UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

LARYSSA KRUGER DA COSTA

PERIFERIZANDO DESENVOLVIMENTO:
A PRODUÇÃO NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

São Paulo

2020

LARYSSA KRUGER DA COSTA

Periferizando desenvolvimento:

A produção no Programa Minha Casa, Minha Vida

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade. São Paulo, 20 de outubro de 2020.

Orientadora: Profa. Dra. Nilce Cristina Aravecchia Botas

São Paulo

2020

LARYSSA KRUGER DA COSTA

**Periferizando desenvolvimento:
A produção no Programa Minha Casa, Minha Vida**

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Data da aprovação: 10 de setembro de 2020.

Prof. Dra. Nilce Aravecchia Botas

Orientadora - FAU USP

Prof. Dr. José Carlos Vaz

EACH USP

Prof. Dr. Carlos Leite de Souza

UPM

Dedico este trabalho a todos aqueles que, assim como eu, representam em suas famílias a primeira geração inserida no ensino superior.

À academia: nos permita falar.

Eu não li, eu não vi: eu sou.

Froid, Poetas no Topo II

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço ao programa de pós-graduação da FAU USP, área de concentração em habitat, que me acolheu como aluna e pesquisadora, em especial o LabOutros e o LabHab, com os quais tive a oportunidade de trabalhar. À CAPES, por viabilizar esta pesquisa através de seu financiamento, e à ciência como um todo.

À minha orientadora Nilce Aravecchia, pelo apoio, confiança e amizade desde o início desta caminhada, às vezes um tanto doída. Sem dúvidas, a liberdade que tive ao conduzir meu trabalho e as oportunidades como professora, só foram possíveis graças ao seu desprendimento com verdades absolutas muitas vezes nutridas no campo, visão historiográfica e compromisso com a produção do conhecimento. Muito obrigada!

Ao meu amigo de pós-graduação e de coração Paulo Alas, pelo compartilhamento de tantos saberes, da vida e da gestão pública, e por todos os momentos de discussões espontâneas e programadas. Todas as coisas positivas que meu trabalho vier a ter, derivam de seus grandes *insights* e olhar sempre atento e prestativo.

Ao meu amigo Steffano Esteves Vasconcelos, do Programa POLI/FAU, pela paciência, didática, e por toda ajuda metodológica e analítica. Pela parceria nos momentos mais difíceis do mestrado, mas também pelo compartilhamento dos melhores momentos que vivi em minha passagem pela FAU USP. Por me convencer de que posso lidar com softwares.

À professora Luciana Royer, sempre presente, apesar da rotina intensa, dando seu apoio acadêmico e pessoal. Contribuiu com a minha trajetória no mestrado durante todo processo – desde a minha decisão em ir para a FAU USP, qualificação até o amadurecimento do trabalho – compartilhando saberes teóricos como professora e como gestora pública atuante. Muito obrigada!

Ao professor José Carlos Vaz, o maior rosto amigo que o meio acadêmico possui, por sempre me receber de braços abertos, me manter inserida, e ajudar a organizar o pensamento sempre que precisei. Pelos comentários na qualificação e pela liberdade na monitoria da disciplina “Desafios da Gestão Pública Municipal”, e pela confiança que sempre depositou em mim desde a graduação.

À professora Renata Bichir que, mesmo um pouco mais distante, está sempre presente e disposta a ajudar.

Para o desenvolvimento da pesquisa agradeço imensamente a Anacláudia Rossbach, pela abertura e apoio. À secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães, e à Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades Júnia Santa Rosa, pelo carinho, atenção e disposição para as entrevistas.

Aos docentes do programa e funcionários da escola, em especial à professora Karina Leitão, sempre pronta a ouvir, com sensibilidade, respeito e carinho.

À minha amiga Carolinne Pinheiro, pela ajuda em como lidar com grandes massas de dados e softwares. Você é um exemplo de amizade, bondade e força para mim. Muito obrigada!

Ao meu companheiro Haron Gabriel, pela parceria na vida, pelo apoio em todas as minhas aventuras acadêmicas e por todas as discussões inflamadas sobre as políticas habitacionais e urbanas, fossem elas no ambiente acadêmico, nos finais de semana, nas madrugadas ou ao telefone. Muito obrigada!

À minha grande amiga Marília Rodrigues, por ser minha sustentação desde a 5ª série, por seu senso artístico apurado e seus conselhos realísticos. Por sempre acreditar em mim e apoiar meus projetos mirabolantes.

Ao meu grande amigo Lucas Andrade, pelas ilustrações e pela parceria desde os tempos do cursinho. Muito obrigada pela honra de ter um desenho seu pensado especialmente para minha pesquisa. Sua trajetória me dá orgulho demais!

Ao meu grande amigo Guilherme Nunes Pereira, sempre pronto a discutir e ajudar. Por ser meu ombro amigo em todas as horas, grande pesquisador e gestor de políticas públicas.

Aos meus amigos fieis, Álvaro Siqueira, Caique Queiroz, Ediane de Lima, Gabriela Amaral, Ingrid Rodrigues, Julia Alves, Juliana Rocha, Valéria Rie e Vanilda Chaves, pelo apoio nas horas boas e ruins da vida, cada um a seu modo, exemplos de vida para mim.

Finalmente, aos meus pais Kelly Kruger e Marcelo Sant'Anna da Costa, por sempre acreditarem em mim e se desdobrarem para tentar viabilizar meus sonhos acadêmicos, mesmo sem entenderem completamente do que se tratavam. Tanto minha entrada no ensino superior, quanto permanência na vida acadêmica dizem muito mais a respeito da grandeza de vocês, do que sobre minhas capacidades. Vocês são incríveis.

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.

Catálogo na Publicação

Serviço Técnico de Biblioteca

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Kruger, Laryssa

Periferizando desenvolvimento: A produção no Programa Minha Casa, Minha Vida / Laryssa Kruger; orientadora Nilce Aravecchia Botas. - São Paulo, 2020.
176f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Política Habitacional. 2. Programa Minha Casa, Minha Vida. 3. Produção Periférica. 4. Política Pública. I. Botas, Nilce Aravecchia, orient. II. Título.

Eu recebi seu tic ✓

*Quer dizer kit de esgoto a céu aberto e parede
madeirite*

(Racionais MC's)

RESUMO

Completando 10 anos de existência em 2019, o Minha Casa, Minha Vida já é considerado a maior da história do país. O programa acumula o mérito não apenas da produção em larga escala, com mais de 5 milhões de unidades contratadas em todo Brasil, mas de ser o primeiro a atingir a população de baixa renda, com 1,9 milhões de unidades financiadas a fundo perdido. Este trabalho apresenta um panorama sobre sua produção habitacional na modalidade FAR, destinada a habitação de interesse social via mercado, desde seu surgimento em 2009, até 2019. Com o objetivo de identificar os padrões de inserção urbana do Minha Casa, Minha Vida, analisou-se, através do método de geolocalização e informações suplementares, o modelo de distribuição das contratações e as condições de entorno dos empreendimentos do programa. Além de apontar seus padrões, os resultados sugerem mudanças na produção pública de habitação do programa, em relação a políticas anteriores.

Palavras-chave: Política Habitacional; Produção Periférica; Programa Minha Casa, Minha Vida

Bringing development to the margins: The production of the Minha Casa, Minha Vida program

ABSTRACT

Completing 10 years of existence in 2019, Minha Casa, Minha Vida is already considered the largest housing policy in the history of the country. The program accumulates the merit not only of large-scale production, with more than 5 million units contracted throughout Brazil, but of being the first to reach the low-income population, with 1.9 million units financed at a loss. This work presents an overview of their housing production in the FAR modality, aimed at social housing via market, since its emergence in 2009, until 2019. In order to identify the patterns of urban insertion of Minha Casa, Minha Vida, the model of distribution of contracts and the conditions surrounding the program's undertakings were analyzed using the geolocation method and supplementary information. In addition on pointing out its patterns, the results suggest changes in the program's public housing production, in relation to previous policies.

Keywords: housing policy; peripheral production; Minha Casa, Minha Vida Program

Lista de Figuras

FIGURA 1 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTO POR JENKINS (1978).....	23
FIGURA 2: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30+ CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO)	79
FIGURA 3: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30+ CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – <i>ZOOM AO NORDESTE</i>)	80
FIGURA 4: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30 + CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – <i>ZOOM AO SUDESTE</i>).....	81
FIGURA 5: CONCENTRAÇÃO DE UH CONTRATADAS NO PMCMV FAR (2009 – 2019).....	119
FIGURA 6: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO	129
FIGURA 7: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO	130
FIGURA 8: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO.....	131
FIGURA 9: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO	132
FIGURA 10: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO	134
FIGURA 11: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO	135
FIGURA 12: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL.....	136
FIGURA 13: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO	137
FIGURA 14: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL.....	139
FIGURA 15: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL.....	140
FIGURA 16: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL.....	141
FIGURA 17: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL.....	142
FIGURA 18: SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO DO EMPREENDIMENTO DO PMCMV FAR EM 2010	159

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV (2009 – 2019) <i>EM MILHÕES</i>	63
GRÁFICO 2: SOMA DE SUBSÍDIO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO NO PMCMV (2009 - 2019) <i>EM BILHÕES</i>	64
GRÁFICO 3: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV (2009 - 2019) <i>EM MILHÕES</i>	65
GRÁFICO 4: SUBSÍDIOS DIRETOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO POR MODALIDADES NO PMCMV (2009 - 2019) <i>EM BILHÕES</i>	66
GRÁFICO 5 – DISPERSÃO DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV FAR	66
GRÁFICO 6: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV FAR (2009 - 2019) <i>EM MILHARES</i>	68
GRÁFICO 7: MUNICÍPIOS COM PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PMH NO PMCMV FAR E NO TOTAL GERAL	88
GRÁFICO 8: MUNICÍPIOS COM CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - CMH NO PMCMV FAR E NO TOTAL GERAL..	89
GRÁFICO 9: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM A INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO PAÍS	143
GRÁFICO 10: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL.....	144
GRÁFICO 11: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL	144
GRÁFICO 12: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL.....	145
GRÁFICO 13: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS	146
GRÁFICO 14: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS	148
GRÁFICO 15: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS	151
GRÁFICO 16: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS	154

Lista de tabelas

TABELA 1 - CONTRATAÇÕES DO PMCMV FAIXA I FAR (2009 – 2019) POR HIERARQUIA URBANA DO MUNICÍPIO	67
TABELA 2 - CONTRATAÇÕES DO PMCMV FAIXA I FAR (2009 – 2019) POR PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO	67
TABELA 3: MUNICÍPIOS COM CONTRATAÇÕES ACIMA DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO* (ACIMA DE 50 MIL HAB)	74
TABELA 4 – MUNICÍPIOS COM CONTRATAÇÕES ACIMA DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO* (MENOS DE 50 MIL HAB)	75
TABELA 5 - Os 30 MUNICÍPIOS QUE MAIS CONTRATARAM UHS NO PMCMV FAR (2009-2019)	77
TABELA 6 - MÉDIA DE UHS CONTRATADAS POR EMPREENDIMENTO DO PMCMV FAR (2009 - 2019)	120
TABELA 7 - MÉTODO DE BUSCA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAR	122
TABELA 8 - MÉTODOS DE LOCALIZAÇÃO DO API GOOGLE MAPS	122
TABELA 9 – MELHOR MÉTODO DE LOCALIZAÇÃO ENCONTRADO PELO API GOOGLE MAPS	123
TABELA 10 – ANDAMENTO DE OBRAS DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAR	124
TABELA 11 – SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR (2009 – 2019) EM 2010	158
TABELA 12 – SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO EM 2010 DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR	158
TABELA 13 - SETORES CENSITÁRIOS DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR (2009 - 2019) LOCALIZADOS EM ÁREA NÃO - URBANA EM 2010 - POR REGIÃO DO PAÍS	160

Lista de Organograma

ORGANOGRAMA 1: ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA FAR.....	61
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FAR – FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

FDS – FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS – Habitação de interesse social

MCidades – Ministério das Cidades

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SM - Salário Mínimo

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação Interesse Social

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SUS – Sistema Único de Saúde

UH – Unidade habitacional

UHs – Unidades habitacionais

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ATRIBUINDO O PESO DEVIDO AOS TERMOS.....	18
1.1 O Estado produtor de políticas públicas	20
1.2 As Políticas Públicas: o que são e por que suas teorias importam.....	21
1.3 Soluções de políticas públicas para problemas habitacionais.....	30
2. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA POLÍTICA HABITACIONAL.....	36
2.1 Arranjo Federativo e Relações governamentais	37
2.2 O Histórico da Política Habitacional	41
2.4 O Programa Minha Casa, Minha Vida em números	62
3. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: 10 ANOS DE ATUAÇÃO E SUAS CRÍTICAS.....	69
3.1. Críticas Gerais.....	69
3.2 Periferização e Inserção urbana no PMCMV	95
3.3 Periferização e produção periférica	104
3.4 Programa Minha Casa, Minha Vida e o Futuro?	111
4. PERIFERIZANDO DESENVOLVIMENTO: A PRODUÇÃO PERIFÉRICA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	113
4.1 Desigualdades regionais e o Programa Minha Casa, Minha Vida.....	113
4.2 Periferizando desenvolvimento no Programa Minha Casa, Minha Vida: A dimensão da desconcentração regional de intraurbana	120
4.2.1 Metodologia de análise da inserção urbana dos conjuntos do PMCMV FAR	121
4.2.2 Apresentação e Análise dos resultados	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165

ANEXOS	173
Anexo A - Guia para utilização do <i>web</i> mapa	173
Anexo B - Definição IBGE – Áreas urbanas e rurais	173

INTRODUÇÃO

Dono de números que atendem bem a expressão “nunca antes na história deste país”¹, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), já considerado o maior da história, completou dez anos alcançando a ordem de 5,5 milhões de unidades habitacionais (UH) contratadas. Deste montante, 1,9 milhões de unidades foram financiadas à fundo perdido pelo Orçamento Geral da União – OGU com investimento de quase 100 bilhões de reais, destinados a população de menor renda familiar enquadrada na política, a faixa I².

O programa destinado tanto ao mercado popular³, sub-atendido pelo mercado formal (MCIDADES, 2004), como à provisão de interesse social, teve o mérito inicial de alcançar, como nenhuma outra política anterior de escala havia feito, a população com renda de 0 a 3 salários mínimos (SM)⁴. Ao contrário do Banco Nacional de Habitação (BNH), que drenou recursos advindos do salário do trabalhador para o financiamento de habitações destinadas a famílias de renda mais alta (MARICATO, 1987; BOLAFFI, 1982), o PMCMV concentrou a maior parte das subvenções na produção de interesse social. Aproximadamente 90% dos recursos da OGU investidos no programa foram destinados à provisão de habitação social. Portanto, ainda que o número bruto de contratações direcionadas ao atendimento do mercado popular seja superior ao de interesse social, os investimentos públicos foram alocados a fim de atender prioritariamente aqueles que mais necessitavam, num modelo de política claramente redistributiva. Ademais, enquanto o financiamento de mercado popular se trata de uma transação convencional, com taxas de retorno e juros, ainda que subsidiados, as habitações de interesse social (HIS) seguiam com subsídio de até 90% do valor das UHs.

Em relação ao atendimento à habitação de interesse social, 75% das contratações do faixa I do programa estiveram concentradas na modalidade FAR, implementada a partir da

¹ Frase sempre utilizada pelo Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus discursos para descrever os feitos de seu governo, a expressão tornou-se um bordão utilizado pela população.

² A faixa I se destina a produção de habitação de interesse social e abarca as modalidades FAR, Entidades, Rural e Oferta Pública, esta última findada em 2013 e incorporada ao FAR. Todas as modalidades são financiadas majoritariamente com recursos do OGU. Quando o programa foi instituído em 2009 a renda familiar máxima era de 0 a 3 SM, mas ao longo de sua implementação os ajustes se desvencilharam do SM e passaram a definir valores máximos. Atualmente, a faixa abarca famílias com renda de 0 a 1.800,00 reais mensais.

³ As faixas 2 e 3 e mais recentemente 1,5, são destinadas ao mercado popular e financiadas com recursos onerosos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS, e com algum grau de subvenção econômica do OGU, para além das taxas de juros subsidiadas.

⁴ Não se pretende com essa notação vincular ao valor do salário mínimo num determinado ano ou período, mas sim, apenas fazer menção ao recorte populacional de menor renda no país.

proposição e produção de unidades via empresas privadas da construção civil. É justamente devido ao peso evidente da modalidade no PMCMV que este trabalho toma a decisão de adotá-la como recorte para a análise que pretende desenvolver.

O PMCMV, de intenções sociais e econômicas, está inserido num mesmo grupo de políticas que miravam desenvolvimento econômico e a diminuição da pobreza. Estas soluções são apoiadas na expansão do consumo e fortalecimento do mercado interno, elegendo setores produtivos de maior geração de emprego, dentre eles a cadeia da construção, como de maior centralidade. Esta estratégia de crescimento visava beneficiar não apenas a construção pesada, efeito dos volumosos recursos destinados a grandes obras de infraestrutura, mas também o mercado imobiliário, com efeitos de diminuição de assimetrias regionais.

Vigorosamente discutido, não faltam trabalhos sobre as mais diversas dimensões do PMCMV, tratando seu processo de formulação⁵, implementação e avaliação⁶. Fortemente criticado no meio acadêmico, parte significativa dos vastos estudos de avaliação do PMCMV se dedicaram a destacar o caráter de continuidade do programa em relação às políticas anteriores. Os principais eixos de crítica relacionados à questão urbana estão ligados à manutenção dos padrões de segregação espacial presentes no programa. Que, segundo elas, reiteravam a tradicional inserção urbana dos conjuntos em periferias distantes, com baixa infraestrutura urbana, carência de serviços, equipamentos públicos e ofertas de emprego (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; CARDOSO; JAENISCH; AMORIM, 2017; BIDERMAN et al., 2019; PACHECO, 2019). Apesar de muito discutido, as pesquisas desenvolvidas ainda carecem de métodos de análise mais globais sobre os resultados do programa, além da aplicação de métodos quantitativos (KOWALTOWSKI et al., 2019).

É diante da importância do PMCMV como política pública de habitação, e da centralidade do debate conduzido em torno das formas e dos resultados de sua produção, sobretudo para a

⁵ Para saber mais, veja os trabalhos de Bonduki (2008); Dias (2012); Loureiro, Macário e Guerra (2013); Silva (2014); Klintowitz, (2016) e Ferreira (2017).

⁶ Para saber mais veja os trabalhos de Ferreira (2012); Cardoso (2013); Amore, Shimbo e Rufino (2015); Cardoso, Jaenisch e Amorim (2017), os três últimos resultam da rede de pesquisadores organizados em torno do edital de chamamento para pesquisas de avaliação do PMCMV do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e do então Ministério das Cidades. Já os trabalhos de Buonfiglio, Martins (2019) e CEPESP FGV e Escolhas (2019), são iniciativas recentes com intuito de fazer um balanço da produção e destacar os efeitos do PMCMV.

população de baixa renda, que deriva a motivação para o desenvolvimento deste estudo. Além, é claro, da leitura de que ainda existem lacunas na literatura que merecem ser exploradas.

Este trabalho se propõe a analisar a produção do PMCMV Faixa I FAR, desde seu início em 2009, até o seu aniversário de 10 anos, em 2019, tendo como objetivo central identificar os padrões de sua produção no Brasil. Para isso, foram examinados tanto os padrões de alocação de recursos do programa, quanto os de inserção urbana dos empreendimentos. Esse processo foi desenvolvido a partir do método de geolocalização dos conjuntos e de seu cruzamento com dados censitários de infraestrutura urbana básica de quatro áreas: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica.

A abordagem adotada combina a produção do campo das políticas públicas às do planejamento urbano, essenciais para uma compreensão integral da política. Os resultados encontrados reinterpretem algumas conclusões apontadas pela literatura sobre o PMCMV, além de acrescentar perspectivas ainda pouco abordadas.

O trabalho está subdividido em 4 capítulos, além desta introdução e das conclusões. O capítulo um aborda a importância de incluir o debate de políticas públicas para discutir problemas e soluções para a política habitacional. Primeiramente, chama-se atenção para o pressuposto de Estado que se evoca ao fazer análise de políticas públicas. Em seguida, são apresentadas teorias e abordagens do campo que contribuem para a compreensão da trajetória da política habitacional no Brasil. Por fim, se faz uma reflexão sobre as concepções dos problemas em relação à questão habitacional, e das soluções adotadas para solucioná-los. O capítulo dois tem como objetivo apresentar um panorama da política habitacional no Brasil. Para tanto, traz uma breve explicação do arranjo de federativo brasileiro na produção de políticas públicas, passando em seguida para o histórico das políticas habitacionais no Brasil até o PMCMV, apresentando sua estrutura e seus números atuais. O capítulo três traz um apanhado das principais críticas desenvolvidas sobre o PMCMV dando ênfase para a condição de inserção urbana dos conjuntos. O capítulo quatro discute a dimensão de desconcentração recursos do PMCMV e as condições de desigualdades de acesso a infraestrutura urbana no Brasil, que se sobrepõem no território. Nele também é detalhada a metodologia desenvolvida para o georreferenciamento dos conjuntos e os resultados encontrados a partir da análise da infraestrutura urbana de seu entorno e inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV. Por fim, no capítulo seis, são apresentadas as conclusões do trabalho.

Com o objetivo de ampliar o potencial analítico dos resultados, foi elaborado uma versão interativa de [web mapa](#)⁷, disponível na plataforma *github*⁸. O banco de dados do trabalho, assim como as bases geoespaciais desenvolvidas, estão disponíveis em formato aberto para serem utilizadas em pesquisas futuras.

1. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ATRIBUINDO O PESO DEVIDO AOS TERMOS

Antes de partir de fato para o debate em torno da política habitacional e questões urbanas envolvidas nela, parece razoável, motivada até mesmo por minha formação de origem, trazer aqui algumas observações referentes ao Estado e às políticas públicas, para melhor situar a produção deste campo do conhecimento dentro do debate urbano. Nesta seção serão apresentados alguns conceitos relevantes para discussão das políticas públicas, definição de problemas e soluções para as políticas habitacionais.

O termo “política pública” passou a ser mais popularmente empregado nas últimas décadas. Presente cotidianamente nos noticiários, é utilizado para tratar de conteúdos a respeito das ações ou necessidades de ações do governo. Essa disseminação do uso também ocorreu na academia, aspecto que fica evidente dada a presença do termo em trabalhos acadêmicos de diferentes áreas do conhecimento. Apesar da popularização em ambos os casos, as políticas públicas são acionadas menos com a intenção de discuti-las de forma direta, e mais como um elemento discursivo, por exemplo, ao concluir que para modificar uma determinada realidade da área em questão, são necessárias políticas públicas.

Seguindo essa linha, não é incomum encontrar, inclusive entre os estudos urbanos, a atribuição de um caráter expressamente positivo às políticas públicas, como um juízo de valor daquilo que seria a ação ideal do Estado. A política pública é entendida equivocadamente como aquela que é capaz de solucionar necessariamente problemas que autores apontam como tal, e de preferência, seguindo suas sugestões de soluções. Na contramão destas concepções, as políticas públicas não são obrigatoriamente positivas, mas representam o Estado em ação, estando em constante disputa. Afastando-se de usos mais simplórios como os mencionados, e

⁷ Disponível em: <https://laryssakruger.github.io/mestradoMCMV/>. O mapa contém a geolocalização dos conjuntos do PMCMV, assim como informações adicionais como: número de UHs contratadas, status da localização (urbana ou rural), condições de infraestrutura do entorno comparada a infraestrutura de seu município, região e do país; tamanho do déficit habitacional no município e contratações do PMCMV em relação ao déficit habitacional.

⁸ GitHub é uma plataforma de hospedagem de código-fonte com controle de versão que permite a interação e contribuição de usuários em projetos.

com a intenção de considerar as políticas públicas como um campo do conhecimento, dotado de teorias, modelos e métodos, este trabalho entende como central revisitar brevemente alguns conceitos e pressupostos da área, acreditando nas suas contribuições para o debate que se pretende fazer a respeito do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

O primeiro passo para isso está no reconhecimento das políticas públicas como um campo multidisciplinar, e, portanto, em constante diálogo com outras áreas. Este aspecto o torna também o território de várias disciplinas, comportando, portanto, múltiplos olhares em si (SOUZA, 2006; MARQUES; FARIA, 2013). Contudo, apesar de ter em si o caráter multidisciplinar, isto não significa dizer que as políticas públicas não tenham suas próprias hipóteses. Portanto, junto à decisão de se analisar uma política, seja ela qual for, e independente de qual seja a fase do processo escolhido (formulação, implementação ou avaliação), são assumidos a reboque alguns pressupostos centrais que moderam a análise (SOUZA, 2006), e que devem ser considerados pelos estudos que se propõem a tal objetivo.

Ainda bem pouco abordado no campo dos estudos urbanos, o trabalho de Melazzo (2010), é uma das raras de exceções que expõe preocupação direta com o tema, e chama atenção para a necessidade de se considerar conceitos e pressupostos de políticas públicas antes de incorporá-las aos trabalhos urbanos. Melazzo (2010), discute como o processo de formulação de políticas pressupõe certo grau de autonomia estatal frente aos atores, tanto privados como sociais, e como as disputas em torno das agendas e decisões de políticas nascem, para além da técnica, de concepções políticas.

