimos (que representa mais de 80% do déficit habitacional brasileiro), que não constava na proposta inicial por não ser um segmento atrativo ao setor privado. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 125).

No PMCMV, como em outras políticas públicas, não há a separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes quanto em relação às decisões tomadas em seu curso, ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora às demandas sociais não contempladas, às restrições impostas por órgãos de controles e mesmo às críticas de especialistas e de movimentos sociais. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 126-127).

Dessa forma, a Casa Civil, principal agente de formulação do Programa, permanece como ator de destaque na implementação do mesmo, como órgão de coordenação centralizada.

O Ministério das Cidades, por meio da SNH, tem atuado nos colegiados que monitoram a política e realizam a articulação com a CAIXA e Banco do Brasil, órgãos que executam as operações financeiras do Programa. “Além de estabelecer diretrizes, regras e condições, a SNH avalia o desempenho do Programa e define os limites de renda familiar dos beneficiários, em conjunto com a Fazenda e o Planejamento”. A CAIXA também exerce influência sobre o desenho do PMCMV e cumpre papel decisivo em sua gestão operacional uma vez que é a principal responsável pela “concessão do financiamento tanto ao usuário final quanto às construtoras e incorporadoras”, acompanhamento da execução das obras, estabelecimento dos critérios técnicos para sua operacionalização e execução, e aprovação do

projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro. (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 127).

No âmbito local, o Distrito Federal, os estados e municípios, ou respectivos órgãos da administração direta ou indireta que queiram aderir ao Programa, devem assinar um termo de adesão ao PMCMV, que exige, no mínimo os seguintes compromissos:

a.1) executar a seleção de beneficiários do Programa, observados os critérios de elegibilidade e seleção da demanda definidos pelo Ministério das Cidades em normativo específico; a.2) executar o Trabalho Social junto aos beneficiários dos empreendimentos contratados[...]; a.3) apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, expresso em Matriz de Responsabilidades [...]; a.4) firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços [...]; a.5) apresentar cronograma de implementação da Matriz de Responsabilidades à instituição financeira oficial federal, em até sessenta dias, ao ser comunicado da contratação do empreendimento. (BRASIL, 2013).

Além desses compromissos, o poder local tem a responsabilidade de: promover ações que facilitem a execução dos projetos; estender sua participação por meio de aportes financeiros, bens ou serviços necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; e apresentar proposta legislativa que disponha sobre os critérios e a forma de reconhecimento do empreendimento a ser construído como zona especial de interesse social - ZEIS (BRASIL, 2013).

Segundo Correia (2014, p. 9-11), para a construção dos empreendimentos, o PMCMV determina diretrizes e especificações técnicas mínimas, como por exemplo: o empreendimento deverá estar inserido na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, definidas pelo Plano Diretor; ser dotado de infraestrutura urbana básica (“vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo”); ter garantidas as áreas para implantação dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da demanda gerada; declaração das concessionárias de saneamento e energia de viabilidade operacional; as crianças em idade escolar que residirão no empreendimento devem ser atendidas por escolas localizadas, preferencialmente, no entorno do empreendimento; todas as unidades destinadas a pessoas com deficiência deverão ser adaptadas de acordo com o tipo de deficiência.

Para atender às diretrizes mencionadas, dentre outras exigências, a Portaria do Ministério das Cidades nº 465, de 03 de outubro de 2011, determina que os governos locais disponham de um Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE) composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes, o qual será responsável pela elaboração do RDD – documento composto por avaliação da demanda

habitacional; mapa e situação do entorno do empreendimento; avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência, transporte, comércio e infraestrutura; bem como da capacidade dos equipamentos existentes no entorno e proposição da forma de atendimento da necessidade apontada –; devem, ainda, apresentar a Matriz de Responsabilidades contemplando as ações necessárias para suprir as demandas apontadas pelo RDD, cronograma de sua implementação, responsáveis e meios para seu atendimento.

A partir de 2013, caso não exista infraestrutura social suficiente para atender a demanda oriunda dos novos empreendimentos, o poder público local pode contar com o repasse de recursos do FAR, no limite de 6% do valor da edificação e infraestrutura para a construção de equipamentos complementares à habitação, assim entendidos os equipamentos de saúde, educação, assistência social, segurança e outros à critério da SNH. Entretanto o poder público local deve assumir o compromisso de que providenciará os recursos em valor suficiente para equipar, operar e manter os equipamentos complementares à habitação. (BRASIL, 2013).

No que se refere às empresas do setor da construção civil, elas participam da implementação por meio da apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados conforme as normas técnicas do Programa, e da guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após sua conclusão e legalização. São também as responsáveis pela elaboração do projeto e a obtenção das aprovações necessárias para a construção dos equipamentos sociais complementares à habitação em conformidade com o projeto aprovado pelo município e observando as políticas setoriais federal, estadual, distrital ou municipal. Conforme descrito por Correia (2014, p. 12), os equipamentos de educação devem ter respeitados, em seus projetos, os requisitos mínimos estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); os equipamentos de saúde deverão ter os projetos arquitetônicos desenvolvidos respeitando os requisitos mínimos estabelecidos pelo Ministério da Saúde; e os demais equipamentos complementares à habitação deverão respeitar os requisitos estabelecidos pelo responsável pela política setorial federal.

Segundo o Ministério das Cidades, a destinação de recursos para a construção de equipamentos sociais, permite que “as famílias beneficiadas recebam com maior agilidade assistência em educação e saúde”. (BRASIL, 2013). Por outro lado, o município também não enfrenta todo o processo necessário para o repasse de recursos para a construção dos equipamentos, já que cabe à construção civil a elaboração do projeto e a obtenção das aprovações necessárias para a construção dos equipamentos sociais. [...] Assim, o Governo Federal se utiliza de seu poder de indução para alterar as realidades de vários municípios no país. (CORREIA, 2014, p.15).

De acordo com Nascimento (2010, p. 101) uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente; deve contar com a “articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas”.

Segundo Correia (2014, p. 12-15), a busca da intersetorialidade na política de habitação social é perceptível em duas vertentes. Uma delas se refere ao direcionamento de parte dos recursos do Programa para a construção de equipamentos de infraestrutura social, favorecendo o acesso dos estados e municípios aos recursos públicos e adotando ferramentas de indução, por parte do governo federal, para alterar realidades sociais nos planos locais. Outro ponto levantado é a articulação dos saberes da política habitacional com saberes de outras políticas, ao exigir o atendimento dos parâmetros e critérios já utilizados pelos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais, como o Ministério da Educação e da Saúde. Dessa forma é aproveitado o acúmulo de saberes já existentes nesses campos de forma a proporcionar “serviços mais completos para a população beneficiária objetivando cidadania e efetivação de direitos”.

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Os processos que envolvem implementações interssetoriais tornam o trabalho mais complicado uma vez que envolvem valores múltiplos, distintas visões de mundo e rotinas e linguagens especializadas e específicas. O’Toole Jr (2010, p. 237) afirma que as relações interorganizacionais são sistemas complexos e implicam, dentre outros, dilemas de ação coletiva, de cooperação e de coordenação; as relações hierárquicas não são suficientes para garantir ações conjuntas.

No plano da coordenação horizontal, os desafios envolvem a articulação entre diferentes áreas de políticas para a promoção de ações e políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento social em sentido mais amplo. No plano vertical, os desafios decorrem da dimensão federativa desses países, e dos distintos padrões de relação entre governo federal e unidades subnacionais para a implementação de políticas sociais. (BICHR, 2015, p. 37).

Com relação à política de habitação social, Correia (2014, p. 16) afirma que, do ponto de vista da gestão da política, há uma concentração no Ministério das Cidades, com pouca, ou

nenhuma, interação com os demais ministérios que poderiam estar envolvidos. Não há previsão de participação de outros ministérios ou órgãos públicos vinculados às políticas sociais, no acompanhamento do PMCMV, o que poderia contribuir com subsídios de conhecimentos técnicos específicos na implantação dos empreendimentos habitacionais e (re)adequação de seu entorno. “Desse modo, poderia ocorrer de fato uma intersectorialidade com compartilhamento de saberes, recursos e estrutura de gestão. Uma meta importante a ser buscada na política pública”. Segundo a autora, o desenho do Programa, a partir da perspectiva da disponibilização de recursos para a construção de equipamentos sociais e compartilhamento de saberes, se apresenta como um modelo de política que permite a superação da fragmentação das políticas e das ações, capaz de proporcionar serviços que contribuem para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

O beneficiário da política passa a ser entendido como um cidadão que precisa de várias políticas públicas, que, se articuladas podem potencializar saberes e recursos, antes confinados a setores que não se interligavam. No entanto, ainda se faz necessário maior articulação entre os setores envolvidos para aperfeiçoar o programa, bem como a institucionalização de um processo de acompanhamento por parte da sociedade (CORREIA, 2014, p. 16).

De acordo com Barreira, Paula e Gontijo (2010, p. 631) somente por meio da concepção da intersectorialidade, tanto em seu âmbito cognitivo quanto operacional, “é possível superar de fato o problema da moradia e da exclusão social”.

4.2 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Marques (2013, p. 39) o “neoinstitucionalismo produziu importantes impactos na literatura nacional no que diz respeito à análise de políticas, talvez sendo a perspectiva teórica com maior influência recente sobre o debate brasileiro”. Trata-se de uma perspectiva de correntes não unificadas, sendo o neoinstitucionalismo histórico uma delas, entretanto, segundo Hall e Taylor (2003, p. 194), suas correntes trazem como objetivo comum elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As abordagens institucionalistas se diferem de outras perspectivas teóricas, segundo Théret (2003) apud Gomide (2011, p. 28), por demonstrarem a relevância de se considerar as mediações entre estruturas sociais e comportamentos dos atores para a compreensão da ação individual e suas manifestações coletivas, sendo, as instituições, sinônimo dessas mediações.

Conforme Hochman (2013, p. 232) o desafio do neoinstitucionalismo histórico está na busca pela explicação de processos e resultados políticos a partir de variáveis institucionais,

ou, pelas palavras do autor “considerar as instituições como regras do jogo ou limites estruturantes da ação e da interação humana”. Dessa forma, “o processo de produção das políticas públicas dependerá, assim, da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos” (MARQUES, 2013, p. 38). Os estudiosos dessa perspectiva acreditam que as ideias são capazes de mobilizar forças para a ação coletiva, uma vez que detêm caráter relacional e ao mesmo tempo normativo, e, dessa forma, são capazes de modificar as instituições; a “abordagem histórica se interessa pela forma como ideias, interesses e instituições conformam as políticas pública (e como elas evoluem no tempo)” (GOMIDE, 2011, p. 29).

Nesse contexto o adjetivo “histórico” surge da visão de que as instituições são resultantes de lutas políticas e concretos processos temporais, remetendo ao conceito de “dependência de trajetória (*path dependence*)”. As decisões tomadas em determinadas conjunturas “produzem legados que restringem as chances de trajetórias alternativas [...], processo esse que varia em contextos diferentes, potencialmente comparáveis” (HOCHMAN, 2013, p. 232). No mesmo sentido, Hall e Taylor (2003, p. 200-201) afirmam que os defensores dessa perspectiva enfatizam a maneira como as capacidades estatais, as “políticas herdadas” e aquelas adotadas no passado estruturam e condicionam as decisões e as políticas seguintes. Contudo, apesar da centralidade dada às instituições, os teóricos dessa corrente reconhecem que não são estas as únicas a influenciar a vida política, apresentando um mundo complexo permeado por fatores diversos como os desenvolvimentos socioeconômicos, relações entre as instituições, difusão de ideias e crenças (p. 201-202). De acordo com os mesmos autores, no neoinstitucionalismo histórico “as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação” e não apenas fornecem informações relevantes do ponto de vista estratégico, mas também “afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Consoante Hall e Taylor (2003, p. 213) as relações entre instituições e comportamento não contam com definições precisas pela perspectiva do neoinstitucionalismo histórico e “sob esse aspecto, o institucionalismo histórico poderia tirar partido de intercâmbios mais apurados com as outras escolas.” Do neoinstitucionalismo sociológico poderia se tomar a “dimensão cognitiva do impacto das instituições”, a qual explica “as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores” (p. 214). Segundo essa perspectiva as instituições influenciam o comportamento não apenas por meio da especificação de como se deve agir, mas também sobre o que é possível imaginar fazer no contexto vivenciado. De acordo com os autores (p. 210), há uma alta interação das relações

entre as instituições e a ação individual; ao agir conforme uma convenção social, os indivíduos “empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem”, estando essas ações fortemente ligadas à interpretação; “descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (p. 211).

A perspectiva do neoinstitucionalismo histórico se mostra especialmente interessante ao presente estudo por dar base para a investigação de quais processos e características institucionais geram oportunidades ou constrangimentos à articulação entre a implementação do PMCMV-FAR e a provisão dos equipamentos públicos complementares à habitação. Ajuda a refletir, inclusive, sobre quais as ideias e interesses, além das instituições, interferem para a articulação das políticas e de que maneira exercem essas forças em ambientes distintos com conformações de capacidades institucionais técnicas e financeiras diferentes. Tudo isso, levando em consideração o legado histórico e institucional decorrente da trajetória das políticas de provisão de moradia e de infraestrutura social nos municípios estudados para a conformação das realidades atuais.

4.3 INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Já na pioneira publicação de Pressman e Wildavsky (1973) do campo de implementação, as características dos instrumentos de política pública eram apontadas como determinantes para os resultados das políticas, os quais poderiam apresentar falhas decorrentes não apenas da má implementação, mas também da escolha de instrumentos ruins (WINTER, 2010, p. 210)

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21), um instrumento de ação pública (IAP) é um “dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”. Os autores afirmam que essa abordagem tem base em trabalhos de história das técnicas e de sociologia das ciências, as quais “desnaturalizaram os objetos técnicos, mostrando que sua carreira é favorecida muito mais pelas redes sociais que se formam a partir deles do que pelas suas próprias características”.

Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20), a título indicativo, propõem uma possível forma de catalogar minimamente os tipos de instrumentos em: “legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação”. Podem ser considerados

exemplos de instrumentos: leis, medidas provisórias, decretos, portarias, regulação, tributação, orçamento, convênios, concessões, transferências de recursos, empréstimos, indicadores diversos, sistemas de informação, dentre muitos outros.

A literatura que trata sobre instrumentos geralmente os aborda de forma marginal e com uma visão funcionalista “como se fossem desprovidos de significados e resultassem de decisões exclusivamente gerenciais, refletindo uma histórica separação entre técnica e política presente no campo de estudos sobre políticas públicas” (RAMOS, 2013, p. 15). Para Lascoumes e Le Galés a abordagem do IAP permite ultrapassar essa visão funcionalista e permite alcançar dimensões pouco perceptíveis em outras perspectivas, pois, ao conceber a ação pública sob a ótica dos instrumentos que estruturam seus programas, os IAPs não revelam apenas técnicas, mas singularidades históricas da estruturação de relações entre governantes e governados, constituindo-se em uma forma condensada de conhecimento sobre controle social e as formas de exercê-lo (2007, p. 1; 2012, p. 19-21).

Conforme Ollaik e Medeiros (2011, p. 1945), um instrumento é um “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”, e a ação coletiva ou pública assim é considerada por envolver, frequentemente, diversas entidades além das governamentais; segundo os autores, os instrumentos estruturam a ação pública uma vez que determinam “a quem cabe a operação do programa governamental, quais os papéis de cada um e como eles devem se relacionar uns com os outros”. Dessa maneira, os instrumentos configuram uma forma de compreensão das relações entre Estado e sociedade, e essa visão menos funcionalista e, ao mesmo tempo, mais sociopolítica dos instrumentos, embora ainda pouco explorada no Brasil, vem tomando importância no âmbito dos estudos das políticas públicas (RAMOS, 2013, p. 51).

Segundo essa abordagem os instrumentos são instituições “no sentido sociológico do termo”, as quais podem ser consideradas como “um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que governam as interações e os comportamentos” (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012, p. 23); nesse sentido os autores não se referem aos instrumentos de política pública como organizações ou entidades públicas, mas querem evidenciar, em contraponto à literatura que demonstra que as instituições determinam as políticas públicas, que os instrumentos – um tipo particular de instituição – pode ser considerado como o responsável por estruturar e influenciar a política pública. (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007, p. 8).

A abordagem dos IAPs defende ainda que os instrumentos não são elementos neutros, eles produzem efeitos específicos, para além dos esperados, que nem sempre corroboram os objetivos que lhes foram atribuídos, carregam gramáticas e finalidades próprias e podem

representar riscos à ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 1; 2012, p. 19; RAMOS, 2013, p. 17-55). Consoante Ollaik e Medeiros (2011), os instrumentos podem, ainda, interferir na dinâmica do processo de implementação, com diferentes graus de influência, de acordo com as características do mesmo: “a escolha do instrumento para implementação pode produzir um distanciamento substancial dos objetivos originais dos formuladores das políticas em favor dos objetivos dos implementadores” (p. 1950). Essa escolha, conforme abordado por Ramos (2013, p. 55) longe de ser uma escolha exclusivamente técnica, é política, e exerce influência direta sobre a configuração das arenas da política pública, das relações entre os atores que dela participam e de seus modelos cognitivos; “para além dos seus efeitos declarados, os instrumentos promovem a reconfiguração das arenas políticas às quais estão vinculados, reorganizando relações entre os atores, construindo representações e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas”. De acordo com Bressers e O’Toole (1998) apud Ollaik e Medeiros (2011, p. 1946), os instrumentos não são eleitos com base em sua “implementabilidade ou efetividade”; além da própria trajetória, existem influências ideológicas e mimetismos que são determinantes na escolha, e diferentes áreas de “políticas públicas tendem a apresentar preferências por tipos ‘favoritos’ de instrumentos e os utilizam repetidamente, independentemente da sua contribuição para resolução de problemas”.

Na contracorrente das abordagens funcionalistas, olhar as políticas públicas a partir de seus instrumentos permite compreendê-las, para além de seus componentes técnicos, em suas dimensões política e cognitiva. Mas, ainda são poucos os estudos que assumem a centralidade dos instrumentos para a compreensão das políticas públicas, invertendo os caminhos convencionais de pesquisa, em função de uma visão menos tecnocrática dos instrumentos. Dentre estes, a abordagem da instrumentalização das políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012) oferece interessantes recursos analíticos para a pesquisa aqui apresentada, ao enfatizar o papel dos instrumentos na estruturação das políticas públicas, evidenciando as relações de poder e as dinâmicas de (des)politização associadas aos instrumentos. Estudar as políticas públicas a partir de seus instrumentos permite, assim, entender como se dão suas mudanças e quais os padrões cognitivos e de relação entre os diversos atores de uma arena de *policy*. (RAMOS, 2013, p. 54).

A forma como a implementação ocorre por meio da operação combinada de instrumentos diversos – tanto os definidos pelo governo federal na formulação do Programa, como aqueles desenvolvidos localmente por cada município –, é fator determinante para o interesse em seu mapeamento e compreensão nos processos estudados neste trabalho.

No campo de estudo desta dissertação, podemos mencionar diversos instrumentos utilizados no âmbito federal como, por exemplo, as leis e portarias que dão as diretrizes do Programa, a metodologia da FJP de cálculo do déficit habitacional como indicador de destinação de recursos de acordo com os dados apurados, o orçamento disponibilizado anualmente, o RDD, o GAE e os recursos disponibilizados pelo FAR para a construção de

equipamentos públicos. Também coube o mapeamento dos instrumentos municipais específicos desenvolvidos para a implementação do PMCMV e possível articulação com a provisão de infraestrutura social, bem como a busca pela identificação e análise das formas de escolha desses instrumentos e das implicações decorrentes de seus usos, que, como é sabido, vão além de seus objetivos declarados ou intencionados. Houve, ainda, o interesse em compreender, por meio dos instrumentos, as particularidades históricas que estruturam as relações entre os atores, as mudanças ocorridas ao longo do tempo e a configuração das arenas específicas da política de habitação social e da provisão de infraestrutura.

5 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS E DESCRIÇÃO DO FENÔMENO ESTUDADO EMPIRICAMENTE

Esse capítulo apresenta uma caracterização geral dos municípios estudados, com ênfase à política de habitação. Além do breve histórico de cada município, são apresentadas as constatações obtidas durante a realização da pesquisa sobre os modos de implementação do PMCMV, à luz das categorias analíticas apresentadas anteriormente.

5.1 MUNICÍPIO DE GUARULHOS

O município de Guarulhos foi fundado em 08 de dezembro de 1560 originalmente como um povoado denominado Nossa Senhora da Conceição dos Guarus, pelo padre jesuíta Manuel de Paiva (GUARULHOS, [20--]). O objetivo da criação do povoado, habitado na época pelos índios Guarus, foi o de defender o povoado de São Paulo de Piratininga contra um possível ataque da Confederação dos Tamoios (GUARULHOSWEB, 2014).

As primeiras minas de ouro da região foram descobertas em poucos após sua fundação, em 1590. Nas décadas seguintes, além da mineração, atividades como agricultura e criação de gado e cavalos também se fizeram presentes. Após o ciclo da exploração do ouro, que durou cerca de 200 anos, surgiu o ciclo do tijolo com a criação de centenas de olarias no povoado o que fez com que o mesmo se destacasse no processo de crescimento da Capital, especialmente após a construção da estrada de ferro em 1915 que facilitou o escoamento da produção. (GUARULHOS, [20--]; GUARULHOSWEB, 2014).

De acordo com a Prefeitura [20--], o povoado foi levado à província em 1880 e recebeu a denominação de cidade com o nome atual, Guarulhos, apenas no ano de 1906. O início do século XX foi marcado pela chegada da energia elétrica e rede telefônica, bem como foi o princípio da instalação de indústrias, atividades comerciais e transporte de passageiros no município.

No ano de 1945 recebeu a Base Aérea de São Paulo, anteriormente localizada no Campo de Marte em São Paulo. Na década de 50 passaram a funcionar as rodovias Presidente Dutra e Fernão Dias, interligando o município à capital do estado e ao Rio de Janeiro. Outro marco para o desenvolvimento da região foi a inauguração, em 1985, do Aeroporto Internacional de São Paulo no bairro de Cumbica. Por sua localização privilegiada, atraiu inúmeras indústrias, instaladas ao longo de suas rodovias e, com isso, foi objeto de grande imigração. O grande crescimento populacional, reflexo do processo de urbanização observado

em todo o país, incentivou o desenvolvimento de loteamentos irregulares e em localidades com insuficientes serviços públicos e infraestrutura urbana e social. (GUARULHOS, [20--]).