Marques (2015), por sua vez, apoiado no debate das políticas públicas advindo da ciência política, direciona uma crítica ao campo dos estudos urbanos. Para ele, estes autores ainda leem muito pouco sobre a produção de políticas, desconsiderando contribuições relevantes, provenientes de outras tradições. Este aspecto implicaria “começar do zero” debates que já possuem caminhos delimitados, ignorando discussões relevantes já tratadas por autores externos ao campo, mas que poderiam compor e contribuir para o desenvolvimento dos estudos da área.

Admitindo verdade na fala de ambos os autores, pretende-se aqui destacar aspectos centrais da análise de políticas públicas que possam somar aos estudos urbanos, em especial para o caso da habitação, objeto central deste trabalho ao tratar do PMCMV. O objetivo é combinar as contribuições de ambos os campos, desenvolvidos de forma concomitante na realização desta pesquisa de mestrado.

Neste capítulo serão apresentados alguns conceitos importantes para as políticas públicas. Serão abordados, por exemplo, qual a concepção de Estado utilizada, o que são políticas públicas e algumas de suas principais ideias, além de o porquê esses conceitos podem ajudar a pensar políticas habitacionais, seus problemas e soluções, e contribuir para o seu debate teórico.

1.1 O Estado produtor de políticas públicas

Falar do Estado como produtor de políticas públicas é assumir necessariamente alguns pressupostos sobre esta instituição. Como destaca Souza (2006):

Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, **o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.** (SOUZA, 2006 p. 8, negrito nosso).

Para os interessados em discutir políticas públicas, é preciso assumir necessariamente a existência de alguma autonomia estatal. Isto porque seria incoerente a tentativa de compreender políticas que são centradas no Estado, sem, no entanto, assumir alguma autonomia de fato a ele (SKOCPOL, 1987).

Portanto, a premissa aqui estabelecida é a de que é possível, a partir do aparelho estatal, desenvolver mudanças sociais, sendo a autonomia do Estado entendida como força chave para o desenvolvimento e implementação de políticas que produzirão estas mudanças. Esta abordagem estadocêntrica enxerga o Estado como uma permeável arena de disputa, o configurando como sujeito, objeto e produto dessa disputa (IANONI, 2013). Desta forma, entende-se o Estado como potencialmente autônomo, admitindo a existência de espaço para tomada de decisões que sejam contrárias a interesses de classes dominantes, tanto no curto quanto no longo prazo, visando seus próprios objetivos.

Contudo, por se tratar de um potencial, essa autonomia não é fixa (SKOCPOL, 1985), mas varia a partir de elementos constitutivos ao Estado em questão. Por este motivo, Peter

Evans (1993) classifica tipos ideais de Estado, enquanto Esping Andersen (1990), propõe diferentes modelos de estado de bem-estar social, demonstrando múltiplas possibilidades de sua atuação, a depender dos arranjos internos de cada país e a depender de suas relações com o mercado de trabalho e famílias. Como coloca Ianoni (2013, p.7), “a regra é que há, de modo relativo, e em níveis variáveis, autonomia e instrumentalismo no poder do Estado”. Essa autonomia, por sua vez, varia a partir da burocracia que influencia a capacidade do Estado, e até mesmo da área de política em questão, devido ao grau de organização dos atores em torno dela, que pode intensificar ou atenuar o conflito. Além disso, quanto menor for a capacidade estatal, maiores são as possibilidades de sua captura por parte de interesses de grupos dominantes (IANONI, 2013). Portanto, quanto maior forem suas capacidades, maior o seu potencial e ferramental autônomo em relação a interesses externos.

Mesmo a literatura marxista concebe o Estado como dotado de autonomia relativa. Se para ela essa autonomia não está presente nas relações de produção, é pelo menos assumida em relação às situações de equilíbrio de classes, na unidade política das classes e frações dominantes no estado capitalista (POULANTZAS, 1968). Não se pretende sustentar, no entanto, que os grupos ou classes sociais possuam os mesmos instrumentos para competir pelo Estado. As disparidades em relação à disposição e ferramentas dos grupos para exercer pressão já foram reconhecidas inclusive pela literatura pluralista (DAHL, 1961). Nem mesmo se trata de negar a existência de certa dependência do Estado em relação ao capital, fruto da ameaça permanente de saída de capitais do país, caso interesses particulares sejam completamente contrariados pelo Estado (PRZEWORSKI, 2011), mas de insistir que há espaço para disputa. Estando ela presente tanto na disputa política entre grupos, como na própria burocracia estatal.

Os resultados deste embate, por sua vez, podem variar a partir de diferentes elementos. Elementos como disposição político-partidária, qual a política setorial em questão, qual a rivalidade em torno dela e o nível de organização dos atores e da sociedade em relação ao tema, considerando suas ferramentas disponíveis e mobilizadas, são aspectos centrais para entender como se dá este enfrentamento.

1.2 As Políticas Públicas: o que são e por que suas teorias importam

Destacada a importância da autonomia do Estado para o estudo das políticas públicas, nesta seção será discutida a definição delas e algumas de suas principais teorias.

A política pública é entendida como o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo (LASWELL, 1936). Essas ações

devem ser compreendidas como tomar a decisão de fazer - ou não fazer - algo a respeito de um determinado problema. Portanto, política pública se trata da ação ou inação do Estado (BARATZ; BACHRACH, 1963).

A mais conhecida definição do estudo das políticas públicas é de que ele se encarrega de responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença isto faz, (LASWELL, 1936), tendo o papel de analisar como e por que o Estado age como age, optando por determinadas ações, dadas as condições que o cercam em determinado período (MARQUES, 2013).

Ao longo dos últimos 50 anos, houve alguns importantes deslocamentos na literatura do campo de políticas públicas que merecem destaque (MARQUES, 2013). O primeiro deles diz respeito à redução de importância da racionalidade para a análise de políticas públicas, reconhecendo de forma crescente a relevância da politização no processo de produção das políticas, direcionando o olhar do campo para como os interesses, preferências e ideias se desenvolvem (SOUZA, 2006).

A produção de políticas passou a ser entendida como “processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambiente esses também construídos ativamente pelos atores” (MARQUES, 2013, p. 24). Estes processos complexos conjuntamente seriam “mais importantes do que a soma das partes” (SOUZA, 2006 p. 6). As instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que haja diferenças sobre a importância relativa de cada uma delas (SOUZA, 2006). Deste modo, o processo de políticas públicas passa a ser encarado, não como eminentemente técnico e neutro, dissociado da política como se pretendia ingenuamente parte do campo, mas como um processo técnico-político repleto de disputas entre atores e ideias (FARAH, 2011).

Um dos principais modelos para compreender as políticas públicas é trata-la como um ciclo, composto por etapas que, apesar de ocorrerem de forma concomitantes e até sobrepostas, sintetizam bem os desafios eminentes no processo de produção das políticas. Trata-se da formação da agenda de problemas e soluções; formulação da política e decisão; implementação; monitoramento e avaliação de políticas públicas, e por fim, seu término ou revisão. O ciclo é sistematizado em estágios, num processo dinâmico de aprendizado que retroalimenta a própria política pública (EASTON, 1953; LASWELL, 1956; JENKINS, 1978).

A definição da agenda seria o momento em que os formuladores refletem sobre as definições dos problemas e suas alternativas de soluções. A formulação é a etapa de decisão sobre qual problema será enfrentado e qual alternativa foi escolhida para tal. Na implementação, essas decisões são colocadas em prática à luz daquilo que foi formulado. O monitoramento representa o processo de acompanhamento contínuo daquilo que está sendo implementado. E por fim, o processo de avaliação analisa alguma dimensão dos resultados e efeitos da política, com objetivo de qualificar a tomada de decisão para ações futuras, como a continuidade, revisão ou até mesmo extinção de uma política ou programa.

FIGURA 1 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PROPOSTO POR JENKINS (1978)

Fonte: JENKINS (1978). Elaboração própria.

Por se tratar de uma simplificação da realidade, o ciclo representa um importante ponto de partida para a compreensão das políticas públicas, servindo com finalidade heurística. Contudo, outras ideias e atores surgem para compor este modelo, à medida que os estudos passam a se aprofundar em cada uma das etapas, apontando novas dimensões relevantes para o processo de produção de políticas públicas (Marques, 2013).

As principais teorias do campo, a princípio, centraram sua atenção nos processos pré-decisórios, isto é, de formação de agenda e formulação, entendendo-os como mais relevantes para a análise de uma política pública, uma vez que as “grandes escolhas” destinadas à política, eram feitas nesta fase (CAPELLA, 2018). Alguns trabalhos se dedicaram a compreender os motivos pelos quais algumas ideias entravam na agenda, enquanto outras não. Este debate será aproveitado na próxima seção para discutir a definição de problemas associados à questão habitacional, e escolhas de soluções de política.

A condição primária para que um tema entre na agenda, é que haja reconhecimento social sobre a necessidade de se fazer algo a respeito para modificar aquela determinada realidade problemática. Caso contrário, ela permanece como uma questão tolerada socialmente, e não como um problema que mereça atenção governamental (KINGDON, 2006). Fazendo menção ao título do autor, “A hora de uma ideia” chega quando há convergência entre os fluxos dos problemas, das soluções e da política. Essa convergência, por sua vez, ocorre quando empreendedores de política conseguem aproveitar uma janela de oportunidade que se abre no fluxo da política, permitindo que essa ideia entre na agenda do governo. A abertura dessa janela de oportunidade ocorre, por exemplo, a partir da divulgação de pesquisas, avaliações e indicadores a respeito do tema, ou mesmo fruto de algum evento ocorrido, um desastre natural, uma história altamente noticiada ou até mesmo uma fatalidade (KINGDON, 2006). Essa janela de oportunidade dá mais destaque para o tema em questão e possibilita, caso venha a ser aproveitada, que o tema entre para a agenda.

Durante a análise das alternativas, algumas soluções podem ser mais seriamente consideradas, enquanto outras não. Como destacado pela teoria do *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), muitas vezes não são os problemas que procuram por soluções, mas sim as soluções que “correm atrás” de problemas. As alternativas para um determinado problema setorial, por exemplo, não seriam consideradas e analisadas uma a uma, dado que as soluções tidas como viáveis pelos decisores de políticas já estariam colocadas anteriormente, inviabilizando algumas delas de forma prévia. Nesta concepção, as soluções, entendidas como viáveis num determinado contexto e momento, é que procuram por problemas que possam ser respondidos por elas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Outro aspecto essencial, vindo dos estudos de formulação, é a imagem da política pública. A imagem diz respeito ao entendimento de que a maneira como um problema é definido pode influenciar nas alternativas para sua solução. Isto é, as alternativas para solucionar um determinado problema irão depender da definição de qual é o problema. Quanto maior for o compartilhamento da concepção do problema, isto é, da imagem de política, pela sociedade, menor é a chance de que esta concepção seja modificada (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Portanto, apesar de no campo teórico haver a premissa de examinar e ponderar todas as alternativas possíveis para uma política pública, no campo prático, a realidade é outra. Sabe-se que a viabilidade – seja ela política, social ou técnica – de algumas delas já estão previamente comprometidas, fazendo com que algumas soluções sejam menos seriamente consideradas do que outras, ou até mesmo descartadas (ARRETCHE, 2001).

Pode-se citar alguns exemplos de como esse comprometimento prévio poderia aparecer no caso das políticas habitacionais. Arranjos de política que tenham como base a autogestão de movimentos sociais podem ser descartadas sem que haja considerações sobre suas vantagens, custos ou efetividade, caso o político da hora seja avesso a uma abordagem mais participativa, ou contrário a grupos sociais que historicamente atuam nessa agenda. Como exemplo de uma solução que perde força a partir de uma percepção social, está a locação social. Caso a sociedade culturalmente valorize muito a casa própria, os políticos serão induzidos a priorizarem arranjos de políticas que sejam compatíveis com os interesses dos eleitores, independente da eventual superioridade do modelo de política proposto. Por fim, como argumento de solução inviabilizada devido á técnica, pode-se apresentar qualquer modelo de política que demande um *know how* completamente distinto daquele que os atores que já atuam na política possuem. Um exemplo seria uma política habitacional baseada em reformas, onde o mercado da construção tradicionalmente atua com novos imóveis. Ou ainda, que altere regras ou tente transferir poder decisório sobre a implementação da política de uma instituição forte e com legado de atuação na área, como a Caixa Econômica Federal – CEF. Em ambos os casos os atores irão trabalhar para barrar alternativas de políticas que minem seu poder e seus benefícios.

Outra contribuição relevante, vinda da abordagem incrementalista para as políticas públicas, viria do entendimento de que as políticas não são formuladas do zero, mas possuem legado e são modificadas a partir de decisões marginais e incrementais. Por esse motivo, as decisões do passado são capazes de constranger decisões futuras, e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas, ou de reverter a trajetória das políticas atuais (SOUZA, 2006; LINDBLOM, 1979). Para o caso da habitação, esta contribuição nos serve para sugerir o porquê da manutenção do modelo de produção da política habitacional, ancorada na provisão de novas unidades, transferência de propriedade e produção em parceria público e privado, mesmo após a extinção do BNH.

Os autores Baumgartner e Jones (1993), apesar de não descartarem o conservadorismo nas mudanças a partir de experiências empíricas, também entendiam que mudanças mais acentuadas poderiam ocorrer, e de fato ocorriam eventualmente. Combinando estas afirmações de mudanças incrementais e acentuadas, os autores formularam a teoria do equilíbrio pontuado. A teoria buscava compreender alterações na agenda, tanto na estabilidade das mudanças lentas e incrementais, como nos períodos de rápidas mudanças nas políticas públicas. Segundo os autores, para entender as diferenças entre os padrões de mudanças, é preciso considerar o papel dos sistemas para a produção de políticas e em que arena a agenda em questão está sendo

discutida, se no macro-sistema da política, onde a mudança pode ser mais intensa, ou no subsistema dos especialistas, onde ela é incremental (BAUMGARTNER, JONES;1993).

Outras análises também deram enfoque para a importância dos atores e comunidades de especialistas para a formulação de políticas públicas, como o caso das coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins Smith (2007). Esta abordagem foi utilizada, inclusive, para analisar o caso da política habitacional no trabalho de Ferreira (2013). A autora chama atenção para as principais coalizões de defesa no período entre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o PMCMV, e quais eram as crenças, valores e as ideias predominantes entre os grupos de especialistas.

Reunindo as contribuições apresentadas, diferentes atores trabalham para trazer ou barrar temas e soluções da agenda. Entretanto, a adoção de um tema ou solução não se trata apenas da mobilização de grupos em torno de seus interesses, mas também do peso de outros fatores. Aspectos como legado de atuação na política, maneira como ela é encarada, receptividade e legitimidade que a sociedade atribui às soluções, e a importância atribuída à solução pelo grupo político no poder em determinado momento, são centrais para entender por que algumas soluções simplesmente não vão adiante (CAPELLA, 2018; KINGDON, 2006; BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Reescrevendo estas ideias para a agenda da habitação: a escolha das alternativas de solução para questão habitacional não se trata apenas da força e da pressão exercida pelos os atores envolvidos na política, isto é, beneficiários e movimentos sociais, empresas privadas da construção e agências financiadoras. O histórico de como as políticas habitacionais anteriores foram formuladas e conduzidas é muito relevante para a definição do desenho de políticas futuras. Além disso, a valorização e validade que a sociedade atribui à casa própria, entendida pelo campo dos estudos urbanos, inclusive como uma ideologia (BONDUKI, 1994; BOLAFFI, 1982), também pode ser encarada como um fator de incentivo a soluções que priorizem a transferência de propriedade, em detrimento de outras alternativas. Alternativas estas, que podem ser consideradas, inclusive, como tecnicamente superiores e amplamente discutidas por especialistas. Por fim, o grupo político no poder em determinado período, pode simplesmente não ter interesse em implementar algumas das soluções possíveis. Seja essa decisão motivada por questões político-programáticas, ou pela escolha de tentar fortalecer grupos que os fortalecem politicamente, e não o contrário.

Considerando a estabilidade das soluções de políticas públicas, também não seria razoável pensar que os processos decisórios estariam baseados em grandes decisões e grandes mudanças. Ao contrário disso, as mudanças ocorreriam de forma incremental, limitadas apenas a pequenos acréscimos nas políticas vigentes (CAPELLA, 2018). Isso ocorreria devido à legitimidade atribuída pelos decisores de políticas às políticas anteriores, e ausência de disposição para rupturas, uma vez que as pequenas decisões poderiam ser mais facilmente revertidas (LINDBLOM, 1979).

Voltando as mudanças no campo dos estudos de políticas públicas, outro aspecto relevante entendido por Marques (2013) é a redução do protagonismo de estudos sobre os processos pré-decisórios. Houve, portanto, a transferência de destaque para outros momentos da produção de políticas, como da implementação, entendida como o “elo perdido”. Os estudos de implementação analisam o momento de concretização da política, fase que foi vista, a princípio, como a mera execução das decisões tomadas no processo de formulação, o que, na prática, é muito distante da realidade. O interesse nela se torna mais direto quando a literatura se depara com um descompasso entre a política formulada e os resultados dela. O *gap* entre a política formulada e os resultados da política concretizada, mostrou que a implementação não se trata da mera execução daquilo que foi formulado, escancarando-a como uma fase repleta de processos decisórios e protagonismo de atores diferentes, e não menos importantes, que aqueles presentes nas fases tidas como pré-decisórias (ARRETCHE, 2001).

A literatura de implementação, num primeiro momento, enxerga o descompasso entre a política formulada e a implementada como um perigo democrático, uma vez que as decisões neste nível são tomadas por burocratas sem a legitimidade das eleições. Os espaços para decisão eram tidos como subversivos, sendo o objetivo destes trabalhos encontrar os núcleos dessa subversão. Isto é, por que é onde exatamente ocorriam as lacunas que permitiam espaço para escolha dos burocratas, que por sua vez, afetavam o resultado da política. A identificação das lacunas era feita com a intenção de elimina-las, a fim de “reparar” a política, retornando ao desenho formulado. A explicação do porque as políticas “falhavam” em seguir a formulação, como se isso fosse completamente possível, era relacionada aos objetivos da política ou complexidade do arranjo para sua implementação. Encarava-se que objetivos amplos ou ambíguos demais criavam espaços para alterações, e o mesmo ocorreria quando haviam muitos atores envolvidos na implementação, o que propiciava muitas intervenções, possibilitando mudanças.

Posteriormente, os estudos assumem a produção de políticas públicas como processos contínuos e não em fases, sendo a implementação uma parte desse processo que também exige decisões. Menos ingênua, esta literatura considera a atuação da burocracia numa perspectiva de baixo para cima, assumindo que, nem todas as ações e procedimentos, são passíveis de serem previstas, controladas ou formalizadas de antemão, antes de sua concretização (LOTTA, 2019). Nesta perspectiva, o distanciamento entre o formulado e o implementado não é visto necessariamente como falha, e os estudos de implementação se concentram em analisar a política como ela é, e o que de fato acontece, e não o que foi previsto. A partir desta máxima, nenhuma decisão tomada durante a formulação passa de forma intacta e inalterada pelo processo de implementação da política, o que influencia diretamente os objetivos definidos, e podem gerar efeitos inesperados, podendo ser eles positivos ou negativos a depender do caso (LOTTA, 2019).

As lacunas decisórias no processo de implementação são aprofundadas, tendo como análise a discricionariedade dos burocratas. A discricionariedade representa o espaço e a liberdade para decidir destes atores, dentro das regras estabelecidas, isto é, sem infringir as normas, sejam elas formais ou informais. A discricionariedade irá sempre existir, dado que é impossível prever e antecipar decisões para todos os cenários em que estes burocratas estão cotidianamente expostos. Contudo, o grau discricionário pode variar fortemente a depender da política em questão e suas regras, se elas são rígidas, insuficientes, abrangentes, ambíguas ou conflituosas. Estes fatores interferem na intensidade e frequência dos espaços disponíveis, para decisões e interpretações dos burocratas (LOTTA; 2019, p.27).

Contemporaneamente, a implementação busca incorporar a crescente complexidade presente no ambiente institucional de produção de políticas públicas às análises, como novos arranjos de governança, capacidades estatais, processos multiníveis e de coordenação federativa (LOTTA; 2019, p.20). Nestes arranjos complexos, motivados pela expansão dos papéis do Estado na sociedade, existem cada vez mais atores e organizações não-estatais envolvidos na produção de políticas (STOKER, 1998; LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

O envolvimento de atores não-estatais na produção de políticas não pode, contudo, ser confundido com um processo meramente de diminuição do tamanho do Estado. A mudança no papel do Estado e incorporação de novos atores na implementação, podem ser inclusive responsáveis por viabilizar a expansão do acesso às políticas públicas e a direitos constitucionalmente garantidos, antes inviabilizados pelas limitações práticas de um Estado

com demandas altamente especializadas em várias áreas de atuação (BICHR; BRETTAS; CANATO, 2017). Em síntese, este não é um processo óbvio que acarreta resultados homogêneos. Não se trata diretamente da diminuição do papel do Estado, mas de alteração de suas funções, de um papel de provedor direto, para regulador, que na prática pode gerar resultados diferentes em cada área de política (LE GALÉS, 2011; MARQUES, 2017).

Entra-se então, no último processo envolvido na construção de políticas públicas, a avaliação. Estudos de avaliação de políticas estão sempre apoiados num conjunto de decisões, tomadas durante todo seu processo por avaliadores (ARRETCHE, 2001). São opções e preferências, estratégias de avaliação e métodos, que influenciam em quais tópicos e abordagens consideradas, e como elas serão medidas pelo estudo. Portanto, a depender das escolhas adotadas e desenho da investigação, as conclusões obtidas podem ser bastante distintas. Este aspecto não representa, no entanto, um problema de viés, mas apenas um dado: a pergunta de avaliação, abordagem escolhida e método adotados também importam.

Para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma política ou programa, se deve sempre levar em conta os objetivos e estratégias de implementação definidos em sua própria formulação. Isso por que, não seria razoável medir objetivos distintos daqueles que foram estabelecidos como tal, o que acarretaria necessariamente numa avaliação negativa (ARRETCHE, 2001).

Além deste ponto, outro a ser incorporado nos estudos de avaliação é que, como já apontado, a implementação modifica o desenho original da política, sendo ela uma fase caracterizada por um processo constante de mutação. Os formuladores, por sua vez, não possuem todas as informações necessárias, nem são capazes de prever todos os cenários em que a política será executada (ARRETCHE, 2001), fato reforçado ainda mais em um país com as características do Brasil: grande, diverso e desigual.

Para que estas modificações não sejam tão intensas, a ponto de descaracterizar os objetivos para os quais a política foi formulada, é necessário que haja incentivos direcionados ao arranjo de implementação para mantê-los. Quanto mais complexo forem os arranjos de implementação da política ou programa, mais intensa deve ser a estrutura de incentivos para que os objetivos sejam seguidos, já que, quanto mais atores envolvidos no processo, mais comum e plausível seria que eles se perdessem entre os interesses de cada ator implicado na implementação (ARRETCHE, 2001).

Em síntese, dado que existe uma distância grande entre formulação e implementação de políticas, a boa avaliação deve considerar pontos de estrangulamento que são alheios à vontade de implementadores e vontade política, considerando os objetivos previstos inicialmente pela formulação. O sucesso de uma política dependerá sobretudo da ação cooperativa entre os atores envolvidos na implementação, sejam eles público, privados ou organizações sociais (ARRETCHE, 2001). No caso do PMCMV FAR, se tratando de uma política federal com um mesmo arranjo de implementação proposto para todo país, a diversidade dos resultados encontrados sugere que diferentes ações foram adotadas durante a sua implementação no nível local, o que justificaria as distinções

Esta seção serviu para apresentar algumas considerações importantes da literatura de políticas públicas. Na seção seguinte serão abordadas quais contribuições esse campo pode trazer para os estudos de planejamento urbano, em especial, para as políticas habitacionais.

1.3 Soluções de políticas públicas para problemas habitacionais

Nesta seção serão discutidas as definições de problemas sobre a questão da moradia e suas alternativas de solução. Soma-se ao debate sobre habitação algumas contribuições vindas das políticas públicas para compreensão da trajetória das políticas de moradia no Brasil.

Alguns trabalhos, no campo dos estudos de planejamento urbano, são indispensáveis quando se pretende discutir sobre a definição de problemas e das soluções associadas a política de moradia. O tema é abordado, principalmente, através do trabalho de Engels (1872) “Sobre a questão da moradia” e Bolaffi (1982) “O problema e o falso problema”. Ambos os trabalhos, consagrados como clássicos no campo, discutem a definição de problemas e soluções.

Em seu trabalho, Engels rebate duramente propostas e iniciativas⁹ levantadas em sua época por industriais engajados e socialistas utópicos para enfrentar a questão da moradia. Estes atores estavam preocupados, tanto com a condição de moradia dos trabalhadores, como com questões sanitárias que estas implicavam, para a saúde dos moradores e para as cidades. As propostas sugeriam a melhoria das condições das moradias, chamadas por Engels de filantropia burguesa, e a conversão dos valores pagos por meio do aluguel em quitação do valor do imóvel, resultando na transferência de propriedade ao trabalhador. A solução transformaria os despossuídos numa classe de possuidores (ENGELS, 1872). O autor define a solução como

⁹ Engels crítica, por exemplo a experiência do Familistério de Guise, na França. A iniciativa do industrial Jean-Baptiste Godin tinha como objetivo concretizar as ideias socialistas de Saint-Simon, Owen e especialmente dos falanstérios, proposta por Charles Fourier.

pequeno burguesa, que se concretizada, se tornaria mais uma amarra, e, portanto, um atraso para a classe trabalhadora. Engels também entende que as iniciativas dos industriais em assegurar moradia aos seus trabalhadores se tratava, na realidade, de uma pressão para manutenção dos salários abaixo do ideal.

A utopia burguesa e pequeno burguesa que quer dar a cada trabalhador uma casinha própria e, desse modo, amarrá-lo ao capitalista de modo semifeudal assume uma nova feição. De modo que além de não ajudar o trabalhador, já que os proprietários aumentam os valores dos imóveis, servem para barrar a revolução. (ENGELS, 1872 p. 36).

As propostas de soluções, em sua percepção, não eram de nenhuma maneira benéficas ao trabalhador. Os proprietários, a fim de aumentarem sua remuneração por meio dos trabalhadores, aumentavam o valor de seus imóveis acima do valor real. As iniciativas serviam ainda para atravancar o processo revolucionário, através de “meros remendos sociais”. O esforço de transformar trabalhadores em proprietários, além de os prender à terra, cooperava para confundi-los sobre sua condição de classe (ENGELS, 1872). Por fim, essas iniciativas também contribuía para a diminuição do salário do trabalhador, uma vez que este não dependeria essencialmente dele para atender suas necessidades habitacionais, visto que elas eram providas de forma indireta (ENGELS, 1872).

Apesar de compreender a situação de precariedade em que se encontravam os trabalhadores, Engels via o problema de escassez de moradia não como peculiar à época, ou como característica do proletário moderno, mas como uma característica comum a todas as classes oprimidas em todos os tempos (ENGELS, 1872 p.38). O fenômeno de agravamento dessas condições, no entanto, seria fruto da concentração dos trabalhadores nas grandes cidades e, por conta disso, do tensionamento dos problemas que vem a reboque. De todo modo, estas seriam precariedades tidas como secundárias, decorrentes do próprio modo de produção capitalista de exploração do trabalhador. Por este motivo, na visão de Engels, “para pôr um fim na escassez só existe um meio: eliminar totalmente a espoliação e a opressão da classe trabalhadora pela classe dominante” (ENGELS, 1872 p.38). Para Engels, as alternativas de política habitacional não poderiam solucionar o problema de moradia, por ele não decorrer de um problema setorial, mas de uma consequência estrutural do sistema econômico. Deste modo, a concepção de soluções habitacionais estaria equivocada, dando, por consequência, soluções insuficientes.

Bolaffi, por sua vez, muito embora parta da literatura marxista para analisar a política habitacional desenvolvida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), entende haver espaço para alternativas de política setorial que permitam a resolução dos problemas de moradia. O que seria possível desde que as soluções fossem concebidas a partir de problemas reais. O pensamento de Bolaffi possui relevância teórica devido a sua forma de analisar a política habitacional, colocando no cerne da discussão os pressupostos do problema, e a importância que estes representam para a formulação de soluções, para além da análise da política ou programa em si.

O argumento do autor é que, assim como noutros casos, os problemas da habitação têm sido formulados falsamente. Isso ocorreria não devido a inexistência de problemas de moradia, já que estes são reais, e sim por suas concepções não partirem das características intrínsecas do problema, mas de estratégias políticas daqueles que detém o poder (BOLAFFI, 1982).

Queremos apenas lembrar mais uma vez que sempre existe uma enorme distância entre a realidade e o que dela se diz, entre os reais problemas de uma sociedade e de uma nação e aqueles que ela reconhece como tais e, finalmente, entre a aparência e a essência desses mesmos problemas. (BOLAFFI, 1982 p.39).

Na visão de Kingdon (2006), uma questão somente alça o status de problema quando socialmente se reconhece a necessidade de ação para modificar aquela realidade. Bolaffi (1982), por sua vez, sustenta que há uma distância entre os *problemas reais* de uma sociedade e os que ela reconhece como tal. Deste modo, a sociedade poderia reconhecer como problema algo que não o fosse de fato, o que nas suas palavras, representaria um falso problema. Bolaffi (1982) afirma que os problemas nacionais são aqueles reconhecidos pela sociedade como situações problemáticas num determinado período histórico, ou pelo menos, por aqueles que falam em nome da sociedade, e por isso, que detém poder decisório.

O autor segue argumentando que se a concepção dos problemas nacionais depende da visão daqueles que possuem poder, a natureza dos problemas e a importância a eles atribuída irá decorrer das estratégias e interesses particulares adotados por aqueles com poder e capacidade de decisão (Bolaffi, 1982). O tal grupo “daqueles que detém o poder” não é, contudo, pormenorizado, não havendo definição clara de quem eles seriam: se políticos, agentes econômicos, classes específicas ou organizações, por exemplo. Em todo caso, na concepção de Bolaffi, a natureza dos problemas seria modificada para assumir significado compatível com os interesses da vontade popular (ou de seus porta-vozes), resultando na substituição dos problemas reais por falsos problemas.

Partindo de concepções falsas de problemas, as alternativas construídas em torno delas não poderiam ser capazes de solucionar problemas reais, tornando-se neste caso, falsas soluções. Nesta linha, para o autor, a alternativa proposta pelo BNH não passava de artifício para enfrentar problemas econômicos, de modo que o problema da habitação popular nunca poderia ser resolvido a partir dele, e nem esse era o objetivo. Os interesses econômicos do BNH, derivados da proposta de expansão de gastos públicos em tempos de crise, se travestiram de problema de habitação para obterem legitimidade social. A bandeira da habitação era usada para compensar a política de contenção salarial, enquanto o financiamento da política de estímulo à construção era feito majoritariamente com recursos do FGTS, onerado do salário do trabalhador (BOLAFFI, 1982; AZEVEDO E ANDRADE, 1982; MARICATO, 1987).

Apesar de advir de uma corrente marxista, e, portanto, disruptiva, na visão de Bolaffi (1982) seria possível solucionar os tais reais problemas a partir da disputa pela arena da política, através de “disposição política e coragem” (BOLAFFI, 1982, p.41). O autor, talvez pela condição autoritária do período militar que vivia, sustenta que “existem meios legítimos e compatíveis com o regime” (1982, p.65) que, “embora possa afetar interesses estabelecidos, não está contrariando nenhum direito legitimamente adquirido” (BOLAFFI, 1982 p.68). Como solução reformista, capaz de encarar os verdadeiros problemas da habitação, Bolaffi propõe um modelo de política fundiária, baseado especialmente na tributação sobre a propriedade. Desta forma os investimentos estatais para a melhoria urbana retornariam ao público, ao invés de serem apropriados pelos indivíduos através da incorporação das melhorias ao preço dos imóveis, onerando novamente o trabalhador. A partir da tributação, segundo a solução proposta, seria possível barrar os mecanismos econômicos que conferem funções econômicas ao solo (BOLAFFI, 1982).

A proposta de solução reformista de Bolaffi (1982), apesar de dialogar diretamente com Engels, diverge sobre os métodos para equacionar os problemas reais setoriais. Para Engels, apesar das condições de moradia se configurarem como problemas, não haveria condições para soluções delimitadas numa perspectiva setorial. Uma vez que os problemas de moradia seriam derivados do próprio regime capitalista, estes somente poderiam ser equacionados a partir da ruptura completa com o regime. Sob este argumento, Engels renuncia possibilidades de soluções chamadas por ele de burguesas ou pequeno-burguesas do socialismo utópico. Bolaffi compartilha com Engels de onde derivam os problemas da moradia, a *que e quem* servem de fato as soluções, e quais as consequências da transferência de propriedade ao trabalhador com a “ideologia da casa própria”. A divergência vem da proposta de Bolaffi para atenuar estas

condições através de soluções de política urbana, o que contraria Engels, e se aproxima mais em direção aos “remendos sociais” (ENGELS, 1872) propostos pelos utópicos. Estes “remendos” também podem ser comparados com o que chamamos de políticas públicas.

Apesar de serem apontadas nas propostas de soluções tidas por ele como burguesas, Engels não vislumbra a existência de anseio da classe trabalhadora pela propriedade, nem via nela oportunidades ou segurança para o trabalhador. Bolaffi, por sua vez, ao tratar da situação urbana brasileira, reconhece a casa própria como uma das principais aspirações das populações urbanas, e aquisição do imóvel como evidência de sucesso. Além disso, o autor também aponta os efeitos da casa própria, tanto para a melhoria das condições de acesso a crédito, como para liberação de recursos no orçamento doméstico, que não seria mais destinado ao aluguel. Apesar disso, o autor aponta para pesquisas que sugerem correlação entre posições políticas mais conservadoras em pessoas que se tornaram proprietárias.

Como apresentado anteriormente, a maneira como um problema é definido afeta diretamente as alternativas para solucioná-lo. Portanto, ao analisar uma política, é preciso considerar quais elementos do problema ela se propõe a resolver, de modo que a disputa central não está apenas na solução proposta, mas justamente nas concepções do problema. Na perspectiva de Bolaffi (1982), uma proposta de solução para problemas habitacionais que não descenda do real problema, isto é, de sua causa, não será eficiente em solucioná-lo. Ao considerar sob quais pressupostos uma política foi formulada, e quais são seus objetivos, é possível analisar se a política de fato tem atendido ao que se propõe, ainda que se possa fazer a crítica tanto sobre as suas motivações serem equivocadas, quanto suas soluções serem inapropriadas ou insuficientes.

A crítica de Bolaffi não é direcionada apenas a motivação dos problemas, já que ele assume a existência de situações problemáticas nacionais, como a habitação, como inseridas no campo dos “problemas reais”, mas também as medidas adotadas para solucionar este problema real. Como já destacado, as políticas não são formuladas em condição irrestrita de liberdade, sendo seus objetivos e desenho o produto de negociações. O resultado final de uma política pode não ser o mais adequado do ponto de vista técnico, mas é aquele no qual foi possível obter maior consenso no processo decisório (Arretche, 2001).

Para Bolaffi, a solução do BNH não resolve o problema da moradia por que não têm intenção de fazê-lo, possuindo outros objetivos para além do habitacional, o macroeconômico anti-cíclico. Em outras palavras, dentro dos problemas econômicos enfrentados pelo país, a

solução da política anticíclica proposta, encontra no problema habitacional a legitimidade que necessitava. Essa construção compreende bem a ideia do *garbage can*, formulada por Cohen, March e Olsen (1972), onde soluções procuram por problemas. Há, contudo, tanto no trabalho de Bolaffi, quanto no campo dos estudos urbanos, uma excessiva vontade de tratar dos problemas e soluções como duais - falsos ou reais. De modo que as soluções viriam para beneficiar ou um grupo de atores, ou outro, necessariamente, desconsiderando cenários que possibilitem um resultado de “ganha-ganha”.

Ademais, a abordagem dos problemas por Bolaffi (1982) é feita a partir da falta, construção que dificilmente permite visualizar soluções diretas para o problema. Para entender este impasse, pode-se utilizar um exemplo de problema formulado como falta de transporte. Qual seria a solução para falta de transporte? Evidentemente, mais transporte. No entanto, existem diversas maneiras de se prover mais transporte: expansão do serviço público e estatal, parceria com o setor privado; contratos de concessão com organizações sociais, fomento ao transporte individual, entre outras possibilidades. Além disso, para cada uma delas há ainda uma diversidade de arranjos possíveis.

Assim como assumido por Bolaffi, pensar em políticas públicas para solucionar problemas sociais é imputar ao Estado a capacidade de transformar esta realidade. Este Estado, por sua vez, não deve ser enxergado como uma caixa vazia, capturado por uma elite político-econômica, ou que oscila para grupos de interesse. Se este fosse o caso, a disputa política seria em vão. Neste cenário, Bolaffi (1982) alterna entre a formulação marxista de Engels, e a intenção de propor e influenciar na construção de políticas públicas de sua época. Esta abordagem é ironicamente repetida em parte do campo ao avaliar políticas habitacionais. Acionam Engels como referencial teórico para criticar as políticas propostas, sob a justificativa de que elas não são voltadas a política social. Ao mesmo tempo, propõem modelos de solução reformistas que ele rejeitava por não as interpretar como causa, mas como consequência.

Bolaffi (1982), ao criticar o BNH, aponta para várias questões ainda centrais para formular, implementar e até mesmo avaliar políticas habitacionais. O peso sociocultural da casa própria, e o uso do déficit habitacional como artifício para legitimar a atuação estatal, são debates fortemente atuais que serão desenvolvidos ao longo da pesquisa, tanto para tratar sobre o histórico das políticas, como da produção do PMCMV.

Por fim, o último ponto abordado por Bolaffi (1982), que receberá atenção no trabalho é o modelo de urbanização periférica. Este, por sua vez, promovido tanto pela ação direta do

Estado, através da produção dos conjuntos habitacionais, como por sua inação, tendo por efeito o modelo de autoconstrução. A trajetória da política habitacional no Brasil será tema da próxima seção. Seu legado de produção de política está baseado principalmente no reconhecimento estratégico do setor da construção civil para economia, parceria com o setor privado, produção em escala, concentração decisória na União e transferência de propriedade.

2. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA POLÍTICA HABITACIONAL

Na perspectiva adotada neste trabalho, para além da autonomia, o Estado é composto de legado, capacidades, múltiplos interesses e conflitos internos (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), o que confere mais complexidade para analisar, porque as políticas são como são. Como sugerido pelo incrementalismo de Lindblon (1979), as políticas públicas em geral, são produzidas a partir de mudanças incrementais, isto é, sem grandes rupturas institucionais e políticas. Contudo, ainda que eventualmente, essas rupturas possam ocorrer e serem mais drásticas, a tendência é que, caso ocorram, elas retornem rapidamente ao equilíbrio (BAUMGARTNER; JONES, 1993), condicionadas pelo seu legado histórico.

As contribuições vindas da literatura neoinstitucionalista histórica nos apontam que escolhas passadas condicionam decisões futuras de políticas públicas, de modo que nunca se começa a pensar uma política do zero (PIERSON, 2004). Políticas e programas são “avós, pais, filhos e netos” de políticas e programas que vieram antes, e que virão depois. Este fator deve ser sempre considerado para avaliar avanços e continuidades numa política.

Trazendo para o debate contemporâneo da política habitacional, a expectativa de soluções disruptivas de política, que rompam completamente com modelos anteriores, pode nos fazer menosprezar os avanços incrementais incorporados na agenda. Na linha dos incrementos, o resultado do PMCMV é uma política com objetivos econômicos e sociais, que foi capaz de incorporar a dimensão redistributiva na política de escala, atendendo mercado popular e interesse social. Ele também é responsável por uma grande descentralização de recursos e decisões de implementação para entes subnacionais, assumindo clara dimensão de combate às desigualdades. O programa também possui uma evidente dimensão de gênero, com avanços relacionados a priorização e garantias da mulher. Mesmo na dimensão urbana, o PMCMV apresenta importantes avanços em relação a produção de políticas anteriores, com garantias de infraestrutura asseguradas.

Boa parte desses avanços ficam, no entanto, solapados na nuvem de expectativas por grandes mudanças. Em síntese, o PMCMV se trata evidentemente de um caso de avanços incrementais. A literatura tratou principalmente de jogar luz sob seus processos de continuidade, talvez por considerar que seus avanços estavam muito aquém dos limites esperados. Este trabalho, por sua vez, apesar de reconhecer e se apropriar da literatura que discute as continuidades, enxerga que dimensões de mudanças estão subdimensionadas pela literatura.

É partindo então das dimensões de mudança e da incorporação de avanços incrementais que esta pesquisa se desenvolve. Para tanto, elegeu-se como mote a produção urbana do PMCMV, objeto de discussão deste trabalho. Cabe frisar que o peso atribuído, tanto aos avanços como aos problemas de uma política, vai depender da abordagem utilizada, das categorias construídas para sua análise, e, finalmente, das expectativas de quem a avalia.

2.1 Arranjo Federativo e Relações governamentais

Abordados alguns conceitos importantes na literatura de políticas públicas, cabe ainda um destaque para como as relações governamentais e federativas influenciam a produção das políticas, e como esses arranjos devem ser considerados e incorporados nas análises.

Entre 1970 e 1980 havia tanto no Brasil como em noutros lugares do mundo (motivado em nosso caso por um período de autoritarismo), uma avaliação unânime de que a descentralização seria um valor capaz de produzir uma série de efeitos positivos, como mais eficiência, participação e *accountability*. O oposto estaria, portanto, associado a ideia de centralização, representando ineficiência e autoritarismo, menos democracia e menos participação (ALMEIDA, 2006; ARRETCHE, 2002). Essa interpretação é fruto direto da associação entre centralização e a ditadura militar (ALMEIDA, 2006; ARRETCHE, 2002).

Neste contexto, a Constituição de 1988 descentralizou capacidade fiscal e atribuições sob políticas sociais para os entes subnacionais, transferindo principalmente para os municípios a responsabilidade de execução de diversas políticas, entre elas saúde, educação, desenvolvimento urbano e habitação, tema de interesse deste trabalho. A Constituição, no entanto, não estabeleceu nenhum mecanismo de hierarquia de competências dentro da federação (ALMEIDA, 1996).

A literatura nos aponta que a descentralização constitucional de recursos e atribuições, não se materializou como medidas suficientes para garantir que houvesse responsabilização no

nível local pelas políticas sociais (ALMEIDA, 2006; ARRETCHE, 2002). Para que isso ocorresse na prática, foram necessárias medidas de coordenação federativa, conduzidas a partir de um processo de indução federal. Isto é, quando a União aplica incentivos para que os entes passem a agir de acordo com o que ela estabelece como prioritário (ARRETCHE, 2002; 2010), e neste caso, em áreas de políticas prioritárias.

Para Almeida (2006), a história do Brasil é formada a partir de impulsos de caráter centralizadores e descentralizadores, recorrentes durante toda trajetória, e capazes de produzir diferentes resultados a depender de qual a política pública em pauta. Contudo, apesar da descentralização ter sido tratada como um valor a ser defendido, mesmo os mais engajados mantinham certo receio com a transferência de agendas essenciais para o estado de bem-estar para o nível local, comumente encarado como a esfera do patrimonialismo e clientelismo (ARRETCHE, 2002).

Mesmo na Constituição de 1988, tratada como descentralizadora, a União manteve em si mesma o papel de proposição da maior parte das áreas de política. Com isso, as decisões dos entes subnacionais ficam em certa medida comprometidas pela regulação e alocação federal de recursos, que estabelece patamares de gasto e modalidades de políticas a serem implementadas no âmbito local (ARRETCHE, 2010). Portanto, a regulação federal se configura como uma forma de limitação da autonomia dos entes subnacionais, tanto no recolhimento, quanto na alocação de seus recursos em políticas, propostas a partir de preferências locais (ARRETCHE, 2011).

É por estes fatores que se faz necessário diferenciar as dimensões de descentralização, a fim de reconhecer seu tipo e quais seus efeitos na prática. Há uma distinção analítica entre quem produz e quem executa as políticas públicas, que se configuram como dimensões muito distintas de descentralização (ARRETCHE, 2011). No caso brasileiro, como colocado, o papel de formular políticas (*policy decision-making*) se manteve na União, e o de executar políticas (*policy making*) foi descentralizado aos municípios. A manutenção do poder de formulação no âmbito federal não significa que não tenha havido descentralização de poder. Como discutido no capítulo anterior, implementar políticas públicas demanda uma série de processos decisórios, de modo que esta descentralização também se configura como uma forma de fortalecimento de capacidades municipais, ainda que na execução de políticas, e não em sua formulação.

Arretche, em seu texto de 2010, faz uma importante reflexão acerca do nosso federalismo, e seu papel no combate às desigualdades territoriais. A autora aponta a existência de um *trade-*

off entre redução das desigualdades territoriais, dada pela atuação da União na regulação das políticas, e a plena autonomia dos entes municipais (ARRETCHE, 2010). Desta forma, a contradição entre coordenação federativa e igualdade territorial seria apenas aparente.

As transferências de recursos descentralizados aos entes subnacionais, a partir da Constituição de 1988, foram regulamentados na década de 1990, a partir de parâmetros estabelecidos pelo governo federal. Estas transferências tinham como objetivo central reduzir a desigualdade de receitas, e por consequência, de acesso as políticas prioritárias. No estudo de Arretche (2010), a autora utiliza as políticas de educação e saúde como exemplo de políticas reguladas, e de habitação, infraestrutura urbana e transporte público como não reguladas. Isto é, que não possuem transferências condicionadas e supervisão federal para execução das políticas, de modo que o município possui autonomia para decidir sobre a alocação e desenho das políticas. Tanto a autonomia municipal para alocar e construir suas próprias políticas, como a condição de desigualdade entre os entes, (entre elas desigualdades econômicas, demográficas, e de capacidades burocráticas), criam mecanismos que favorecem a diversidade de políticas. Essa diversidade por sua vez, contribui para que haja diferentes resultados nas políticas implementadas (ARRETCHE, 2010).

A análise de Arretche (2010) mostra que as políticas reguladas são tidas como prioritárias nos gastos municipais, o que fica evidente dado que eles possuem gastos maiores e menos desiguais do que as políticas não reguladas, aspecto que seria explicado justamente pela supervisão federal. A regulação federal funciona como uma forma de vincular responsabilidade sobre essas políticas. A síntese de seu argumento é que a regulação trabalha “operando pela uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação” (ARRETCHE, 2010 p.26). Isto é, a regulação federal opera num sentido de reduzir desigualdades, criando regras e patamares comuns entre os entes subnacionais. Quando há regulação, as desigualdades ficam restritas aos espaços existentes dentro das normas, sobretudo na implementação da política, como discutido no capítulo anterior.

Na ausência da regulação, as chances de uma política ser priorizada são menores, aumentando a desigualdade no gasto. A autonomia municipal, portanto, iria no sentido de produzir desigualdades, visto que na ausência de parâmetros comuns os resultados da política dependeriam estritamente das capacidades municipais (ARRETCHE; 2010), como gasto, capacidades burocráticas, e das preferências do governo.

Para o caso específico das políticas urbanas, ainda que haja transferências federais para sua implementação, elas não se configuram como políticas universais, como no caso da educação e da saúde. Também não há para elas um compromisso de gasto regulado constitucionalmente. Essas condições afetam tanto a proporção quanto a regularidade nos repasses federais. O baixo nível de regulação federal nestas áreas, incluindo habitação, conferem mais autonomia na implementação destas políticas para os entes subnacionais (ARRETCHE, 2010). Esta autonomia, como já apresentada, fica refletida nos baixos níveis de investimento, que indicam que as políticas de habitação e infraestrutura urbana tenham muito menor prioridade na agenda dos governos municipais do que as políticas reguladas (ARRETCHE, 2010). A instabilidade e os baixos níveis de gasto com habitação pelos municípios serão retomados mais adiante.

No caso das políticas não reguladas, uma outra forma de coordenação federativa são os programas federais. Como o caso do próprio PMCMV, a União cria a política, estabelece suas regras e disponibiliza recursos para a sua implementação. Os municípios interessados aderem ao programa federal a fim de serem beneficiados por sua alocação de recursos. Considerando que não há regulação ou previsões constitucionais estabelecendo patamares de gasto, os municípios podem querer ou não aderir a política, conservando autonomia. Em caso de adesão, o programa é implementado a partir das regras estabelecidas pelo âmbito federal. Estas, por sua vez, podem assumir maior ou menor autonomia e espaço discricionário ao município. Ademais, a ausência de previsão constitucional também faz com que a alocação de recursos federais no programa seja discricionária, a partir das preferências do governante em atuação.

Os programas federais representam uma forma importante de indução de comportamento dos entes subnacionais, que têm grandes incentivos para aderirem. Entre as boas razões está o compartilhamento de responsabilidades entre os entes em várias áreas de políticas, com atribuição municipal na implementação de boa parte delas. As capacidades municipais para a provisão das políticas são limitadas, em especial as financeiras. Nesse contexto de várias responsabilidades e recursos limitados, acessar investimentos de outros entes vinculados à promoção de alguma política, seria uma solução para viabilizá-la, ou pelo menos, melhorá-la. Além disso, essa disponibilidade também abre espaço para que o município realoque seus recursos próprios para outras áreas prioritárias, que não tenham atenção federal.

A síntese que se pretende chegar é que a União cumpre um papel de redução das desigualdades regionais entre municípios, seja em políticas reguladas, ou a partir da criação de programas federais. Porém, essa atuação teria como preço a perda de parte da autonomia

municipal (ARRETCHE, 2010), limitada pela regulação de regras constitucionais, ou por regras de adesão a programas federais.

2.2 O Histórico da Política Habitacional

Para discutir o histórico da política habitacional cabe acionar primeiramente o trabalho de Rodrigues (2015), que destaca o mecanismo de exclusão dos mais pobres na trajetória da política habitacional. O grupo que concentra o déficit habitacional, somente após aproximadamente 70 anos do início da história da habitação social, passou a ser contemplado num programa voltado a baixa renda, o PMCMV, objeto deste trabalho.