De acordo com a Prefeitura de Guarulhos [20--], “entre 2000 e 2006 a população de Guarulhos teve o triplo do crescimento registrado pelo estado de São Paulo”.

Segundo o IBGE [201-], no Censo de 2010 foram registrados o total de 1.221.979 pessoas residentes no município de Guarulhos, colocando-o na segunda posição em nível populacional no estado de São Paulo, estando atrás apenas da capital do estado. Ocupa, ainda, a 13ª posição entre os municípios brasileiros.

Em 2015 apresentava PIB total de R\$ 52 milhões (quarta posição no estado) e PIB per capita de R\$ 39.402,08 (104ª posição no estado). Seu IDHM é de 0,763 (145ª posição no estado) e o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,2 SM.

O déficit habitacional urbano do município de Guarulhos, em 2010, conforme FJP (2013b), era de 50.897 domicílios. O total de 31.574 domicílios, ou seja, 62% deste, estava concentrado na população com rendimento de até 3 SM. O gráfico 4 apresenta a distribuição das categorias do déficit habitacional urbano da população do município com rendimento de até 3 SM:

Gráfico 4 – Déficit Habitacional Urbano em Guarulhos para domicílios com rendimento até 3 SM*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de Fundação João Pinheiro (2013b).

Durante o período estudado e a vigência de contratações das fases 1 e 2 do PMCMV, de 2009 a 2016, o município de Guarulhos esteve sob a gestão do prefeito Sebastião Almeida do PT. As duas gestões anteriores – de 2001 a 2008 – também foram comandadas pelo mesmo

partido. De acordo com o IBGE [201-], em 2015 a Prefeitura Municipal de Guarulhos contava com o total de 23.663 funcionários ativos na administração direta.

O município conta com uma Secretaria de Habitação, criada no ano de 2003, que segundo o portal da prefeitura “visa estabelecer programas destinados a facilitar o acesso da população de baixa renda à habitação, bem como promover a melhoria da moradia e das condições de habitabilidade como elemento essencial no atendimento do princípio da função social da cidade”. (GUARULHOS [201-]).

Guarulhos possui Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação, ambos instituídos pela Lei nº 4.704 de 29 de junho de 1995, a qual também foi responsável pela criação da Política Municipal de Habitação. O Conselho Municipal de Habitação foi instituído “como órgão gerenciador da Política Municipal de Habitação, de caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação da Política Municipal de Habitação” (GUARULHOS, 1995). Atualmente é composto por um grupo de diferentes atores, como representantes de diversas Secretarias Municipais, de Conselhos Regionais tais como o de Corretores de Imóveis e o de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de Associações da sociedade civil e de luta por moradia.

O PLHIS do município de Guarulhos foi aprovado em agosto de 2011 e foi desenvolvido pela Secretaria de Habitação do município, com a participação de técnicos, representantes da sociedade civil e integrantes Gestor de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação. “O plano foi executado em três etapas – metodologia, diagnóstico e definição de metas e objetivos – com a realização de atividades de capacitação, oficinas de discussão, seminários e trabalho de campo” (GUARULHOS, [201-]). Foi apresentado, em 2013, o primeiro relatório de avaliação do referido Plano.

O município de Guarulhos contou com uma série de Programas e Convênios Habitacionais implementados no município com recursos das três esferas públicas: federal, estadual e municipal. Dentre os dois primeiros, destacam-se: no nível federal o PAR, com a construção de 4.638 UHs, e no nível estadual a Caixa Estadual de Casas para o Povo – CECAP, com a produção de 4.680 UHs. (GUARULHOS, 2011b).

Os quadros 8 e 9, extraídos do PLHIS do município, sintetizam os Programas e Convênios nacionais e estaduais com os quais Guarulhos foi beneficiada até o ano de 2011:

Quadro 8 – Síntese dos convênios federais realizados no município de Guarulhos

Programa	Modalidade	N° Unidades	Recursos do Governo Federal (R\$)	Contrapartida Municipal (R\$)	Total do Investimento (R\$)
Banco Nacional de Habitação – BNH	s/i ⁽¹⁾	300	s/i	s/i	s/i
Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP	s/i	2.128	s/i	s/i	s/i
Programa de Arrendamento Residencial – PAR	s/i	4.638	s/i	s/i	s/i
Morar Melhor	s/i	248	s/i	s/i	s/i
PAT PROSANEAR	Planos de Desenvolvimento Local Integrado e Projetos de Saneamento Integrado	-	811.220,00	1.335.209,32	2.146.429,32
	Urbanização Integrada	157	10.000.000,00	2.500.000,00	12.500.000,00
Habitar Brasil BID	Subprograma de Desenvolvimento Institucional	-	750.000,00	29.000,00	779.000,00
	Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS	-	11.464.868,00	4.100.521,56	15.565.389,56
Habitação de Interesse Social	Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda	-	975.000,00	243.750,00	1.218.750,00
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	-	334.000,00	66.800,00	400.800,00
Total		7.471	24.335.088,00	8.275.280,88	32.610.368,88

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

Fonte: Guarulhos (2011b, p. 157).

Quadro 9 – Síntese dos programas estaduais realizados no município de Guarulhos

Programa/Convênio	Modalidade	N° Unidades	Recursos do Governo Estadual (R\$)
Caixa Econômica Estadual	s/i ⁽¹⁾	4.680	s/i
SH1	s/i	902	s/i
SH3	s/i	688	s/i
SH4	Empreitada Global	448	8.215.318,67
Parceria com Associações e Cooperativas	Mutirão	440	5.341.399,16
Parceria com Associações (realizados parcialmente)	Mutirão	120	1.336.054,09
	Mutirão Associativo	1180 ⁽²⁾	4.305.581,79
Atuação em Favelas e Áreas de Risco	Empreitada Integral	850	24.835.499,23
Núcleo Habitacional por Empreitada	Empreitada Integral	417	15.489.312,88
Parceria com os Municípios	Empreitada Integral	371	14.567.332,38
Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários	Empreitada Global	80	2.531.461,87
Programa Habitacional de Integração do Servidor Público – PHAI	Empreitada Global	224	10.339.259,30
Total UHs já realizadas		10.400	86.961.219,37

Nota: ⁽¹⁾ Sem informação.

⁽²⁾ Total de unidades previstas (não corresponde ao total de unidades produzidas).

Fonte: Guarulhos (2011b, p. 169).

No âmbito municipal, conforme o PLHIS, a população também pôde contar com algumas iniciativas realizadas com recursos próprios da prefeitura, que a partir de 2003, estão organizadas de acordo com os departamentos da Secretaria de Habitação: Departamento de Desenvolvimento Habitacional, Departamento de Assuntos Fundiários e Departamento de Ação Comunitária.

Algumas ações são previstas mediante demanda específica ou emergencial, outras motivadas pelo planejamento interno dos departamentos. Porém, em sua maioria das ações ocorrem conforme seja possível viabilizar recursos juntos os órgãos promotores (governos federal ou estadual). [...] A partir de 2003, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação, a Prefeitura Municipal de Guarulhos intensificou suas ações no setor habitacional, através da produção de novas unidades para atendimento da população de baixa renda, urbanização integrada e regularização fundiária de assentamentos precários. Para implementar estas ações, a PMG buscou parcerias e firmou convênios para alavancar recursos em outras esferas de governo, principalmente junto ao Governo Federal, conforme supra apresentado. (GUARULHOS, 2011b, p. 170).

O primeiro Plano Diretor do município foi aprovado em 1971 e foi construído com base em um Plano Urbano de 1969. O Plano Diretor vigente foi instituído pela Lei nº 6.055, de 30 de dezembro de 2004, e segundo a Prefeitura de Guarulhos [2017 ou 2018], foi construído com base nos preceitos do Estatuto das Cidades, “e teve como principal avanço, a participação popular na sua elaboração e ao longo de sua vigência, a elaboração de diversos Planos Setoriais e o amadurecimento do Sistema de Gestão do Planejamento”.

Atualmente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do município está em fase de revisão. Para a discussão sobre o novo Plano com a sociedade civil, movimentos sociais, empresários e entidades de classe, a Prefeitura tem realizado encontros, debates, reuniões temáticas e audiências públicas iniciados em janeiro de 2018. (GUARULHOS, [2017 ou 2018]).

Em referência à isenção de impostos para habitação popular, o município já contava com a Lei nº 6.028, de 24 de junho de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 26.368 de 13 de maio de 2009, que estabelecia a isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), taxas municipais e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para programas habitacionais desenvolvidos para atender famílias com renda de até 10 SM. Em 2013, o Poder Executivo Municipal sancionou a Lei nº 7.150, de 17 julho de 2013, específica sobre isenções tributárias para moradias integrantes da faixa 1 do PMCMV, incluindo a isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pelo período de cinco anos a partir da assinatura do contrato firmado entre o beneficiário do Programa e o agente financeiro.

Com relação ao cadastramento da demanda para o PMCMV em Guarulhos, consoante o último RDD apresentado à CAIXA pelo município, datado de 16 de junho de 2014

(CAIXA, [201-m]), havia o total de 140.000 munícipes inscritos no PMCMV. Segundo entrevistas realizadas com membros da Secretaria de Habitação (E9-SHG; E10-SHG) e o com integrante do Conselho Municipal de Habitação (E14-CHG) o número atual supera 150.000 inscritos.

A seleção e hierarquização da demanda para os empreendimentos do PMCMV contratados em Guarulhos foram realizadas levando em consideração, além dos critérios nacionais estabelecidos pelo Ministério das Cidades, os seguintes critérios instituídos pelo Conselho Municipal de Habitação por meio da Resolução nº 01/2010-CMH de 30 de julho de 2010:

Os critérios locais, por ordem de prioridade, observada a sequência dos critérios nacionais são: a) mulheres em situação de violência doméstica e abrigo; b) famílias residentes em áreas de proteção e/ ou preservação ambiental; c) população de rua e egressos do sistema prisional. (GUARULHOS, 2010).

Conforme dados obtidos junto à CAIXA (2018a), foram contratadas em Guarulhos, nas duas primeiras fases do PMCMV-FAR, um total de 9.368 UHs distribuídas em 16 empreendimentos; destes, 1.036 UHs estão pendentes de entrega, embora em fase final de obra (mais de 99% da obra concluída). Do total de unidades contratadas, 87% estão localizadas em empreendimentos de grande porte, ou seja, estão em empreendimentos que contam com mais de 500 UHs individualmente ou em conjunto com outros empreendimentos contíguos. O total de recursos do FAR alocado no município nos empreendimentos do PMCMV foi de R\$ 637,5 milhões, tendo sido aplicado o total de R\$ 561 milhões em empreendimentos de grande porte. (CAIXA, 2018a). Além dos recursos do FAR, alguns dos empreendimentos contaram com aporte do FPHIS por meio do programa Casa Paulista do Governo do Estado de São Paulo, o qual disponibiliza o valor de R\$ 20 mil por UH contratada para complementar os recursos direcionados pelo PMCMV-FAR e contribuir para a redução do déficit habitacional do estado.

De acordo com o número de UHs construídas, se comparado aos 741 municípios brasileiros que utilizaram recursos do FAR para a construção de empreendimentos no PMCMV, Guarulhos ocupa a 12ª posição. No estado de São Paulo, ocupa a 2ª posição entre 111 municípios com empreendimentos do PMCMV-FAR, estando atrás apenas do município de Campinas que entregou 616 UHs a mais do que Guarulhos. Se a base de comparação for o valor de recursos do FAR utilizados para a construção de UHs no âmbito do Programa, o município ocupa a 11ª posição nacional e a 2ª posição estadual. CAIXA (2018a).

Do total de empreendimentos, três foram construídos em terrenos da Prefeitura doados ao FAR por meio de Legislação específica (GUARULHOS, 2017). Em conjunto totalizaram 1.500 UHs, ou 16,01% do total de UHs contratadas pelo município. Para esses casos, a

Prefeitura publicou editais de chamamento público para seleção das construtoras priorizando os seguintes critérios: melhor aproveitamento do terreno, maior área útil da UH, menor prazo de entrega e soluções de sustentabilidade apresentadas. (CAIXA, [201-1]). Os demais empreendimentos foram construídos em terrenos de terceiros adquiridos pelo FAR.

De acordo com a Prefeitura de Guarulhos (2017), havia, em abril de 2017, quatro empreendimentos previstos para construção em terrenos do município, já doados ao FAR, em processo de seleção das construtoras por meio de chamamentos públicos. O número total de UHs previstas para esses empreendimentos é de 850.

Nos RDDs apresentados pelo município à CAIXA ([201-a] – [201-o]) constam o total de 20 equipamentos citados como necessários ao atendimento da demanda dos novos empreendimentos, cujas construções constaram nas matrizes de responsabilidades apresentadas e nos termos de compromisso assumidos pelo município, distribuídos nas áreas demonstradas no gráfico 5:

Gráfico 5 – Equipamentos públicos a serem construídos no município de Guarulhos*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA ([201-a] – [201-o]).

O custo total previsto para a construção desses equipamentos foi de R\$ 46.122.420,70, considerando tanto recursos do tesouro municipal como recursos federais e de convênios. Não foram apontados custos para o total de oito equipamentos públicos a serem construídos. (CAIXA, [201-a] – [201-o]).

O município de Guarulhos não solicitou recursos do FAR para a construção dos equipamentos complementares à habitação apontados como necessários para o atendimento da demanda dos empreendimentos. (CAIXA, 2018b; E1-CXc; E10-SHG).

5.2 MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA

O município de Itaquaquecetuba foi fundado em 08 de setembro de 1560 originalmente como uma aldeia denominada Vila Nossa Senhora da D'Ajuda, estabelecida às margens do rio Tietê com o objetivo de catequizar os índios da região e auxiliar na defesa do povoado de São Paulo de Piratininga. (NOSSO SÃO PAULO, [201-]; IBGE, [201-]).

Segundo o Portal Nosso São Paulo ([201-]), sua população apenas começou a crescer em 1624, quando, em reconhecimento ao trabalho desenvolvido na formação da aldeia de São Miguel, foi concedida ao Padre João Álvares uma sesmária localizada ao lado da aldeia. Nesta propriedade o Padre João Álvares construiu uma capela em homenagem à Nossa Senhora D'Ajuda, o que foi o marco inicial da povoação da região que passou a ser chamada de Nossa Senhora da Conceição de Itaquaquecetuba. Elevado à distrito em 1838, recebeu a denominação de município com o nome atual, Itaquaquecetuba, apenas no ano de 1953, quando também foi desmembrado do município de Mogi das Cruzes ao qual era subordinado.

De acordo com o IBGE [201-], “o topônimo indígena Itaquaquecetuba, que significa ‘abundância de taquaras que cortam’, deve-se à existência, na época da fundação da aldeia, de imenso taquaral, margeando os rios Tietê e Tipóia”.

A agricultura de subsistência deixou de ser a principal atividade de Itaquaquecetuba especialmente a partir da instalação de uma estação da Estrada de Ferro Central do Brasil, em 1925, quando foi iniciada a exploração vegetal para produção de carvão. Na mesma época, devido ao crescimento populacional, várias olarias, com importante significado econômico, foram criadas na região. (IBGE [201-]).

Segundo o IBGE [201-], no Censo de 2010 foram registrados o total de 321.770 pessoas residentes no município de Itaquaquecetuba, colocando-o na 20ª posição em nível populacional no estado de São Paulo, de um total de 645 municípios. No Brasil, ocupa a 73ª posição em nível populacional.

Em 2015 apresentava PIB total de R\$ 6,5 milhões (49ª posição no estado) e PIB per capita de R\$ 18.357,75 (411ª posição no estado). Seu IDHM é de 0,714 (509ª posição no estado) e o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,5 SM.

O déficit habitacional urbano do município de Itaquaquecetuba, em 2010, conforme Fundação João Pinheiro (2013b), era de 10.603 domicílios. O total de 6.499 domicílios, ou seja, 61% deste, estava concentrado na população com rendimento de até 3 SM. O gráfico 6 apresenta a distribuição das categorias do déficit habitacional urbano da população do município com rendimento de até 3 SM:

Gráfico 6 – Déficit Habitacional Urbano em Itaquaquecetuba para domicílios com rendimento até 3 SM*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de Fundação João Pinheiro (2013b).

Durante o período estudado e vigência de contratações das fases 1 e 2 do PMCMV, de 2009 a 2016, o município de Itaquaquecetuba esteve sob a gestão de dois prefeitos integrantes de partidos distintos: de 2009 a 2012 Armando Tavares Filho do Partido da República (PR) e de 2013 a 2016 Mamoru Nakashima, filiado ao PSDB desde 2015, anteriormente vinculado ao Partido Trabalhista Nacional (PTN - atual Podemos). A gestão anterior – de 2005 a 2008 – também foi comandada por Armando Tavares Filho.

De acordo com o IBGE [201-], em 2015 a Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba contava com o total de 7.043 funcionários ativos na administração direta.

A Secretaria de Habitação do município foi criada pela Lei nº 1.631, de 08 de janeiro de 1997. Foi incorporada pela Secretaria Municipal de Obras pela Lei complementar nº 213, de 09 de maio de 2013, e desvinculada desta pela Lei complementar nº 236, de 28 de março de 2014. O portal da prefeitura indica as competências da Secretaria Municipal de Habitação:

É da competência da Secretaria Municipal de Habitação promover processos democráticos na formulação na implementação dos recursos da política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades da sociedade organizada; buscar articulação com os Governos Federal e Estadual para a implementação de planos habitacionais e de interesse social. (ITAQUAQUECETUBA, [201-]).

Itaquaquecetuba possui Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação, ambos instituídos pela Lei nº 2.579, de 11 de fevereiro de 2008, a qual também foi responsável pela criação do Programa Habitacional ‘Moradia Legal’. O Conselho Municipal de Habitação foi instituído “como órgão gerenciador da Política Municipal de Habitação, de

caráter consultivo e fiscalizador, garantindo-se a participação da comunidade na elaboração e implementação da Política Municipal de Habitação (ITAQUAQUECETUBA, 2008).

Atualmente é composto por um grupo de diferentes atores representantes de diversas Secretarias Municipais e também da Sociedade Civil, tais como universidades, construtoras, movimentos de luta por moradia, OAB, Cartório do Registro de Imóveis, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Itaquaquecetuba. (ITAQUAQUECETUBA, 2017).

De acordo com entrevista realizada com representante da Secretaria de Habitação (E15-SH1a), com exceção aos dois empreendimentos contratados no âmbito do PMCV-FAR, não foram observadas políticas públicas de habitação social, com exceção a algumas ações de regularização fundiária que estão presentes na cidade, embora não ocupem uma posição de destaque na agenda pública municipal: “nunca teve política pública habitacional no município, [...] o município nunca esteve voltado pra esse atendimento de produção de moradia, sempre para regularização fundiária, ainda assim nunca avançou muito no município” (E15-SH1a). Exceção também que pode ser aplicada à existência de alguns empreendimentos do PMCMV – Entidades, promovidos por movimentos de moradia presentes em Itaquaquecetuba: “a entidades sim, nós temos o MCMV entidades no município de Itaquá, e o que que acontece, ele, nós temos entidades fortes, movimentos fortes de moradia aqui” (E15-SH1a). Não foram obtidos dados sobre o número de empreendimentos e quantidade de UHs construídas nessa modalidade.

O PLHIS de Itaquaquecetuba, embora tenha sido objeto de apresentação em evento na Câmara Municipal em dezembro de 2014 (PORTAL DO TIETÊ, 2014), segundo representante da Secretaria de Habitação (E15-SH1c) não está vigente até o momento. Não foi possível obter informações do motivo pelo qual o mesmo não foi publicado uma vez que foi concluído há mais de três anos e não foi permitido o acesso ao seu conteúdo.

O primeiro Plano Diretor do município foi aprovado em 1991 (ITAQUAQUECETUBA, 1991) e atualizado pela Lei Complementar nº 131, de 01 de novembro de 2006.

O Plano Diretor Estratégico do Município de Itaquaquecetuba, parte integrante do processo de planejamento municipal, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [e] tem por finalidade fixar diretrizes visando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de forma a assegurar a função social da propriedade e o bem-estar de seus habitantes. (ITAQUAQUECETUBA, 2006).

A atualização mencionada estabelecia diretrizes para o período de 2006 a 2015 conforme seu artigo 1º, contudo, não foi localizado novo plano ou obtidas informações acerca do desenvolvimento de um documento substitutivo.

O município conta com a Lei Complementar nº 258, de 11 de maio de 2015, sancionada para instituir incentivo tributário e fiscal para os empreendimentos enquadrados na faixa 1 do PMCMV. A isenção concedida abrange o ISSQN, IPTU, ITBI e taxas de expediente e emolumentos.

Com relação ao cadastramento da demanda para o PMCMV em Itaquaquecetuba, consoante o último RDD apresentado à CAIXA pelo município, datado de 09 de abril de 2014, havia “cerca de 17.000 famílias interessadas em obter moradias, cadastradas até 2012” (CAIXA, [201-i]). Segundo funcionário da Secretaria de Habitação (E17-SHI), atualmente há cerca de 14.000 munícipes cadastrados.

Para a seleção e hierarquização da demanda para os empreendimentos do PMCMV, o município de Itaquaquecetuba optou pela dispensa do estabelecimento de critérios próprios municipais, utilizando apenas os critérios nacionais estabelecidos pela Portaria nº 412, de 06 de agosto de 2015 do Ministério das Cidades. (ITAQUAQUECETUBA, 2016).

Conforme dados obtidos junto à CAIXA (2018a), foram contratadas, em Itaquaquecetuba, o total de 1.452 UHs distribuídas em dois empreendimentos de grande porte: um deles contendo 612 UHs e o outro 840 UHs. Ambos foram contratados na fase 2 do Programa e entregues no ano de 2017.

De acordo com a CAIXA (2018b), o total de recursos do FAR alocado no município nos empreendimentos do PMCMV foi de R\$ 106 milhões. Além dos recursos do FAR, os dois empreendimentos construídos no município contaram com aporte do FPHIS por meio do programa Casa Paulista do Governo do Estado de São Paulo, o qual disponibiliza o valor de R\$ 20 mil por UH contratada para complementar os recursos direcionados pelo PMCMV-FAR e contribuir para a redução do déficit habitacional do estado (CAIXA, [201-i]; E15-SH1b).