Como apresentado pelo trabalho de Bonduki (1998), as origens da habitação social no Brasil datam da década de 30, partindo de sua interpretação como um problema social e reconhecimento da habitação como uma responsabilidade estatal. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, que assumiram responsabilidade pela produção habitacional, eram instituições responsáveis pela previdência dos trabalhadores urbanos. No entanto, o modelo também introduzia a participação do Estado em seu arranjo, superando uma estrutura contendo apenas sindicatos patronais e de trabalhadores (BONDUKI, 1998). A condição de provisão de habitação assumia tanto um caráter previdenciário de atendimento dos seus associados quanto de investimentos, servindo como forma de capitalização dos recursos geridos pelos institutos. As categorias profissionais mais estruturadas e reconhecidas eram aquelas que melhor conseguiam atender seus associados e expandir seus rendimentos.

Assim como a política de proteção social, a política habitacional dos IAPs foi elaborada de forma vinculada e regulada pelo mundo do trabalho (SANTOS, 1987; CARVALHO, 2008). Desta forma, apenas trabalhadores ligados a categoria do instituto poderiam acessar as políticas desenvolvidas por ele. Essa estrutura teve origem no modelo dos IAPs e se mantém como condição de acesso à política de habitação até o BNH. Se por um lado a atuação estatal nos IAPs representava a primeira estrutura institucional voltada à agenda da habitação trabalhadora no âmbito urbano, por outro, um conjunto de decisões políticas na era varguista contribuiu para estimular a produção através do “trinômio” loteamento periférico, casa própria e autoconstrução (BONDUKI, 1998). A lei do inquilinato, política altamente intervencionista de regulação do mercado de locação, que congelava artificialmente o preço dos alugueis, desestimulou a produção rentista de habitação voltada aos trabalhadores. No mesmo sentido de indução, foi regulamentada a venda de lotes a prestação. Ambas as medidas são encaradas como centrais para o processo de periferização nas cidades. Segundo Bonduki, esta se tratava de uma

estratégia do governo para estimular uma solução habitacional de baixos custos de reprodução e força de trabalho. Tendo a intenção de construir socio-culturalmente a casa própria como um valor, e desvincular a impossibilidade de acessá-la dos baixos salários que os trabalhadores recebiam. Estes seriam os pilares para viabilizar o investimento na industrialização do país (BONDUKI, 1999). Bonduki conclui então que apesar de simultâneas, as medidas não se configuravam como políticas convergentes, mas paralelas e baseadas em estratégias e objetivos específicos.

Foram produzidas pelos IAPs aproximadamente 120 mil UHs entre 30 e 45. Em 1946 é criada a Fundação Casa Popular - FCP, órgão direcionado a produção de unidades voltadas a pessoas de baixo poder aquisitivo (ANDRADE, AZEVEDO, 1982; ARRETCHE, 1999). Apesar desta intenção, o objetivo da FCP não foi concretizado, que sem escala e recursos, não conseguiu alcançar nem mesmo a marca de 20 mil UHs contratadas. Após a criação da FCP se mantêm concomitantemente os dois sistemas, IAPs e FCP, posteriormente incorporados ao BNH.

O BNH foi criado em 64 pelo governo federal, e com ele um conjunto de outras institucionalidades, a fim de apoiar a produção de habitação. Seu objetivo era financiar conjuntos e UHs, através de empresas públicas ou bancos privados. Assim como a FCP, o BNH visava, a princípio, atender prioritariamente famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos. Nesta área social, a política era executada através de produção pública via os “braços” locais do BNH - as companhias de habitação (ARRETCHE, 2002). Esse arranjo seria, portanto, simultaneamente estatal e centralizado. Contudo, os níveis de inadimplência neste tipo de provisão fizeram com que a partir de 1970 houvesse uma redução significativa deste atendimento habitacional (ANDRADE, AZEVEDO, 1982).

Ainda que se tivesse a intenção de atender esta faixa de renda, a estrutura de financiamento de mercado não era capaz de sustentar a dimensão de pobreza das famílias (MARICATO, 1987; ELOY, ROSSETTO, 2009). Por ser um banco, havia um pressuposto de que deveria haver sustentabilidade de seus investimentos, tendo essa prerrogativa o atendimento do BNH direcionado aos mais pobres, com o atendimento das faixas de maior renda atendida pelas companhias de habitação (MARICATO, 1987). Em síntese, políticas que objetivam o atendimento de grupos mais pobres não devem seguir um arranjo de financiamento tradicional, baseado no retorno de investimentos e acesso através de critérios de renda (ARRETCHE, 1990). A experiência do BNH reforça o reconhecimento do instrumento subsídio como forma de barrar a inadimplência e viabilizar a produção para as faixas de menor renda

(ELOY, ROSSETTO, 2009), contemporaneamente chamada de interesse social.

Modelo de política habitacional no BNH estava baseado em duas formas de financiamento: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, voltado a faixas mais populares, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos - SBPE, ambos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação - SFH. Após o desmantelamento do BNH, o FGTS passou a ser administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF. Apesar de ter tido uma produção de 4,5 milhões de UHs em seus 22 anos de existência, Andrade (1982 p. 116) aponta que apenas 30% das UHs foram direcionadas ao grupo prioritário, sendo quase 49% delas voltadas para as classes média (ANDRADE, 1982 p. 116).

O período de 15 anos após o fim do BNH, foi marcado pela descontinuidade administrativa e institucional na política habitacional (ARRETCHE, 2000). Nesse cenário de escassez de recursos e arrocho fiscal o governo federal descentralizou as competências sob a agenda. No contexto de crise, a condição era de restrição do crédito que praticamente inviabilizou novas contratações tanto no âmbito do FGTS quanto do SBPE. Quanto a estrutura voltada a provisão de habitação de interesse social, as companhias de habitação estavam inadimplentes, e, portanto, inviabilizadas. É proveniente dessa condição de autonomia na política, que surgem algumas experiências municipais inovadoras, derivadas do Projeto Moradia e do “Modo petista de governar” (BONDUKI, 1996).

As políticas descentralizadas em 1990 se dividiam em dois grupos: O programa Carta de Crédito, destinado à classe média, que teve efeito de potencialização ao mercado de imóveis usados (ROYER, 2009). E os programas Pró Moradia e Programa de Arrendamento Residencial - PAR para os mais pobres. 14% dos investimentos disponíveis foram alocados para a habitação social e 66% na carta de crédito (BONDUKI, KOURY, 2014).

O PAR surge como forma alternativa de provisão de novas UHs, proposto para atender famílias de 3 a 6 SM, mas que eram drenados pelas rendas mais altas que não conseguiam acesso ao financiamento habitacional através do FGTS (BONATES, 2008). O PAR combinava recursos do FGTS e OGU, o que garantia a sustentabilidade do FGTS ainda em recuperação, subsídio e prestações baixas. No modelo de operacionalização do PAR a construtora constrói, e o conjunto permanecia sob propriedade da CEF. A CEF repassa as UHs aos beneficiários sob um contrato de locação. Esse sistema de arrendamento, isto é, de locação, permitia uma rápida retomada do imóvel em caso de inadimplência (BONATES, 2008). Ao final do contrato o programa permitia a aquisição das UHs. A experiência do PAR possibilitou, ainda que sem grande relevância nacional, a geração de grupo de empresas especializadas na produção para

rendas populares (CARDOSO, ARAGÃO, 2013). O PMCMV incorpora parte importante da estrutura do PAR, adaptando-a para a provisão de interesse social.

Ainda que não apresente relevância sob o ponto de vista de sua produção habitacional, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso propiciou outras contribuições para a política de habitação. Trata-se de uma agenda de reformas jurídico-administradas, com intenção de ampliar o cenário de estabilidade e segurança no mercado imobiliário no país. Foram parte dela a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFI, que criava uma tentativa de fomento a securitização de recebíveis imobiliários através da isenção de imposto de renda sobre ganhos financeiros advindos dessa transação; a restauração de recursos ao SBPE; simplificação e intensificação da aplicação das leis de reintegração de posse de propriedade residencial no caso de inadimplência, alienação fiduciária e patrimônio de afetação (DIAS, 2012; SHIMBO, 2016). Além disso, ocorre ainda uma reforma no FGTS, que cria a aplicação de uma parte de seus recursos a fundo perdido, o que amplia a possibilidade de atendimento de faixas de menor renda (ROYER, 2009). Por fim, já nos anos 2000, foram adotadas medidas anticíclicas de expansão do crédito, redução de juros para a construção civil, e novos mecanismos de segurança em caso de desemprego ou invalidez.

Como destacado por Rodrigues (2015), ainda que houvesse intenção de incorporar nas políticas as faixas de menor renda, todos os esforços elencados até aqui para o atendimento dos mais pobres foram absorvidos por outros grupos de maior renda. Durante o período de redemocratização houve uma forte pressão exercida pelo chamado movimento por reforma urbana no Brasil, composto por movimentos sociais, arquitetos urbanistas e outros estudiosos da cidade. Neste momento havia uma forte corrente a favor da descentralização - reivindicação associada a mais democracia e a expectativas sobre a transferência de poder para os entes subnacionais, mais próximos da população e de seus problemas (ARRETCHE, 2012; LOUREIRO, MACARIO, GUERRA, 2013).

A partir de 2000, se inicia o processo de reorganização e institucionalização da política habitacional (ARRETCHE, 2011). Este processo é constituído por marcos importantes, como o reconhecimento constitucional da habitação como um direito social¹⁰, a aprovação do Estatuto das Cidades¹¹ em 2001, que instrumentaliza os artigos constitucionais voltados política urbana, e a criação do MCidades em 2003, que estabelece um aparato institucional para atuar nas

¹⁰ Através da aprovação da emenda constitucional número 26/2000

¹¹ Criado pela lei 10.188/2001.

políticas urbanas, tendo como um de seus principais órgãos a Secretaria Nacional de Habitação - SNF. Esse processo culminou posteriormente na criação da Política Nacional de Habitação e com ele, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS em 2005.

O SNHIS visava integrar a política habitacional entre os três níveis federativos. Se tratava de uma reivindicação central do movimento pela reforma urbana, que vinha se organizando desde o período da ditadura. A proposta que ganhou força com a eleição de Lula, do Partido dos Trabalhadores – PT, apoiado por parte significativa do movimento e signatário da proposta. A proposta SNHIS era de concretizar, baseado na emulação do modelo do Sistema Único de Saúde – SUS, um sistema nacional para a política de habitação.

A estruturação do SNHIS estava sustentada na criação do tripé dos sistemas nacionais de políticas: conselho, plano e fundo. O plano traçaria as diretrizes nacionais da política, financiadas a partir de recursos do Fundo Nacional de Interesse Social – FNHIS com recursos do OGU a fundo perdido. O FNHIS, por sua vez, seria gerido pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS. Essa estrutura seria replicada para os demais entes subnacionais, sendo a política implementada a partir do repasse de transferências fundo a fundo: do fundo federal para o estadual e municipal de habitação. As transferências seriam condicionadas a contrapartidas estabelecidas pelo conselho do fundo, e a adesão à política pressupunha a criação de conselho, plano e fundo. O CGFNHIS era, portanto, uma instância deliberativa central do sistema, possuindo paridade de representação entre governo e sociedade civil, materializando a pressão participativa existente.

Não cabia ao governo federal executar diretamente programas habitacionais, que seriam realizados por estados e municípios. Seu papel no sistema se concentrava em empregar sua autoridade de regulação e poder de financiamento para induzir a criação de capacidades administrativas no plano local, sobretudo na implementação da política e expansão de estruturas para gerir os programas (ARRETCHE, 2011).

A política a ser desenvolvida dentro do SNHIS tinha como paradigma romper com a trajetória das políticas até então, focadas na provisão e financiamento de novas habitações em parceria com o setor privado, especialmente para as classes médias urbanas. O programa tinha como preocupação fundante o atendimento das classes mais baixas, sobretudo as faixas de 0 a 3 salários mínimos. Inspirados nas experiências municipais autogestionárias dos anos 1990, o SNHIS tinha o objetivo de atuar de forma participativa. Em 2009 foi concretizado a Plano

Nacional de Habitação – PlanHab, instrumento de planejamento de longo prazo, que apresentava as diretrizes que a política deveria tomar.

O PlanHab foi derivado de um processo longo e participativo de discussões sobre alternativas e arranjos possíveis para solucionar os problemas de habitação no país. Nele estavam previstos um conjunto de modelos de políticas com expectativa de atuar nas várias dimensões do problema de moradia. A fim de abarcar a multiplicidade de cenários no país, o PlanHab previa 11 tipologias de cidade, considerando ambientes de expansão ou retração econômica e populacional por exemplo. Os programas contidos no sistema, portanto, levavam em conta o porte e especificidades das cidades, apresentando soluções mais adequadas (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013; KLINTOWITZ, 2016). Apesar de incorporar um conjunto de políticas menos comuns como a provisão voltada as faixas de menor renda, reformas, regularização fundiária e locação social, a PNH também manteve o modelo de provisão focado no incentivo à produção de habitações para o mercado popular. Tal provisão seria financiada sobretudo a partir do FGTS. Essa manutenção do incentivo à produção partia da identificação de que o mercado popular não era atendido pelo mercado formal, mas que ele poderia e deveria ser atendido. A interpretação vem da leitura de que caso o mercado popular fosse ignorado, dando ênfase apenas a HIS, ele drenaria os recursos voltados à habitacional social, como ocorrido durante o BNH (MARICATO, ROYER, 2017). A projeção de recursos da OGU destinados ao FNHIS seria de R\$ 1 bilhão anualmente. O FNHIS foi colocado em prática entre 2006 e 2009, com investimentos a fundo perdido de R\$ 4 bi aproximadamente (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

Ainda que a existência de um conselho gestor para o FNHIS tenha um papel de conferir caráter participativo a ele, havia nele uma condição de centralização decisória pouco destacada na literatura. A composição do CGFNHIS foi definida por decreto do poder executivo, e apesar de possuir composição paritária entre governo e sociedade civil, não prevê a participação dos entes subnacionais. Essa condição destoa o SNHIS dos demais sistemas nacionais de política que possuem composição tripartite, por enxergarem a questão federativa como centrais para a articulação da política. Uma vez que as decisões sobre a alocação dos recursos do SNHIS eram tomadas no âmbito do CGFNHIS, a ausência dos estados e municípios nesta arena poderia comprometer os interesses dos entes subnacionais (SILVA, 2014). Desta forma, apesar de todas as considerações sobre o processo participativo e proposta descentralizadora expostas na literatura, o SNHIS já apresentava, desde sua concepção, um arranjo que conferia certa

concentração de poder decisório no governo federal, em detrimento dos demais entes (SILVA, 2014).

O ano de 2007 foi marcado pelo lançamento do Programa para Aceleração do Crescimento – PAC, estando previstas nele uma série de obras de infraestrutura, incluindo saneamento e provisão habitacional, especialmente de urbanização de favelas. O peso político-econômico atribuído ao PAC era destacado a partir da sua estrutura, que não estava sujeita a contingenciamentos orçamentários, aspecto comum na gestão pública. O PAC foi, portanto, construído a partir de uma dinâmica própria e intensa de aquecimento do mercado interno. É a partir de sua adoção que começa o primeiro passo da perda de centralidade do FNHIS (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011). Após o lançamento do PAC, o FNHIS deixa de ter a prerrogativa de atuar na provisão de UHs, que passou a ser direcionada primeiramente ao PAC, e posteriormente ao PMCMV (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; BALBIM, KRAUSE E NETO, 2013). Durante este processo, os repasses ao FNHIS e a importância atribuída a eles, foram paulatinamente diminuídas, de 1 bilhão em 2009, ano de seu lançamento do PMCMV, para 175 milhões em 2010 (LOUREIRO, MACARIO E GUERRA, 2013).

Dada a centralização de recursos nela, a provisão habitacional deixa de ser uma modalidade da política habitacional, passando a ser interpretada e confundida com a própria política (BALBIM, KRAUSE, NETO, 2013).

Com o agravamento da crise econômica de 2009 há um deslocamento da arena decisória em relação a política habitacional. Passa a ser gestado na Casa Civil e outros ministérios ligados a economia, um programa habitacional paralelo ao SNHIS. O “pacote habitacional” como era chamado, foi formulado com mais aderência aos interesses do setor privado da construção civil, que desde o início dos anos 2000 se organizava em torno de propostas compatíveis com o seu interesse de expansão de atuação para o mercado popular (DIAS, 2011; LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013; KLINTOWITZ, 2016). Este processo se deu atravessando o debate conduzido pelo MCidades desde a sua criação. Neste contexto, o MCidades teria sido “posto de lado”, e chamado a retornar apenas após a definição da macroestrutura da política. Seu retorno para a centralidade do debate garantiu a inclusão da faixa I do programa, voltada a produção de interesse social (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013; KLINTOWITZ, 2016).

Contudo, a mudança de viés na política habitacional não ocorreu de forma abrupta, estando em disputa desde o início do governo Lula, sendo resultado de uma trajetória que vinha

gradativamente construindo o setor da construção civil. Paralelamente às discussões sobre o PlanHab nas instâncias participativas no Ministério das Cidades, e sob o acompanhamento do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS, havia outra discussão a respeito da questão habitacional sendo desenvolvida em outro espaço decisório, e com o protagonismo de outros atores também relevantes.

Ainda que a habitação fosse uma agenda prioritária no governo petista, havia ideias em competição dentro do partido sobre como tratar a questão em nível nacional. Na defesa desses ideais se colocam alguns atores-chaves como empreendedores, se articulando em arenas distintas em disputa. Conforme apontado anteriormente, este processo não ocorreu de forma abrupta. A relação entre Estado e setor privado foi construída gradativamente, e por fim, concretizada devido à confluência de interesses entre o governo do Partido dos Trabalhadores - PT de viés social-democrata, e o setor da construção, que já se organizava desde 2006 em torno da agenda (DIAS, 2012; KRUGER, 2017).

Conforme aponta Shimbo (2010), após 1999 é possível identificar um conjunto de mecanismos regulatórios e institucionais, que favoreceram a ampliação da atuação de grandes empresas na produção de habitação para o segmento de baixa renda. Do ponto de vista econômico, o macro complexo da construção civil vinha se reestruturando e se fortalecendo a partir de um cenário de incentivos favoráveis ao setor (ARRETCHE, 2011; SHIMBO, 2016; DIAS, 2009). Algumas reformas na área e mudanças na legislação, entre 2002 e 2006, foram importantes para fortalecer e estimular o setor habitacional de maneira geral no país. Entre os avanços para o setor está a abertura de capital das grandes empresas do ramo na Bolsa (CONJUNTURA DA CONSTRUÇÃO, 2008; SHIMBO, 2016)¹². Além disso, a lei 10.931/2004 é considerada um marco regulatório do setor imobiliário, conferindo a ele maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de empreendimentos (ARRETCHE, 2011; LOUREIRO, MACARIO, GUERRA, 2013). A lei incluía a regulamentação da afetação patrimonial, ou seja, a adoção de patrimônio próprio para cada empreendimento a ser construído, com sua própria contabilidade, independentemente da empresa construtora, sendo suas dívidas e compromissos apenas vinculados ao empreendimento (DIAS, 2011; SHIMBO, 2016). Ademais, a atuação do Estado em políticas públicas de financiamento direto ao mutuário durante o governo FHC, o Programa Carta de Crédito, teve grande influência sobre a nova atuação do mercado imobiliário para o segmento de habitação de mercado popular. Isso ocorreu

¹² A edição de junho de 2008 da revista Conjuntura da Construção traz um editorial sobre maneiras das empresas do ramo se capitalizarem na bolsa, incentivando a ação não apenas das construtoras de grande porte, mas com enfoque nas de médio.

porque as construtoras podiam atuar sem intermediação de incorporadoras ou órgãos públicos de promoção de moradia, como as Companhias Metropolitanas de Habitação - COHABs. Posteriormente estas seriam as bases do PMCMV (SHIMBO, 2016).

A abertura de capital possibilitou a ampliação de recursos disponíveis para novos investimentos, além de contribuir para a criação do estoque de terrenos acumulado pelas empresas do setor nos anos que se sucederam. Neste sentido, as instituições patronais representantes do setor da construção, já incitavam interesse neste segmento econômico, especialmente o de mercado popular, mesmo antes do PMCMV. O setor da construção atuava com o objetivo de expandir mercados, a fim de atender um público ainda pouco alcançado. Contudo, apesar do interesse do setor no segmento, a HIS compreendida por ele referia-se a famílias com renda mensal de 5 a 10 SM, e “com boa vontade”, (KRUGER, 2016). Na ótica da construção, para atender a população com renda inferior, seria necessária uma atuação associada ao Estado através de subsídios. Para viabilizar a produção de habitações de mercado popular, tentava-se discutir e desenvolver um modelo de produção sustentável, capaz de atender este público e render lucros (DIAS, 2008).

KLINTOWITZ (2016) faz uma reflexão relevante sobre como o PMCMV somente poderia ocorrer num governo com as características do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores. O presidente conhecido por sua capacidade de negociação e busca de diálogo entre atores conflitantes, teria utilizado uma estratégia de agendas paralelas para evitar o conflito direto de percepções antagônicas de política habitacional. A agenda de mercado teria caminhado via PMCMV, enquanto a agenda de reforma urbana (parte da plataforma de seu governo) também. Estes avanços teriam ocorrido em arenas paralelas, como se fossem independentes. Em síntese, a estratégia política adotada era de que as regras das políticas destinadas à habitação fossem sendo somadas e sobrepostas. Assim, evitava-se o conflito agradando vários grupos de atores, de modo que, a depender do contexto, e a quem se direcionava o discurso, cada uma delas era acionada estrategicamente. Essa estratégia permitiu o processo de desidratação da estrutura do SNHIS sem eliminá-lo de fato, conservando-o com finalidade simbólica para a narrativa de avanços na agenda.

A fim de agilizar o processo de contratações, contornando o caminho das licitações, o PMCMV estabeleceu um arranjo institucional que colocava o ente privado como proponente. Este arranjo operaria no sentido oposto aos princípios do FNHIS, que conferia ao ente municipal como central para a política (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

O PMCMV teve o cuidado de construir sua institucionalidade por fora e de forma paralela ao SNHIS, não aproveitando suas estruturas já criadas para a política habitacional. Para seguir as diretrizes orçamentárias, seria necessário que todas as despesas da função habitação no governo federal passassem pelo SNHIS. Para driblar esse mecanismo, as despesas referentes ao PMCMV entraram na função Encargos Especiais, não se relacionando com o fundo. Isso fez com que o maior programa habitacional do Brasil desde o BNH, não se associasse com o FNHIS, tirando as possibilidades de integrá-lo com o SNHIS (SILVA, 2014). Para o financiamento do PMCMV reaproveita-se a estrutura de fundos já existentes: o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR remanescente do PAR, o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e o FGTS. Os dois primeiros dependentes sobretudo de recursos do OGU.

Como já mencionado, no campo da política pública há um entendimento de que objetivos amplos ou ambíguos demais, e com muitos atores envolvidos na implementação, geram muitos espaços para alterações, o que iria na contramão do estabelecimento de padrões na produção das políticas. Quanto mais complexos os arranjos de implementação da política ou programa, mais intensa deve ser a estrutura de incentivos para que seus objetivos sejam seguidos, já que quanto mais atores envolvidos no processo, mais comum e plausível seria que eles se perdessem entre os interesses de cada ator.

A substituição do SNHIS e sua política de habitação complexa pelo modelo de provisão habitacional sintética do PMCMV, representou um processo de desarticulação entre a política habitacional e da política urbana (CARDOSO, ARAGÃO, 2013; BALBIM, KRAUSE, NETO, 2013; KLINTOWITZ, 2016). Havia, no entanto, uma expectativa claramente presente nos trabalhos que discutiram o SNHIS: a de que os municípios seriam capazes de colocar em prática os instrumentos contidos no Estatuto das Cidades. No entanto, ainda que o PMCMV tenha na prática retirado protagonismo do SNHIS, não há garantias de que ele teria funcionado da maneira esperada por seus entusiastas.

Mesmo no debate de 1988, que encarava a ideia de descentralização de políticas como mais participação e um valor a ser defendido, havia um reconhecimento de que o espaço do município seria a esfera que materializava as relações clientelistas e patrimonialistas (ARRETCHE, 2002). Soma-se a isso a condição de desigualdade entre os entes, e grau de limitações associadas as capacidades burocráticas. A autonomia concedida aos entes locais poderia gerar efeitos muito variados, onde os municípios com mais capacidades instaladas teriam certamente mais vantagens.

Em entrevista concedida a autora deste trabalho, a secretária nacional de habitação Inês Magalhães relata as dificuldades associadas à falta de controle e governabilidade federal sobre programas executados pelas prefeituras via SNHIS.

O Lula sempre teve preocupação em ter um programa robusto na área habitacional. Quando você começa a fazer essa discussão quais são as premissas que estavam colocadas? Era ter um programa em que o governo federal gostaria de ter o controle do *timing*, isso foi um problema na execução dos programas via prefeitura, era o ponto fraco na avaliação do desempenho das prefeituras. Primeiro que você não **tinha nenhuma governabilidade sobre os tempos**, seja por questões de competência institucionais, seja por questões do tribunal de contas: problemas com licitação, com licenciamento, etc. Uma outra coisa que incomodava muito o presidente era que, como você transferia os recursos para as prefeituras, se a prefeitura demorasse pra viabilizar, você não podia atualizar o valor... Por isso muitas vezes a prefeitura acabava produzindo uma habitação, um produto final, que **não era o mínimo que nós gostaríamos de entregar** para as pessoas. Então foi por isso que mesmo depois, na favela (PAC Urbanização), ele manda adotar o Minha Casa Minha Vida. Por que gostaria que todos tivessem acesso a um produto com certeza de uma qualidade construtiva em relação a tamanho, acabamento, etc. Esse foi um dos motivos. **Então tem a governabilidade no processo, tem a questão do controle da qualidade do produto**, criar um nicho de mercado para a população que trabalhasse um produto para renda média.

Desta forma, dois aspectos associados certamente contribuíram para a substituição do SNHIS pelo PMCMV. O arranjo complexo do SNHIS, com participação de muitos atores e grandes expectativas, ampliava a necessidade federal de amarrar as estruturas de incentivos para chegar aos objetivos da política. E além disso, a ausência da possibilidade de controle federal sobre as condições do programa que estava financiando e do produto final entregue. A busca pelo controle dos resultados aparece também no caso do PAC. Após o lançamento do PMCMV a provisão habitacional do PAC Urbanização também passou a ser feita também através do PMCMV, concentrando todo o modelo de provisão no programa e evitando grandes descompassos entre projetos financiados.

O trabalho de Silva Junior (2011) sustenta que o modelo de produção habitacional no Brasil foi pontuado na década de 2000 por uma ruptura no arranjo institucional da política habitacional a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, e do Plano Nacional de Habitação - PlanHab. Esta ruptura, no entanto, é pontual, retornando logo ao seu desenho e equilíbrio anterior, materializado a partir do PMCMV. O PMCMV, por sua vez,

rompe com a provisão apenas direcionada às classes médias, acessando famílias de mais baixa renda. Em oposição a essas ideias de ruptura está o argumento de que a solução proposta pelo PMCMV (provisão de novas unidades em parceria e destinadas a faixa de interesse social), também estava prevista no SNH, apesar do argumento de que o PMCMV o tenha ignorado. Esta previsão de certa forma reforçaria a ideia do incrementalismo, em oposição a ruptura.

O PMCMV não deve ser analisado a partir dos objetivos e expectativas em torno de outra política ou programa que não ele próprio, e seus próprios objetivos (RODRIGUES, 2015). De outra forma, não seria possível entender seus impasses, reconhecer suas conquistas e avançar em relação ao seu desenvolvimento. A literatura crítica do PMCMV, de forma recorrente, analisa paralelamente a estrutura de funcionamento do programa com a do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e SNHIS, reiterando a superioridade do segundo em relação ao primeiro. Não é rara uma avaliação que compara o processo de formulação e implementação do PMCMV a partir do arranjo de formulação e objetivos ambiciosos do PlanHab. Essa estratégia metodológica acaba por enclausurar o debate em torno do que “poderia ter sido, e não foi”¹³, uma vez que o PlanHab tem sob ele o manto de proteção que recebem as ideias que não puderam ser viabilizadas. O PMCMV, por sua vez, é uma realidade: com seus casos problemáticos e contradições. Essa prática dificulta a percepção dos resultados do programa a partir de si mesmo, e precisa ser evitada a fim de não cair no desmerecimento das mudanças incrementais, que proporcionaram avanços ou até mesmo retrocessos na política habitacional.

Ainda assim, um exercício interessante do ponto de vista analítico é comparar as trajetórias distintas percorridas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, pelo Sistema Nacional de Assistência Social – SUAS, e o efeito que programas sociais de nome forte e grande peso político tiveram neles. Enquanto o SNHIS teve o PMCMV, o SUAS teve o Programa Bolsa Família. No caso da habitação, o arranjo do PMCMV faz a escolha de passar “por fora” do sistema, contornando-o a partir de um arranjo institucional paralelo. Dada as suas proporções gigantes, arranjo de confluência de interesses e legitimidade social, o PMCMV acaba se tornando a materialização da política habitacional do país, engolindo o SNHIS – ainda que na prática ele ainda exista. A escolha do Bolsa Família ser operacionalizado dentro do SUAS têm o efeito oposto, sendo decisivo para o fortalecimento e consolidação do SUAS como política nacional de assistência social (BICHIR, 2011). Devido a

¹³ Em menção ao poema “Pneumotórax”, que relata a vida que poderia ter tido Manuel Bandeira, caso não tivesse descoberto a tuberculose aos 18 anos. O poeta viveu aguardando a morte, que só veio aos 82 anos de idade.

sua relevância, o Bolsa Família impulsionou todo o sistema em que ele estava inserido (BICHIR, 2011). Obviamente é preciso ponderar a natureza distinta das duas políticas, que no caso da assistência está entregando um serviço, enquanto na habitação, um produto: a casa. As dificuldades de operacionalização da política dentro da estrutura do sistema e do próprio SNHIS faz o governo federal optar por um arranjo alternativo que pudesse garantir os resultados que esperava para a política.

Além disso, é preciso reconhecer a importância do legado das políticas habitacionais anteriores, e como sua trajetória mostra, não apenas a maneira pela qual o poder público tratou a política, mas também seus pressupostos. A trajetória da política é capaz de explicar sob quais definições de problemas as soluções versavam. As alternativas e arranjos mobilizados pela solução, isto é, a definição das regras gerais da política - atribuições de atores e instituições, perfil dos favorecidos, valores de UH, renda e subsídios máximos e normas para seleção de beneficiários - representam uma indicação de qual dimensão dos problemas associados à habitação, a política pretende incidir.

Os desenhos de alternativas para as políticas já estão de alguma maneira circunscritas pelo seu legado no tempo, uma vez que decisões passadas constroem as futuras. As burocracias e atores privados envolvidos no arranjo de implementação já possuem capacidades e resistem em abrir mão de suas autoridades. Portanto, em alguma medida, os formuladores de políticas procuram por problemas que possam se encaixar dentro dos arranjos de soluções já postos, uma vez que é praticamente inviável, ou pelo menos, muito mais custoso, tanto técnica quanto politicamente, se construir uma institucionalidade que rompa com a trajetória já construída.

O PMCMV se acomoda de forma descomplicada ao arranjo das políticas anteriores que conferiram competência e autoridade à CEF e as empresas construtoras, ambas como decorrência do BNH. Estes atores concentram capacidades de implementação com *know how* na política habitacional. Quanto à provisão habitacional, o PMCMV inaugura um novo arranjo de provisão. Este novo arranjo de implementação descarta a necessidade de um promotor público para contratação das UHs destinadas a faixas de renda mais baixas, como ocorria durante o BNH. Dada a ausência de intermediação, as estruturas institucionais (herança do modelo anterior como as Companhias de Habitação – COHABs e Companhias de Desenvolvimento Urbano e Habitação – CDHU), criadas durante do BNH para viabilizar a política, passam a ter um “não lugar” na política federal do PMCMV. Se configurando como

uma institucionalidade consolidada e com *know how* na política (que pode ser ou não) aproveitado no âmbito local para a implementação do programa.

Os novos arranjos de governança na produção de políticas públicas contribuem para complexificar ainda mais as políticas, delegando papéis a agentes privados e organizações sociais no apoio à prestação de serviços e entrega de bens públicos. Não se refere, contudo, a uma diminuição direta do Estado como a literatura urbana em parte sugere. Trata-se do Estado assumindo novos papéis, deixando a prestação direta de serviços públicos para atuar em sua regulação e monitoramento (LE GALÉS, 2011; MARQUES, 2017). Esses novos arranjos podem atuar através da utilização de um capital privado para compor a capacidade estatal (PULHEZ, 2017), possibilitando a expansão e capilaridade nas políticas, que quando bem regulados, se configuram em um grande potencial para a gestão pública (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

O legado das políticas habitacionais anteriores de pretensões nacionais, os pressupostos por detrás delas e suas estruturas burocráticas, continuam influenciando as novas políticas públicas para a área, e em grande medida ditando as dimensões do amplo problema da moradia sobre as quais se pretende atuar, em que componentes do seu déficit, e quais serão os atores envolvidos em sua produção. A associação entre política habitacional e política econômica, a coprodução entre setor público e privado com enfoque em novas UH e modelos de produção em larga escala possuem um peso histórico nas discussões, de modo que não partimos do zero para construir uma nova política. Essas dimensões corroboram o entendimento das relações de dependência da trajetória (*path dependence*) e de resistência à mudança (DIAS, 2012), principalmente pelos custos envolvidos neste processo. Isso influencia o foco das atuais políticas habitacionais e a dificuldade que algumas delas possuem de entrarem na agenda, como o caso das cooperativas e mutirões, requalificação de imóveis ociosos e locação social, e, com isso, diminuem e simplificam as dimensões da questão da moradia no Brasil, que como o déficit, é multidimensional.

Uma reflexão trazida por Azevedo (1988) sobre a condição pós desmantelamento do BNH, pode contribuir para uma reflexão atual acerca dos arranjos institucionais para viabilizar a política habitacional. A incorporação das atividades do BNH na estrutura da CEF faz com que todo legado de operacionalizar a política esteja concentrado, o que torna o país dependente de uma instituição. Ainda que a CEF possua uma vocação social já ressaltadas no trabalho, ela ainda possui paradigmas de um banco: como retorno do capital investido e busca pelo equilíbrio financeiro, por exemplo. Esses paradigmas caminham no sentido de impedir que programas

alternativos ao seu *know how* sejam viabilizados. No caso do BNH, ainda que teoricamente ele estivesse submetido a secretarias e ministérios, na prática, o fato de ter operacionalizado a política, conferira a ele a condução da sua concreta implementação (AZEVEDO, 1988). Trazendo para o contexto atual, a CEF frequentemente se coloca apenas como gerenciador, ou ainda, operacionalizador da política, buscando se distanciar dos resultados práticos. No entanto, as decisões tomadas no momento de operacionalização da política são tão importantes quanto, ou até mais, do que as grandes normas gerais.

No legado da política habitacional houveram movimentos de maior ou menor centralização da agenda habitacional no debate nacional, gerando efeitos distintos. Períodos de centralização da agenda no âmbito nacional coincidem com uma atuação em escala, o que produz os grandes números da política, como no BNH e no PMCMV. Em momentos de descentralização, isto é, quando a agenda perde força no debate nacional, amplia-se a autonomia dos entes subnacionais na política. São nestes períodos que emergem iniciativas políticas alternativas, como a de mutirões autogeridos em 1990, e dos concursos de projetos habitacionais em 2000, ambos em São Paulo. A implementação de políticas alternativas, no entanto, tende a ser viável apenas para aqueles municípios com capacidades administrativas e fiscais mais consolidadas. Isso porque, dada a escassez de recursos de transferências federais, o ente precisa ter capacidade própria de financiamento ou capacidade administrativa para buscar por investimentos alternativos, por exemplo, externos. Em síntese, períodos de centralização da agenda no âmbito federal permitem uma produção mais intensa e de caráter nacional, a partir de regras definidas que tendem a uma implementação mais homogênea e menos desigual. Nos períodos de descentralização surgem políticas consideradas como “*best practices*”, apenas concentradas nos entes com maior capacidade. Essa produção tende a desigualdade, uma vez que ela pode ser complexa e estruturada em um lugar do país, e completamente inexistente em outros.

2.3 Programa Minha Casa Minha Vida: Arranjo, Atores e Atribuições

Nesta seção será apresentado o PMCMV: sua estrutura de funcionamento, financiamento e atores envolvidos em seu arranjo de implementação. Propõe-se também passar por um breve panorama de seus números recentes, contextualizando seus 10 anos de atuação.

O PMCMV nasce em 2009¹⁴, como iniciativa do governo federal, com objetivo de alavancar a economia do país impactada pela crise econômica mundial, e diminuir o déficit habitacional, combinando motivações de cunho social e econômico. Com pretensão de atuar numa pluralidade de contextos sob um conjunto de normas diferentes a cada modalidade, o PMCMV pode ser encarado como uma compilação de políticas voltadas à habitação, sob um mesmo guarda-chuva, de nome robusto e influente. O programa reúne modalidades para atender diferentes faixas de renda, com níveis de subvenções, facilidades no crédito, e atuação em áreas urbanas e rurais, tanto em grandes metrópoles como em médias e pequenas cidades. Atendendo famílias com renda mensal de 0 até R\$7.000,00, em valores atualizados.¹⁵ As subvenções econômicas estão concentradas no atendimento da população de menor renda, na Faixa I, podendo chegar a 90% do valor do imóvel. A construção das unidades habitacionais pode ser tanto através de empresas privadas, como por movimentos sociais e associações, em regime de autogestão, mutirão ou contratação de empresa.

Sob essa perspectiva, o desenho do PMCMV se configura como “cardápio” para a habitação, ainda que, na prática, certo conjunto de soluções tenham sido priorizados na implementação da política em detrimento de outros, ainda que todos estivessem baseados na transferência de propriedade. A principal inovação do programa é a combinação de altos níveis de subvenção econômica e condições facilitadas de financiamento no longo prazo, com grande aporte de recursos do governo federal, atendendo o segmento de interesse social, até então negligenciado por políticas de escala, e também de mercado popular.

Com possibilidade de adesão em municípios de todo o Brasil, o PMCMV se tornou a principal política pública habitacional no país a partir de 2009, e em números absolutos, a maior da história, ultrapassando o BNH. O programa é estruturado com capilaridade e diferentes formas de acesso e provisão, com envolvimento de diversos atores na política, passando por incrementos a cada nova fase. Contido no PMCMV estão dois programas: o Programa Nacional de Habitação Agrária – PNHA, e Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU. Dentro do PNHU, são operados os Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, o Fundo de Desenvolvimento Social – Entidades, o Oferta Pública – Sub50¹⁶, voltado a municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e finalmente, e o FGTS. A modalidade de interesse

¹⁴ O programa instituído através da Medida Provisória 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977, de 7/7/2009, e regulamentado pelos Decretos 6819, de 13/4/2009 e 6962, de 19/9/2009.

¹⁵ O limite de renda em 2009 era de até 10 salários mínimos (SM), equivalentes a 4.650 reais à época.

¹⁶ O Programa Oferta Pública foi findado em 2013 e o atendimento de municípios com menos de 50 mil habitantes foi incorporado ao FAR.

deste trabalho é financiada a partir de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, instituído em 2001 para a operacionalização do PAR¹⁷, e incorporado pela estrutura do PMCMV¹⁸.

Dentro do programa urbano podemos explicar a estrutura do PMCMV a partir de para quem ele é direcionado, isto é, qual é o seu beneficiário. Uma parte do PMCMV está voltada ao financiamento tanto da produção, como ao consumo de habitação de mercado popular, as chamadas faixas II e III e mais recentemente, a faixa 1,5¹⁹. O financiamento da habitação de mercado popular é feito a partir do FGTS, havendo algum grau de subsidio do OGU, além de juros subsidiados²⁰. A faixa de mercado popular atende famílias com renda familiar de 2.600,00 a 7.000,00 reais mensais.

O atendimento ao mercado popular se estabelece via mercado, pelo “balcão” da construtora. As subvenções e condições especiais ao financiamento são deliberadas junto ao agente financeiro, de modo que não há participação direta do município na escolha dos beneficiários que têm acesso ao empreendimento. A atuação municipal fica restrita ao licenciamento do empreendimento de mercado popular, regulação do uso do solo e cumprimento da legislação urbana. Sua competência independe do tipo de construção, se voltada a alta renda, média ou baixa.

A outra parte do PMCMV, foco deste trabalho, é direcionada a produção de habitação de interesse social, financiada a fundo perdido, isto é, sem intenção de restituição do investimento. A modalidade atende a famílias com renda de até 1.800,00 reais mensais. Nesta faixa o programa veda a concessão de subvenções econômicas para pessoas que já tenham recebido benefícios de natureza habitacional com recursos da OGU, ou tenham tido acesso a crédito ou descontos concedidos com recursos do FGTS, destinados à habitação ou compra de materiais

¹⁷ Lei nº 10.188, de 2001.

¹⁸ Apesar de seu nome fazer menção ao programa de arrendamento, à medida que o fundo é incorporado ao PMCMV ele passa a ser utilização com a finalidade de alienação, ainda que mantenha a nomenclatura.

¹⁹ Em 2015 foi criada a chamada Faixa 1,5 tendo objetivo de garantir que beneficiários com renda entre as faixas I e II, fossem melhor atendidas no programa. Famílias nessas condições não eram enquadradas no Faixa I, mas também tinham dificuldades de serem atendidas nas condições de mercado popular. A faixa intermediária vinha sendo defendida inclusive pelos empresários, que a encaravam como uma oportunidade de manter os negócios num cenário de corte de recursos no faixa I. Esta faixa 1,5 traria novas contratações, sem depender de grandes aportes da OGU, mantendo o atendimento de famílias de baixa renda e a produtividade das empresas (KRUGER, 2016).

²⁰ Os subsídios diretos são de até 47.000 na faixa 1,5; e 29.000 na faixa 2. Para a faixa 3 são oferecidas taxas de juros diferenciadas (CEF, 2020).

para construção. Portanto, tem como recorte famílias que não possuem imóveis próprios. Na habitação social, é proibida a venda da unidade antes de sua quitação, sendo todo e qualquer negócio firmado antes disso, considerado ilegal. Esta seria uma tentativa de garantir que as famílias beneficiadas pelo programa mantenham a posse do imóvel, conservando seu direito social adquirido.

Apesar do caráter abrangente que o nome do PMCMV remete, a maioria das normativas do programa são sobre a habitação de interesse social, parte que, de fato, configura a política social redistributiva. É nela que os aportes são robustos, e, portanto, exigem maior presença e acompanhamento do Estado, a fim de garantir o direito à moradia e outros direitos sociais para a população beneficiária.

O PMCMV é selado a partir de um contrato entre o agente financeiro (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil) e o município interessado em aderir à política, como num convênio. As normas do programa são determinadas a partir do governo federal, estabelecidas pelo MCidades, atualmente, MDR. É competência do ministério definir as faixas e limites de renda que integram o programa; a distribuição regional dos recursos; valores e critérios adicionais de priorização de subvenções; a remuneração de agentes econômicos e instituições pelas operações realizadas; e também o estabelecimento das metas e condições operacionais do programa, como pagamento das subvenções, e padrões mínimos de qualidade das unidades e infraestrutura do entorno, assim como as normas de execução dos empreendimentos, acessibilidade e diretrizes básicas como a metragem e tipologia das unidades habitacionais.

Além destas, outra decisão relevante sob responsabilidade do governo federal é a definição dos critérios de prioridade para atendimento das famílias, definidos como: população residente em área em situação de risco; insalubridade ou desabrigadas; famílias com mulheres como chefe; e famílias com pessoas portadoras de deficiência. Esses critérios somam-se a outros de caráter municipal ou estadual, definidos a nível local a partir das suas necessidades.

Os entes subnacionais não são obrigados a dar contrapartida para receber os recursos do PMCMV, apesar do programa prever que aqueles que o fizerem devem ser priorizados na alocação de recursos. As contrapartidas são bem-vindas e essenciais para a concretização do PMCMV em algumas áreas, portanto, aqueles que fizerem doações de terrenos localizados em áreas urbanas e áreas urbanas consolidadas²¹, ou que implantarem medidas de desoneração

²¹ Área urbana consolidada refere-se a uma parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50

tributária para construções de HIS, devem ser priorizados. Além do mais, nas cidades onde o preço da terra costuma ser alto, o governo estadual habitualmente destina aporte de recursos para auxiliar na viabilização dos empreendimentos.

As contrapartidas podem ter forma de créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços, bem como assistência técnica e recursos financeiros para a implementação da política. As contrapartidas seriam uma forma dos entes subnacionais compartilharem competências sobre a política, apoiando a produção de empreendimentos de habitação social de qualidade.

O PMCMV faixa I é operacionalizado a partir de dois agentes financeiros, a Caixa Econômica Federal – CEF e o Banco do Brasil, mas concentrado majoritariamente na CEF, herdeira do arranjo institucional do Banco Nacional de Habitação – BNH (ROYER, 2009). A CEF, além de ser o principal banco do país, está fortemente associado a operacionalização de várias políticas públicas. Quase 90% das contratações do Faixa I são operacionalizadas pela CEF, quando fazemos o recorte apenas para a modalidade FDS Entidades, 100% das contratações são ligadas à CEF.

A instituição financeira tem papel central no programa, sendo responsável pelo financiamento tanto ao construtor quando ao mutuário. Cabe a ele a aprovação da viabilidade do projeto da empresa ou entidade, e no caso do Faixa I do acompanhamento das obras, medições de seu andamento e repasse de recursos para sua conclusão. Por desempenhar papel central da implementação do programa, a atuação da CEF é essencial para perceber gargalos da política, contribuindo para as revisões do programa incrementadas a cada nova fase.

Ao mesmo tempo, por se tratar de um banco, e, portanto, cuja função não está completamente ligada à habitação, critica-se o enrijecimento da instituição. Essa rigidez se dá especialmente no que diz respeito aos projetos, priorizando soluções padronizadas e vetando escolhas de projeto mais completos e complexos, ainda que de boa qualidade arquitetônica e viabilidade financeira. Na expectativa de garantir a legalidade e uma qualidade mínima comum para os empreendimentos do programa, a estrutura administrativa da CEF acaba que por gerar uma disfunção burocrática: se atentando excessivamente aos meios e não aos fins. Afim de que

(cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana implantados, como drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Brasil, 2009).

se atinjam resultados mínimos comuns, segue-se à risca as normas, minando esforços de melhoria da qualidade do projeto e induzindo a escolhas padronizadas. Seguindo os padrões, as propostas seriam aprovadas sem grandes mudanças e impedimentos por parte da instituição, induzindo, portanto, este comportamento. Essas decisões têm efeitos na qualidade das unidades, como será discutido mais adiante.

No Faixa I do PMCMV existiam três modalidades de atuação: I) Empresas e II) Entidades e Oferta Pública. A modalidade Oferta Pública era voltada a produção de UHs em municípios com menos de 50 mil habitantes. Ela foi descontinuada em 2013 e seu atendimento foi direcionado à modalidade empresas. Assim, atualmente o Faixa I possui duas modalidades de atuação. As diferenças entre as duas modalidades estão relacionadas a quem são os proponentes responsáveis pela produção do empreendimento, organização e indicação da demanda e execução do trabalho técnico social. Ainda que as modalidades sejam financiadas a partir de fundos diferentes, os recursos de ambos são provenientes do mesmo lugar: o OGU.

Na modalidade Entidades, o proponente das UHs é uma organização social sem fins lucrativos, como movimentos sociais ou associações de bairro. A organização e indicação dos beneficiários contemplados também fica a cargo da organização, assim como o desenvolvimento do trabalho técnico social. A modalidade é financiada a partir do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, que recebe recursos do OGU.

Na modalidade Empresas, comumente chamada de FAR, uma menção direta ao fundo que a financia. Uma vez que esta é a modalidade de interesse do trabalho, a estrutura de sua provisão será um pouco melhor desenvolvida a seguir. Na modalidade FAR o proponente do empreendimento é uma empresa. Ela fica responsável pela apresentação do projeto e desenvolvimento da obra. Os recursos destinados ao Faixa I - Empresas são derivados do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, provenientes especialmente de repasses do Orçamento Geral da União - OGU.

O acesso ao PMCMV FAR ocorre mediante a cadastro prévio com a prefeitura, responsável pelo processo de escolha e indicação dos beneficiários a serem atendidos. Para tanto, o município poderá definir o método que considerar como mais apropriado, e apresentar critérios adicionais de priorização da demanda. Esses critérios são livres desde que não contrariem aqueles definidos previamente pelo governo federal, e estejam em conformidade com a política nacional de habitação social.

O terreno destinado à construção do empreendimento pode ser doado pela prefeitura ou governo do estado, ou adquirido dentro dos recursos do próprio programa. Contudo, a concessão do terreno por um dos entes é considerada como um critério de priorização dentro das diretrizes do PMCMV. Sendo uma maneira de compartilhamento de competência entre os entes, além de se configurar como um espaço importante de decisão no programa. Se ocupado, este espaço discricionário pode ser utilizado para prover, com recursos do governo federal, conjuntos submetidos a sua política urbana. Acompanhe a forma de contratação do Faixa I FAR a partir do organograma 1.

ORGANOGRAMA 1: Estrutura de Funcionamento do Programa Minha Casa, Minha Vida FAR

Fonte: Elaboração própria.

O programa de proporções gigantes, capilaridade e nome forte, acaba se configurando como a política habitacional do país desde o seu lançamento em 2009 até os dias atuais, absorvendo inclusive o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, inspirado noutros sistemas de políticas públicas.