De acordo com o número de UHs construídas, se comparado aos 741 municípios brasileiros que utilizaram recursos do FAR para a construção de empreendimentos no PMCMV, Itaquaquecetuba ocupa a 195ª posição; no estado de São Paulo, ocupa a 31ª posição entre 111 municípios com empreendimentos do PMCMV-FAR. Se a base de comparação for o valor de recursos do FAR utilizados para a construção de UHs no âmbito do programa, Itaquaquecetuba ocupa a 147ª posição nacional e a 30ª posição estadual. CAIXA (2018a).

Os dois empreendimentos do PMCMV-FAR foram construídos em terrenos de terceiros captados pela construtora (E16-SHI; E15-SH1a; CAIXA, [201-c]; [201-i]). De acordo com entrevista com representante da Secretaria de Habitação, a construtora teve a iniciativa de desenvolver os projetos e os propor à Prefeitura e à CAIXA:

O que que acontece, na verdade foi a construtora, a Enplan, que acho que veio fazer uma viabilidade e encontrou um terreno desse proprietário que é o senhor Miqueli Lebani, tanto que o empreendimento chama Lebani por causa do nome. E aí como é que acontece, na verdade, eles só pediram lá atrás uma certidão de diretriz pro município, mas assim [...] [não foi iniciativa do município] foi da construtora, propriedade privada. Aí eles conseguiram lá, acho que uma carta de intenção com o proprietário [...] [daí eles daí eles entraram com o projeto, apresentaram pra prefeitura, a prefeitura aprovou e foi pra Caixa Econômica]. (E16-SHI).

Quando questionado sobre a existência de empreendimentos do PMCMV em andamento ou previstos, o representante da Secretaria de Habitação (E16-SHI) afirma que não há previsão de construção de novos empreendimentos: “na verdade o prefeito não tá querendo, ele tá querendo priorizar como [E15-SH1a] falou, regularização fundiária [...] regularizar é mais importante do que produzir”.

Nos RDDs apresentados pelo município à CAIXA ([201-c]; [201-i]), constam o total de 11 equipamentos citados como necessários ao atendimento da demanda dos novos empreendimentos, cujas construções constaram nas matrizes de responsabilidades apresentadas e nos termos de compromisso assumidos pelo município, distribuídos nas áreas demonstradas no gráfico 7:

Gráfico 7 – Equipamentos públicos a serem construídos no município de Itaquaquecetuba*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA ([201-c]; [201-i]).

O custo total previsto para a construção desses equipamentos não foi apontado nos documentos apresentados à CAIXA (RDDs, Matrizes de Responsabilidade e Termos de

Compromisso). Foram apontadas apenas as fontes dos recursos a serem utilizados, sendo em sua totalidade recursos federais, sejam eles provenientes do Ministério da Saúde (total dos equipamentos da área da saúde), do Ministério da Educação por meio do Proinfância (três equipamentos de educação) e do FAR (dois equipamentos de educação e dois equipamentos de esporte e lazer). (CAIXA, [201-c]; [201-i]).

Apesar de terem sido apontados nos documentos apresentados à CAIXA o total de quatro equipamentos a serem construídos com recursos do FAR, de acordo com funcionário da Prefeitura de Itaquaquecetuba (E15-SH1b), o que foi confirmado por empregado da Estatal (E1-CXc ; E1-CXd), houve solicitação formal do município para a utilização de recursos na construção de apenas um dos equipamentos de educação – uma creche – apontados como necessários. Para tanto, foi investido o valor de R\$ 2,1 milhões de recursos do FAR (CAIXA, 218b).

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na presente seção, procura-se refletir sobre as questões de pesquisa que nortearam esse trabalho à luz das categorias analíticas determinadas e do material empírico coletado e analisado. Iniciaremos com a exploração das questões secundárias, em busca de fundamentos que permitam elucidar, por fim, o principal problema de pesquisa proposto:

- a) como a implementação é influenciada (ou não) pelo legado de políticas locais prévias e pela centralidade da agenda de habitação?

Um dos itens considerados relevantes para resposta a essa questão é a centralidade da habitação social na plataforma do governo municipal vigente durante o estudo.

Nesse aspecto, no tocante ao município de Guarulhos, observou-se o empenho da administração pública em busca da maximização do uso dos recursos disponíveis para a provisão de moradia às classes menos favorecidas do município. Reflexo desses esforços é o resultado expressivo em número de UHs do PMCMV-FAR entregues pelo município em comparação com outras cidades do estado e até mesmo do país. De acordo com a CAIXA (2018a), até o mês de abril de 2018, Guarulhos entregou o total de 8.332 UHs construídas pelo PMCMV-FAR, ocupando o segundo lugar no estado de São Paulo em número de UHs entregues; está atrás apenas do município de Campinas que entregou o total de 8.948 UHs. Ao considerar o Brasil, o município de Guarulhos ocupa a 12^a posição dentre 741 municípios que fizeram contratações na mesma modalidade do Programa.

De acordo com entrevistas realizadas (E8-SHG; E10-SHG), a habitação social fazia parte da plataforma de governo da prefeitura, inclusive nos anos que antecederam as contratações do PMCMV, demonstrando uma continuidade de interesses e projetos das duas administrações, quatro gestões, do mesmo partido. Estas ideias e interesses também estavam em consonância com as propostas do governo federal, comandado, na época, pelo mesmo partido, o PT. Segundo E10-SHG, na gestão do prefeito anterior, Elói Pietá – 2001 a 2008 – a Secretaria de Habitação, juntamente com demais departamentos da prefeitura, teriam sido objeto de reorganização administrativa a fim de se preparar para o desenvolvimento de projetos na mais diversas áreas, inclusive habitacionais, o que teria contribuído muito para o elevado número de contratações em outro Programa do governo federal, o PAC.

Não sei se você se recorda, mas o Elói [Pietá] que era o prefeito, ele que criou a secretaria de habitação e a estruturou na perspectiva daquela época que tinha o PAC, o programa de aceleração do crescimento, então você tinha o departamento de

assistência social, um departamento de desenvolvimento de projetos, que era pro PAC, e outro departamento de regularização fundiária.[...] Uma das coisas que nós em Guarulhos tivemos muito recurso do governo federal em geral, não é porque a prefeitura era do PT e o governo federal era PT, era porque a gente tinha projetos, e os ministérios não querem saber de conversa, eles queriam projetos, então na disputa com outros municípios, por exemplo, na minha secretaria eu tinha um departamento de desenvolvimento de projeto habitacional. Então quando a gente ia lá, a gente ia com projetos, e as outras cidades iam lá com pedidos. [...] Então, nós conseguíamos muito recurso em todas as áreas justamente por isso, foi uma grande missão que Guarulhos aprendeu no governo, no primeiro mandato do Eloy, que sem projetos você ia passear em Brasília, porque você não conseguia nada; aí no outro mandato do Eloy foram feitos muitos e muitos projetos e encaminhados, aí é uma outra conversa, porque eles querem projetos. (E10-SHG).

Dessa estrutura também foi beneficiado o PMCMV, em especial do Departamento de Ação Comunitária, o qual era responsável pelo cadastro e seleção da demanda para o PMCMV.

Outro ponto de destaque apontado por E10-SHG é que, devido à relevância que a habitação social possuía na agenda do município, o prefeito Sebastião Almeida teria determinado a execução de importantes ações que teriam resultado na contratação do grande número de UHs no âmbito do PMCMV-FAR no município:

O Sebastião Almeida, ele colocou como prioridade essa questão habitacional, e a partir disso nós desenvolvemos alguns estudos para ver o que a gente poderia fazer na cidade pra facilitar a contratação desses empreendimentos, então nós alteramos uma lei, onde nós reduzimos o número de vagas [de garagem], porque no nosso entender é mais importante garantir moradia do que garagem, então os empreendimentos do MCMV faixa 1, eles poderiam ter só um terço de vagas, tipo bolsão, levando em conta que as pessoas são de baixíssima renda, então óbvio que a grande maioria não tem carro, ou quando existia algum veículo eles tinham motos, coisa dessa natureza, esse foi um ponto. Segundo ponto é que nós fizemos a redução também de custos, isto é, toda empresa que entrasse com o projeto de fazer faixa 1 não pagaria nenhuma custa, porque todo projeto você tem que pagar pela metragem do projeto, então nós também reduzimos esse valor. Então nós fizemos a redução também desses custos e também um dos custos grandes pras empresas é a aprovação do projeto, às vezes o projeto fica tramitando dentro da prefeitura por um ano, até ser aprovado, aí o prefeito determinou que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, que é a secretaria que analisa os projetos, pra reduzir esse tempo. Não vou te dizer que reduziu pra 30 dias a 40 dias, mas a gente conseguiu reduzir por um prazo significativo [...]a gente tinha interesse em ter o maior número possível de unidade aqui na cidade, face ao grande problema que nós temos de famílias que moram em área de risco, beira de córrego, e que assim, o ministério público entra com o processo assim, e dá 90 dias pra você resolver o problema, não tem condições de em 90 dias você resolver o problema habitacional. Então esses fatores que acabaram ajudando que as empresas viessem pra cidade de Guarulhos fazer o PMCMV e, obviamente, também o custo do metro quadrado do terreno aqui em Guarulhos nem se compara com o valor do metro quadrado na capital de São Paulo. (E10-SHG).

Mais um item relevante a ser acrescentado é que, em Guarulhos, a implementação do PMCMV era responsabilidade do gabinete do secretário de habitação (E7-SHG; E8-SHG; E9-SHG; E10-SHG). Não havendo uma equipe/diretoria responsável por tal Programa, o mesmo era tratado de perto pelo então secretário Orlando Fantazzini, o qual possui um histórico de

militância na área de direitos humanos, especialmente ligados à questão de moradia. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas [2013?] Orlando Fantazzini participou da fundação do Centro de Direitos Humanos de Guarulhos em 1983 e do Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo Canarim em 1987.

O município de Guarulhos demonstrou também, em seu PLHIS, diversas iniciativas implementadas na cidade por meio de Programas e Convênios com os governos federal e estadual, além de iniciativas municipais para o combate ao déficit habitacional, com destaque no nível Federal para o PAR, com a construção de 4.638 UHs, e no nível Estadual para a CECAP, com a produção de 4.680 UHs (GUARULHOS, 2011b).

Já com relação ao município de Itaquaquecetuba, pode ser percebida uma situação, em muitos aspectos, oposta à verificada no município de Guarulhos. As entrevistas realizadas (E15-SHIIa; E16-SHI) indicaram que o tema “habitação” não é um tema de interesse da atual gestão – no poder desde 2013 – especialmente no que tange à construção de novas UHs. Conforme E15-SHIIa, “nunca teve política pública habitacional no município, [...] o município nunca esteve voltado pra esse atendimento de produção de moradia, sempre para regularização fundiária, ainda assim nunca avançou muito no município”. Quando questionado sobre a existência de empreendimentos do PMCMV-FAR em andamento ou previstos, o representante da Secretaria de Habitação (E16-SHI) afirma que não há previsão de construção de novos empreendimentos: “na verdade o prefeito não tá querendo, ele tá querendo priorizar como [E15-SHIIa] falou, regularização fundiária [...]; regularizar é mais importante do que produzir”.

De acordo com E15-SHIIa e E16-SHI, com exceção dos dois empreendimentos construídos no município no âmbito do PMCMV-FAR e a alguns empreendimentos contratados no âmbito do PMCV-Entidades – não foi informada a quantidade –, a atuação da prefeitura na área habitacional fica restrita a algumas poucas ações de regularização fundiária. Ainda de acordo com representante da Secretaria de Habitação (E15-SHIIa; E16-SHI), a modalidade Entidades do PMCMV não é de interesse do município por costumar trazer mais preocupações do que benefícios, uma vez que na maior parte das vezes, as entidades selecionam beneficiários que vivem em outras cidades e a Prefeitura, além de não atacar o problema de falta de moradia de seus munícipes, acaba por ter o ônus de suprir essa nova população, oriunda de outras regiões, com infraestrutura urbana e social:

[O PMCMV-Entidades] nunca teve atrelado à condição de que os munícipes, que fossem atendimento único e exclusivamente para as pessoas do município de Itaquá; então foi inflando o município, já tão carente de equipamentos públicos, e as pessoas de fora começaram a vir, muitas vezes não se adaptavam porque vinham de muito longe, era contemplado e acabava abandonando a unidade, comercializando a

unidade e aí a gente não conseguia atender o nosso déficit habitacional e traziam gente de fora pra fazer isso, com as entidades né [...]; na verdade a entidade ela tem livre acesso à indicação de demanda, ela pode até compor com o município, mas isso nunca aconteceu. (E15-SHIIa).

Conforme as entrevistas realizadas (E15-SHIIa; E16-SHI), os dois empreendimentos do PMCMV entregues no município foram construídos por iniciativa exclusivamente da construtora, a qual captou os terrenos no mercado, procurou a prefeitura para a apresentação de uma “certidão de diretriz” com a aprovação dos projetos e buscou a liberação dos mesmos diretamente junto à CAIXA. Conforme mencionado anteriormente, E15-SHIIa e E16-SHI, declaram, ainda, que não há novos projetos em análise ou previstos e que não possuem interesse em novos empreendimentos do Programa, voltando os esforços do município para questões relacionadas à regularização fundiária.

Outro ponto relevante a ser destacado foram as mudanças administrativas ocorridas com a Secretaria de Habitação na gestão do atual prefeito, incorporada, em 2013, pela Secretaria Municipal de Obras (ITAQUAQUECETUBA, 2013) e desvinculada desta em 2014 (ITAQUAQUECETUBA, 2014), o que pode indicar a pouca relevância atribuída à pasta pela gestão municipal.

- b) quais as adaptações da política ao contexto local podem ser observadas, nos municípios estudados, e quais os efeitos derivados desses ambientes específicos, decorrentes de trajetórias distintas, na implementação do Programa e na provisão de equipamentos sociais complementares à habitação?

Com relação às adaptações ao contexto local, foi observada a existência de uma variação maior destas no município de Guarulhos do que no município de Itaquaquecetuba.

O município de Guarulhos influenciou diretamente a escolha da localidade da implantação de 1.500 UHs – 16% do total de UHs contratadas no PMCMV-FAR no município –, ao doar três terrenos para a construção de empreendimentos no Programa. Outros quatro empreendimentos estão previstos para serem construídos em terrenos já doados ao FAR pelo município, com um total de 850 UHs previstas (GUARULHOS, 2017). Os demais terrenos, de acordo com E10-SHG, foram fonte de análise de viabilidade antes da aprovação dos mesmos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e posterior apresentação à CAIXA, incluindo a análise de suas localizações e enquadramento no zoneamento conforme o Plano Diretor do município, portanto teriam tido uma influência indireta pelo município na escolha da localidade.

Uma das coisas que nós não alteramos foi a questão do zoneamento, o Plano Diretor de zoneamento. Então as áreas que estavam, onde foram construídos [os empreendimentos do PMCMV-FAR] estavam dentro do zoneamento que permitia as UHs. [...] Às vezes havia uma área que era zona mista, podia ser tanto residencial como comercial, então também a gente aceitava porque o zoneamento era misto. Mas nós sempre seguíamos o plano diretor, zoneamento e os critérios do próprio programa. (E10-SHG).

Não foi possível obter informações sobre a quantidade ou a existência de empreendimentos propostos por construtoras e considerados inadequados pelo município.

No município de Itaquaquecetuba foi observada uma situação muito diferente, pois segundo E16-SHI, não houve nenhuma influência do município na escolha da localização dos empreendimentos construídos. A prefeitura simplesmente teria acatado o projeto proposto pela construtora e deixado a cargo da CAIXA a análise da viabilidade técnica e jurídica do empreendimento.

Com relação à seleção dos projetos a serem construídos nos terrenos próprios da prefeitura de Guarulhos, o município, por meio de chamamento público, priorizou propostas que maximizassem o aproveitamento do terreno com um maior número de UHs construídas, a maior área útil de cada uma das UHs, o menor prazo de entrega do empreendimento e soluções de sustentabilidade apresentadas pelas construtoras (CAIXA, [201-l]). Para cada um desses critérios era atribuída uma nota e a construtora que obtivesse maior pontuação era a escolhida para a implantação do empreendimento, cabendo, ainda, as devidas análises pelo gestor operacional do Programa, a CAIXA. Dessa forma a prefeitura incentivou e adaptou os projetos para o atendimento das necessidades que considerava como mais relevantes para o município.

Sobre o cadastramento e seleção da demanda para o PMCMV-FAR, de acordo com E10-SHG, Guarulhos é uma das pioneiras a disponibilizar o cadastro da população com interesse pelo Programa, via internet, o que facilita o acesso da população à participação na seleção do PMCMV-FAR. Para garantir a transparência e a lisura da seleção, o município adotou o sorteio via loteria federal, no qual cada cidadão inscrito recebe um número e pode acompanhar o resultado com base nos números sorteados pela CAIXA.

[Guarulhos] foi a única cidade que abriu cadastro pela internet [...]. E nós também inovamos pelo sorteio pela loteria federal, pra não ter essa conversa de apadrinhado do vereador tal, do deputado tal [...]; como a gente optou por fazer uma coisa transparente pra que não houvesse nenhum tipo de problema, de favorecimento, desse ou daquele, nós desenvolvemos um processo de sorteio pela loteria federal. (E10-SHG).

A cidade possui, ainda, critérios instituídos pelo Conselho Municipal de Habitação para hierarquização da demanda em complemento aos critérios nacionais, o que também demonstra uma adaptação ao contexto local. (GUARULHOS, 2010).

Em contrapartida, o que foi observado no município de Itaquaquecetuba é o atendimento aos critérios de hierarquização da seleção estabelecidos pelo Ministério das Cidades, sem adaptações ao contexto local (ITAQUAQUECETUBA, 2016). De acordo E15-SHIIa e E16-SHI, o cadastramento e a seleção da demanda de beneficiários para os dois empreendimentos construídos na cidade foram realizados após os prazos estabelecidos pelo Ministério das Cidades na Portaria nº 412, de 06 de agosto de 2015, a qual determina que a relação de candidatos selecionados seja informada à IF no prazo de oito meses após a contratação do empreendimento; caso esse prazo não seja atendido e a execução da obra do empreendimento atinja 50%, a demanda poderá ser selecionada por ente substituto, no caso pelo Governo do Estado. No caso dos empreendimentos de Itaquaquecetuba, a demanda foi indicada apenas quando um dos empreendimentos apresentava 98% de execução da obra e o outro 60% (E15-SHIIa). O cadastramento foi realizado pelos interessados pessoalmente na sede da Secretaria de Habitação e o sorteio foi realizado por meio de sistema próprio da prefeitura (E17-SHI).

De acordo com representante da Secretaria de Habitação de Guarulhos (E10-SHG), um dos diferenciais do município também está ligado à atuação do mesmo junto à CAIXA e às construtoras visando a resolução de conflitos. De acordo o entrevista E10-SHG, sempre que havia alguma divergência ou dificuldade das mais diversas naturezas, a Secretaria de Habitação atuava diretamente para a resolução do problema a fim de agilizar os processos e viabilizar as contratações e entregas dos empreendimentos do PMCMV-FAR. Já a Prefeitura de Itaquaquecetuba demonstrou não haver muita interlocução ou interferência na relação entre a CAIXA e a construtora responsável pelos dois empreendimentos do município (E15-SHIIa; E16-SHI).

Uma das adaptações da política habitacional apontada pela Prefeitura de Itaquaquecetuba (E15-SHIIa; E16-SHI), a qual justificaria o desinteresse do município por programas de construção de moradia, como por exemplo o PMCMV-FAR, seria a característica do déficit habitacional municipal que estaria concentrado muito mais na precariedade ou inadequação das moradias do que em sua ausência, conforme conceitos adotados pela FJP. Esse é um dos argumentos para justificar o foco em políticas de regularização fundiária pelo município, o qual defende, ainda, a preferência por essa modalidade por viabilizar a permanência do núcleo familiar no local de origem evitando

deslocamentos das famílias (E15-SH1a). Se analisarmos as características do déficit habitacional do município, conforme demonstrado no gráfico 6, apresentado na seção anterior, com relação à precariedade, ou seja, domicílios rústicos ou improvisados, veremos que apenas 5% do déficit está concentrado nessa categoria (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013b). Em contrapartida, ao considerarmos o conceito de inadequação de domicílios urbanos – aqueles que não apresentam condições desejáveis de habitação, mas que não implicam a necessidade de reposição (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015a, p. 22) –, a prefeitura está correta em sua interpretação, uma vez que segundo a FJP (2013b), o número de domicílios inadequados em Itaquaquecetuba seria o equivalente a 2,64 vezes o déficit habitacional apurado para famílias com até 3 SM de rendimento; ou seja, enquanto o déficit habitacional do município para famílias com rendimento de até 3 SM é de 6,5 mil UHs, o número de UHs inadequadas no município, que não exigem reposição, é de 17,2 mil UHs. Esse fato é relevante deveria voltar a prefeitura para outras ações, além das propostas pelo PMCMV-FAR, o que não têm acontecido na prática do município (E15-SH1a).

Ambos municípios apresentaram legislação própria com isenção fiscal e tributária para os empreendimentos do PMCMV-FAR, abrangendo taxas municipais, ISSQN, IPTU e ITBI.

- c) como se dá a realização do diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, para atendimento à demanda gerada pelos novos empreendimentos? Quais atores, secretarias ou áreas são mobilizados para a construção desse estudo e como se constituem as interações entre esses diferentes atores? Existem implicações decorrentes da realização desse tipo de estudo? Quais?

Apesar de o compromisso do poder público local com a provisão de infraestrutura social/equipamentos públicos para suprir a demanda dos empreendimentos do PMCMV-FAR existir desde o início do Programa, a obrigatoriedade da apresentação do RDD foi instituída apenas em 2011 pela Portaria do Ministério das Cidades nº 465, de 03 de outubro de 2011. De acordo com os documentos analisados (CAIXA, [201-a] – [201-o]), o primeiro RDD apresentado pelo município de Guarulhos foi o referente ao Conjunto Habitacional Portal Flora, datado de 31 de agosto de 2012 (CAIXA, [201-b]). Esse primeiro documento apresentado pelo município foi uma tentativa inicial de elaboração daquilo que passou a ser exigido pelo Ministério das Cidades, com o atendimento parcial do que era determinado, e

demonstrou a dificuldade encontrada pelos municípios no início do desenvolvimento de uma nova atividade.