Também é preciso destacar o protagonismo da mulher como um pressuposto do programa, colocando-o em consonância com a pauta do combate à desigualdade de gênero, dimensão essencial a ser incorporada nas políticas sociais. É critério de priorização o atendimento de famílias chefiadas por mulheres, principal configuração familiar do país entre

as famílias mais pobres. Estes pressupostos pretendem levar em consideração as desigualdades de gênero da sociedade e as múltiplas jornadas de trabalho da mulher, que se somam as dificuldades de chefiar uma família. Um exemplo disso são os desafios enfrentados constantemente para locação de imóvel, para além de todas as garantias exigidas, muitos proprietários preferem não alugar para mulheres que sejam mãe-solteira, ou que tenham crianças pequenas. Em muitos casos a visita de namorados ou amigos do sexo masculino é restringida sob argumentos de moralidade, ainda que pagando aluguel, cerceando a liberdade da mulher dentro de sua própria casa. A documentação da casa no PMCMV sai em nome da mulher, outro pressuposto adotado pelo programa. Trata-se do entendimento de que ao garantir a segurança e legitimidade do imóvel para a mulher, estariam estendendo a proteção social de suas crianças, uma vez que social e historicamente a figura feminina é considerada como a responsável pelo bem-estar dos filhos e que, em geral, mantém a guarda em casos de divórcio ou separação.

O arranjo do PMCMV permitiu a existência de ganhos políticos em todas as esferas de governo. Essas vantagens eram possíveis independentemente dos partidos políticos que estivessem no poder. A alocação de recursos federais para a produção das UHs era somada por aportes estaduais para apoio a compra de terreno e contrapartidas municipais de expansão de infraestrutura e indicação da demanda. A possibilidade de compartilhamento dos ganhos políticos contribuía para que o PMCMV fosse encarado com bons olhos pela classe política.

A modalidade, como avanço incremental do PAR, já possuía um conjunto de empresas com *know how* para implementar a política habitacional. Após o início do PMCMV novos perfis de empresas começaram a atuar na modalidade. Estas empresas, diferentemente da produção do PAR, passaram a produzir a partir de um modelo de economia de escala, a fim de evitar prejuízos, já que as margens de lucro para a atuação no faixa I eram estreitas (GREGORIO, 2013).

Na seção seguinte serão apresentados os números atuais da produção do PMCMV durante seus 10 anos de existência.

2.4 O Programa Minha Casa, Minha Vida em números

Dono de números eloquentes, o PMCMV, já considerado o maior da história do país, completou 10 anos de existência em 2019 chegando à marca de 5,5 milhões de UHs contratadas, somadas todas as suas modalidades. Com uma série de contradições destacadas amplamente pela

academia, o programa permitiu, em meio a avanços e retrocessos, novas camadas de direito à moradia e urbanidade no Brasil (BUONFIGLIO, MARTINS, 2019).

GRÁFICO 1: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV (2009 – 2019) EM MILHÕES

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Os subsídios diretos do OGU são na ordem dos 100 bilhões, sendo quase 90 bilhões destinados exclusivamente à Faixa I do programa, que têm como público-alvo a população com renda de até 1.800 reais. Se somados os investimentos do FGTS os subsídios são na ordem de 250 bilhões.

GRÁFICO 2: SOMA DE SUBSÍDIO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO NO PMCMV (2009 - 2019) EM BILHÕES

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

A habitação de interesse social - HIS, tradicionalmente tratada de forma marginal pelas políticas públicas de escala anteriores, tornou-se uma realidade a partir do PMCMV. A inclusão da HIS na política federal é interpretada como um avanço incremental em relação a programas anteriores, uma vez que não rompe com o arranjo institucional, nem com os principais pressupostos da política, mas avança em relação ao acesso de uma população excluída.

Um importante elemento de crítica ao programa é que a proporção de UHs contratadas não foi destinada prioritariamente para a população com renda familiar mais baixa, de 0 a 3 SM, faixa que concentra mais de 80% do déficit habitacional (ARANTES, FIX 2009; CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; MARQUES, RODRIGUES, 2013; SILVA, 2014). Esta afirmação, apesar de verdadeira, oculta a dimensão redistributiva do PMCMV, isto é, da priorização dos mais pobres. Cabe lembrar que, apesar de fazer do mesmo nome robusto, as modalidades do programa possuem características bastante distintas. Desta forma, as modalidades do FGTS representam um financiamento imobiliário tradicional, ainda que subsidiado, havendo, portanto, onerosidade do valor do imóvel e retorno de investimentos aos trabalhadores, uma vez que o fundo se trata de poupança compulsória via salário. Apesar de não representar proporcionalmente a modalidade com o maior número de UHs contratadas, que se manteve nas faixas financiadas pelo FGTS, a Faixa I concentrou a maior parte (90%

aproximadamente) das subvenções econômicas diretas do OGU. Esta alocação garantiu investimentos públicos de forma redistributiva, considerando que estes são não-onerosos, enquanto o FGTS sim. Portanto, há um equívoco na afirmação de que os investimentos do programa não foram direcionados prioritariamente para a população de menor renda, os recursos não-onerosos vindos do OGU foram, como mostra o gráfico 3, a seguir.

GRÁFICO 3: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV (2009 - 2019) EM MILHÕES

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Foram contratadas 1,8 milhões de UHs em toda Faixa I - composta pelas modalidades FAR; FAR Urbanização; Entidades; Oferta Pública e Rural. Os investimentos são de aproximadamente 90 bilhões do OGU, subsidiando até 90% do valor total do imóvel para as famílias beneficiadas, tratando-se, portanto, de um investimento a fundo perdido.

Deste montante destinado a produção de interesse social, aproximadamente 78 bilhões foram destinados a modalidade FAR²², o que equivale a 75% de todo investimento do Faixa I. É devido à importância relativa da modalidade FAR para o PMCMV Faixa I, que ela foi adotada como objeto de análise deste trabalho.

²² A modalidade FAR para fins desta pesquisa é considerada como a somatória da modalidade FAR + FAR Urbanização.

GRÁFICO 4: SUBSÍDIOS DIRETOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO POR MODALIDADES NO PMCMV (2009 - 2019) EM BILHÕES

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

O gráfico a seguir apresenta a curva de dispersão de contratações do PMCMV FAR. Os *outliners*, que concentraram contratações muito acima da média foram os municípios do Rio de Janeiro, seguido por Fortaleza.

GRÁFICO 5 – DISPERSÃO DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV FAR

Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

As tabelas a seguir mostram as contratações do PMCMV FAR a partir do porte dos municípios, considerando tamanho da população²³ e sua hierarquia urbana.

TABELA 1 - CONTRATAÇÕES DO PMCMV FAIXA I FAR (2009 – 2019) POR HIERARQUIA URBANA DO MUNICÍPIO

Hierarquia Urbana	Empreendimentos contratados	UH Contratadas	% de UH Contratadas
Metrópole	882	348.797	28%
Capital Regional	1.153	460.343	38%
Centro Subregional	543	192.894	16%
Centro de Zona	374	120.173	10%
Centro Local	422	102.527	8%
Total Geral	3.374	1.224.734	100%

Fonte: Dados do Ministério das Cidades e IBGE. Elaboração Própria.

TABELA 2 - CONTRATAÇÕES DO PMCMV FAIXA I FAR (2009 – 2019) POR PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO

Contratações do PMCMV FAIXA I FAR (2009 - 2019) por porte populacional do município			
População Município	Empreendimentos contratados	UH Contratadas	% de UH Contratadas
>500.000	817,0	349.053,0	29%
100.001>500.000	1.442,0	566.011,0	46%
50.001>100.000	694,0	232.586,0	19%
10.001>20.000	59,0	7.550,0	1%
20.001>50.000	276,0	61.709,0	5%
5.001>10.000	30,0	3.274,0	0,27%
0>5.000	5,0	358,0	0,03%
Total Geral	3.374,0	1.224.734,0	100%

Fonte: Dados do Ministério das Cidades e IBGE. Elaboração Própria.

Apesar de seu arranjo oportuno para os atores envolvidos no programa, o PMCMV passou a sofrer com os impactos da crise econômico-política agravada a partir do final de 2014. Os repasses da OGU ao FAR diminuíram, impactando diretamente nas novas contratações, sobretudo na habitação de interesse social, como mostra o gráfico a seguir. Os pagamentos do Faixa I passaram a sofrer com atrasos recorrentes, de modo que os empresários do setor, mobilizados, ameaçavam paralisar as obras e a questionar mais firmemente a saúde financeira da produção de interesse social. Estes, como atores estratégicos interessados na continuidade

²³ Após a extinção da modalidade Oferta Pública a provisão de UHs nos municípios com menos de 50 mil habitantes passou a ser provida dentro do FAR. Além disso, municípios que receberam grandes obras de infraestrutura e crescimento populacional acima da média do país também poderiam contratar via FAR desde o lançamento do programa em 2009.

da política, se organizaram em torno de soluções possíveis que pudessem garantir a sustentabilidade do setor e de sua atuação no programa (KRUGER, 2017).

GRÁFICO 6: SOMA DE UHS CONTRATADAS NO PMCMV FAR (2009 - 2019) EM MILHARES

*No ano de 2015 as contratações UHs no FAR foram de 736 (setecentas e trinta e seis UHs)

Dados da Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Elaboração própria.

Os atrasos nos pagamentos do PMCMV Faixa I, tiveram impacto negativo sob os empresários do setor, que diminuíram seu grau confiança no governo e passaram a desembarcar da base de sustentação produtiva da presidenta Dilma Rousseff, mesmo com a política de desoneração fiscal que beneficiava diretamente o setor, e acordos para o pagamento dos repasses (KRUGER, 2017). Apesar dos problemas no Faixa I terem início ainda durante o governo Dilma, e terem sido agravados, inclusive, pela crise política que se somou à crise econômica, foi no governo de Michel Temer que a faixa de interesse social perdeu espaço. Com contingenciamento dos recursos para o Faixa I, e reformas modificavam a implementação no programa, a modalidade se tornou ainda menos atrativa, e mais complexa. Na prática, essas ações representam uma retomada ao enfoque dado as políticas anteriores, voltadas no máximo ao mercado popular.

3. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: 10 ANOS DE ATUAÇÃO E SUAS CRÍTICAS

Desde o seu lançamento, o PMCMV foi alvo de críticas de diversas ordens, sobretudo por parte da academia. Nesta seção serão levantadas as principais delas, chegando até aquela que é central para a discussão proposta por este trabalho: a produção periférica. Trataremos de cada um dos pontos destacados, buscando compreender até que ponto essas críticas fazem sentido, e quais são seus limites passados 10 anos de atuação, já que parte das críticas foi formulada ainda nos primeiros anos do programa.

3.1. Críticas Gerais

A primeira crítica está relacionada a sua finalidade, o PMCMV é tratado recorrentemente como capturado pelo mercado, não tendo como objetivo real a política habitacional, mas sim, a política econômica anticíclica. A legislação que institui o programa, contudo, expressa seus objetivos tanto sociais, de atendimento da demanda de mercado popular e de interesse social por moradia, como econômicos, para impulsionar a economia do país via mercado interno da construção civil. É preciso destacar que uma política pública pode ter, e muito raramente não tem, intersecções entre áreas de política – por exemplo: educação e combate à desnutrição infantil, cultura e emprego, mobilidade e assistência a pessoa com deficiência. Isto significa dizer que a intersecção entre políticas setoriais não se trata de uma disfunção na política pública, mas um aspecto proveniente do entendimento de que os problemas são complexos e envolvem diferentes dimensões (SOUZA, 2006). Por esse motivo, os problemas não poderiam estar confinados numa única área, de modo que as soluções também não poderiam estar (SOUZA, 2006). Portanto, a já tradicional associação entre a política habitacional e a política econômica não é – e não deveria ser – diminuída a subordinação de uma em relação a outra, nem como uma “confusão” de uma política com a outra, como a literatura de habitação emprega com certa frequência (ROLNIK NAKANO, 2009; CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; ARANTES, FIX, 2009; NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL; 2012; KLINTOWITZ, 2016).

Ao mesmo tempo, se tratando especificamente da política anticíclica, é preciso ter em mente que a mesma pode ser colocada em prática através de diferentes estratégias e soluções, havendo uma variedade de alternativas mesmo no contexto da construção civil. Portanto, a escolha de trabalhá-la sob a perspectiva da produção habitacional, e mais ainda, da produção de mercado popular e interesse social, é uma decisão política importante que deve ser considerada. Em outras palavras, a dimensão econômica e anticíclica intrínseca ao PMCMV

não reduz sua dimensão social, afastando a ideia de uma política em detrimento da outra. A política é, ao mesmo tempo, social e econômica servindo a diferentes estratégias e resultados.

Partindo da ideia de políticas públicas com múltiplos objetivos, ao considerar a perspectiva de política econômica associada à política habitacional, cabe ainda destacar a centralidade e protagonismo do setor da construção civil para o país. O peso estratégico do setor se coloca devido ao seu potencial estimulador do mercado interno, e seus efeitos multiplicadores em toda economia a partir da geração de empregos, renda e tributos. Os efeitos multiplicadores na cadeia da construção²⁴ se dão a partir da sua capacidade de gerar bem-estar social, como resultante da sua atuação direta, indireta e até mesmo induzida. Ele atua gerando emprego e renda direta através das contratações de serviços de construção como terraplanagem e fundações; indiretamente para a indústria e comércio de materiais de construção, equipamentos e outros serviços associados. Por fim, a cadeia da construção também proporciona efeitos induzidos, considerando que o resultado de sua atuação possibilita maior disposição de renda na economia como um todo, o que por sua vez, amplia tributos (FGV IBRE, 2018). Isso significa dizer que os recursos investidos na construção civil geram retorno noutras áreas associadas e na economia como um todo.

A cadeia da construção representa aproximadamente 7% do PIB do país atualmente, mas chegou a representar 12% dele entre 2013 e 2014 durante o auge do PMCMV. Em todos os cenários, é um dos setores que mais gera emprego, especialmente entre a população de baixa qualificação. Em estudo do FGV IBRE (2018), o setor da construção estima que durante todo o PMCMV foram gerados diretamente 3,5 milhões de postos de trabalho, um montante de aproximadamente 390 mil vagas ao ano. Este valor correspondeu a cerca de 13% dos empregos médio formais do setor entre 2009 e 2017. Se considerados os efeitos indiretos, os postos de trabalho aumentam para cerca de 581 mil por ano.²⁵

O setor da construção e suas empresas representam tradicionalmente uma importante parcela da força do capital industrial nacional, que vem sendo construído e consolidado desde o período militar até recentemente, com desmantelamento da construção pesada, efeito da

²⁴ A cadeia da construção civil é composta pela indústria e comércio de materiais de construção, indústria de equipamentos e serviços.

²⁵ FGV IBRE; 2018. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC Produto 2 - Relatório Técnico Final - 2ª Versão. Out 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em 06/12/2019.

Operação Lava-Jato.²⁶ Com uma relevância reiterada ao longo da história, devido ao seu peso estratégico na geração de emprego e potencial competitividade externa, a construção civil foi eleita e favorecida pelo Estado, apesar dos partidos e disputas políticas, e até mesmo apesar do regime político, se democrático ou não (CAMPOS, 2014). No contexto de crise financeira, retração econômica e consequente diminuição do crédito, da produção e dos níveis de emprego, a política econômica anticíclica veio com intenção de estancar os efeitos da crise, amenizando seus desgastes a partir dos investimentos públicos.

De fato, destacar o setor da construção como público-alvo da política econômica, realmente, não se trata de algo novo. Contudo, entre as alternativas de soluções para a política econômica, a escolha de intervir através do investimento público não apenas na produção de infraestrutura, mas também em habitação - e mais ainda - em habitação popular, é uma maneira de indicar prioridades e combinar objetivos de políticas prioritárias. Na concepção Arantes e Fix, apesar do benefício real ser direcionado para o setor privado, e não para o social, havia uma tentativa petista de dirigir o mercado a fim de incorporar classes populares no mercado formal de habitação (ARANTES, FIX 2009). Klintowitz (2016), discute porque PMCMV só seria possível em um governo petista, que inerentemente conciliador, atendia parcialmente reivindicações de vários setores. Em outras palavras, se a política anticíclica estava dada como intervenção num período de crise, a escolha de como colocá-la em prática foi, é e sempre será uma decisão política.

O PMCMV, que vem enfrentando atrasos no repasse de recursos desde 2015, com o aprofundamento da crise econômica, política e fiscal (como destacado no estudo de monitoramento do setor da construção), no entanto, a manutenção do programa, durante o período de recessão econômica, impediu que a retração da economia fosse ainda mais intensa do que a do cenário atual (FGV IBRE, 2018). Desde modo, a permanência dos investimentos no programa, ainda que com grande contingenciamento, inibiu uma queda do PIB ainda maior (FGV IBRE, 2018).

Menos frequente na academia, tendo mais um caráter de senso comum, há também uma crítica direcionada aos vastos investimentos do Estado no PMCMV, com a perspectiva de criticar especialmente a taxa de inadimplência entre os beneficiários da faixa I. Outro braço da crítica é o volume de subsidio conferido, interpretado com excessivo (BIDERMAN et al.,

²⁶ Para entender a consolidação e crescimento das grandes empreiteiras brasileiras consultar o trabalho de Pedro Campos, “Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1985”. Niterói: UFF.

2019). No entanto, ao tratar da arrecadação em tributos a partir do programa, a relação entre inadimplência e investimentos se mostra como de importância reduzida. Isso porque o montante arrecadado em tributos ao longo do programa foi superior ao total de investimentos do OGU, demonstrando que além de beneficiar a população de menor renda, o programa garantiu o retorno destas aplicações para a sociedade (FGV IBRE, 2018).

Na mesma linha das críticas que associam o PMCMV à política econômica, está o argumento de que o programa não esteve orientado a diminuir o déficit habitacional, o qual se propõe a partir dos normativos da política. A pesquisa de Balbim, Krause e Neto (2013) se dedica à tarefa de testar a relação entre as metas de contratação do programa, o déficit habitacional e as contratações do programa a nível nacional.

Verifica-se assim uma lógica de localização em municípios onde os terrenos são mais baratos, que parece dialogar exclusivamente com os interesses e anseios do mercado a ser dinamizado, segundo os preceitos de aceleração do crescimento e os princípios atuais do desenvolvimento. (BALBIM, KRAUSE E NETO; 2013 p.16)

Os resultados apontam para uma baixa aderência entre o enfrentamento do déficit e as contratações do PMCMV no âmbito do FAR. Esta aderência, no entanto, é mais forte quando analisada as contratações de mercado popular, financiadas a partir do FGTS. Essa perspectiva corrobora com o que foi mostrado de forma mais aprofundada por Rodrigues (2015) para o caso da região metropolitana de São Paulo; e com Lima Neto, Krause e Furtado (2015), para as cinco regiões metropolitanas.

No caso específico do FAR, a relação entre contratações e déficit é mais forte entre municípios de regiões metropolitanas, exceto nas capitais, que costumam concentrar piores condições de moradia, portanto, maior demanda. A aderência ao déficit seria, portanto, mais forte entre municípios secundários e periféricos (BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013; LIMA NETO; KRAUSE; FURTADO, 2015; KLINTOWITZ, 2016), onde há interesse de mercado e a terra não é tão cara quantos nos municípios centrais.

O PMCMV, desde quando ainda era uma Medida Provisória, afirmava seu objetivo de diminuir o déficit habitacional. Essa afirmação, apesar de parecer bastante razoável, vincula os resultados do programa ao indicador do déficit habitacional, o que traz complicações metodológicas e políticas. O déficit habitacional é produzido como um modelo de indicador sintético, composto por quatro variáveis diferentes: precariedade habitacional, coabitação, adensamento excessivo do domicílio alugado e ônus excessivo do aluguel, cada uma delas com uma metodologia de cálculo. Apesar de bastante consolidado, e com alto grau de confiabilidade

dos dados em série histórica, o indicador possui limitações. Uma delas está relacionada ao nível de desagregação dos dados, que por dependerem do Censo demográfico, apenas chegam ao nível do município de dez em dez anos. O cálculo nos períodos entre censos é feito a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, por estados e regiões metropolitanas. Outro limite está relacionado a sua interpretação, baseada nas deficiências dos estoques de domicílios, traduzidos em reposição ou incremento do estoque, ambos ligados à produção de UHs. Ao mesmo tempo, o déficit não contabiliza a demanda futura por novas moradias, incrementado ano a ano.

Desta forma, os resultados do PMCMV não podem ser traduzidos automaticamente em diminuição do déficit, que é composto de diferentes variáveis que o programa não necessariamente atua. Como levantado pela ex Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães²⁷, o argumento do combate ao déficit foi bastante legitimador no período de lançamento e consolidação do programa. Esse caráter legitimador é posto tanto devido ao indicador ser expressivo e consolidado, como por sua interpretação ser condizente com a solução prioritária pelo mercado: a produção de novas UHs (KLINTOWITZ, 2016; RUSSO; 2017). A utilização da terminologia também remonta o legado da política, visto que o déficit já era acionado durante o BNH, como discutido por Bolaffi (1982).

Portanto, com a ausência de revisão entre a vinculação dos resultados do programa, a redução do déficit pode ter sido uma estratégia equivocada, uma vez que a evolução de uma ou mais variáveis do déficit, em que o programa não atua, pode afetar o resultado sintético do indicador, sugerindo o fracasso da política. Este é exatamente o cenário, já que todos os componentes do déficit tiveram queda, com exceção do ônus excessivo do aluguel, mais associado a renda das famílias, do que à precariedade habitacional. Em síntese, vincular os resultados do programa ao indicador do déficit habitacional se trata de fada-lo ao fracasso, já que a composição do indicador traz dimensões não necessariamente atendidas pela política.

Ainda assim, dado que o indicador do déficit habitacional urbano é um parâmetro estabelecido pelo PMCMV para a distribuição de metas de UHs, analisar as contratações à sua luz se torna um aspecto importante para os estudos do programa. Ao analisar os dados dos 10 anos do PMCMV, é possível identificar que a modalidade FAR foi responsável por realizar contratações de UHs iguais ou acima do déficit habitacional em 67 municípios, isto é, por zerar o déficit habitacional urbano. Os municípios que tiveram contratações superiores ao seu déficit

²⁷ Em entrevista concedida a autora em março de 2019.

urbano possuem as seguintes características: um deles com população acima de 500 mil habitantes, 12 de 100 mil a 500 mil, 10 de 50 a 100 mil, 12 de 20 a 50 mil, 5 de 10 a 20 mil, 7 de 5 a 10 mil, e 21 de 0 a 5 mil habitantes.²⁸

TABELA 3: MUNICÍPIOS COM CONTRATAÇÕES ACIMA DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO* (ACIMA DE 50 MIL HAB)

Município	Déficit urbano	UHs contratadas	Porte populacional
Feira de Santana	18.605	19.382	<500.000
Camaçari	10.271	12.414	100.001>500.000
Petrolina	9.724	10.717	100.001>500.000
Juazeiro	7.325	9.480	100.001>500.000
Timon	6.016	7.187	100.001>500.000
Marituba	4.889	5.807	100.001>500.000
Jequié	4.522	5.902	100.001>500.000
Alagoinhas	4.125	4.578	100.001>500.000
Simões Filho	3.709	6.730	100.001>500.000
Ituiutaba	3.654	4.440	100.001>500.000
Paço do Lumiar	3.610	4.063	100.001>500.000
Queimados	3.338	3.372	100.001>500.000
União dos Palmares	2.438	4.861	50.001>100.000
Rio Largo	2.371	10.379	50.001>100.000
Dias d'Ávila	2.161	3.945	50.001>100.000
São José de Ribamar	1.927	7.654	100.001>500.000
Serrinha	1.589	1.732	50.001>100.000
Ipirá	954	1.220	50.001>100.000
Capitão Poço	939	1.048	50.001>100.000
Conceição do Coité	827	1.242	50.001>100.000
Ipixuna do Pará	634	700	50.001>100.000
Canguçu	533	540	50.001>100.000
Monte Santo	195	200	50.001>100.000
Total de domicílios	94.356	127.593	

*Déficit Habitacional Urbano calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

²⁸ Ressalta-se que após a extinção da modalidade Oferta Pública a provisão de UHs nos municípios com menos de 50 mil habitantes passou a ser provida dentro do FAR. Além disso, municípios que receberam grandes obras de infraestrutura e crescimento populacional acima da média do país também poderiam contratar via FAR desde o lançamento do programa em 2009.