O documento apresentado continha uma série de declarações e certidões apresentadas individualmente pelas secretarias municipais sem compilação dos dados e com ausência de itens que deveriam estar presentes nos RDDs, como por exemplo: avaliação da demanda habitacional, situação do entorno do empreendimento, avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento e proposição da forma de atendimento das necessidades apontadas.

A CAIXA ([201-b]) apresentou o RDD como pendência para continuidade do processo de construção do empreendimento em diversas ocasiões, e, em 03 de dezembro de 2013 o município ainda não havia regularizado a situação (CAIXA, [201-b]). Não foi possível obter o RDD final apresentado e nem identificar se e quando isso ocorreu. Com a dificuldade apresentada pelo município, a qual provavelmente foi vivenciada também por outros municípios, para auxiliar na correção do relatório apresentado e na elaboração dos próximos documentos, a CAIXA apresentou ao município um modelo do RDD, da Matriz de Responsabilidades e do Termo de Compromisso com o detalhamento de todos os itens que deveriam existir nesses documentos conforme apresentado no Anexo A.

Os relatórios apresentados posteriormente pelo município de Guarulhos demonstraram grau de desenvolvimento muito mais avançado e foram aceitos pela CAIXA sem demandas de correção ou complementação, demonstrando o aprendizado adquirido pelo município. (CAIXA, [201-a]).

No município de Guarulhos, o GAE criado pelo Decreto nº 29.141, de 15 de agosto de 2011, é o responsável pela elaboração do RDD, entretanto não existe a prática de encontros ou interlocução entre as secretarias municipais para a criação do Relatório. Com acordo com E8-SHG, E9-SHG e E10-SHG, as demandas de manifestação são distribuídas para cada uma das secretarias, as quais enviam seus relatórios parciais à Secretaria de Habitação que é responsável por compilar os dados e elaborar o RDD final; com o RDD pronto, todos os integrantes do GAE, juntamente com o prefeito do município, assinam os documentos – RDD, Matriz de Responsabilidades e Termo de Compromisso – que serão encaminhados à CAIXA.

A elaboração do RDD em Itaquaquecetuba segue sistemática semelhante com pouca ou nenhuma interação entre as secretarias, as quais se manifestam isoladamente, com o diferencial, apontado por E15-SHII e E16-SHI, de que o ator responsável pela compilação dos dados dos dois RDDs apresentados pelo município foi a construtora responsável pelos projetos dos empreendimentos.

[...]aí quem apresenta o diagnóstico da demanda é também quem vai contratar, a construtora; [...] ficou por conta da construtora em parceria com as secretarias, então assim, o desenvolvimento social participa, a habitação participa, e todas aqueles agentes que tem a tratativa direta né, então assim [...] a secretaria de habitação manda qual que é o atendimento, a educação manda qual a deficiência da área, porque o ideal seria que as pessoas fossem atendidas dentro daquela área [até 2,5 Km], que não tivesse que deslocar, mas o mundo ideal não é o mundo possível, e então o diagnóstico das necessidades também é muito falho, não é feito da maneira ideal,[...] só que assim o que que acontece, a gente trabalha com o que é ideal e o que é possível, [...] não tem técnicos, a gente não tem perna pra executar muita coisa, e aí a gente acaba fazendo inúmeras concessões para que as coisas andem e que a gente consiga. (E15-SHIIa).

Ao considerar esse fato ocorrido no município cabe destacar que em empreendimentos vinculados a Entidades – como o Programa Crédito Solidário (PCS) vinculado ao FDS ou o PMCMV-Entidades – nos quais estas são as responsáveis pela indicação da demanda e pela apresentação de estudos do entorno dos empreendimentos, as construtoras costumam auxiliá-las no levantamento dos equipamentos públicos existentes (E14-CHG); Itaquaquecetuba pode ter aproveitado dessa experiência da construtora para auxiliar nessa empreitada e trabalhar junto às demais secretarias levantando os dados necessários.

A falta de interação entre as secretarias é tão evidente que, segundo representante da Secretaria de Educação de Itaquaquecetuba, a secretaria somente tomou conhecimento sobre a existência da creche construída com recursos do FAR quando esta estava praticamente pronta:

Como que nós ficamos sabendo do Lebani? A gente, procurando espaço, porque a demanda era muito grande, e aí o que aconteceu: havia 12 dias que eu estava [com essa atividade], eu tive uma reunião com a promotora da Vara da Infância e Juventude pra falar a questão das vagas de creche, e aí nós tivemos uma conversa, ela falou: ‘eu sei que você está assumindo agora mas é uma demanda muito grande, todo momento eu atendo pessoas aqui pedindo vagas tal, e vocês precisam dar um jeito’; e aí foi que nós descobrimos, porque eu comecei andar no município pra verificar terreno, fazer o mapeamento. Aí um dia eu estou passando e vi, ‘nossa, essa creche aqui Proinfância?! eu não vi nada no convênio!’, porque eu trabalhava com convênios. [Era porque não era recurso Proinfância.] Eu não estava sabendo e havia uma placa ‘Modelo Proinfância’ e aí a gente foi levantar. ‘Não aqui é um equipamento que tá vindo junto com o MCMV, o empreendimento e tal’, aí foi que a gente começou, [...]quando eu entrei ela já estava pronta, já estava levantada né, nós entramos na questão de mobiliar, equipar [...] então a gente já pegou nessa fase (E18-SEI).

No intervalo entre a contratação da creche e essa ‘descoberta’ houve mudança no quadro da Secretaria de Educação, o que não justificaria a falta de informação, demonstrando, também, pouca comunicação dentro da própria secretaria em questão.

Guarulhos dispõe de uma ferramenta de geoprocessamento para auxiliar o mapeamento dos equipamentos, a qual é acessada pelas secretarias para levantamento dos equipamentos existentes no entorno dos futuros empreendimentos – o GuaruGeo. A ferramenta também está disponível para acesso da população e permite visualizar, por meio de dados georreferenciados, dados cartográficos, zoneamento municipal, serviços e

equipamentos públicos vinculados a diversas secretarias municipais, dentre outros. (GUARULHOS, 2016).

De acordo com a Portaria do Ministério das Cidades nº 465, de 21 de janeiro de 2013, o GAE deve ser “composto por representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes”. Nos municípios estudados esses representantes são os próprios secretários municipais responsáveis pelas pastas relacionadas às áreas mencionadas na portaria e não há nenhuma participação da sociedade, nem mesmo por meio da participação dos conselhos municipais existentes. (E14-CHG). A existência formal do grupo em referência, e suas atribuições, não mobilizaram a realização de encontros ou interações entre as secretarias municipais em nenhum dos dois casos analisados.

Ao analisar o cenário existente, mesmo com pouca interação observada entre as secretarias de ambos municípios, a obrigatoriedade imposta pelo governo federal de construção e apresentação do RDD fez que com os municípios realizassem o levantamento das necessidades da população beneficiária dos novos empreendimentos. O empenho em fazer o levantamento dos equipamentos necessários força, em uma certa medida, o início de uma interação entre as secretarias e volta o olhar do município para as necessidades da população desses novos empreendimentos.

- d) Que recursos estão sendo empregados para a provisão de infraestrutura social?
 Como os recursos disponibilizados pelo FAR estão (ou não) sendo aproveitados?
 A disponibilização de recursos do FAR gerou mudanças na priorização desse tema na agenda e em sua implementação?

No município de Guarulhos, de acordo com os documentos consultados (CAIXA, [201-a] – [201-o]), o poder público apontou a necessidade e assumiu o compromisso de construção de 20 equipamentos públicos complementares à habitação para suprir a demanda dos empreendimentos contratados no PMCMV-FAR. Para 40% destes equipamentos não foram apresentados os custos estimados ou a fonte de recursos a ser utilizada para construí-los. Considerando apenas os custos previstos apresentados, o município indicou que 33% dos recursos alocados seriam provenientes do Governo Federal, seja do Ministério da Educação ou do Ministério da Saúde; 55% dos recursos a serem utilizados seriam oriundos do tesouro municipal; e 12% do custo estimado teria como fonte repasses do Fundo Nacional da Saúde (FNS) e do Fundo Municipal da Saúde (FMS), não havendo a discriminação do valor que seria oriundo de cada um dos fundos.

Com relação ao município de Itaquaquecetuba, para a construção dos 11 equipamentos apontados como necessários ao atendimento da demanda dos novos empreendimentos, não foram citados os custos previstos para a construção dos mesmos. Os recursos a serem utilizados na construção dos equipamentos necessários foram, em sua totalidade, recursos federais, sendo parte deles provenientes do Ministério da Saúde, parte do Ministério da Educação, por meio do Proinfância, e parte recursos do FAR. (CAIXA, [201-c]; [201-i]). Conforme mencionado anteriormente, dos quatro equipamentos constantes nos documentos que seriam construídos com recursos do FAR, houve solicitação por parte do município de recursos para a construção de apenas um deles. (E1-CXd; CAIXA, 2018b).

Não existe uma informação oficial referente à efetivação da construção e entrega desses equipamentos indicados como necessários pelo poder público municipal.

Em Guarulhos, as informações referentes às construções desses equipamentos são divergentes. Em entrevista, o representante da Secretaria de Saúde (E12-SSG) alega que a maior parte dos equipamentos não foi construída por falta de recursos; o representante da Secretaria de Educação (E13-SEG) informa que alguns dos equipamentos foram entregues e outros não, mas não fornece informações exatas sobre as unidades que teriam sido construídas; alega, ainda, que a população em idade escolar é atendida em sua totalidade e que o problema do município, assim como observado no restante do país, é de insuficiência de creches; já o representante da Secretaria de Habitação (E10-SHG) afirma que os equipamentos objeto dos compromissos foram entregues, apesar de admitir que não há nenhuma fiscalização ou acompanhamento desse cumprimento. Informações obtidas junto a representantes da sociedade civil participantes dos Conselhos de Saúde e de Habitação (2018), afirmam que 13 dos 20 equipamentos apontados como necessários não foram construídos; com relação aos demais equipamentos não foi possível obter informação.

Quando questionados sobre o uso de recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação, a maior parte dos atores vinculados à Guarulhos demonstrou desconhecimento sobre a existência dessa possibilidade (E8-SHG; E9-SHG; E11-SHG; E12-SSG; E14-CHG). Os atores que afirmaram ter conhecimento sobre a disponibilidade dos recursos, não souberam informar o motivo pelo qual os mesmos não foram solicitados para suprir a demanda do município (E10-SHG; E13-SEG).

No município de Itaquaquecetuba, apenas um dos 11 equipamentos apontados como necessários foi construído, o que contou com os recursos do FAR. Representante da Secretaria de Habitação (E15-SH1b) afirma que os demais equipamentos não foram construídos pela combinação da escassez de recursos e da constatação de que a demanda gerada pelos

empreendimentos seria menor do que a apontada nos RDDs, pois parte da população selecionada como beneficiária já ocupava o entorno do empreendimento. No entanto, representante da Secretaria de Educação (E18-SEI) afirma que os demais equipamentos não foram construídos por falta de recursos do município e ressalta a relevância dos recursos do FAR utilizados para a edificação da creche a qual significou um avanço social na região do empreendimento.

Ao analisarmos a utilização dos recursos disponibilizados pelo FAR para a contratação de equipamentos em outros municípios, temos um panorama diferente do observado em Guarulhos e mais semelhante ao observado em Itaquaquecetuba. Ainda assim, o volume de recursos utilizado para construção de equipamentos públicos complementares à habitação está aquém do que poderia ter sido utilizado considerando o limite máximo – de 6% do valor total da contratação do empreendimento – disponibilizado pelo governo federal.

Nacionalmente, considerando apenas os empreendimentos com mais de 500 UHs – sem considerar empreendimentos contíguos – os recursos utilizados para a contratação de equipamentos foram equivalentes a 1,34% do valor utilizado para construção dos empreendimentos de grande porte, tendo sido aproveitados 22,34% do disponível. Ao considerarmos apenas o estado de São Paulo, temos um panorama semelhante, com a utilização de 1,45% do valor de contratação dos empreendimentos de grande porte e 24,15% de aproveitamento. Se considerássemos também os empreendimentos contíguos esse percentual seria menor, uma vez que diversos empreendimentos com menos de 500 UHs, se contíguos e somados resultarem em mais de 500 UHs, também teriam direito ao uso dos recursos do FAR para projeto e edificação da infraestrutura social necessária no entorno dos empreendimentos. Nesse contexto cabe mencionar que, de acordo com E5-CX, empregado da CAIXA, durante alguns períodos os recursos disponíveis foram reduzidos o que resultou na não aceitação de algumas solicitações de contratação de equipamentos.

Dos 260 municípios brasileiros que contrataram empreendimentos com mais de 500 UHs individualmente, 71 deles (35%) utilizaram recursos do FAR para a provisão de infraestrutura social, com um valor total de R\$ 289,6 milhões empregados para esse fim. No estado de São Paulo, de 49 municípios com empreendimentos de grande porte, 20 deles (41%) utilizaram recursos do FAR para a construção de equipamentos no montante de R\$ 73,2 milhões. O gráfico 8 apresenta os recursos do FAR empregados para provisão de infraestrutura social e a quantidade de equipamentos construída por estado. O gráfico 9 apresenta o valor empregado pelo FAR por tipo de equipamento construído.

Gráfico 8 – Recursos FAR investidos em equipamentos públicos por Estado*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA (2018b).

GRÁFICO 9 – Equipamentos contratados com recursos FAR*

Fonte: Letícia Leal de Carvalho, 2018.

* Dados extraídos de CAIXA (2018b).

Os equipamentos assumidos como necessários para suprimento da demanda dos novos empreendimentos não foram entregues em sua totalidade em nenhum dos municípios estudados. O principal motivo alegado foi a falta de recursos (E12-SSG; E13-SEG; E14-CHG; E15-SHIB; E18-SEI), entretanto, os municípios não usufruíram dos recursos disponibilizados pelo FAR para tanto.

Não foram observadas mudanças na priorização da provisão de infraestrutura social na agenda pública geradas pela disponibilização de recursos do FAR para construção de equipamentos públicos complementares à habitação, nos municípios estudados. Apesar do

reconhecimento, pelos municípios, da ausência de recursos para o atendimento da demanda por equipamentos e serviços públicos, os recursos do FAR não foram aproveitados no município de Guarulhos e foram subutilizados no município de Itaquaquecetuba devido à falta de conhecimento das secretarias municipais sobre sua existência e sistemática de utilização.

Com relação à implementação, a utilização dos recursos do FAR altera substancialmente a forma de instalação da infraestrutura social, uma vez que fica a cargo da construtora, e não da respectiva secretaria, o desenvolvimento do projeto e a obtenção das licenças necessárias a sua implantação (BRASIL, 2013). As vistorias de acompanhamento da obra também saem da responsabilidade da secretaria municipal e passam para a CAIXA. A prefeitura somente se responsabilizará pela vistoria final para a entrega do equipamento. Consoante E18-SEI, membro da Secretaria de Educação de Itaquaquecetuba, a experiência vivida pelo município na construção da creche com recursos do FAR se mostrou bastante vantajosa por não haver necessidade de contrapartida do município e nem alocação de pessoal para desenvolvimento e acompanhamento do projeto, solicitação de licenças necessárias e vistorias, exceto a final.

- e) Considerando diferentes dimensões de capacidades e recursos nos municípios, a agenda de provisão de equipamentos sociais complementares à habitação é estimulada pelo PMCMV-FAR? De que maneira? Quais instrumentos específicos, em cada município, são utilizados para a articulação entre as políticas?

A agenda de provisão de equipamentos sociais complementares à habitação pode ser considerada estimulada pelo PMCMV-FAR, conforme mencionado no item c, na medida de que a obrigatoriedade de elaboração do RDD volta o olhar do poder público municipal às necessidades da população de uma determinada região e da demanda que será acrescida com o novo empreendimento do PMCMV. Isso contribui para que a prefeitura tenha uma visão integrada das políticas de acesso à cidade necessárias e contribui para um padrão de desenvolvimento mais sustentável para todo o município.

A realidade dos municípios estudados, de falta de conhecimento das secretarias municipais acerca da disponibilidade de recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos, faz com que esse não seja um item estimulante à centralidade na agenda da provisão de infraestrutura social. No entanto, não é possível generalizar esse achado, uma vez que outros municípios brasileiros têm utilizado esses recursos para suprir as necessidades identificadas e os mesmos podem ter um papel diferente na dinâmica destes municípios.

Foi possível identificar alguns instrumentos utilizados para a articulação entre a política de habitação e a provisão de infraestrutura social.

No nível municipal, podemos destacar o PLHIS, o qual, segundo Rolnik (2009, p. 36) é construído de forma participativa e contém alternativas, ações e instrumentos para garantir a função social da propriedade e o acesso à cidade, como defendido pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades, e, ainda, levando em consideração as realidades e particularidades de cada município.

Ainda no âmbito municipal, podemos indicar a ferramenta de georreferenciamento do município de Guarulhos, o GuaruGeo, por permitir a melhor visualização dos equipamentos existentes por região do município e facilitar o planejamento da prefeitura e a elaboração do RDD por parte das secretarias municipais.

Com referência aos instrumentos federais que permitem articulação entre a provisão de moradia e de infraestrutura social podemos ressaltar o RDD. Este instrumento trouxe relevantes mudanças na forma de levantamento das necessidades dos municípios e melhoria na análise e planejamento para instalação dos equipamentos públicos complementares à habitação necessários para suprir as demandas geradas pelos novos empreendimentos.

Embora não tenha sido observado, nos municípios estudados, o funcionamento adequado do GAE, este pode ser citado como um instrumento com potencial para incentivar a interação entre diversas áreas do município devido ao caráter multissetorial de sua composição.

Outro instrumento primordial nessa dinâmica são os recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação. Esses recursos passaram a ser disponibilizados pelo governo federal para dar suporte aos governos locais como forma de sanar um dos principais empecilhos encontrados pelos municípios para o cumprimento do compromisso assumido de prover infraestrutura social aos empreendimentos do PMCMV-FAR, a falta de recursos. Esse instrumento fez parte da evolução do PMCMV, sendo disponibilizado a partir da fase 2 do mesmo, juntamente com outras ações que buscavam soluções às críticas recebidas pelo Programa como providências tomadas para aprimorar padrões técnicos das UHs e criação do conceito de empreendimentos contíguos, dentre outras.

- f) Principal problema de pesquisa: para além dos efeitos do Programa na redução do déficit habitacional, como o PMCMV-FAR exerce influência (ou não) na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação?

Conforme exposto nos itens anteriores, a influência do PMCMV-FAR na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação pôde ser observada nos municípios estudados, em algumas questões, ainda que em proporções muito inferiores aos que seria esperado tendo por base o desenho federal do Programa. A primeira delas, estabelecida pela Portaria do Ministério das Cidades nº 465, de 03 de outubro de 2011, é a obrigatoriedade de apresentação do RDD pelos municípios.

Essa obrigatoriedade, conforme defendido anteriormente, fez com que os municípios se voltassem ao levantamento das reais necessidades da população e desenvolvessem um planejamento de como atender as demandas existentes e as que surgiriam com os novos empreendimentos. Se dessa forma, ainda não se tem assegurado o cumprimento integral do compromisso assumido pelas prefeituras, antes da obrigatoriedade deste estudo, o compromisso assumido pelo poder público local era ainda mais subjetivo. Os casos observados nessa pesquisa demonstraram que os municípios não cumpriram integralmente com o que foi acordado ao contratar os empreendimentos do PMCMV-FAR. A principal justificativa, por parte dos municípios, foi a falta de recursos, embora não tenham buscado alternativas como os próprios recursos do FAR que estavam disponíveis para tanto. Apesar de a regulamentação do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013) determinar que as IFs fiquem impedidas de recepcionar e contratar novas operações em municípios que não tenham cumprido os compromissos assumidos nos RDDs, Matrizes de Responsabilidades e Termos de Compromisso, não há nenhuma verificação da entrega desses compromissos. Os próprios municípios também não controlam o cumprimento dos itens compromissados, como pôde-se constatar na divergência de informações sobre a entrega dos equipamentos obtidas as entrevistas do município de Guarulhos mencionados na alínea d. Talvez se houvesse um controle maior por parte do governo federal, realmente condicionando a liberação de novos recursos ao cumprimento dos compromissos firmados, os municípios buscassem alternativas para este cumprimento.

Outro ponto relevante que denota a evolução do Programa e está ligado à provisão de infraestrutura social foi a instituição do conceito de empreendimentos contíguos pela Portaria 168, de 12 de abril de 2013: “um empreendimento será considerado contíguo a outro quando a menor distancia, em linha reta, do ponto do perímetro da sua poligonal mais próximo ao perímetro da poligonal do outro empreendimento for igual ou inferior a 1.000 (um mil) metros”. Conforme apontado por Rodrigues (2015, p.19), essa é uma das ações de aperfeiçoamento do Programa. As ações mais contundentes ligadas aos empreendimentos do

PMCMV- FAR, como por exemplo avaliação da SNH, ou mesmo a realização do RDD, estão relacionadas a empreendimentos de grande porte por entender que estes são os que causam mais impactos às regiões onde serão construídos devido ao grande volume de famílias que ali irão habitar. Antes dessa regra, as construtoras dividiam os empreendimentos em etapas com menos UHs e assim escapavam à regra. Com o conceito de empreendimentos contíguos não é mais possível usar desse subterfúgio. Para os casos estudados, o município de Guarulhos apresenta oito empreendimentos contíguos separados em três grupos; destes, cinco contêm menos de 500 UHs, ou seja, isoladamente, não seriam considerados como grandes empreendimentos. Os empreendimentos contíguos representam 50% do número total de empreendimentos do município e 41% do total de UHs contratadas por Guarulhos no âmbito do PMCMV-FAR.

Por fim, a principal influência que o PMCMV-FAR poderia exercer na provisão da infraestrutura social está ligada à disponibilização de recursos para viabilizá-la. Infelizmente nos municípios estudados os padrões obtidos nesse aspecto não são os mais exemplares. O município de Guarulhos o qual demonstrou um histórico consistente de políticas habitacionais e centralidade do tema na agenda pública refletidos no grande número de UHs contratadas no Programa, sequer solicitou os recursos do FAR para auxiliar no cumprimento do enorme desafio de prover os novos e grandes empreendimentos com infraestrutura social adequada e, consequente, moradia digna aos seus beneficiários. O município de Itaquaquecetuba, o qual aproveitou os recursos para construção de creche ligada a um dos empreendimentos, aparentemente, utilizou os recursos de forma pouco, o que não impediu, obviamente, que a população do entorno do empreendimento fosse beneficiada com o equipamento ali instalado. Considerando o panorama nacional, apesar do baixo índice de aproveitamento dos recursos disponibilizados pelo governo federal para a contratação de equipamentos complementares à habitação, conforme mencionado no item d, a utilização desses recursos, a exemplo do município de Itaquaquecetuba, provavelmente representou avanços sociais significativos para as cidades que se beneficiaram dessa disponibilização.