TABELA 4 – MUNICÍPIOS COM CONTRATAÇÕES ACIMA DO DÉFICIT HABITACIONAL URBANO* (MENOS DE 50 MIL HAB)

Município	Déficit urbano	UHs Contratadas	Porte Populacional
Pilar	1.730	2.000	20.001>50.000
Barreiros	1.661	2.985	20.001>50.000
Murici	1.389	2.678	20.001>50.000
Mata de São João	1.205	2.231	20.001>50.000
Trindade	866	2.482	20.001>50.000
São José da Laje	787	1.206	20.001>50.000
Anastácio	663	759	20.001>50.000
Extremoz	627	790	20.001>50.000
Branquinha	480	976	10.001>20.000
Monte Alegre de Minas	380	390	20.001>50.000
Barra de São Miguel	343	350	5.001>10.000
Novo Airão	329	340	10.001>20.000
Monte Alegre	301	519	20.001>50.000
Chorozinho	262	312	10.001>20.000
Nísia Floresta	254	434	20.001>50.000
Junqueiro	243	300	20.001>50.000
Rio Acima	207	312	5.001>10.000
Belém de Maria	190	398	10.001>20.000
Aragoiânia	163	300	5.001>10.000
Jacuípe	152	288	5.001>10.000
Lajedinho	136	231	0>5.000
Nova Brasilândia	112	150	0>5.000
Guidoval	103	120	5.001>10.000
Candiota	90	407	5.001>10.000
Indiaporã	84	100	0>5.000
Gurinhata	83	93	5.001>10.000
Nossa Senhora do Livramento	77	100	10.001>20.000
Narandiba	76	100	0>5.000
Borebi	73	100	0>5.000
Mombuca	66	76	0>5.000
São José da Varginha	56	100	0>5.000
Alfredo Marcondes	56	100	0>5.000
Sarutaiá	53	91	0>5.000
Platina	47	81	0>5.000
Sebastianópolis do Sul	45	45	0>5.000
Pedrinhas Paulista	45	53	0>5.000
Trabiju	44	75	0>5.000
Zacarias	43	60	0>5.000
Paulistânia	30	72	0>5.000
São João do Pau d'Alho	29	50	0>5.000
Turiúba	24	86	0>5.000
Lourdes	23	80	0>5.000
Leoberto Leal	10	61	0>5.000
Santa Salete	7	48	0>5.000
Total de domicílios	13.642	22.529	

*Déficit Habitacional Urbano calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

Sendo o déficit urbano o instrumento para distribuição UHs no PMCMV, a análise proporcional das contratações em relação ao déficit indica baixa aderência a este mensurador. Isto porque há municípios que já superaram o seu déficit habitacional em contratações via FAR, enquanto outros, não contrataram (CARDOSO, 2013; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013). Essa condição contribui para reforçar a hipótese de que não é o déficit habitacional que dirige a alocação de contratações do PMCMV. O MCidades, com intenção de corrigir a situação, limitou as contratações em até 30% do déficit habitacional urbano do município. Os municípios que tiveram contratações de UHs acima deste valor ficam impedidos de realizarem novos contratos²⁹.

De toda forma, a estratégia de alocação das metas de contratação é de fato uma lacuna existente nos estudos sobre o PMCMV. Sem pretensões explicativas, um possível caminho para identificar estas estratégias alternativas seria uma investigação mais consistente do trabalho desempenhado pelas instituições financeiras no programa, especialmente CEF. As condições de remuneração das instituições financeiras pela gestão dos contratos do programa, e as diferentes atuações e discricionariedade na burocracia intermediária de cada estado e região, podem trazer contribuições importantes para a compreensão da alocação de UHs a nível nacional.

Cabe ressaltar, contudo, que dos 30 municípios com maior déficit habitacional urbano, segundo o cálculo da Fundação João Pinheiro – FJP,³⁰ somente 13³¹ não estavam entre os 30 municípios com maior número de contratações no PMCMV. Isto é, 17 dos municípios de maior déficit estavam entre os 30 municípios que receberam mais contratações no PMCMV.

²⁹ Dos 819 municípios considerados na amostra, 427 tiveram contratações entre 30 e 99% do seu déficit habitacional urbano e 67 acima de 100% de seu déficit. Portanto, aproximadamente 60% dos municípios no PMCMV FAR tiveram contratações acima de 30% de seu déficit. Contudo, é preciso destacar que um percentual grande destes municípios possuía um déficit habitacional urbano bastante baixo, e, portanto, fácil de ser solucionado.

³⁰ Cálculo do Déficit Habitacional Urbano pela Fundação João Pinheiro, baseada no Censo Demográfico de 2010.

³¹ Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo, SP; São Gonçalo e Duque de Caxias, RJ; Belo Horizonte e Contagem, MG; Recife e Jaboatão dos Guararapes, PE; Natal, RN; Aracajú, SE; Curitiba, PR; Porto Alegre, RS.

TABELA 5 - OS 30 MUNICÍPIOS QUE MAIS CONTRATARAM UHS NO PMCMV FAR (2009-2019)

Município	Posição do município no Déficit habitacional urbano*	Déficit urbano	UHs contratadas
Rio de Janeiro	2	220.774	36.517
Fortaleza	6	95.166	25.848
Salvador	4	106.385	21.091
Maceió	15	42.177	20.415
Teresina	20	29.644	20.338
Feira de Santana	40	18.605	19.382
São Luís	14	46.456	17.988
São Paulo	1	471.612	17.598
Porto Velho	35	20.490	12.865
Nova Iguaçu	30	21.967	12.740
Manaus	5	105.044	12.679
Camaçari	81	10.271	12.414
Uberlândia	37	19.482	10.914
Petrolina	92	9.724	10.717
Ananindeua	29	22.135	10.619
Rio Largo	371	2.371	10.379
João Pessoa	21	29.325	10.316
Juazeiro	115	7.325	9.480
Campinas	17	34.638	8.950
Campo Grande	24	25.352	8.915
Belém	8	71.916	8.846
Macapá	34	20.540	8.834
Belford Roxo	53	14.092	8.641
Campina Grande	52	14.156	8.608
Guarulhos	11	50.897	8.326
Vitória da Conquista	89	9.979	8.298
Várzea Grande	94	9.295	8.179
Brasília	3	123.568	8.177
Goiânia	10	62.269	7.729
São José de Ribamar	459	1.927	7.654

*Posição no Ranking do Déficit Habitacional Urbano, calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

Desta forma, apesar da distribuição de UHs não ter seguido estritamente o déficit, pode-se afirmar que os municípios com maior déficit habitacional urbano foram sim aqueles que mais receberam contratações no PMCMV. Este aspecto é bastante central para se contrapor a crítica que se faz a não aderência ao déficit. Ora, se os municípios com maior déficit habitacional foram aqueles que mais receberam contratações do programa, significa dizer que há ainda alguma convergência entre déficit e contratações, mesmo que em termos proporcionais as contratações do programa PMCMV³², e não a proporção do déficit. As figuras 2, 3 e 4 mostram a relação entre contratações e déficit habitacional urbano nos 30 municípios com maior contratação e maior déficit.

³² Apesar de não estarem entre os 30 com mais contratações de UHs, Duque de Caxias ocuparia a posição 31 entre os municípios com maiores contratações e São Gonçalo a posição 34.

FIGURA 2: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30+ CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO)

*Posição no Ranking do Déficit Habitacional Urbano, calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

FIGURA 3: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30+ CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – ZOOM AO NORDESTE)

*Posição no Ranking do Déficit Habitacional Urbano, calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

FIGURA 4: RELAÇÃO ENTRE CONTRATAÇÕES NO PMCMV FAR E DÉFICIT HABITACIONAL URBANO (MUNICÍPIOS 30 + CONTRATAÇÕES E/OU DÉFICIT HABITACIONAL URBANO – ZOOM AO SUDESTE)

*Posição no Ranking do Déficit Habitacional Urbano, calculado pela Fundação João Pinheiro com base no Censo Demográfico de 2010.

Dados: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

Sabe-se ainda que um aspecto limitante das contratações nas capitais é o preço da terra. Ainda que os valores do programa sejam mais altos nestas cidades, o valor da terra e a sua escassez certamente contribuem para limitar o interesse privado, que nesses casos teriam uma margem de lucro ainda mais estreita. Mesmo com este claro empecilho, cidades que concentram o déficit habitacional continuam sendo aquelas com maior número de contratações no PMCMV. Este resultado sugere alguma relação entre atendimento dos municípios com maior déficit, associada a estratégias e prioridades do mercado, e não apenas dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional, como apontado por Balbim, Krause, Neto (2013). Em síntese, a não aderência ao déficit, ocorre ao considerar os números absolutos de déficit, e não a proporção de UHs contratadas dentro do programa.

Uma crítica pautada no campo da arquitetura é que o programa produziu sem qualidade arquitetônica e urbanística, sem se apropriar do conhecimento adquirido em tecnologias e técnicas construtivas (ARANTES, FIX 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009), mesmo tendo num primeiro momento do programa alguns grandes expoentes do campo em cargos do MCidades. Parte considerável da produção do programa, sobretudo aquelas construídas em altura, também ficam impossibilitadas de passarem por adaptações na UHs devido as técnicas construtivas utilizadas. Esse engessamento dificulta o processo de adequação da unidade em prol das necessidades de cada família. A flexibilização do uso da unidade, e a possibilidade de construção progressiva são aspectos pontuados como centrais para assegurar o bem-estar das famílias beneficiárias (FERREIRA, 2012; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

A comunidade epistêmica dos arquitetos urbanistas e suas entidades representantes, apesar de serem convidados para as discussões do programa, tiveram peso pouco expressivo nas decisões e especificações de projeto e no arranjo de implementação, que conferiu papel estratégico ao setor privado. Esse baixo protagonismo das entidades representante dos arquitetos permanece durante a implementação do programa. A pouca pressão exercida sobre a questão do desenho, e inabilidade de construir diálogo com o setor privado, impediu que as técnicas construtivas simples adotadas pelas construtoras tivessem seu produto melhorado a partir de soluções de projeto de arquitetura. Uma outra crítica é voltada ao PMCMV, não apenas o faixa 1, mas a todas as modalidades, é a produção dos conjuntos ter sido, principalmente, a partir do modelo de condomínio (CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; BIDERMAN et al., 2019). Ainda que o discurso de mercado sugira o modelo condominial como uma demanda social por mais segurança, frente a crescente insegurança urbana, e especialistas apontem a estrutura condominial como a privatização dos espaços públicos e a negação da

cidade, o trabalho de Alas (2013) aponta para uma relação menos de concepções de cidade e mais pragmática para o uso dos condomínios. A pesquisa desenvolvida por Alas (2013) sustenta que a principal razão da adoção do modelo condominial é devida às suas vantagens econômicas, dadas pela forma de aproveitamento do terreno e simplificações de arruamento, por exemplo. O modelo de condomínio, contudo, representa um desafio adicional quando aplicado à habitação de interesse social.

Para além da gestão dos espaços comuns, os custos condominiais se somam aos custos da formalização da habitação, como cobrança de energia e água (RUFINO, 2015; BIDERMAN et al., 2019). Esses custos são especialmente problemáticos nos casos de reassentamento, que dada a informalidade do assentamento, não dispunham de acesso ao serviço, ou o tinham a partir de ligações clandestinas (RUFINO, 2015; BIDERMAN et al., 2019).

Outra crítica se refere ao fato de que apesar das experiências municipais de políticas habitacionais com mutirões, participação de movimentos sociais e autogestão ter sido incorporada ao programa via modalidade Entidades, o foi numa porcentagem muito baixa, não chegando a 5% das UHs contratadas pelo Faixa I (RUFINO, 2015).

A concisão do programa, considerada em demasia, também é alvo de críticas (ROLNIK, NAKANO, 2009; ARANTES, FIX 2009; CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013). As simplificações das soluções propostas pelo PMCMV ignoram a heterogeneidade existente no país, propondo a mesma solução de provisão habitacional para municípios com porte populacional e características demográficas e econômicas distintas (BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013). Uma destas dimensões é sobre ele transformar a propriedade, uma modalidade de política, na própria política habitacional (NASCIMENTO, TOSTES; 2011; FERREIRA et al., 2012; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015), reforçando culturalmente o lugar da casa própria (ARANTES, FIX, 2009). Outras possibilidades de intervenção, como soluções a partir de imóveis ociosos, formas de propriedade coletivas, reformas e uso dos instrumentos urbanos contidos no Estatuto das Cidades, por exemplo, concessão de uso, desapropriação e assessorias técnicas, foram desconsideradas. Essas outras soluções, previstas no PlanHab, como um painel de soluções que poderiam ser adotadas em todo país, a depender das especificidades municipais.

Em relação aos valores máximos para aquisições de UHs no programa, apesar do PMCMV considerar e implementar variações nos preços entre regiões, regiões metropolitanas e capitais, inspiradas no Planhab, as subdivisões existentes são consideradas como insuficientes

(BONDUKI, 2009). Essa intervenção altera artificialmente os preços dos imóveis em certas regiões, sendo a diferença entre o valor real da UH e o valor estabelecido pelo programa, apropriado pelo setor privado, gerando uma apropriação indevida dos recursos públicos. O limite máximo pago pelo PMCMV se torna o valor padrão, já que se contrata sempre por este valor (BONDUKI, 2009; NASCIMENTO, TOSTES; 2011, BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013).

Outro argumento central na crítica foi o grau de autonomia concedida ao setor privado da construção civil, que no arranjo do programa apresenta a proposta de empreendimento, sendo responsável tanto pelo projeto como escolha do terreno. Este arranjo de implementação teria priorizado o setor privado, em detrimento do público, assumindo para si os riscos do setor privado, ficando ele liberado de incorporação, comercialização e risco de inadimplência, dado que as unidades são propriedade da instituição financeira (ARANTES, FIX 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009; NASCIMENTO, TOSTES; 2011; BALBIM, KRAUSE E NETO; 2013; CARDOSO, ARAGÃO; 2013).

A autonomia concedida ao setor privado no PMCMV é apontada por diversas vezes como a variável explicativa da má localização dos conjuntos (ARANTES, FIX 2009; NASCIMENTO, TOSTES; 2011; CARDOSO, ARAGÃO, DE SOUSA ARAÚJO, 2011) De fato, o arranjo do programa, basicamente de acesso ao fundo público, e a margem estreita de lucros do setor privado no Faixa I, responsável pela apresentação de propostas e construção das UHs com remuneração fixa (GREGÓRIO; 2013; PEQUENO, ROSA; 2015), sugere incentivos ao setor privado pela busca de economia de escala e terreno barato, sabidamente em regiões mais distantes. Contudo, imputar na autonomia do setor privado a condição explicativa da produção periférica do programa, seria em alguma medida ignorar os resultados da produção anterior ao PMCMV, que também foi periférica apesar de ser estatal. Isso porque dispor de capacidades estatais, como planos estratégicos e instrumentos urbanísticos, por exemplo, para induzir a produção bem localizada, apesar de ser o caminho, não significa necessariamente que ela será mobilizada com essa finalidade. Essa mobilização, por sua vez, dependeria de recursos orçamentários disponíveis e priorização da agenda, além de eventualmente acarretar em custos políticos aos prefeitos, apenas para sugerir alguns obstáculos.

A outra face da crítica direcionada a autonomia privada no PMCMV é a do baixo protagonismo municipal (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013; ROLNIK, et.al. 2014; KLINTOWITZ, 2016). Segundo a literatura, no arranjo do

programa o município fica formalmente condicionado apenas pela organização e indicação da demanda para a instituição financeira, e pelo trabalho técnico social com os beneficiários do programa. Apesar destas serem as funções mais apontadas pela literatura, o município que adere ao PMCMV também é responsável pela provisão ou expansão de infraestrutura básica e complementar, caso haja necessidade. Além destas responsabilidades, os entes municipais também podem oferecer contrapartidas municipais para melhorar as condições de contratações, buscando atrair o setor privado através de desonerações tributárias e aporte de terrenos.

As propostas de empreendimentos com contrapartida municipal seriam priorizadas dentro do programa, assim como aqueles que implementassem e estimulassem a produção em terra urbanizada, como as ZEIS. Contudo, segundo a literatura, uma prática recorrente, induzida pelas contrapartidas municipais, seria a flexibilização da legislação urbanística e construtiva, que na pior das hipóteses, transformava áreas rurais em urbanas, ampliando fortemente os lucros a partir da terra, e ocasionando em perda de qualidade (FIX, ARANTES, 2009; CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO; 2011). Essa prática viria pela produção habitacional, e não pelo planejamento da cidade (BALBIM, KRAUSE E NETO; 2013). A alteração do perímetro urbano se constitui como uma das principais maneiras de burlar as regras do programa a partir da autonomia municipal, dado que o PMCMV é destinado a produção urbana e a definição do perímetro urbano é essencialmente municipal. Discutiremos essa característica adiante ao analisar a inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo FAR.

A estratégia de priorização de contratações em municípios que apresentassem contrapartida teria, no entanto, efeito de induzir a competição entre município em torno de melhores vantagens para o setor privado, a fim de atrair mais interessados em produzir (ARANTES, FIX 2009; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013). Essa estratégia atuaria no sentido contrário a implementação dos instrumentos contidos no estatuto das cidades, dificultando-os. Já que ao invés de limitar a atuação privada através dos instrumentos, haveriam propostas de melhores condições de atuação. Adicionalmente, também deixaria desassistidos aqueles municípios que não conseguiram estimular o interesse do setor privado da construção, independentemente de suas necessidades a agenda de moradia (ARANTES, FIX 2009; CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

O argumento de que o programa não fortalecia a estrutura municipal, é justificado por ele não demandar esforços institucionais para a aderir a política (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011). A perspectiva é reforçada especialmente se comparada a estrutura dos

sistemas nacionais de política pública, entre eles o SNHIS, como ter um plano, fundo e conselho municipal de habitação. Além disso, soma-se o fato de não existirem contrapartidas para tomada de recursos públicos, como em outras políticas sociais, como o Programa Bolsa Família³³.

Apesar da facilidade para acessar recursos do programa, que não possui grandes exigências normativas e nem condicionalidades, numa perspectiva de coordenação de políticas públicas, o governo federal não atuou no PMCMV a partir do estímulo de capacidades públicas estatais, mas numa proposta de capacidade estatal privada (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; ARANTES, FIX 2009; NASCIMENTO, TOSTES; 2011; ROLNIK, et.al. 2014).

Os efeitos políticos do PMCMV, por outro lado, são positivos para os partidos, políticos e movimentos (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011). Dado que as propostas são feitas pelo setor privado, a situação partidária do município não é central para a concessão de recursos do governo federal, o que enfraquece a dimensão político-partidária que eventualmente poderia existir. Quando aos ganhos políticos, apesar dos baixos esforços desempenhados no âmbito local, a entrega do produto habitação é conduzido e associado ao poder municipal que “capta o máximo de benefícios políticos com um mínimo de esforço institucional e financeiro” (KLINTOWITZ, 2016 p.184). Esses ganhos políticos se estendem também aos governadores, que buscam atuar de forma complementar no programa, por exemplo, no cofinanciamento das UHs. Isso ocorre especialmente nas capitais onde a terra possui alto valor, e a contrapartida estadual pode contribuir para viabilizar a política (KLINTOWITZ, 2016).

Do ponto de vista financeiro, o programa traz efeitos positivos, tanto ao setor privado com o acesso ao fundo público, como ao setor público local, abrindo espaço no orçamento municipal para investimentos em outras áreas de política devido alocação de gastos federais³⁴. Uma vez que os recursos orçamentários são escassos, a alocação federal em habitação possibilita ao município a substituição dos recursos municipais gastos nesta pasta com outras áreas de política que não possuem aportes federais, mas que também sejam prioritárias. Portanto, o arranjo do programa permite ganhos importantes em diversas frentes. Sendo o prefeito da cidade diretamente beneficiado pelos investimentos estatais, distribuídos sem grandes custos ou contrapartidas, que permitem a alocação do orçamento municipal para outras agendas, os incentivos municipais são para aderir ao programa federal.

³³ O programa Bolsa Família possui contrapartidas tanto a área de educação, alunos matriculados, quanto na saúde, manutenção de vacinação infantil.

³⁴ Para saber mais sobre os efeitos da alocação de gastos federais no orçamento municipal, ver o trabalho de FREITAS, L. V. et al. (2019).

Dado os seus incentivos, a crítica pontua que além de dificultar a utilização dos instrumentos de planejamento urbano, dissociando a política habitacional da política urbana, o PMCMV desincentivou políticas locais de habitação, contribuindo para o seu abandono (ARANTES, FIX; 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009; ROLNIK. ET AL.; 2014). O arranjo de fácil acesso a recursos, sem ônus de adesão, condicionalidades, e benefícios políticos claros, são incentivos importantes para que os municípios deixem de priorizar políticas locais, a fim de aderir a política federal. Essa crítica, contudo, está apoiada no argumento de que os municípios seriam capazes de implementar suas próprias políticas, e que caso pudessem, que elas seriam superiores ao programa federal. Isso por que seus planos e programas hipoteticamente considerariam especificidades locais para a política habitacional, que contribuiria para uma política mais direcionada a problemas do território ROLNIK, et.al. 2014; CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011; BALBIM, KRAUSE, NETO; 2013). Essas expectativas são, no entanto, bastante ambiciosas se considerarmos as disparidades entre os municípios brasileiros. Isto sem mencionar disfunções como relações clientelistas, patrimonialismo e corrupção.

A pesquisa coordenada por Arretche (2007) para o MCidades apresenta o panorama das condições de capacidades municipais instaladas para atuar na provisão de habitação. As variáveis acompanhadas a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, são: ter órgão específico para gerir a pasta, ter plano, conselho, fundo, ter cadastro de famílias que demandam o serviço, e ter presença de consórcios. Até 2004, último ano acompanhado no trabalho, apenas uma elite de 20 municípios possuía todas as capacidades, 23% não tinham nenhuma delas e 30% só possuíam cadastro. O estudo conclui que existe correlação entre níveis de gastos com habitação e a presença de capacidades estatais instaladas, e quanto mais complexa a capacidade administrativa na pasta, mais complexa e diversificada a sua atuação na habitação (ARRETCHE, 2007).

Subsidiada pela pesquisa coordenada por Arretche (2007), as limitações municipais em relação a provisão da política urbana já era aspecto conhecido, por esse motivo, era parte estrutural do PlanHab o fortalecimento institucional para combater as dificuldades na implementação e articular a política urbana da política habitacional (NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012). Após a criação do SNHIS houve um esforço federal para a criação de capacidades públicas locais para pensar as políticas urbanas. Estruturado a partir da emulação do SUS, este processo de indução federal esteve voltado a criação de institucionalidades, como conselhos, planos e fundos municipais. A iniciativa contava também com incentivo a criação

de cadastros, secretarias para cuidar da agenda, e apoio ao desenvolvimento de planos diretores e zoneamento.

Utilizando a mesma base de dados, a MUNIC, a análise mais atual das capacidades administrativas municipais para a política habitacional sugere um cenário atual bastante distinto. Considerando as variáveis ter plano municipal de habitação e ter conselho municipal de habitação, isto é, um nível mais sofisticado de capacidades, temos o cenário apresentado nos gráficos 6 e 7. Ao fazer a comparação de médias entre as capacidades municipais do país e dos municípios que tiveram contratações no PMCMV, o resultado sugere uma proporção maior de municípios com capacidades instaladas entre os que contrataram no PMCMV.

GRÁFICO 7: MUNICÍPIOS COM PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PMH NO PMCMV FAR E NO TOTAL GERAL

Dados: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC IBGE
Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

GRÁFICO 8: MUNICÍPIOS COM CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - CMH NO PMCMV FAR E NO TOTAL GERAL

Dados: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC IBGE
Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria

O trabalho de Terentim (2018), a fim de testar a hipótese sobre o desmantelamento de políticas municipais de habitação, investigou a relação entre investimentos no PMCMV e os gastos municipais na pasta. A conclusão da autora é que não há correlação entre a variação dos gastos municipais em habitação e o programa federal. Ademais, a análise dos gastos municipais em habitação evidencia o baixo percentual de investimentos na pasta, além de grande flutuação³⁵(ARRETCHE, 2010; TERENCE, 2018). Essa realidade, reforça o argumento das baixas capacidades municipais, e de que não haviam políticas municipais a serem abandonadas para aderir ao PMCMV, como sugere a literatura, ainda que existissem institucionalmente planos setoriais, conselhos e fundos. Portanto, nesta perspectiva, o arranjo simplificado do programa visava facilitar ou viabilizar a implementação de alguma política pública na área, que

³⁵ Há, contudo, uma ressalva a ser feita quando a confiabilidade dos dados orçamentários municipais. Apesar da análise dos dados do FINBRA serem os mais comuns nos estudos desta natureza, sendo, portanto, legitimado pela literatura, há forte presença de dados *missing* quando observados os gastos na função habitação. Essa inconsistência nos dados não é comum para outras áreas de política social, como saúde, educação e até mesmo assistência.

As hipóteses aqui levantadas para a ausência de dados para muitos municípios são 3:

Os municípios de fato não gastam com a pasta habitação, ou gastam muito pouco. O que reitera o argumento de baixa capacidade municipal.

Os municípios estão classificando a despesa de forma equivocada na prestação de contas, o que contribuiria para diminuir a confiabilidade dos dados.

Dado que não há incentivos diretos para a transparência desses dados, como repasse de recursos condicionados à habitação, ou um sistema de monitoramento e controle social da política habitacional, como é o caso das políticas mencionadas, os municípios deixam de priorizar a divulgação destas informações. O que transformaria os dados referentes a função habitação em menos confiáveis.

poderia não ocorrer devido à baixa capacidade estatal existente em diversos municípios. Esta é a realidade inclusive de parte significativa dos municípios brasileiros, como destaca o trabalho de Buonfiglio e Bastos (2011).

Apesar do arranjo do PMCMV não induzir a construção de capacidades municipais para articular política habitacional e política urbana, há dentro dele espaço discricionário para desempenha-la, possibilidade que fica clara a partir na multiplicidade de resultados do programa (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; BIDERMAN et al., 2019). Ainda que esse espaço não tenha obrigatoriamente que ser ocupado por decisões municipais, o PMCMV, permite e prevê espaço de discricionariedade. O município pode assumir um papel protagonista em relação a questões centrais para a implementação do programa. Por exemplo, ele pode vincular a produção a instrumentos de planejamento urbano, competência inteiramente municipal, garantindo que a produção do programa esteja subordinada ao seu planejamento e política de uso e ocupação dos solos. Outra possibilidade é a definição de critérios prioritários adicionais³⁶ para seleção dos beneficiários do programa, a partir de planos locais, por exemplo. Outro espaço de autonomia é a construção do trabalho técnico e social, essencial para a adaptação dos beneficiários.³⁷ Por fim, especialmente nos casos de contrapartida municipal, o ente também pode incidir nas decisões de projeto arquitetônico e urbanístico.