Para compreender como esses e demais instrumentos do PMCMV-FAR podem realmente influenciar na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação, o ideal seria uma ampliação do presente estudo para uma amostra mais representativa da realidade do estado de São Paulo e dos municípios brasileiros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discutido nas seções anteriores, o acesso à moradia digna, direito fundamental da pessoa humana de acordo Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e reconhecido como direito social pela Constituição Federal brasileira, é item extremamente relevante quando se trata de políticas de enfrentamento da pobreza, redução da vulnerabilidade social e bem-estar das famílias. “O exercício pleno do direito à moradia compreende o acesso à mobilidade, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços públicos” (BRASIL, 2017).

Apesar desse reconhecimento, a provisão de moradia digna traz consigo grandes desafios próprios de problemas complexos e que dependem, para o alcance de seu objetivo, da capacidade das diferentes esferas do Estado de planejar, desenvolver e executar políticas públicas mais abrangentes, universais e eficazes. Longe ainda estamos de uma solução definitiva para resolução desse problema multidimensional e de tamanha relevância social.

No Brasil, a ocorrência de problemas diversos no nível federal como adoção de modelo financeiro inadequado, incapacidade de atender às famílias de mais baixa renda, uniformização das soluções em todo território, fragmentação institucional da área de habitação, crise fiscal (BRASIL, 2004, p. 9), resultou em um esvaziamento de ações federais para o enfrentamento da questão habitacional, especialmente no que tange à HIS. Com a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1998, ao aumentar a autonomia de estados e municípios, sem provê-los de recursos suficientes, o governo federal se retirou, temporariamente, da provisão direta de moradias e acabou contribuindo para o agravamento da carência habitacional da população de baixa renda.

O PMCMV, lançado em 2009, trouxe inovações ao tema HIS e teve como seu destaque principal o vultoso monte de recursos disponibilizados e a construção de grande quantidade de UHs, principalmente se comparado com as estratégias existentes anteriormente. O alcance da população mais carente foi outro marco do Programa que estabeleceu, na faixa 1, a provisão de habitação com subsídios próximos a 100%, viabilizando o acesso à moradia para a população que não teria acesso à esse direito sem a intervenção governamental. Para além de sua atuação na busca pela redução do déficit habitacional, o programa foi reconhecidamente lançado com o objetivo de gerar impactos positivos na economia, como política anticíclica emergencial em busca de minimizar os impactos da crise internacional de 2008 sobre o crescimento econômico e o nível de emprego.

Ao direcionar o foco quase que totalmente ao PMCMV, o poder público acabou por deixar de priorizar o modelo proposto pela PNH e PlanHab que estava em desenvolvimento nas diversas regiões do país. O desenho institucional proposto, segundo Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 2), “reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo”. O acesso de estados e municípios aos recursos do FNHIS, a fundo perdido, estava condicionado ao desenvolvimento do PLHIS e à criação de um Conselho que contasse com a participação de entidades públicas e privadas e de segmentos da sociedade ligados à área de habitação. O objetivo era o de que fosse realizado um planejamento e diagnóstico das necessidades habitacionais em conformidade com a realidade local e de modo a articular a política habitacional com outras políticas de desenvolvimento urbano. “Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 2).

Se por um lado, essa mudança no rumo da política trouxe vantagens significativas em sua priorização na agenda governamental, livre de contingenciamentos de recursos, por outro lado perdeu em questões como a gestão participativa e democrática e com planejamento de longo prazo, configurando-se em uma política federal com fortes componentes diretivos e pouco aberto à participação no sentido de (re)formulações, aperfeiçoamento e controle social da política, salvo algumas exceções, como por exemplo a modalidade Entidades ligada ao PMCMV. Alguns aperfeiçoamentos puderam ser percebidos na política, como, por exemplo, as providências tomadas para aprimorar padrões técnicos das UHs resultantes de preocupações dos movimentos populares e de críticas de especialistas em questões urbanas e habitacionais, conforme apontado por Loureiro, Macário e Guerra (2014, p. 130-131); e alterações nas regras do Programa como a instituição do conceito de empreendimentos contíguos e a disponibilização de recursos do FAR para a provisão de equipamentos públicos, consoante Rodrigues (2015, p. 19).

Em dissonância com os aperfeiçoamentos e evolução observados na fase 2 do PMCMV, especialmente relacionados à faixa 1, o lançamento da fase 3, em março de 2016, traz retrocessos sociais e mudanças substanciais na concepção do Programa, o qual tem seu componente de subsídio reduzido significativamente. Os beneficiários do Programa passam a se responsabilizar pelo pagamento de parcelas com o intervalo de valor entre R\$ 80,00 e R\$ 270,00, sendo que, na fase 2, os valores estabelecidos eram de R\$ 25,00 a 80,00. (BRASIL, 2016). Além disso, a disponibilização de recursos do FAR para provisão de infraestrutura social

que permitia a construção de equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social, segurança e outros considerados complementares à habitação a critério da SNH do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013) teve sua abrangência reduzida apenas para equipamentos de educação, conforme Portaria do Ministério das Cidades nº 114, de 09 de fevereiro de 2018.

A amplitude alcançada e o vasto número de UHs viabilizadas, especialmente, pela parte do Programa direcionada às famílias de mais baixa renda – conforme CAIXA (2016) – que chegou ao número de 1.304.557 UHs, trouxe mudanças significativas aos territórios os quais ganharam novos contornos. As cidades se transformaram, novos espaços foram estruturados, muitas vezes, à margem dos núcleos urbanos, exigindo a atuação dos municípios na reavaliação, planejamento e expansão da rede de equipamentos e serviços públicos capazes de atender às novas conformações das cidades; nesse ponto, os municípios merecem destaque, os quais “por competência constitucional, são responsáveis por ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2017, p. 14-15).

Por ser uma política de formulação federal cuja implementação se dá no âmbito municipal, além da consideração das diretrizes, instrumentos e recursos direcionados ao Programa pelo governo federal, foi essencial a investigação das realidades municipais na implementação da política, das possíveis adaptações observadas aos contextos locais e das formas de constituição e articulação das relações entre as diversas organizações e atores envolvidos no processo de implementação, bem como a busca pela compreensão dos modos de articulação possivelmente existentes entre o PMCMV-FAR e outras estratégias de desenvolvimento urbano no âmbito local; tudo isso realizado por meio das lentes analíticas e abordagens teóricas eleitas para o desenvolvimento desta dissertação: teorias de implementação, neoinstitucionalismo histórico, relações intersetoriais e instrumentos de ação pública.

Como era esperado, devido à diferença de porte e características distintas dos municípios selecionados para análise, foram observadas realidades bastante diferentes em alguns aspectos do estudo, entretanto também foi possível observar desafios comuns aos dois municípios em aspectos da implementação do PMCMV-FAR e sua articulação com a provisão de equipamentos e serviços públicos complementares à habitação.

O histórico de políticas anteriores observado no município de Guarulhos demonstrou o desenvolvimento de arranjos institucionais que serviram como ferramenta importante para a implementação do PMCMV-FAR desde sua primeira fase, o qual contratou um total de 9.368 UHs e utilizou R\$ 637,5 milhões para a construção dos empreendimentos no âmbito do

Programa, sem, entretanto, acessar recursos disponíveis do FAR para a provisão de infraestrutura social. Como no momento do lançamento do Programa já existia capacidade institucional instalada, o município foi capaz de aproveitar os recursos disponibilizados de modo a ocupar posição de destaque na quantidade de UHs contratadas, maximizando o aproveitamento dos recursos federais para a construção de moradia de interesse social. A conformação das instituições envolvidas, bem a priorização da HIS na agenda pública, provinham da continuidade de programa de governo caracterizada por quatro gestões do mesmo partido – o PT. Além disso, cabe ressaltar a convergência de objetivos e interesses com a presença do mesmo partido no poder do governo federal, o qual foi o responsável pelo lançamento do Programa. O desenvolvimento do PLHIS, iniciado em julho de 2010 – com a participação de técnicos, representantes da sociedade civil e integrantes Gestor de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação – e sua aprovação em agosto de 2011, também serviu de ferramenta para o “planejamento de ações públicas que visa[ram] atender ao déficit habitacional de interesse social no município de Guarulhos, seja ele quantitativo [...] ou qualitativo (melhoria das condições de infraestrutura urbana e posse da terra)” (GUARULHOS, 2013b, p. 4). A centralidade no tema na agenda pública Guarulhense explicitada, inclusive, por entrevistas (E8-SHG; E10-SHG), também foi fator determinante na contratação do grande número de UHs no município, pois mobilizou as áreas e o pessoal envolvidos na implementação do programa em busca de soluções que tornassem o processo mais ágil, menos custoso e mais eficiente. No entanto toda essa preocupação e mobilização para a construção de número expressivo de UHs não foi percebida na mesma medida na provisão da infraestrutura social conforme aprofundaremos adiante.

Em contrapartida, a realidade observada em Itaquaquecetuba foi bem diferente, principalmente no que tange à centralidade do tema “construção de moradias” na agenda pública municipal. Uma importante ferramenta para o mapeamento de políticas de HIS anteriores no município de Guarulhos foi o PLHIS. Devido a inexistência de um PLHIS aprovado no município de Itaquaquecetuba, a busca por informações documentadas foi prejudicada. No entanto, representantes da Secretaria de Habitação afirmaram durante as entrevistas (E15-SHIa; E16-SHI) que não há um histórico relevante de política social de habitação no município. De acordo com E15-SHIa e E16-SHI, com exceção aos dois empreendimentos construídos pelo PMCV-FAR, e a “alguns” empreendimentos contratados no âmbito do PMCV-Entidades, a atuação da prefeitura na área habitacional fica restrita a algumas ações de regularização fundiária, o que “ainda assim, nunca avançou muito no município” (E15-SHIa). A contratação dos dois empreendimentos existentes no município,

segundo E16-SHI, teria sido de iniciativa exclusiva da construtora sem a previsão ou interesse prévio da administração pública local que apenas teria aceitado a proposta e apresentado uma “certidão de diretriz” para viabilizar a análise da proposta junto à CAIXA.

No que tange às adaptações da política ao contexto local, a situação observada também se mostrou diferente entre os municípios estudados.

Segundo E16-SHI, o município de Itaquaquecetuba não teria influenciado na escolha da localização dos empreendimentos implantados, decisão que teria sido derivada da captação de terrenos particulares por parte da construtora responsável pelo projeto. Ambos empreendimentos, de acordo com E15-SHIa, estão localizados na Zona Urbana em fase de Consolidação (ZUEC). Consoante a Lei complementar nº 178, de 18 de dezembro de 2009, a qual disciplina a HIS no município, a Zona dedicada prioritariamente à implantação de programas habitacionais destinados à faixa de renda de até 3 SM é a Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2). Apesar disso, a mesma lei permite a implantação de empreendimentos habitacionais em alguns bairros pertencentes à ZUEC desde que respeitados os limites de número de UHs estabelecidos. Com base nessa determinação, o empreendimento Residencial Jardim Lebani I, II, e III estaria dentro da regra da legislação – Bairro do Campo Limpo/Mandi até 1.000 UHs –, já o Residencial Altos do Pinheirinho fica localizado no Jardim Caiubi (ou Jardim Amanda Caiubi), bairro não previsto pela lei complementar em questão.

Já o município de Guarulhos, ao doar o total de sete terrenos para a construção de empreendimentos vinculados ao PMCMV-FAR, teve atuação direta na escolha da localização desses empreendimentos. Destes, três dos terrenos já possuem empreendimentos entregues no âmbito do Programa e os demais estão em fase de seleção das construtoras e projetos por meio de chamamento público (GUARULHOS, 2017). De acordo com E10-SHG, os projetos de empreendimentos a serem construídos em terrenos de terceiros foram fonte de análise de viabilidade antes da aprovação dos mesmos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e posterior apresentação à CAIXA, incluindo a análise de suas localizações e enquadramento no zoneamento conforme o Plano Diretor do município, portanto teriam tido uma influência indireta pelo município na escolha da localidade. Com relação à seleção dos projetos a serem construídos nos terrenos próprios da prefeitura de Guarulhos, o município utilizou da capacidade técnica local para priorização do atendimento das necessidades que considerava como mais relevantes para a realidade vivenciada. Por meio de chamamento público, priorizou propostas que maximizassem o aproveitamento do terreno com um maior número de UHs construídas, a maior área útil de cada uma das UHs, o menor prazo de entrega do

empreendimento e soluções de sustentabilidade apresentadas pelas construtoras (CAIXA, [201-1]).

Ainda considerando adaptações ao contexto local, o município de Guarulhos adota o cadastramento das famílias por meio da internet (E9-SHG; E10-SHG), enquanto Itaquaquecetuba realiza os cadastros de forma presencial na sede da Secretaria Municipal de Habitação (E17-SHI). A seleção dos beneficiários para o Programa também é diferente entre os municípios, sendo realizado, em Guarulhos, por meio de sorteio via loteria federal (E10-SHG) e, em Itaquaquecetuba, via sistema próprio da prefeitura (E17-SHI). Enquanto o município de Itaquaquecetuba utiliza, para seleção e hierarquização da demanda, apenas os critérios estabelecidos nacionalmente (ITAQUAQUECETUBA, 2016), o município de Guarulhos optou por estabelecer critérios de hierarquização próprios em complemento aos determinados pelo Ministério das Cidades (GUARULHOS, 2010).

Ambos municípios apresentaram legislação própria com isenção fiscal e tributária para os empreendimentos do PMCMV-FAR, abrangendo taxas municipais, ISSQN, IPTU e ITBI.

Com referência às relações entre as diversas organizações e atores envolvidos no processo de implementação a realidade encontrada em ambos municípios é muito diferente do defendido como o adequado quando tratamos da intersectorialidade como instrumento de enfrentamento a problemas complexos e multidimensionais como é o caso da provisão de moradia digna. O que foi observado são interações pontuais em alguns poucos aspectos e a ausência de uma relação dialógica e articulada entre os diferentes atores e organizações envolvidas. Segundo (E10-SHG), em Guarulhos havia uma atuação direta e constante da Secretaria de Habitação junto à CAIXA e construtoras diretamente para a resolução do problema a fim de agilizar os processos e viabilizar as contratações e entregas dos empreendimentos do PMCMV-FAR. Ainda segundo (E10-SHG), havia interação entre alguns atores vinculados às diferentes secretarias para o estudo das demandas por equipamentos públicos geradas pelos novos empreendimentos, embora não ocorressem de forma sistemática. Por outro lado, os entrevistados vinculados ao município de Itaquaquecetuba demonstraram não haver interação entre as diferentes secretarias municipais ou interlocução/interferência na relação entre a CAIXA e a construtora responsável pelos dois empreendimentos do município (E15-SHIa; E16-SHI; E18-SEI).

O GAE é um instrumento instituído pelo governo federal com o objetivo de “facilitar a visão integrada dessas políticas [de desenvolvimento urbano] nos municípios e criar as condições necessárias para que a inserção urbana dos novos empreendimentos habitacionais contribua para um padrão de mobilidade mais sustentável para toda a cidade” (BRASIL,

2017). Por ter uma formação multissetorial, deveria incentivar a interação entre as diferentes áreas das prefeituras e facilitar a integração de políticas que possam fornecer à população o direito social de moradia digna. Contudo, essa não foi uma realidade observada nos municípios estudados. A existência formal do grupo em referência, e suas atribuições, não mobilizaram a realização de encontros ou interações entre as secretarias municipais em nenhum dos dois casos analisados. Apesar de não ter sido observada uma real interação entre os membros do Grupo nos municípios estudados, acredita-se que esta seja uma ferramenta que deva ser incentivada e aproveitada para contribuir com o planejamento e implementação da política habitacional em conjunto com a provisão de infraestrutura social. Uma forma de estimular uma interação mais apurada deste Grupo seria a determinação, por parte do governo federal, da obrigatoriedade de participação de membros dos conselhos municipais no GAE. Com isso a participação social também seria um item acrescido ao processo de implementação local da política.

A obrigatoriedade na elaboração do RDD para empreendimentos com mais de 500 UHs, além de incentivar o levantamento das reais necessidades da população beneficiária do Programa e o planejamento de como atender as demandas existentes e as que surgiriam com os novos empreendimentos, também incentivaria, em teoria a interação entre as secretarias envolvidas, o que, novamente não foi observado. De acordo com E8-SHG, E9-SHG e E10-SHG, em Guarulhos cada secretaria se manifesta isoladamente e a Secretaria de habitação faz a compilação dos dados para assinatura do GAE e do prefeito e posterior encaminhamento à CAIXA. Em Itaquaquecetuba, segundo E15-SHIIa e E16-SHI, o ator responsável pela compilação dos dados dos dois RDDs apresentados pelo município foi a construtora responsável pelos projetos dos empreendimentos, exemplo em que a capacidade para operar a política está concentrada em agente privado.

A assunção de compromissos pelo poder público local, na contratação dos empreendimentos vinculados ao PMCMV-FAR, não garantiu seu cumprimento, conforme detalhado na seção anterior. O fator apontado como o principal dificultador a esse cumprimento foi a falta de recursos, questão recorrente na realidade dos municípios brasileiros. Afim de minimizar os problemas financeiros enfrentados pelos municípios para a provisão de infraestrutura social na região de implantação dos novos empreendimentos do PMCMV-FAR, o governo federal passou a disponibilizar recursos do FAR para essa finalidade. Entretanto não foram observadas mudanças na priorização da provisão de infraestrutura social na agenda pública geradas pela disponibilização de recursos do FAR para construção de equipamentos públicos complementares à habitação, nos municípios estudados.

Apesar do reconhecimento, pelos municípios, da ausência de recursos para o atendimento da demanda por equipamentos e serviços públicos, os recursos do FAR não foram sequer solicitados pelo município de Guarulhos e foram subutilizados no município de Itaquaquecetuba devido à falta de conhecimento das secretarias municipais sobre sua existência e sistemática de utilização. Ao analisar o panorama nacional, é possível observar a utilização dos recursos do FAR para esse fim, entretanto em volume inferior ao que estaria disponível aos municípios – cerca de 22,34% de aproveitamento –, sugerindo a possibilidade de realidades semelhantes às encontradas nos municípios estudados.

Quando questionados sobre o uso de recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação, a maior parte dos atores vinculados ao município de Guarulhos, demonstrou desconhecimento sobre a existência dessa possibilidade (E8-SHG; E9-SHG; E11-SHG; E12-SSG; E14-CHG). Os atores que afirmaram ter conhecimento sobre a disponibilidade dos recursos (E10-SHG; E13-SEG), não souberam informar o motivo pelo qual os mesmos não foram solicitados para suprir a demanda do município. No município de Itaquaquecetuba, apesar da utilização de recursos do FAR para a construção de uma creche, de acordo com E18-SEI, a própria equipe atuante na Secretaria de Educação desconhecia o projeto que estava sendo executado pela construtora e a possibilidade de ter acessado um volume maior desses recursos.

Segundo empregado da GIHAB-SP (E1-CXd), é feito um trabalho constante junto aos municípios, inclusive com a informação da disponibilidade de recursos do FAR para atendimento da demanda por equipamentos públicos no entorno de novos empreendimentos do PMCMV-FAR. Problemas de comunicação devem existir à medida que, a exemplo de Guarulhos, os municípios não manifestem sua carência por recursos para esse fim com o temor de não terem seus empreendimentos aprovados. Nesses casos, os municípios podem se comprometer a construir equipamentos com recursos próprios ou de convênios federais e estaduais e acabar por não conseguir suprir a demanda devido à escassez de recursos municipais e/ou por não conseguir a aprovação e liberação de recursos dos convênios; por esse motivo, e também por não se atentarem à legislação pertinente, que por si só já daria ferramentas para o município buscar os recursos do FAR para a construção dos equipamentos, os municípios acabam não acessando os recursos por desconhecimento da existência do mesmo. Mesmo quando há o conhecimento da existência do recurso, na maior parte das vezes, esse conhecimento, a exemplo do observado nos municípios estudados, é exclusivo das Secretarias de Habitação, e se não houver interação entre as secretarias, conforme também

observado, a disponibilidade de recursos poderá não ser de conhecimento das demais secretarias, interessadas diretamente na utilização deles.

Outro ponto a considerar, embora não tenha sido um dos achados dessa pesquisa nos municípios estudados, é a disponibilidade de recursos que o município deve ter para equipar, operar e manter os equipamentos em funcionamento o que impacta as despesas públicas locais ao longo do tempo; isso porque os recursos disponibilizados pelo FAR abrangem apenas o projeto e edificação dos equipamentos e a responsabilidade pela equipagem, operação e manutenção dos mesmos é exclusiva do município. De acordo com estudo da SNH sobre custos referenciais de inserção urbana, ao analisar a provisão de equipamentos de educação, saúde e proteção social, “os custos de funcionamento dos equipamentos públicos comunitários são elevados quando comparados aos custos de instalação” (BRASIL, 2017, p. 55).

Após a reflexão apresentada sobre as questões de pesquisa à luz das categorias analíticas e do material empírico coletado e analisado, podemos, enfim, refletir sobre as hipóteses inicialmente apresentadas que poderiam afetar ou causar variação aos problemas de pesquisa e buscar argumentos que possam confirmá-las ou refutá-las:

- a) A existência de experiências anteriores com políticas de habitação social no município, ao estruturar e condicionar as decisões e políticas seguintes, influencia na centralidade da habitação social na agenda municipal, contribui para a consolidação de arranjos de implementação mais robustos, aumento da capacidade estatal, desenvolvimento e aplicação de instrumentos de ação pública mais amadurecidos e efetivos do ponto de vista da provisão de moradia digna;

Podemos considerar, diante das experiências observadas que essa é uma hipótese que pode ser confirmada parcialmente, uma vez que a diferença entre os municípios sugere que o município de Guarulhos teve influências importantes relativas à políticas anteriores, com impacto em arranjos institucionais mais desenvolvidos e na centralidade da HIS na agenda pública e refletidas na grande quantidade de UHs contratadas no âmbito do PMCMV-FAR. Em contraponto, a realidade observada no município de Itaquaquecetuba, com ausência de um relevante histórico de políticas habitacionais, foi bastante diferente, demonstrando um município mais carente no desenvolvimento de arranjos e capacidades institucionais. A confirmação “parcial”, ficaria por conta do “ponto de vista da moradia digna”, pois embora o município de Guarulhos tenha mostrado empenho na implementação da política e

maximização do atendimento ao déficit habitacional da população carente do município, as questões relacionadas à provisão de moradia digna ainda carecem de atenção, planejamento e mobilização em busca de seu cumprimento.

- b) A realização do estudo de demanda por equipamentos sociais e urbanos incentiva a interação entre diferentes secretarias municipais; essa interação resulta em melhor atendimento às necessidades da população;

Essa é uma hipótese que deve ser refutada tendo por base os fenômenos observados empiricamente nos municípios de Guarulhos e Itaquaquecetuba. Apesar disso, é possível reconhecer a tentativa do governo federal em aperfeiçoar o programa com a instituição de instrumentos que incentivem essa interação, como a criação do GAE e obrigatoriedade de apresentação dos RDDs. O que fica evidente, neste aspecto, é a necessidade de outros instrumentos e estratégias de coordenação federativa que despertem e incentivem de forma mais eficiente a interação entre os diversos atores e organizações envolvidos no processo.

- c) A disponibilização de recursos, pelo FAR, para a construção de equipamentos públicos complementares à habitação, pode exercer influência na priorização do tema na agenda municipal e em sua implementação.

Essa também é uma hipótese que pode ser refutada diante do material empírico coletado. O município de Guarulhos o qual demonstrou maior empenho na provisão de moradia, refletido no grande número de UHs contratadas no Programa, sequer solicitou os recursos do FAR para auxiliar no cumprimento do enorme desafio de prover os novos e grandes empreendimentos com infraestrutura social adequada e, conseqüente, moradia digna aos seus beneficiários. O município de Itaquaquecetuba o qual usufruiu dos recursos do FAR para a construção de uma creche, aparentemente, os utilizou sem nenhuma intencionalidade ou planejamento.

Considerando o panorama nacional, apesar do baixo índice de aproveitamento dos recursos disponibilizados pelo governo federal para a contratação de equipamentos complementares à habitação, conforme mencionado anteriormente, a utilização desses recursos, a exemplo do município de Itaquaquecetuba, provavelmente representou avanços sociais significativos para as cidades que se beneficiaram dessa disponibilização.

Não há a pretensão de generalização dos achados da presente pesquisa, diante da grande diversidade de realidades existentes nos 645 municípios paulistas e nos 5570 municípios brasileiros (IBGE, [201-]). No entanto, pode-se considerar que, com a pesquisa desenvolvida, foi possível uma melhor compreensão sobre os processos e interações sociais desenvolvidas durante o processo de implementação do PMCMV-FAR nos municípios de Itaquaquecetuba e Guarulhos.

Para melhor compreender como o PMCMV-FAR realmente influencia na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação, o ideal seria uma ampliação do presente estudo para uma amostra mais representativa da realidade do estado de São Paulo e dos municípios brasileiros. O desenvolvimento do presente estudo serviu como ferramenta para analisar a temática nos municípios selecionados e para instigar a realização da ampliação dessa investigação a fim de melhor mapear a realidade da provisão de infraestrutura social associada à provisão de HIS no Brasil.

REFERÊNCIAS¹⁶

ARAUJO, A. C. S. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP**. 2013. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-07052014-152618/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BARRETO, R. O.; PAULA, A. P. P.; GONTIJO, F. M. C. As limitações das políticas de habitação portuguesas: reflexões sobre a importância da intersetorialidade. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, artigo 4, p. 627-643, dez. 2010.

BARRETT, S.; HILL, M. Report to the SSRC Central. London: Methuen, 1981. Local Government Relations Panel on the 'core' or theoretical component of the research on implementation (unpublished).

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2032.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BLOEMER, N. M. S; XAVIER S. S. Programas habitacionais: indicadores de avaliação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 54-74, 2013. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/viewFile/1125/345>>. Acesso em: 14 maio 2015.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social.**, v. 24, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2015.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm>. Acesso em: 30 nov. 2014.

¹⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

_____. **Lei n. 10.188**, de 12 de fevereiro de 2001a. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10188.htm>. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001b. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009a. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011a. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. **Medida provisória n. 459**, de 25 de março de 2009b. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Medida provisória n. 1.823**, de 29 de abril de 1999. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1823.htm>. Acesso em: 30 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social**: avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano. Brasília, 2009c.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**: pacto nacional pela moradia digna. Brasília, 2010.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Cadernos MCidades - Habitação, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria n. 99**, de 30 de março de 2016. Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Disponível em:

<http://www.lex.com.br/legis_27111900_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_99_DE_30_DE_MARCO_DE_2016.aspx>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria n. 114**, de 09 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição 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), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/arquivos/File/Portal_de_Programas/Portaria_FAR_114.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria n. 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 do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/sites/default/files/PORTARIA%20168%20DE%20ABRIL%202013%20-%20PMCMV.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria n. 412**, de 06 de agosto de 2015. Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27013057_PORTARIA_N_412_DE_6_DE_AGOSTO_DE_2015.aspx>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Portaria n. 465**, de 03 de outubro de 2011b. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_N_465_FAR_Consolidada_21-01-2013.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. Ministério das Cidades. **Trabalho social e intervenções habitacionais**: reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional. Brasília, 2011c.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Cadernos Minha Casa + Sustentável. Caderno 1 – **Análise de Custos Referenciais**: qualificação da inserção urbana. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1_analise_de_custos_referenciais.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Condomínio Parque das Aldeias**. Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-a]. Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. **Conjunto Habitacional Portal Flora**. Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-b]. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: 2012a.

_____. **Jardim Altos dos Pinheirinho**. Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-c]. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. **Planilha Empreendimentos FAR Nacional.** ENC: Solicitação de Dados PMCMV-FAR para dissertação de mestrado - USP [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leticia.l.carvalho@caixa.gov.br> em 11 abr. 2018a.

_____. **Planilha Empreendimentos FAR São Paulo.** SGD - Sistema de Gestão e Controle do Desligamento do PMCMV. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Planilha Equipamentos FAR MCMV.** ENC: Solicitação de Dados PMCMV-FAR para dissertação de mestrado - USP [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <leticia.l.carvalho@caixa.gov.br> em 27 mar. 2018b.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2009.** Brasília, 2010.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2010.** Brasília, 2011.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2011.** Brasília, 2012b.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2012.** Brasília, 2013.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2013.** Brasília, 2014.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2014.** Brasília, 2015.

_____. **Relatório de gestão FAR do exercício de 2015.** Brasília, 2016.

_____. **Residencial Alta Vista.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-d]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Alta Vista, Brisas, Dunas e Esplanada.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-e]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Brisas.** Dossiês de engenharia Acervo físico. [201-f]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Dunas.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-g]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Esplanada.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-h]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Jardim Lebani I, II e III.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-i]. Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. **Residencial Jardim Lebani I, II e III - Creche.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-j]. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Residencial Lavras.** Dossiês jurídicos. Acervo físico. [201-k]. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **Residencial São Judas I, II, III e IV.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-l]. Acesso em: 27 fev. 2018.

_____. **Residencial São Judas I, II, III e IV e Centenário III.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-m]. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. **Residencial Vila Pimentas I.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-n]. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. **Residencial Vila Pimentas II.** Dossiês de engenharia. Acervo físico. [201-o]. Acesso em: 27 fev. 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

_____; _____. ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XIV., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2016.

_____. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____; LAGO, L. C. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 7-15.

CONSELHO DE SAÚDE DE GUARULHOS; CONSELHO DE HABITAÇÃO DE GUARULHOS. **Lista de equipamentos dos Relatórios de Diagnóstico da Demanda apresentados para as contratações do PMCMV-FAR** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <Letícia Leal de Carvalho> em 06 jun. 2018.

CORREIA, M. A. A. Intersetorialidade entre as políticas públicas de habitação e educação no programa minha casa minha vida. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, IX., 2014, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ABCP, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403616377_ARQUIVO_IXEncontrodaABCP-Intersetorialidade.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 50-81.

COSTA, S. S. Impactos da política de habitação social e o direito humano à moradia no Brasil. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 2, n. 3, p. 191-206, 2014. Disponível em: <<http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/ridh/article/view/167/103>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CRESWELL, J. W. Five qualitative approaches to inquiry. In: CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Sage, 2006. p. 53-84.

DIAS, E. C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08012013-145204/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica, **Revista SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621>. Acesso em: 09 jan. 2016.

FARAH, M. F. S. A contribuição da administração pública para a construção do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-126.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “o elo perdido” da análise de políticas pública no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012a. p. 123-152.

_____. Introdução. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012b. p. 7-19.

FERRARI, M. Arquitetura para todos: estudo dos 100 anos da habitação social no Brasil desvenda projetos de alta qualidade na era Vargas. **Revista Pesquisa FAPESP**, nov. 2014. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2014/11/18/arquitetura-para-todos/>>. Acesso em: 02 maio 2015.

FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/dep/projeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. [2013?]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/orlando-fantazzini-neto>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Apresentação**. 2013a. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/institucional>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2013b. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2013c. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2015a. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares**. Nota Técnica. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2015b. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Diretoria de Estatística e Informações, 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 31 maio 2018.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2013.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (edit). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes**. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 82-122.

GOOGLE ACADÊMICO. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

GUARULHOS (SP). Conselho Municipal de Habitação. **Resolução n. 01/2010-CMH**, de 30 de junho de 2010. Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/file/arquivos/4-Resolu%C3%A7%C3%A3o%2001_2010-CMH.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Decreto n. 26.368**, de 13 de maio de 2009. Regulamenta a Lei Municipal nº 6.028, de 24 de junho de 2004, que trata de incentivos fiscais a programas habitacionais de interesse social e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2009/26368decr.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Decreto n. 29.141**, de 15 de agosto de 2011. Cria Grupo de Análise de Empreendimentos para atuar junto aos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, regulado pela Portaria Ministerial Nº 325, de 7 de julho de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/decretos_2011/29141decr.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. **Lei n. 4.704**, de 29 de junho de 1995. Cria a Política Municipal de Habitação e dá outras providências. Disponível em: <<https://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/386562/lei-4704-95>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Lei n. 6.028**, de 24 de junho de 2004. Dispõe sobre concessão de Incentivos Fiscais a Programas Habitacionais de Interesse Social implantados por intermédio da CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano, bem como outros Programas instituídos pela Secretaria de Habitação do Município. Disponível em: <http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06028lei.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Lei n. 7.150**, de 17 de julho de 2013. Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 4.288/2013 de autoria do Poder Executivo. Dispõe sobre implantação de moradias do Plano Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 e concede isenções tributárias. Disponível em: <http://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07150lei.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. Prefeitura. **GuaruGeo**. 2016. Disponível em: <<http://guarugeo.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

_____. Prefeitura. **História de Guarulhos**. [20--]. Disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/pagina/historia-de-guarulhos>>. Acesso em: 29 set 2016.

_____. Prefeitura. **Plano Diretor: Guarulhos Rumo à 2027**. [2017 ou 2018]. Disponível em: <<http://planodiretor.guarulhos.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. Prefeitura. Secretaria de Habitação. [201-]. <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/arquivos/plano-local-de-habitacao-social>>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Prefeitura. Secretaria de Habitação. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos**: 1º relatório de monitoramento e avaliação do PLHIS. 2013. Disponível em: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/file/arquivos/PLHIS_1_Avaliacao.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Prefeitura. Secretaria de Habitação. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Guarulhos**: Diagnóstico do Setor Habitacional. 2011. Disponível em: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/sites/default/files/file/arquivos/PLHIS_Guarulhos_diagnostico%281%29.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Prefeitura. Secretaria de Habitação. **Resposta ao protocolo 5116**. Memo. interno 003/17 SH-SIC. 2017. Disponível em: <<http://portaltransparencia.guarulhos.sp.gov.br/acesso-a-informacao/acompanhamento-de-informacao>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

GUARULHOS WEB. História - Conheça um pouco da origem de Guarulhos. 05 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.guarulhosweb.com.br/noticia.php?nr=82452>>. Acesso em: 15 maio 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. , P. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2016.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 61-89.

_____. **The policy process in the modern state**. 3rd ed. London: Prentice Hall, 1997.

HOCHMAN, G. História e políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 226-242.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora, Tradução técnica da 3^a edição Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.[201-]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

ITAQUAQUECETUBA (SP). **Decreto n. 7.338**, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre os critérios adicionais e os critérios adicionais municipais para priorização de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/jorun>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 7.461**, de 09 de maio de 2017. Dispõe sobre a homologação da composição do Conselho Municipal de Habitação. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/bporv>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 5**, de 05 de dezembro de 1991. Cria a Lei do Plano Diretor para o Município de Itaquaquecetuba. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pqnjd>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 131**, de 01 de novembro de 2006. Institui O Plano Diretor Estratégico do Município de Itaquaquecetuba. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nqjpf>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 178**, de 18 de dezembro de 2009. Disciplina, no município de Itaquaquecetuba, HIS – Habitação de Interesse Social. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/qfpjn>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 213**, de 09 de maio de 2013. Dispõe sobre a incorporação da Secretaria Municipal de Habitação pela Secretaria Municipal de Obras, e da criação da Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/mts jq>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 236**, de 28 de março de 2014. Cria secretarias junto à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, altera dispositivos que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/grlts>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 258**, de 11 de maio de 2015. Institui incentivo tributário e fiscal para empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de faixa de renda que especifica e, dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ujbnl>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 1.631**, de 08 de janeiro de 1997. Revogada pela Lei Complementar nº 213/2013. Dispõe sobre criação da Secretaria Municipal de Habitação. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pkqnj>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 2.579**, de 11 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação do programa habitacional denominado ‘Moradia Legal’, cria o Conselho Municipal de Habitação de Itaquaquecetuba e o Fundo Municipal de Habitação de Itaquaquecetuba e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/nplqh>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. Prefeitura. Secretaria de Habitação. [201-]. Disponível em: <<https://www.itaquaquecetuba.sp.gov.br/secretarias/habitacao/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica política habitacional?. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1853, Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/91386>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.eletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>>. Acesso em: 02 maio 2015.

_____; _____. Understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LOPES, F. T. A. **A produção do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do ABC Paulista**. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/pospgt/publicacoes/fernanda-tavares-de-albuquerque-lobes>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (edit). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 113-136. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

_____.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 159-177, nov. 2013. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/800-Marques_Leandro_Minha_casa_minha_vida_2014_4740-9495-2-PB.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MELO, F. C. **Déficit habitacional brasileiro: fatores determinantes da expansão atual**. 2007. Monografia (Especialização em Política Social e Desenvolvimento Urbano)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. Nº MP: **37.0739.0000719/2017-8 - RES: Comunicação ao Ouvidor** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <le_leall@yahoo.com.br> em 24 jan. 2017.

MOREIRA, E. M. Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 21-32, 2013.

MOURA, D. M. **A efetivação dos direitos fundamentais pelo estado fiscal: função social dos tributos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011. Disponível em: <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2011/daianamalheiros.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

MOURA, J. M. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 339-359, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-336920140003000006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 jan. 2016.

NASCIMENTO NETO, P. et al. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 847-868, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000400847&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____.; MOREIRA, T. Novas equações para antigas incógnitas: a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. **Revista Brasileira de Pós-graduação (Capes)**, v. 11, n. 24, p. 393-425, jun. 2014. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/510/pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf>> Acesso em: 10 maio 2015.

NOSSO SÃO PAULO. **Itaquaquecetuba – SP**. [201-]. Disponível em: <http://www.nosso.saopaulo.com.br/Reg_13/Reg13_Itaquaquecetuba.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

O'TOOLE JR, L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração pública**: coletânea. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 229-248.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7066/5623>> Acesso em: 24 fev. 2016.

POCHMANN, M. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula, **Revista SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/5620/4668>. Acesso em: 09 jan. 2016.

PORTAL DO TIETÊ. Prefeitura de Itaquá apresenta Plano de habitação popular. 09 dez. 2014. Disponível em: <<http://portalaltotiete.com.br/Portal%20ITAQUAQUECETUBA/index-canal.asp?c=1295>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

RAMOS, S. A. **Migração de escala em instrumentos de políticas públicas: natureza e fronteiras de aprendizagem**. 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17337>>. Acesso em: 22 maio 2015.

RODRIGUES, L. P. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29072015-144127/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

RODRIGUES, M. A. **Políticas públicas**. 3. ed. São Paulo, PubliFolha, 2013.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 jan. 2016.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219/203>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, p.

127-154, maio 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2015.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

SAERTEN, H. Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x/epdf>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SANTOS, M. E. P. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia - a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713-734, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198492302014000400713&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Deliberação normativa n. 008**, de 20 de março de 2012. Aprova a implantação do Programa de Apoio Financeiro Complementar ao PMCMV, na modalidade de aquisição, pelo FAR, de empreendimentos na planta. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/deliberacoes/fphis/deliberacao_normativa_008_far_de_04abr_03_2012.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE – SciELO. Disponível em: <www.scielo.com.br>. Acesso em: 08 jan. 2016.

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**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 119-131, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 jan. 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

WILDAVSKY, A.; PRESSMAN, J. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Los Angeles: University of California Press, 1973.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração pública: coletânea**. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 209-228.

ANEXO A – MODELOS DE DOCUMENTOS

000874

RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO DA DEMANDA POR EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS E URBANOS

Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (A ser elaborado pelo Ente Federado)

EMPREENDIMENTO: (identificação do empreendimento com nome, localização, número de unidades e demais informações pertinentes).

GRUPO DE ANÁLISE DE EMPREENDIMENTO: Indicação de seus componentes, bem como os cargos/funções que desempenham e o órgão ao qual pertencem.

(ver o item 3 do Anexo IV da Portaria nº 465/2011 disponível em http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=855:municipios-acima-de-50-mil-habitantes-fundo-de-arrendamento-residencial-far&catid=94&Itemid=126).

1. Avaliação da demanda habitacional: será composta por no mínimo:

- 1.1. Justificativa do empreendimento em relação à sua demanda habitacional e público alvo;
- 1.2. Informações acerca dos critérios locais e do cronograma de seleção dos beneficiários, em casos em que os critérios locais não estejam definidos, apresentar um cronograma para a aprovação dos mesmos no Conselho Municipal de Habitação ou de Assistência Social quando não existir o primeiro;
- 1.3. Estimativa do número de pessoas que irão morar no empreendimento, de acordo com parâmetros do perfil da população do Estado/Município que se enquadra nas regras do PMCMV.

Link para acesso ao site do IBGE – dados dos municípios:

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

Dicas para acessar as informações:

1. Selecione o estado
2. Selecione o município
3. Em informações e estatísticas selecione "Censo Demográfico 2010: Características da população – Amostra" para acessar dados da população residente por faixa etária. (No FAR deverá levar em conta apenas a população urbana)
4. Em informações e estatísticas selecione "Sinopse do Censo Demográfico 2010" para acessar média de moradores em domicílios particulares ocupados para estimar a população do empreendimento. (último item da tabela).

Público Alvo
01
02
03

Crítérios Locais
01
02
03

*São permitidos até três critérios locais de seleção (Portaria Ministerial nº 610/2011)

Cronograma de Seleção			
Cadastro de Candidatos	Definição / Publicação dos Critérios Adicionais	Seleção dos Candidatos	Indicação dos Candidatos

- 2. Situação do entorno do empreendimento** em raio igual a dois mil e quinhentos metros, **6.0875** equipamentos comunitários e serviços, indicando endereço, capacidade de atendimento e vagas disponíveis.
- 2.1. Informar a existência de linhas regulares de transporte público coletivo intramunicipal e intermunicipal quando existente, bem como justificativa nos casos que não houver transporte público coletivo no município;
- 2.2. Informar uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade: zoneamento industrial; lixões, aterros e lagoas de tratamento; fábricas poluentes, e outros;
- 2.3. Informar a existência de outros empreendimentos habitacionais de interesse social existentes e aprovados pela prefeitura, com localização e quantidade de UH construídas ou a construir;
- 2.4. Informar a existência de infraestrutura presente no entorno, bem como informações quanto às vias de acesso pavimentadas;
- 2.5. Anexar Mapa do entorno do empreendimento: documento cartográfico ou imagem aérea, com indicação de escala e raio igual a dois mil e quinhentos metros em torno do empreendimento, onde serão indicadas as seguintes ocorrências:
- 2.5.1. Equipamentos comunitários e serviços, existentes ou previstos, e respectivas capacidades de atendimento: creches ou escolas de ensino fundamental; Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento ou Hospitais; Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência Especializado de Assistência Social; equipamentos de lazer; linhas regulares de transporte público coletivo; comércio e serviços de caráter local;
- 2.5.2. Uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade: zoneamento industrial; lixões, aterros e lagoas de tratamento; fábricas poluentes, e outros.

Ex.:

Tipo de Equipamento existente	Nome	Distância do empreendimento	Endereço	Capacidade de atendimento	Vagas disponíveis
Escola de Educação Infantil	Escola de Educação Infantil Darcy Ribeiro	500 m	Rua 5, nº 122, Bairro Paulo VI	300 vagas	100 vagas
Escola de ensino fundamental					
Escola de Ensino Médio					
Unidade Básica de Saúde					
Centros de Referência de Assistência Social					
Esporte, cultura e Lazer					
Segurança					

- 3. Avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento** por equipamentos de educação, saúde, assistência social, transporte, comércio e infraestrutura.

Exemplo:

Equipamento	Demanda gerada pelo empreendimento	Vagas disponíveis atualmente	Vagas faltantes
Escola de Educação Infantil	500 vagas	100 vagas	400 vagas
Escola de ensino fundamental	500 vagas		
Escola de ensino médio	300 vagas		
Unidade Básica de Saúde	200 vagas		
Centros de Referência		150 vagas	

de Assistência Social			
Esporte, Cultura e Lazer			
Segurança			

00876

4. Proposição da forma de atendimento da necessidade levantada (Indicar a solução definitiva ou temporária. No caso da solução definitiva, indicar a localização, se esta será dentro do empreendimento ou no entorno)

Exemplo

- 4.1. Construção de um centro de educação infantil com capacidade para atendimento de 300 crianças;
- 4.2. Construção de uma escola de ensino médio com capacidade para atendimento de 300 adolescentes, com recursos do Governo do Estado;
- 4.3. Indicação de área institucional;
- 4.4. Construção de uma escola de ensino fundamental com capacidade para atendimento de 500 alunos;
- 4.5. Construção de um posto de saúde com capacidade para atendimento de 1.000 pessoas/mês;
- 4.6. Indicação da forma de atendimento a ser adotada até que os equipamentos urbanos e comunitários entrem em operação, informando:
 - 4.6.1. o endereço da instituição de educação onde as crianças serão atendidas;
 - 4.6.2. o número de vagas existentes;
 - 4.6.3. o compromisso de fornecimento de meio de transporte para o deslocamento;
 - 4.6.4. o endereço da unidade de saúde mais próxima onde as famílias serão atendidas, de acordo com o estabelecido pela Portaria No. 465, Anexo IV, Subitem 3.3.

RESPONSÁVEIS TÉCNICOS – Grupo dos representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes

 (NOME DO COMPONENTE DO GRUPO DE ANÁLISE DE EMPREENDIMENTO)
 (ÓRGÃO AO QUAL PERTENCE)

 (NOME DO COMPONENTE DO GRUPO DE ANÁLISE DE EMPREENDIMENTO)

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

EMPREENDIMENTO: (identificação do empreendimento)

Implementação das ações relativas aos equipamentos de educação, saúde, assistência social, transporte, comércio e infraestrutura para atendimento da demanda gerada pelo empreendimento

Item	Demanda/Medidas	Responsável	Fonte de recursos e forma de implementação	Prazo de execução (início e fim)
1	Construção de uma escola de educação infantil	Secretário de Educação	Será executada com recursos próprios vinculados ao orçamento municipal	Início: set/12 Conclusão: dez/13
2				
3				
4				
5				

0877

INSTRUMENTO DE COMPROMISSO

PREFEITURA MUNICIPAL/GOVERNO DO ESTADO (NOME DO MUNICÍPIO/UF/ESTADO)

6.0878

O Município/ Governo do Estado de (NOME DO MUNICÍPIO/ESTADO) firma o presente INSTRUMENTO DE COMPROMISSO para atendimento aos dispositivos legais do Programa "Minha Casa, Minha Vida", de que trata a Portaria Ministerial nº 465, de 03 de outubro de 2011, mediante as condições e cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Firmar os compromissos, objetivando a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, com recursos do FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR, neste município.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES

O MUNICÍPIO/ESTADO, no âmbito de suas competências:

- a) compromete-se, para o(s) Empreendimento(s) (IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO), a instalar ou ampliar (LISTAR O QUE ESTÁ PROPOSTO NO ITEM 4 DO RELATÓRIO DO DIAGNÓSTICO DA DEMANDA - para os empreendimentos com mais de 500 UH) nos prazos e condições definidas na Matriz de Responsabilidade, anexa; (para empreendimentos abaixo de 500 unidades não são obrigatórios o Relatório de Diagnóstico da Demanda e a Matriz de Responsabilidade);
- b) aprovar os critérios locais para a seleção de beneficiários, caso estes ainda não estejam aprovados, de acordo com o disposto na Portaria MCIDADES N°. 610, de 26 de dezembro de 2011, atualizar os dados das famílias no CadÚnico e cumprir o cronograma estabelecido no item 1 do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos;
- c) realizar a seleção para indicação dos beneficiários nos prazos estabelecidos, bem como a indicação das reservas para idosos e famílias de que façam parte pessoas com deficiência, de acordo com o disposto na Portaria MCIDADES N°. 610/2011;
- d) elaborar e executar o trabalho social em conformidade com o disposto no Anexo V da Portaria MCIDADES nº 465, de 3 de outubro de 2011.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA

O presente INSTRUMENTO DE COMPROMISSO terá vigência até a conclusão de todos os compromissos assumidos.

CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS

Os recursos previstos na contratação do empreendimento, para o Projeto de Trabalho Social, serão transferidos do FAR para o MUNICÍPIO/ESTADO, mediante Convênio a ser firmado com a CAIXA e que passa a fazer parte deste instrumento a partir da data de sua assinatura.

Os recursos a serem utilizados para o cumprimento dos compromissos de que trata este instrumento, terão a origem indicada na Matriz de Responsabilidade, anexa.

CLÁUSULA QUINTA – DAS PENALIDADES

O descumprimento do presente INSTRUMENTO DE COMPROMISSO ensejará na impossibilidade de contratação de novos empreendimentos no âmbito do PMCMV/FAR destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), até a sua regularização.

NOME DO MUNICÍPIO, XX de XXXXX de XXXX.

Prefeitura Municipal de (NOME DO MUNICÍPIO)
Prefeito:

6.0879

Testemunhas:

NOME: (PREFERENCIALMENTE SECRETÁRIO DA HABITAÇÃO)
CPF:

NOME: (PREFERENCIALMENTE REPRESENTANTE DA CAIXA)
CPF:

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) participante:

Sou estudante do curso do programa de mestrado em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Ciências, Artes e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH-USP. Estou realizando uma pesquisa, sob orientação da professora Dra. Renata Mirandola Bichir, cujo objetivo é analisar as formas de articulação do Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR com outras estratégias de intervenção urbana no nível municipal e investigar se, e como, o PMCMV-FAR exerce influência na provisão de equipamentos públicos complementares à habitação em municípios selecionados.

Sua participação envolve uma entrevista que será gravada, se assim você permitir, e que tem a duração aproximada de 30 minutos.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pela pesquisadora Letícia Leal de Carvalho, fone (11) 98143-1571, e-mail leticia.l.carvalho@usp.br ou le_leall@yahoo.com.br, ou pela Professora Dra. Renata Mirandola Bichir (renatabichir@gmail.com).

Atenciosamente,

Letícia Leal de Carvalho
Matrícula: 7260390

Local e data

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e data

APÊNDICE B – MODELOS DE ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA – HABITAÇÃO GUARULHOS

- Como surgiu o convite/interesse em atuar na Secretaria da Habitação? Desde quando está na Secretaria da Habitação? Qual o cargo/função?
- Como vê a evolução do PMCMV-FAR no município de Guarulhos e da política de habitação social em si? (Mudanças na política de habitação municipal com o PMCMV / prioridade na agenda?)
- Qual o papel da habitação social na plataforma de governo municipal? (Elói Pietá 2001 a 2008; Sebastião Almeida 2009 a 2016);
- O que, na sua opinião justificaria o destaque de Guarulhos no número de UHs frente aos outros municípios? E quanto às dificuldades, quais seriam as principais? (características do município, experiência prévia, disponibilidade de terrenos próprios)
- Pode ter havido influência de programas anteriores, como por exemplo o PAR (4.638UH – 8.761 famílias inscritas) (Construtoras, aproveitamento do cadastro)?
- Qual a sua percepção quanto ao papel do município e sua autonomia na implementação desse Programa? Existe espaço para adaptações ao contexto local? Caso existam, quais seriam essas adaptações?
- Instrumentos – destaque de algum instrumento próprio? Como foi utilizar os instrumentos do Governo Federal “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos” e “Matriz de Responsabilidade”? (características, implicações, disputas, atores, surgimento)
- Os recursos do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – Casa Paulista (R\$20mil por UH - Governo do Estado), foram utilizados em todos os empreendimentos?
- Seleção dos Projetos/Construtoras. Para os terrenos da Prefeitura eram abertos chamamentos públicos. Como procediam quando aparecia alguma construtora com terreno próprio ou de terceiros?
- Houve mudança na forma de levantamento das demandas por equipamentos públicos após a publicação da portaria 465/2011? Como era realizado o levantamento das demandas geradas pelos novos empreendimentos? Há algum tipo de estudo da demanda para empreendimentos de dimensão inferior ao obrigatório (<500)?
- Grupo de análise de empreendimentos - Decreto municipal nº 29141 de 15 de agosto de 2011 (portaria 465/2011 - representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes) (encontros, integrantes, cronograma).
- Como é a relação com outros atores (Secretarias, Conselhos, Caixa, Construtoras) no PMCMV?
- Tratamento às questões de provisão de equipamentos públicos (levantamento, responsáveis, recursos).
- A portaria 168 de 15/04/2013 disponibiliza o montante de até 6% do valor total da obra para a construção de equipamentos de educação e todos os demais complementares à habitação. Isso é de conhecimento da Secretaria de Habitação? Por qual motivo não foram utilizados recursos do FAR? (dificuldade de liberação, autossuficiência de recursos, suficiência de equipamentos)
- Recurso FAR - fez diferença? em quais empreendimentos foi utilizado? Se não foi utilizado, por que não? (dificuldade de liberação, autossuficiência de recursos, suficiência de equipamentos)
- Equipamentos apontados nos Relatórios e Matrizes foram entregues? Quem acompanha?
- O Conselho Municipal de habitação tem alguma participação no PMCMV?
- Há ou haverá importantes diferenças no entorno dos empreendimentos entre os que contaram ou não com essa análise da Demanda por Equipamentos Sociais? Você considera que houve avanços na questão social com a adoção desse novo Procedimento e disponibilização de recursos para esse fim?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETARIA DE SAÚDE E DE EDUCAÇÃO GUARULHOS

- Há quanto tempo você atua na Secretaria de Saúde/Educação?
- Como surgiu o convite/interesse em assumir o cargo?
- Como é feito o levantamento das necessidades gerais de novas unidades de Saúde/Educação ou ampliação no município?
- Considerando a necessidade de manifestação no “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos” em relação à quantidade de equipamentos de Saúde/Educação existentes no entorno dos empreendimentos e capacidade para atendimento da nova demanda, quem é responsável pelo levantamento dessas informações?
- Há alguma participação de outras unidades no levantamento dos dados e forma de atendimento dessas necessidades? (Conselho de Saúde/Educação, Conselho de Habitação, Secretaria de Habitação)
- Como são determinados os recursos a serem utilizados para o atendimento das necessidades?
- Houve mudança na forma de levantamento das demandas por equipamentos públicos após a publicação da portaria 465/2011? Como era realizado o levantamento das demandas geradas pelos novos empreendimentos? (O compromisso do Poder Público Local com a provisão de infraestrutura social/equipamentos públicos para suprir a demanda dos empreendimentos do PMCMV sempre existiu. A Portaria do Ministério das Cidades 465 de 03/10/2011 determina a obrigatoriedade da elaboração do “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos”).
- Há algum tipo de estudo da demanda para empreendimentos de dimensão inferior ao obrigatório (<500)?
- A portaria 168/2013 disponibiliza o montante de até 6% do valor total da obra para a construção de equipamentos complementares à habitação. Isso é de conhecimento da Secretaria de Saúde/Educação? Por qual motivo não foram utilizados recursos do FAR? (dificuldade de liberação, autossuficiência de recursos, suficiência de equipamentos)
- Há ou haverá importantes diferenças no entorno dos empreendimentos entre os que contaram ou não com essa análise da Demanda por Equipamentos Sociais? Você considera que houve avanços na questão social com a adoção desse novo Procedimento e disponibilização de recursos para esse fim?
- Equipamentos apontados nos Relatórios e Matrizes foram entregues? Quem acompanha?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHO HABITACIONAL DE GUARULHOS

- Qual o Papel do Conselho Municipal de Habitação e do Conselho de Desenvolvimento Urbano no PMCMV em Guarulhos?
- Como vê a evolução do PMCMV no município de Guarulhos e da política de habitação em si? (Mudanças na política de habitação municipal com o PMCMV / prioridade na agenda)
- Qual o papel da habitação social na plataforma de governo municipal? (Elói Pietá 2001 a 2008; Sebastião Almeida 2009 a 2016);
- O que, na sua opinião justificaria o destaque de Guarulhos no número de UHs frente aos outros municípios? E quanto às dificuldades, quais seriam as principais? (características do município, experiência prévia, disponibilidade de terrenos próprios). Pode ter havido influência de programas anteriores, como por exemplo o PAR (4.638UH – 8.761 famílias inscritas) (Construtoras, aproveitamento do cadastro)?
- Qual a sua percepção quanto ao papel do município e sua autonomia na implementação desse Programa? Existe espaço para adaptações ao contexto local? Caso existam, quais seriam essas adaptações?
- Instrumentos – destaque de algum instrumento próprio (leis, portarias, conselhos, orçamento, indicadores). Como foi utilizar os instrumentos do Governo Federal “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos” e “Matriz de Responsabilidade”? (características, implicações, disputas, atores, surgimento)
- Recursos do Fundo Paulista de habitação de Interesse Social – Casa Paulista (R\$20mil por UH - Governo do Estado), foram utilizados em todos os empreendimentos?
- Seleção dos Projetos/Construtoras. Para os terrenos da Prefeitura eram abertos chamamentos públicos. Como procediam quando aparecia alguma construtora com terreno próprio ou de terceiros?
- O compromisso do Poder Público Local com a provisão de infraestrutura social/equipamentos públicos para suprir a demanda dos empreendimentos do PMCMV sempre existiu. Entretanto, a Portaria do Ministério das Cidades 465 de 03/10/2011 determina a obrigatoriedade da elaboração do “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos” para empreendimentos com mais de 500 UHs. Como era realizado o levantamento das demandas geradas pelos novos empreendimentos antes dessa obrigatoriedade? Há algum tipo de estudo da demanda para empreendimentos de dimensão inferior ao obrigatório?
- Grupo de análise de empreendimentos (portaria 168/2013 - representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes) (encontros, integrantes, cronograma).
- Equipamentos apontados nos Relatórios e Matrizes foram entregues? Quem acompanha?
- Tratamento às questões de provisão de equipamentos públicos (levantamento, responsáveis, recursos).
- A mesma portaria (168/2013) disponibiliza o montante de até 6% do valor total da obra para a construção de equipamentos de educação e todos os demais complementares à habitação. Isso é de conhecimento da Secretaria de Habitação? Por qual motivo não foram utilizados recursos do FAR? (dificuldade de liberação, autossuficiência de recursos, suficiência de equipamentos)
- Há ou haverá importantes diferenças no entorno dos empreendimentos entre os que contaram ou não com essa análise da Demanda por Equipamentos Sociais? Você considera que houve avanços na questão social com a adoção desse novo Procedimento e disponibilização de recursos para esse fim?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETARIA DE HABITAÇÃO ITAQUAQUECETUBA

- Como surgiu o convite/interesse em atuar na Secretaria da Habitação? Desde quando?
- Qual o papel da habitação social na plataforma de governo municipal? (Armando Tavares Filho PR 2005 a 2012; Mamoru Nakashima PTN/PSDB 2013 - 2020);
- Como vê a evolução do Programa no município e da política de habitação social em si? (Mudanças na política de habitação municipal com o PMCMV / prioridade na agenda). Por que não houve contratação no PMCMV fase 1?
- Pode ter havido influência de programas anteriores, como por exemplo o PAR (? UH – ? famílias inscritas) (Construtoras, aproveitamento do cadastro)?
- Percepção quanto à autonomia do município / adaptação contexto local.
- Desenvolvimento de instrumentos próprios (leis, portarias, conselhos, orçamento, indicadores) e instrumentos do Governo Federal “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos” e “Matriz de Responsabilidade”, ambos instituídos pelo Governo Federal (características, implicações, disputas, atores, surgimento).
- Como foi feita a seleção dos projetos/construtoras? Quais são? Origem dos terrenos.
- Houve mudança na forma de levantamento das demandas por equipamentos públicos entre os 2 empreendimentos do município? (O compromisso do Poder Público Local com a provisão de infraestrutura social/equipamentos públicos para suprir a demanda dos empreendimentos do PMCMV sempre existiu. A Portaria do Ministério das Cidades 465 de 03/10/2011 determina a obrigatoriedade da elaboração do “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Sociais e Urbanos”. Havia, anteriormente à portaria 465/2011, alguma ação do município neste sentido? Como era realizado o levantamento das demandas geradas pelos novos empreendimentos?
- Grupo de análise de empreendimentos (portaria 168/2013 - representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transportes) (encontros, integrantes, cronograma); Como é feita estimativa da demanda (quantidade de crianças em idade escolar, quantidade de pessoas por família)?
- Tratamento às questões de provisão de equipamentos públicos (levantamento, responsáveis, recursos).
- A portaria 168/2013 disponibiliza o montante de até 6% do valor total da obra para a construção de equipamentos de educação e todos os demais complementares à habitação. Qual o percentual do valor da obra foi utilizado para contratação da creche no entorno do empreendimento Leboni I, II e III? Como foi o processo de liberação?
- Há ou haverá importantes diferenças no entorno dos empreendimentos entre os que contaram ou não com essa análise da Demanda por Equipamentos Sociais e a disponibilização dos recursos para supri-la?
- Você considera que houve avanços na questão social com a adoção desse novo Procedimento e disponibilização de recursos para esse fim?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ITAQUAQUECETUBA

- Há quanto tempo você atua na Secretaria de Educação?
- Como surgiu o convite/interesse em assumir o cargo?
- Como foi feito o levantamento das demandas por equipamentos públicos dos dois empreendimentos do município?
- Tem conhecimento de como surgiu a iniciativa de solicitar recursos do FAR para a construção da creche do Empreendimento Jardim Lebani?
- Os demais equipamentos sinalizados nos documentos (Relatório de diagnóstico, matriz de responsabilidade e termo de compromisso) foram construídos?
- Por que não houve solicitação de recursos para o Empreendimento Altos do Pinheirinho?
- Como foi escolhido o local de construção da creche? Origem do terreno.
- Como foi o processo de liberação dos recursos?
- Como foi o relacionamento com outros atores nesse processo? (Caixa, Enplan, Secretaria de Habitação, Ministério da Educação – Proinfância, etc)
- Você considera que houve avanços na questão social com a adoção desse novo Procedimento e disponibilização de recursos para esse fim? Qual a relevância desses recursos disponibilizados para a população do município? Se não houvesse a disponibilização pelo FAR a creche teria sido construída?

APÊNDICE C – RELATÓRIOS DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Empreendimento:	Conjunto Residencial Esplanada Conjunto Residencial Alta Vista Conjunto Residencial Dunas Conjunto Residencial Brisas
Município:	Guarulhos
Endereço:	- Conjunto Residencial Esplanada – Estrada do Caminho Velho, Lote 2. - Conjunto Residencial Alta Vista – Estrada do Caminho Velho, Lote 04 – Água Chata. - Conjunto Residencial Dunas – Estrada do Caminho Velho, Lote 1. - Conjunto Residencial Brisa – Estrada do Caminho Velho, Lote 07.
Data consulta:	26/02/2018
Data de Contratação:	- Conjunto Residencial Esplanada – 08/02/2010 – MCMV1 - Conjunto Residencial Alta Vista – 02/10/2012 - Conjunto Residencial Dunas – 21/01/2013 - Conjunto Residencial Brisas – 28/03/2013 – certificado de conclusão em 13/12/2016
Quantidade de unidades:	1.460 - Conjunto Residencial Esplanada – 500 UH - Conjunto Residencial Alta Vista – 240 UH - Conjunto Residencial Dunas – 440 UH - Conjunto Residencial Brisa – 280 UH
Construtora:	WGT Empreendimentos e Incorporações LTDA / Qualyfast Construtora Ltda
Origem do terreno:	- Conjunto Residencial Esplanada – não localizado - Conjunto Residencial Alta Vista – de Italbrás para WTG - Conjunto Residencial Dunas – de EII para WTG - Conjunto Residencial Brisa – de Italbrás para WTG
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	- Conjunto Residencial Esplanada – não localizado - Conjunto Residencial Alta Vista - Contrato de Compra e Venda de Italbrás para WTG em 07/04/2010 - Conjunto Residencial Dunas - Contrato de Compra e Venda de EII Administração de Bens Móveis e Imóveis Ltda para WTG em 30/06/2010 - Conjunto Residencial Brisa - Contrato de Compra e Venda de Italbrás para WTG em 29/06/2009
Data de aquisição FAR:	

Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	02/2014
Demanda a ser atendida:	- Centro de Referência de Assistência Social: vagas faltantes 140 famílias
Equipamentos necessários:	- Construção de duas unidades de saúde no Sítio São Francisco (Av Norte Sul) e Jardim das Olivas (Rua Dois); - Incremento de 60% dos leitos hospitalares do Hospital Municipal Pimentas Bonsucesso; - Construção de Escola na Dinamarca (Vila Branca) com 6 salas de aula para Creche e 9 salas de aula para Pré Escola; - Construção de Escola no Jardim Nova Cidade com 4 salas de aula para Creche e 8 salas de aula para Pré Escola; - Construção de Escola no Parque Estela com 4 salas de aula para Creche e 8 salas de aula para Pré Escola;
Assinado por:	Orlando Fantazzini - Secretário de Habitação Benedito Aparecido da Silva - Secretário de Desenvolvimento Urbano Genilda Bernardes - Secretário de Desenvolvimento e Assistência Social Moacir de Souza - Secretário de Educação Carlos Chnaiderman - Secretário da Saúde Atílio André Pereira - Secretário de Transportes e Trânsito
Grupo de Análise de Empreendimento:	
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	02/2014
Assinado por:	Vide Relatório
Equipamento 1:	Incremento de 60% dos leitos hospitalares do Hospital Municipal Pimentas Bonsucesso – 3ª fase de construção Origem dos Recursos: Recursos Federais - Ministério da Saúde/ Recursos Próprios – Tesouro Municipal Data de início: 2014 Data prevista para término: 2014 Data de entrega efetiva: Endereço: Unidade responsável: Saúde
Equipamento 2:	Construção de UBS no Sítio São Francisco Origem dos Recursos: Recursos Federais - Ministério da Saúde/ Recursos Próprios – Tesouro Municipal Data de início: 2015 Data prevista para término: 2016

	<p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Av Norte Sul, Sítio São Francisco</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
Equipamento 3:	<p>Construção de UBS no Jardim das Olivas</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais - Ministério da Saúde/ Recursos Próprios – Tesouro Municipal</p> <p>Data de início: 2015</p> <p>Data prevista para término: 2016</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua Dois – Jardim das Olivas</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
Equipamento 4:	<p>Construção de Escola na Dinamarca (Vila Branca) com 6 salas de aula para Creche e 9 salas de aula para Pré Escola;</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais – R\$ 2.944.843,00 / Recursos Próprios – R\$ 2.255.729,24</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: Dez/2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua dos Cardeais, Vila Branca</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
Equipamento 5:	<p>Construção de Escola no Jardim Nova Cidade com 4 salas de aula para Creche e 8 salas de aula para Pré Escola;</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais – R\$ 2.164.759,10 / Recursos Próprios – R\$ 2.200.000,00</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: 2º Sem/2016</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua 14, Jardim Nova Cidade</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
Equipamento 6:	<p>Construção de Escola no Parque Estela com 4 salas de aula para Creche e 8 salas de aula para Pré Escola;</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais – R\$ 2.646.088,17 / Recursos Próprios – R\$ 2.500.000,00</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: 2º Sem/2016</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua Mucugeo, Parque Estela</p>
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	18/02/2014

Unidades responsáveis:	
Assinado por:	Orlando Fantazzini – Secretário de Habitação
Equipamento:	Vide Matriz
Origem dos Recursos:	Vide Matriz
Data de início:	Vide Matriz
Data de término previsto:	Vide Matriz
Data de entrega efetiva:	Vide Matriz
Outros Dados	
Obs. No raio de 2,5km estão localizados, ainda, os seguintes empreendimentos: Residencial Esplanada – 500 UH, Portal Água Chata – 200 UH, Conjunto Residencial – Rua Mucugeo – Soc de Apoio e Luta pela Moradia – 218 UH, Vila Pimentas I 580 UH, Vila Pimentas II, 420 UH; consta projeto MCMV PAC2 com 800 UH.	
Empreendimento:	Conjunto Residencial São Judas I, II, III e IV Conjunto Residencial Centenário III
Município:	Guarulhos (dados referentes às fases do São Judas)
Endereço:	Rua Ita / Rua Mucugeo / Rua Itaeté / Rua Ituaçu – Jardim Bela Vista, Bairro dos Pimentas
Data consulta:	26/02/2018
Data de Contratação:	São Judas - 05/09/2014, Centenário 30/12/2014
Quantidade de unidades:	1.380 • Conjunto Residencial São Judas I, II, III e IV – 268 + 258 + 258 + 258 = 1.042 UH • Conjunto Residencial Centenário III – 338 UH
Construtora:	Construtora e Incorporadora Faleiros – chamamento público 04/2014
Origem do terreno:	Terreno Prefeitura
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	Desapropriação por execução fiscal da Indústria de Máquinas Têxteis Ribeiro S/A – Lei 7185 de 21/10/2013.
Data de aquisição FAR:	
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	16/06/2014
Demanda a ser atendida:	- Educação Infantil - 86 vagas - Ensino Fundamental - 756 vagas - Centro de Referência de Assistência Social: 3884 famílias (caso todas as famílias venham a ser referenciadas – devido a se tratar de demanda aberta, as famílias já podem ter sido referenciadas na região). (vagas disponíveis 2.504, demanda prevista 1380, = 3884 famílias)
Equipamentos necessários:	- Construção de 2 UPAS - Construção de 1 CAP

	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de 1 UBS - Construção de 5 escolas - Execução de drenagem, pavimentação e circulação da Estrada Pimentas – São Miguel - Adequação viária de algumas ruas do entorno.
Assinado por:	<p>Orlando Fantazzini - Secretário de Habitação</p> <p>Paulo Carvalho - Secretário de Desenvolvimento Urbano</p> <p>Genilda Bernardes - Secretário de Desenvolvimento e Assistência Social</p> <p>Moacir de Souza - Secretário de Educação</p> <p>Carlos Chnaiderman - Secretário da Saúde</p> <p>Atílio André Pereira - Secretário de Transportes e Trânsito</p>
Grupo de Análise de Empreendimento:	
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	16/06/2014
Assinado por:	Sebastião Almeida – Prefeito
*Equipamento 1:	<p>Construção da UPA Porte II – 24hs / ETA-Cumbica</p> <p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$2.000.000,00</p> <p>Data de início: 2010</p> <p>Data prevista para término: 2013</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua dos Jesuítas, esquina Rua Itanhomi s/n</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 2:	<p>Construção da UPA Porte III – 24hs / Pimentas</p> <p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$2.600.000,00</p> <p>Data de início: 2013</p> <p>Data prevista para término: 2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Av José Miguel Ackel, s/n</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 3:	<p>Construção do CAPS – AD24hs - Pimentas</p> <p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$1.000.000,00</p> <p>Data de início: 2014</p> <p>Data prevista para término: 2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p>

	Endereço: Rua Utinga esquina com Av Miguel Ackel Unidade responsável: Saúde
*Equipamento 4:	Ampliação e adequação para transformação da Unidade D. Luiza em CEMEG - Pimentas Origem dos Recursos: Tesouro Municipal R\$1.000.000,00 Data de início: 2015 Data prevista para término: 2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Unidade responsável: Saúde
*Equipamento 5:	Construção nova Unidade Básica de Saúde Jardim Cumbica – CAIC em substituição a atual Origem dos Recursos: Tesouro Municipal R\$2.000.000,00 Data de início: 2014 Data prevista para término: 2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Av Atalaia do Norte, 544 Unidade responsável: Saúde
*Equipamento 6:	Construção de Escola no Jardim Araçongas, com 4 salas de aula, creche e 6 salas de aula para pré escola Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.458.964,61, Recursos próprios R\$ 2.500.000,00 Data de início: Data prevista para término: 2º semestre/2016 Data de entrega efetiva: Endereço: Rua Boca da Mata Unidade responsável: Educação
*Equipamento 7:	Construção de Escola no Jardim Cumbica, com 12 salas de aula – ensino fundamental Origem dos Recursos: Recursos próprios R\$ 7.524.179,42 Data de início: Data prevista para término: 2º sem/2014 Data de entrega efetiva: Endereço: Avenida Atalaia do Norte Unidade responsável: Educação
*Equipamento 8:	Construção de Escola no Parque Uirapuru – Jardim Ottawa, com 4 salas de aula-creche e 6 salas de aula – pré escola Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.319.400,79, Recursos próprios R\$ 2.357.572,50

	<p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: dez/2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
*Equipamento 9:	<p>Construção de Escola na Vila Alzira, com 6 salas de aula – creche e 9 salas de aula – pré escola</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.633.657,80, Recursos próprios R\$ 3.017.226,07</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: dez/2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Estrada Velha Pimentas São Miguel</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
*Equipamento 10:	<p>Construção Escola na área institucional do empreendimento São Judas (único equipamento específico para esses empreendimentos)</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos próprios e do FUNDEF</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: mesmo prazo da obra do empreendimento</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Unidade responsável: Educação</p>
*Equipamento 11:	<p>Projeto de execução de drenagem, pavimentação e sinalização viária na Estrada Pimentas-São Miguel</p> <p>Origem dos Recursos:</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término:</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Transportes e Trânsito</p>
*Equipamento 12:	<p>Sinalização viária nas Ruas Osmar, Miguel, Saveiro, Maria Emília, Marlei, Ademar, Emília.</p> <p>Origem dos Recursos:</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término:</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Transportes e Trânsito</p>
*Igual ao Residencial Parque das Aldeias.	

Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	Não localizado

Empreendimento:	Residencial Vila Pimentas I e II
Município:	Guarulhos
Endereço:	Rua Mucugeo s/n, Antiga Estrada do Moinho Velho
Data consulta:	26/03/2018 e 27/02/2018
Data de Contratação:	31/08/2010
Quantidade de unidades:	580 + 420 = 1.000
Construtora:	DIB Arquitetura e Incorporadora Ltda
Origem do terreno:	Terceiros para Construtora
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	Opção de compra e venda de Agricon – Agrícola Comercial Nonno Ltda para DIB Arquitetura em 10/12/2009 (específico para MCMV)
Data de aquisição FAR:	
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	Não localizado
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	Não localizado
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	Não localizado
Outros Dados	
Localizado apenas volumes Jurídicos	

Empreendimento:	Jardim Lebani I, II e III
Município:	Itaquaquecetuba
Endereço:	Estrada do Campo Limpo, s/n, Jardim Campo Limpo
Data consulta:	27/02/2018
Data de Contratação:	
Quantidade de unidades:	840
Construtora:	Enplan
Origem do terreno:	terceiros (Michele Lebani e Neide Tereza Augusto Lebani)
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	opção de compra e venda de 04/02/2014
Data de aquisição FAR:	
Relatório Diagnóstico da Demanda	

Data de assinatura:	09/04/2014
Demanda a ser atendida:	Creche 164 vagas faltantes Escola Estadual 164 vagas faltantes Unidade de Saúde 1 UBS
Equipamentos necessários:	- 3 UBS (UBS Jardim Fortuna; UBS Jardim Napoli e UBS Horto do Ipê) – recurso Federal - 1 Creche 120 vagas – recurso Proinfancia - 1 Creche 120 vagas – recurso FAR - Escola estadual – tratativas com governo do estado; será oferecido transporte para outras escolas do município.
Assinado por:	Mamoru Nakashima – Prefeito João Lima Filho – Secretário de Habitação
Grupo de Análise de Empreendimento:	Maria do Carmo Fernandes - Secretaria de Educação Creuza dos Santos - Secretaria de Saúde Claudia Braz Marzagão - Secretaria de Promoção Social Ronaldo Fernandes Nava - Secretaria de Esporte e Lazer Sergio Hatsuo Matsumoto - Secretaria de Planejamento Mario Mikio Ishihara - Secretaria de Obras e Habitação
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	sem data – anexo ao instrumento de compromisso
Assinado por:	Rubricada
Equipamento 1:	3 UBS (UBS Jardim Fortuna; UBS Jardim Napoli e UBS Horto do Ipê) Origem dos Recursos: Federal Data de início: já iniciada Data prevista para término: 06/2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Unidade responsável: Secretaria da Saúde
Equipamento 2:	1 Creche 120 vagas Origem dos Recursos: Proinfancia Data de início: 03/2014 Data prevista para término: 08/2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Rua Afonso A de Melo Franco – Jardim Moraes Unidade responsável: Secretaria da Educação
Equipamento 3:	- 1 Creche 120 vagas Origem dos Recursos: FAR

	Data de início: 08/2014 Data prevista para término: 08/2015 Data de entrega efetiva: 10/11/2017 Endereço: Estrada do Campo Limpo 990 Unidade responsável: Secretaria da Educação
Equipamento 4:	Quadra Poliesportiva Origem dos Recursos: FAR Data de início: 08/2014 Data prevista para término: 03/2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Unidade responsável: Secretaria do Esporte
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	09/04/2014
Unidades responsáveis:	Município
Assinado por:	Mamoru Nakashima – Prefeito João Lima Filho – Secretário de Habitação
Equipamento:	- 3 UBS (UBS Jardim Fortuna; UBS Jardim Napoli e UBS Horto do Ipê) – recurso Federal - 1 Creche 120 vagas – recurso Proinfancia - 1 Creche 120 vagas – recurso FAR
Origem dos Recursos:	vide matriz
Data de início:	vide matriz
Data de término previsto:	vide matriz
Data de entrega efetiva:	vide matriz

Empreendimento:	Residencial Parque das Aldeias (Condomínios Aimoré, Aritana, Guarani, Potiguara e Terena)
Município:	Guarulhos
Endereço:	Rua da Pátria, s/n, Tijuco Preto
Data consulta:	22/03/2018
Data de Contratação:	20/06/2013
Quantidade de unidades:	1.408
Construtora:	EMCCAMP Residencial S/A
Origem do terreno:	Terceiros para Construtora
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	Contrato de compra e venda de Wilson Yukihiro Igawa e outros para EMCCAMP em 25/06/2012 (específico para MCMV); Re-ratificação em 21/02/2013.

Data de aquisição FAR:	20/06/2013 - de Wilson Yukihiro Igawa e outros para FAR.
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	19/06/2013
Demanda a ser atendida:	<p>- Educação Infantil: 131 vagas faltantes;</p> <p>- Ensino Fundamental: 189 vagas faltantes (rede estadual);</p> <p>- Centro de Referência de Assistência Social: 1.400 famílias (caso todas as famílias venham a ser referenciadas – devido a se tratar de demanda aberta, as famílias já podem ter sido referenciadas na região)</p>
Equipamentos necessários:	<p>- Construção de 2 UPAS</p> <p>- Construção de 1 CAPS (Centro de Atenção Psicossocial)</p> <p>- Ampliação e Adequação para transformação da Unidade D. Luiz em CEMEG - Pimentas</p> <p>- Construção de 1 UBS</p> <p>- Construção de 4 escolas</p> <p>- Execução de drenagem, pavimentação e sinalização na Estrada Pimentas – São Miguel</p> <p>- Sinalização viária nas ruas Osmar, Miguel, Saveiro, Maria Emília, Mariel, Ademas e Emília.</p>
Assinado por:	<p>Maria Cristina Odoni - Secretário de Habitação em Exercício</p> <p>Benedito Aparecido da Silva - Secretário de Desenvolvimento Urbano</p> <p>Genilda Bernardes - Secretário de Desenvolvimento e Assistência Social</p> <p>Moacir de Souza - Secretário de Educação</p> <p>Carlos Chnaiderman - Secretário da Saúde</p> <p>Atílio André Pereira - Secretário de Transportes e Trânsito</p>
Grupo de Análise de Empreendimento:	
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	Anexo ao Relatório da Demanda
Assinado por:	Vide Relatório
*Equipamento 1:	<p>Construção da UPA Porte II – 24hs / ETA-Cumbica</p> <p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$2.000.000,00</p> <p>Data de início: 2010</p> <p>Data prevista para término: 2013</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua dos Jesuítas, esquina Rua Itanhomi s/n</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 2:	Construção da UPA Porte III – 24hs / Pimentas

	<p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$2.600.000,00</p> <p>Data de início: 2013</p> <p>Data prevista para término: 2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Av José Miguel Ackel, s/n</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 3:	<p>Construção do CAPS – AD24hs - Pimentas</p> <p>Origem dos Recursos: Ministério da Saúde/Prefeitura Municipal de Guarulhos – Repasse FNS/FMS – R\$1.000.000,00</p> <p>Data de início: 2014</p> <p>Data prevista para término: 2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua Utinga esquina com Av Miguel Ackel</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 4:	<p>Ampliação e adequação para transformação da Unidade D. Luiza em CEMEG - Pimentas</p> <p>Origem dos Recursos: Tesouro Municipal R\$1.000.000,00</p> <p>Data de início: 2015</p> <p>Data prevista para término: 2015</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 5:	<p>Construção nova Unidade Básica de Saúde Jardim Cumbica – CAIC em substituição a atual</p> <p>Origem dos Recursos: Tesouro Municipal R\$2.000.000,00</p> <p>Data de início: 2014</p> <p>Data prevista para término: 2015</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Av Atalaia do Norte, 544</p> <p>Unidade responsável: Saúde</p>
*Equipamento 6:	<p>Construção de Escola no Jardim Araçongas, com 4 salas de aula, creche e 6 salas de aula para pré escola</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.458.964,61, Recursos próprios R\$ 2.500.000,00</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: 2º semestre/2016</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Rua Boca da Mata</p>

	Unidade responsável: Educação
*Equipamento 7:	<p>Construção de Escola no Jardim Cumbica, com 12 salas de aula – ensino fundamental</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos próprios R\$ 7.524.179,42</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: 2º sem/2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Avenida Atalaia do Norte</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
Equipamento 8:	<p>Construção de Escola no Parque Uirapuru – Jardim Ottawa, com 4 salas de aula-creche e 6 salas de aula – pré escola</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.319.400,79, Recursos próprios R\$ 2.357.572,50</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: dez/2014</p>
*Equipamento 9:	<p>Construção de Escola na Vila Alzira, com 6 salas de aula – creche e 9 salas de aula – pré escola</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos Federais R\$ 2.633.657,80, Recursos próprios R\$ 3.017.226,07</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: dez/2014</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Estrada Velha Pimentas São Miguel</p> <p>Unidade responsável: Educação</p>
*Equipamento 10:	<p>Construção Escola na área institucional do empreendimento São Judas (único equipamento específico para esses empreendimentos)</p> <p>Origem dos Recursos: Recursos próprios e do FUNDEF</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término: mesmo prazo da obra do empreendimento</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço: Unidade responsável: Educação</p>
*Equipamento 11:	<p>Projeto de execução de drenagem, pavimentação e sinalização viária na Estrada Pimentas-São Miguel</p> <p>Origem dos Recursos:</p> <p>Data de início:</p> <p>Data prevista para término:</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Transportes e Trânsito</p>

*Igual ao São Judas I a IV e Centenário III	
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	17/06/2013
Unidades responsáveis:	
Assinado por:	Sebastião Almeida – Prefeito Orlando Fantazzini – Secretário de Habitação
Equipamento:	Vide Matriz
Origem dos Recursos:	Vide Matriz
Data de início:	Vide Matriz
Data de término previsto:	Vide Matriz
Data de entrega efetiva:	Vide Matriz
Outros Dados	
<p>No raio de 2,5km estão localizados, ainda, os seguintes empreendimentos de interesse Social – Urbanização de Favelas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Condomínio de Interesse Social Centenário I – 200UH entregue em 18/09/2010 - Condomínio de Interesse Social Centenário II – 117UH entregue em 2007 e 2009 - Conjunto Habitacional Pimentas II – 144UH entregue em 19/12/2010 - Conjunto Habitacional Pimentas III – 140UH previsão de entrega final de 2013 - Conjunto Habitacional Pimentas I – 400UH – em construção - Consta projeto MCMV PAC2 com 800 UH – Rua Mucugeo com Turvo. 	

Empreendimento:	Condomínio Altos do Pinheirinho
Município:	Itaquaquecetuba
Endereço:	Estrada do Cuiabá s/n
Data consulta:	26/03/2018
Data de Contratação:	
Quantidade de unidades:	612
Construtora:	Enplan
Origem do terreno:	terceiros (Pinheirinho Empreendimentos Imobiliários LTDA)
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	opção de compra e venda de 20/02/2013
Data de aquisição FAR:	
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	28/11/2013
Demanda a ser atendida:	Creche 120 vagas faltantes Escola Estadual 120 vagas faltantes

	Unidade de Saúde 1 UBS
Equipamentos necessários:	- 1 UPA – Flamboyant – recurso Federal - 2 Creche 120 vagas cada – recurso Proinfancia - 1 Creche 120 vagas – recurso FAR - 1 Quadra poliesportiva – recurso FAR
Assinado por:	Mamoru Nakashima – Prefeito João Lima Filho – Secretário de Habitação
Grupo de Análise de Empreendimento:	Maria do Carmo Fernandes - Secretaria de Educação Creuza dos Santos - Secretaria de Saúde Claudia Braz Marzagão - Secretaria de Promoção Social Ronaldo Fernandes Nava - Secretaria de Esporte e Lazer Sergio Hatsuo Matsumoto - Secretaria de Planejamento Mario Mikio Ishihara - Secretaria de Obras e Habitação
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	sem data – anexo ao instrumento de compromisso
Assinado por:	Rubricada
Equipamento 1:	1 UPA – Flamboyant Origem dos Recursos: Federal Data de início: Data prevista para término: 12/2014 Data de entrega efetiva: Endereço: Jd Falmboyant Unidade responsável: Secretaria da Saúde
Equipamento 2:	2 Creche 120 vagas cada Origem dos Recursos: Proinfancia Data de início: 01/2014 Data prevista para término: 12/2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Estrada Fraternidade e Jardim Moraes Unidade responsável: Secretaria da Educação
Equipamento 3:	- 1 Creche 120 vagas Origem dos Recursos: FAR Data de início: 06/2014 Data prevista para término: 06/2015 Data de entrega efetiva: Endereço: Unidade responsável: Secretaria da Educação

Equipamento 4:	<p>Quadra Poliesportiva</p> <p>Origem dos Recursos: FAR</p> <p>Data de início: 06/2014</p> <p>Data prevista para término: 06/2015</p> <p>Data de entrega efetiva:</p> <p>Endereço:</p> <p>Unidade responsável: Secretaria do Esporte</p>
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	28/11/2013
Unidades responsáveis:	Município
Assinado por:	<p>Mamoru Nakashima – Prefeito</p> <p>Mário Mikio Ishihara – Secretário de Habitação</p>
Equipamento:	<p>- 1 UPA – Flamboyant – recurso Federal</p> <p>- 2 Creche 120 vagas cada – recurso Proinfancia</p> <p>- 1 Creche 120 vagas – recurso FAR</p> <p>- 1 Quadra poliesportiva – recurso FAR</p>
Origem dos Recursos:	vide matriz
Data de início:	vide matriz
Data de término previsto:	vide matriz
Data de entrega efetiva:	vide matriz

Empreendimento:	Residencial Lavras
Município:	Guarulhos
Endereço:	Av José Brumatti – Lavras
Data consulta:	27/03/2018
Data de Contratação:	30/09/2011
Quantidade de unidades:	1.460
Construtora:	DIB Arquitetura e Inc Ltda
Origem do terreno:	Terceiros para Construtora
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	Termo de opção de compra e venda de Marinez Aita Bejar e outros para DIB Arquitetura em 01/10/2010.
Data de aquisição FAR:	30/09/2011- de Marinez Aita Bejar e outros para FAR
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	Não localizado
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	Não localizado

Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	Não localizado
Outros Dados	
Localizado apenas volumes Jurídicos	

Empreendimento:	Portal Flora
Município:	Guarulhos
Endereço:	Rua Tenri s/n – Várzea dos Fontes/Bonsucesso
Data consulta:	27/03/2018
Data de Contratação:	31/08/2012 MCMV 2
Quantidade de unidades:	1.500
Construtora:	Qualyfast Construtora Ltda.
Origem do terreno:	Terceiros para Construtora
Data da aquisição proprietário anterior ao FAR:	Compromisso de compra e venda de Palmeiras Agro Pastoril Ltda para Qualyfast em 13/03/2012
Data de aquisição FAR:	
Relatório Diagnóstico da Demanda	
Data de assinatura:	31/08/2012 (atende parcialmente, enviadas declarações das secretarias de forma isolada; não foram apresentados matriz de responsabilidades e termo de compromisso; também não foi localizado relatório de diagnóstico readequado às exigências)
Demanda a ser atendida:	
Equipamentos necessários:	- 1 UBS - 1 CRAS
Assinado por:	Orlando Fantazzini - Secretário de Habitação Neide Marcondes Garcia - Secretário de Educação Teresa Pinho de Almeida Tashiro - Secretário da Saúde Ulisses Correia - Secretário de Desenvolvimento e Assistência Social Atílio André Pereira - Secretário de Transportes e Trânsito
Grupo de Análise de Empreendimento:	
Matriz de Responsabilidade	
Data de assinatura:	Não localizado
Termo de Compromisso	
Data de assinatura:	Não localizado