Os municípios também têm responsabilidade sobre a produção ou expansão de infraestrutura no entorno dos conjuntos, assim como de equipamentos complementares à habitação, ainda que possa solicitar financiamento federal via PMCMV FAR para a provisão destas infraestruturas. Essas decisões no campo da implementação não são triviais e representam em grande parte o sucesso ou fracasso da política implementada. A inação dos municípios em relação a esses espaços confere ao setor privado da construção um papel protagonista, para além daquele que ele já exerce no arranjo do programa. Em síntese, considerando um programa federal com atuação em quase mil municípios, de características diversas e realidades locais distintas, essa discricionariedade faz sentido.

Há, no entanto, uma contradição na maneira em que o poder público municipal é mobilizado na literatura que trata das políticas habitacionais. Se no SNHIS, que possuía um arranjo complexo, o município é posto como ator estratégico central, capaz defender objetivos coletivos e assumir protagonismo no projeto, acesso à terra, contratação de obra, execução e

³⁶ Desde de que eles não sejam opostos aos critérios estabelecidos pelo regulamento federal do programa.

³⁷ O FAR aloca um percentual de recursos do programa - de 2,5 a 3% do valor investido no projeto - para o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social.

seleção de beneficiários, no PMCMV, que possui arranjo simplificado visando um produto mínimo nacional, com possibilidade de implementação em lugares de diferentes capacidades, o município é colocado como incapaz de exercer influência, e capturado pelos objetivos do setor privado (CARDOSO, ARAGÃO, 2013; CARDOSO, MELLO, JAENISCH, 2015; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015). A intenção desta reflexão é justamente relativizar o peso das duas interpretações, já que os mesmos estudos apresentam variação nos papéis assumidos pelos entes municipais. A concentração de autonomia nos municípios pode ocasionar programas com baixa qualidade, implementação demorada e protagonismo privado. Ao mesmo tempo, o PMCMV pode ser implementado com protagonismo municipal e associado a políticas urbanas, como proposto pelo guia elaborado por Rolnik et al. (2010).

O PMCMV FAR se trata então de uma tentativa de estabelecer regras e condições mínimas para viabilizar contratações em todo país, a fim de atender a população de mais baixa renda. Critérios como infraestrutura básica necessária e desenho mínimo, por exemplo, são esforços para impedir uma produção inferior ao limite estabelecido, o que tenderia a uma uniformização mínima do padrão no país. Isso não significa que projetos com condições superiores aquelas estabelecidas não sejam desejáveis ou viáveis, muito pelo contrário.

Ainda que os autores destaquem ausência de protagonismo municipal no arranjo do programa, suas próprias análises apresentam casos de municípios que exerceram sua autonomia a partir de contrapartidas, como terra pública, por exemplo, e conseguiram melhorar a qualidade do programa (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; CARDOSO, 2013; BIDERMAN et al. 2019). O mesmo ocorre frequentemente com relação a infraestrutura urbana de entorno. Se por um lado ela é considerada ruim ou muito ruim (PEQUENO, ROSA; 2015), por outro, se assume que os conjuntos representam exceções ao seu entorno mais precário.

Também é verdade que a submissão dos projetos diretamente à instituição financeira, interessada em realizar suas metas de contratação, contribuiu para manter as propostas próximas das exigências mínimas. No entanto, essa tendência varia em maior ou menor grau por região. Novamente, especialmente em casos de contrapartida, o espaço discricionário na implementação da política permitia negociações e oportunidades de melhorar a qualidade dos empreendimentos contratados.

Ainda durante a sua primeira fase, houve algumas tentativas do MCidades de barrar disfunções ou limitações contidas no programa. Uma delas foi o estabelecimento de um limite máximo de UH para empreendimentos contratados, numa tentativa de impedir grandes

conjuntos isolados. Neste caso, mesmo após reformulação, esta continuou sendo uma dimensão problemática na política. Estabelecido o limite de 300 UHs, a estratégia adotada pelas empresas foi manter a localização, mas fragmentar os empreendimentos em contratos menores, que apesar de serem independentes na teoria, promovem na prática os menos efeitos territoriais dos grandes conjuntos com mais de mil UHs (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011; CARDOSO, 2013).

Com intenção de incentivar a produção de UHs em áreas urbanizadas, o programa propõe a priorização de municípios com algum protagonismo, a partir de contrapartidas e uso de instrumentos urbanísticos de planejamento urbano, previstos no Estatuto das Cidades. Apesar dessas normas, a disponibilidade de recursos e as altas taxas de contratações, não contribuíram para que elas fossem colocadas em vigência como critérios de seleção. Uma vez que as metas eram superiores ao número de propostas recebidas, os projetos eram contemplados sem comparação entre projetos recebidos e condições da infraestrutura disponível.

Desde o seu início, as normativas do PMCMV determinavam que os projetos financiados de condomínios e loteamentos contratados deveriam ter as seguintes características: inserção na malha urbana, existência prévia de infraestrutura básica que permitisse ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, drenagem, energia elétrica, e vias para acesso ao transporte público. Ainda que exigida pelos normativos do programa há tempos, a infraestrutura mínima para contratações foi um instrumento de disputa. Em algumas interpretações, as unidades só deveriam ser contratadas em territórios dotados de infraestrutura básica, noutras, que a infraestrutura básica deveria existir na entrega dos conjuntos. Em todo caso, o programa garantia a existência de infraestrutura básica a tempo da entrega dos conjuntos. Em caso de necessidade de ampliação da infraestrutura básica exigida pelo programa, e também de infraestrutura complementar à habitação, como educação, saúde, convivência e lazer, a responsabilidade pelo diagnóstico e da provisão era do município.

A fim de garantir a entrega dos conjuntos com infraestrutura urbana considerada adequada, o PMCMV previa para casos de novos loteamentos, admitidos pelo programa e que ainda não dispunham de serviços de infraestrutura, recursos destinados aos custos com a produção de infraestrutura externa aos lotes (ROLNIK, et al. 2010). A veiculação de recursos federais para criação de infraestrutura básica, é um aspecto previsto, mas ainda pouco estudado pela literatura do programa.

Além destes, também passou a ser previsto pelo próprio FAR recursos não onerosos, destinados a ampliação de equipamentos complementares à habitação, num primeiro momento encarados de forma mais abrangentes, como educação, saúde, assistência e espaços de convivência, sendo posteriormente limitados. O trabalho de Carvalho (2018) apresenta o processo de responsabilização dos entes municipais para com a provisão de equipamento, complementares à habitação a partir da adoção de instrumentos de gestão e induções financeiras. Ela ainda apresenta um panorama da disposição e uso desses recursos, e a experiência de municípios que fizeram uso dele.

Como instrumentos de gestão, destaca-se o Instrumento de Compromisso da Prefeitura para com o empreendimento, assumindo a responsabilidade de instalação ou ampliação da prestação de equipamentos e serviços complementares. Além dele, o Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos – RDD, por meio do qual eram identificadas quais as necessidades de provisão nas áreas de entorno dos conjuntos, como saúde, educação, assistência, transporte, comércio etc. Essas necessidades eram sistematizadas e traduzidas na Matriz de Responsabilidades, documento contendo descrição das medidas necessárias para suprir as demandas apontadas no RDD (CARVALHO, 2018). O outro elemento com finalidade de garantir as condições de inserção urbana dos conjuntos, dada a inconsistência da atuação municipal, foi a alocação de recursos federais do FAR a fundo perdido, para a viabilizar a produção de infraestrutura complementar à habitação (CARVALHO, 2018; KRUGER, VASCONCELOS; 2019).

O trabalho de Carvalho (2018) conclui que o processo de adesão municipal aos recursos federais para esta finalidade foi muito aquém de suas possibilidades, dadas as suas características de fundo perdido, e, portanto, sem restituição financeira, e sem necessidades de contrapartida para acessar os recursos. Portanto, a estratégia federal de disposição de recursos para fins de produção de infraestrutura complementar, não teve os efeitos em escala de ampliação da qualidade urbana onde estavam inseridos os conjuntos do PMCMV, devido a sua baixa adesão (CARVALHO, 2018).

Quanto aos instrumentos de gestão, que buscavam ampliar a responsabilidade do ente municipal pelas condições de infraestrutura urbana de entorno dos conjuntos, o governo federal não mobilizou estes materiais para fundamentar a alocação de recursos do programa. Como forma de indução dos municípios para a concretização dos compromissos assumidos na Matriz de Responsabilidade, o governo federal poderia ter estabelecido punições para aqueles que não

o honrassem, impedindo novas contratações, por exemplo. Este possível incentivo não foi utilizado, além de não ter havido monitoramento sistemático da realização dos compromissos municipais de criação ou expansão de infraestrutura no entorno dos conjuntos. Estes instrumentos associados, monitoramento dos compromissos e penalização em caso da não realização deles, poderiam ter contribuído para melhorar as condições dos conjuntos do PMCMV.

Como produto do amadurecimento das fases anteriores do PMCMV, estudos de avaliação e trabalho técnico de sua equipe, o MCidades³⁸ incorporou um importante aprendizado do ponto de vista da inserção urbana dos conjuntos. Através da Portaria nº 146 de abril e nº 158 de maio de 2016, são assumidas novas diretrizes para contratações de UHs no PMCMV FAR, com a adoção de novos critérios urbanísticos e novos processos de seleção de propostas. O objetivo da mudança foi garantir melhoria da qualidade do entorno dos conjuntos e da qualidade de vida dos seus beneficiários, priorizando contratações com inserção no território municipal e conectividade com a cidade, se inserindo na malha existente ou viabilizando a futura. A partir destas mudanças, as empresas devem apresentar junto a proposta de financiamento do projeto as coordenadas geográficas onde estaria localizado o futuro empreendimento, e o levantamento das condições urbanas de seu entorno. O proponente deve apresentar informações sobre a infraestrutura pré-existente de abastecimento de água, rede de esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, e transporte coletivo. Além disso, também devem indicar a distância até equipamentos públicos existentes (como creches, escolas, ponto de ônibus ou estação, agência bancária, lotérica), se haverá aportes municipais ou estaduais, e se o terreno está localizado em área de ZEIS. Indicando um esforço de coordenação entre políticas locais e instrumentos de política urbana e um parâmetro mais robusto para a inserção urbana dos conjuntos apresentados. A existência de dados de entorno ao terreno contribui para melhoria da disposição de informações gerais sobre o programa, o que contribui para o monitoramento da produção e de avaliações da política. O mapeamento das condições de entorno se torna responsabilidade do ente privado, se utilizando de uma capacidade privada qualificada, capilarizada e facilmente mobilizada com finalidade pública.

O MDR deixa de receber propostas em fluxo contínuo, passando a divulgar ciclos de contratação. Nelas são indicados os prazos para cadastramento das propostas, prazos para sua consideração, metas e saldos para contratação em cada estado. Outros elementos já previstos

³⁸ Atualmente Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR

para seleção de propostas são somados a infraestrutura de entorno, sendo considerados o déficit habitacional na faixa de 0-3 SM do município, e municípios com menor número de contratações no programa. Cada uma das propostas recebidas é analisada, e lhe é atribuída uma nota. Posteriormente, é feita a hierarquização de todas as propostas recebidas. Todas as notas são publicadas, assim como seu status: aprovada ou rejeitada. Caso ela seja rejeitada é apresentado o motivo de rejeição.

Apesar de um importante passo na trajetória de aprendizados no PMCMV, colocar em prática critérios de seleção de propostas que garantissem controle federal sobre a inserção urbana dos conjuntos, somente ocorreu num período de diminuição abrupta de recursos do OGU destinados ao programa, como discutido pelo artigo em elaboração de Alas e Kruger (2020). Devido a prioridade dada ao programa até 2014, e, portanto, das altas metas de contratação e recursos disponíveis³⁹, não havia a necessidade imediata de controle e seleção, uma vez que todas as propostas seriam viabilizadas financeiramente. Sob este ponto de vista, a farta disponibilidade de recursos para o programa induziu que critérios de seleção de projetos não fossem acionados, ainda que previstos nas normas (ALAS, KRUGER, 2020). Os volumosos recursos seriam contraditoriamente responsáveis tanto pela escala que o programa alcançou, quanto pela ausência de critérios de seleção de propostas.

3.2 Periferização e Inserção urbana no PMCMV

O PMCMV ao longo de seus 10 anos de existência recebeu uma extensa crítica, discutida na seção anterior. Contudo, a principal crítica tecida no campo dos arquitetos urbanistas foi direcionada a inserção urbana dos conjuntos e seus efeitos para a cidade. É nesta crítica pontual que esta seção irá se dedicar.

Os trabalhos a respeito da inserção urbana dos conjuntos do PMCMV variam em certa medida nos elementos e teor das críticas. A primeira delas veio logo após o lançamento do programa e tratavam de compara-lo com a produção do BNH (ROLNIK, NAKANO, 2009; ARANTES, FIX, 2009; FERREIRA, 2012). O argumento era de que o programa repetiria a política do BNH, seja pelo modelo de provisão focado em novas unidades e transferência de propriedade, ou nos produtos entregues: do ponto de vista arquitetônico, com projetos idênticos, de baixa qualidade e em grande escala, e urbanístico, em periferias e sem infraestrutura disponível.

³⁹ Na fase 1 a meta foi de 1 milhão de UHs, na fase 2 de 2 milhões e na fase 3, 1 milhão.

Ainda que os próprios autores por vezes ressaltarem as mudanças do PMCMV em relação ao BNH, como acesso sistemático a população de menor renda e a ausência de promotor público, por exemplo, a associação entre os dois ainda é bastante recorrente. Apesar da aproximação entre as políticas, tanto de sua arquitetura, quanto da inserção urbana dos conjuntos, não houve ainda um trabalho metódico de comparação da produção do PMCMV com os resultados das políticas habitacionais anteriores, especialmente sob o ponto de vista da inserção urbana dos conjuntos. O trabalho de Marques e Rodrigues, (2013), por exemplo, cumpre essa tarefa para a região metropolitana de São Paulo. Os resultados encontrados reiteram a existência de um padrão periférico de localização nos conjuntos do PMCMV, sendo bastante similar àquela produzida pela COHAB e CDHU. Ao comparar as faixas de mercado popular do PMCMV financiadas pelo FGTS, contudo, o padrão de localização é menos periférico, e a inserção urbana dos conjuntos é superior àquela do passado, se aproximando das médias da metrópole. Mostrando, desta forma, que para região metropolitana de São Paulo o programa seguiu um padrão periférico de desenvolvimento, porém, sem intensificá-lo. Ainda assim, a provisão de infraestrutura urbana básica no entorno dos conjuntos não seria precária (MARQUES, RODRIGUES, 2013).

Já durante a implementação do PMCMV, entre os principais problemas apontados sobre a inserção urbana estaria o argumento de que o programa tenderia a promover a periferização das produções habitacionais na cidade (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO; 2011; RUFINO; 2015). Isto por que sua produção teria se direcionado para as franjas da cidade, com produções cada vez mais distantes, sem infraestrutura disponível, ou com infraestrutura deficiente (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO; 2011; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015). Esse modelo geraria, por sua vez, uma série de custos de expansão da infraestrutura.

Segundo as avaliações, parte da produção do programa teria sido inclusive direcionada para além da área urbana existente, isto é, para fora da malha urbana (ROLNIK, NAKANO, 2009; ARANTES, FIX, 2009; FERREIRA, 2012; RUFINO, 2015; CARDOSO, 2013). Esse processo geraria a expansão dos subúrbios sobretudo das metrópoles, o que contribuiria para o agravamento dos seus problemas, e com o isolamento dos mais pobres (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015).

A ampliação de interesse do setor privado da construção na produção destinada ao mercado popular, também contribui para que haja uma competição pelos terrenos nas periferias,

antes pouco visados (RUFINO, 2015). O arranjo do PMCMV destinado ao mercado popular, ao contrário do faixa I, pressupõe a incorporação e venda dos empreendimentos via mercado. Uma vez que as unidades precisam ser vendidas para que as empresas obtenham lucro, é preciso que haja aspectos positivos nos empreendimentos e em seu entorno para que as pessoas tenham interesse em adquirir o imóvel. Essa condição faz com que as empresas priorizem os melhores terrenos para a produção do PMCMV de mercado popular, delegando menor espaço para o faixa I, onde não há possibilidade de escolha sobre a localização dos conjuntos (SHIMBO, 2010). Esta relação, no entanto, não é automática havendo uma série de exemplos de empreendimentos do faixa I com boa localização na cidade, como mostra o trabalho de Melazzo (2016), por exemplo.

Esse processo de produção periférica de expansão urbana, segundo a crítica, decorreria especialmente do arranjo de implementação do programa, que concede ao setor privado a prerrogativa de escolha dos terrenos onde seriam construídos os conjuntos, dando incentivos para a não articulação entre a política habitacional e urbana. Neste arranjo, a ampliação do lucro da empresa construtora seria viável a partir de duas possibilidades, de natureza distinta: a primeira pela redução do custo da obra, a segunda, pela redução do preço da terra (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO; 2011).

A redução via custo da obra, implicaria uma maior padronização e a busca pela produção em escala. Considerando a necessidade da produção em escala, as empresas buscariam por terrenos maiores, que por sua vez, são mais escassos em regiões mais consolidadas e dotadas de boa infraestrutura. Este movimento induziria a produção para regiões mais afastadas, onde terrenos maiores ainda estão disponíveis (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO; 2011, RUFINO, 2015).

A alternativa de redução de custos via terra, por sua vez, envolveria, por exemplo, criação de estoques de terrenos e a busca pela alteração do uso do solo, como os coeficientes de aproveitamento e a transformação de uma terra rural em urbana (FIX, ARANTES, 2009; CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO; 2011). Essa estratégia seria capaz de inserir no mercado terrenos de baixo valor, transferindo parte dos investimentos públicos equivocadamente ao setor privado. Em ambos os casos, o setor privado, racionalmente a fim de melhorar seus rendimentos, tenderia a produção periférica.

O processo de expansão do perímetro urbano seria, no entanto, uma disfunção gerada a partir da autonomia municipal, uma vez que é ele o responsável pela política de planejamento

urbano, uso e ocupação do solo. Dado que o PMCMV FAR se trata de uma política apenas para áreas urbanas, a alteração do perímetro urbano municipal seria uma estratégia local de geração de incentivos para as empresas. Apesar dessa estratégia gerar principalmente efeitos negativos nas cidades, ela não é ilegal. A decisão de alteração do perímetro urbano passaria não apenas pelo executivo, mas também pelo legislativo municipal, necessitando de uma articulação entre dois poderes legítimos para ser concretizada. Trata-se, portanto, de uma manobra municipal para contornar a regra de produção em área urbana presente no PMCMV.

Ainda que a prerrogativa sobre a política seja local, o governo federal poderia assumir uma postura de indução federativa a esse respeito, buscando identificar estes casos e penalizar municípios que praticassem a expansão artificial do perímetro urbano. A decisão federal de não intervir diretamente nela a partir da coordenação federativa, para além de respeitar a autonomia municipal, também representa uma preferência de não assumir conflitos. Trata-se de uma estratégia de transferência de conflitos que não se pretende encarar no âmbito federal, para outras esferas de debate e para outros entes federados (ARRETCHE, 1999). Estes entes, por sua vez, não tendo a possibilidade de delegar, podem enfrentar o conflito ou abdicar dele.

A literatura aponta para alguns importantes efeitos negativos da forma de produção periférica, sobretudo nas regiões metropolitanas, mas também presentes noutras cidades. O principal deles seria de que a periferização teria papel de reforçar as condições de isolamento e segregação dos mais pobres na cidade (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2013; RUFINO, 2015). Biderman et al., (2019) os sintetiza bem em três frentes. A primeira está relacionada aos efeitos nas condições de vida dos moradores, que incorporam os custos da baixa infraestrutura urbana, dentre elas de mobilidade, acesso a serviços e principalmente da ausência de vagas de trabalho. Nos termos de Pequeno e Rosa (2015), assumindo os custos da cidade incompleta. De fato, os efeitos negativos da localização dos conjuntos seriam elementos absorvidos pelos beneficiários da política, pelo menos até que haja a ocupação do espaço e promoção mais completa de serviços e equipamentos essenciais. O trabalho de Pacheco (2019), por exemplo, apresentou contribuições importantes sobre os efeitos do PMCMV na empregabilidade dos beneficiários, para a cidade do Rio de Janeiro. O estudo conclui, em compatibilidade com a literatura internacional de políticas habitacionais, que a política não afetou empregabilidade dos beneficiários do programa. Isso ocorre, mesmo havendo uma deterioração da inserção urbana e acessibilidade de transporte nos conjuntos do PMCMV, entre um ano e outro, reforçando a ideia de que os beneficiários incorporam os custos da localização. Por fim, Pacheco (2019) também aponta que a acessibilidade ao trabalho via transporte individual motorizado é maior nos

conjuntos do programa dos que nos grupos de controle. Essa informação sugere que tenha ocorrido uma adaptação dos beneficiários frente as condições de acessibilidade dos conjuntos (PACHECO, 2019).

O segundo efeito negativo do programa, apontado por Biderman et al., (2019) seria associado aos efeitos na sociedade, externalidades negativas como a piora no trânsito e das condições ambientais, reforçadas pela necessidade de realização de grandes deslocamentos diários. Por fim, o último efeito negativo seria para o Estado, que dadas as condições de ausência ou insuficiência de serviços, teria que investir na expansão de serviços públicos para atender minimamente a população beneficiária da política. O modelo de espraiamento urbano demandaria então, novos investimentos em infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, transporte, rede viária, e muitas vezes, equipamentos complementares, como de educação e saúde, sendo onerosa para o poder público e para a sociedade (ARANTES, FIX, 2009; ROLNIK, NAKANO, 2009; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; BIDERMAN et al., 2019). Esses custos não seriam incorporados necessariamente à política de habitação.

Postas as críticas centrais e os efeitos da produção periférica, o PMCMV teria, modo geral, duas formas de inserção urbana. A primeira seria a implantação inserida na cidade ou em periferias consolidadas, a segunda, a produção em “frentes pioneiras” (RUFINO, 2015). A forma de inserção urbana referente às “frentes pioneiras” corresponde a instalação de conjuntos em áreas vazias contíguas ao urbano existente. Essa contiguidade pode ser, no entanto, apenas aparente, devido a condições topográficas e ambientais limitantes (RUFINO, 2015). A produção de conjuntos habitacionais em frentes pioneiras é aquela que demanda mais fortemente de investimentos públicos em infraestrutura, já que não possuem boas condições urbanas. Segundo Rufino (2015) e Cardoso (2013), este tipo de produção seria a mais presente nas regiões metropolitanas, tanto nos municípios sede, como nos municípios periféricos. Caso esses investimentos não sejam realizados até a entrega dos conjuntos, ocorre um reforço da precariedade urbana (RUFINO, 2015), sobretudo quando em relação aos serviços de infraestrutura básica, como energia, água, esgoto, coleta de lixo.

Apesar desta constatação, a entrega de UHs sem a presença de infraestrutura básica não é uma prática padrão, havendo ocorrido como casos isolados. A infraestrutura que, em geral, não chega a tempo da entrega do conjunto é a de asfaltamento e transporte, por exemplo, que demandam esforços diretos do poder público municipal. Não se trata de ignorar a importância

do comércio e dos pequenos serviços para o abastecimento e bem-estar dos beneficiários do programa. A ausência de reflexões a esse respeito e de soluções prévias para estes problemas, ocorre no PMCMV, sobretudo em casos de loteamento. Essa lacuna produz no curto prazo uma condição de dificuldade para suprir as necessidades cotidianas dos novos moradores, gerando comércios informais que servem inclusive de renda para as famílias (RUFINO, 2015).

Mesmo os estudos que teceram críticas sobre a produção do PMCMV também reconhecem a complexidade de analisar a produção periférica atualmente, dadas as mudanças pelas quais essas regiões passaram, a partir da consolidação de periferias antigas e abertura de novas. Há, portanto, uma necessidade de definir o que seriam espaços periféricos e, ao mesmo tempo, uma grande dificuldade em fazê-lo (SHIMBO, 2015). A condição de distância até o centro é atenuada pelo avanço das soluções de transporte, a de ausência de acesso a serviços públicos é relativizada com a expansão das políticas públicas na cidade.

Com a consolidação de antigas periferias, algumas passam a ter acesso a serviços públicos em condições superiores a regiões mais centrais. Desta maneira, a questão periférica seria deslocada da condição de acesso para a da qualidade dos serviços prestados (MARQUES, TORRES, 2005). A própria dinâmica metropolitana teria gerado um processo de consolidação de sub centralidades periféricas (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2013). Talvez a característica geral ainda presente (e mais consistente) seja a que atribui às periferias como espaços de baixo dinamismo, com predominância do uso habitacional (RUFINO, 2015).

Entre as pesquisas mais recentes sobre o PMCMV, destaca-se o trabalho quantitativo realizado pelo Centro de Economia e Política no Setor Público da Fundação Getúlio Vargas - CEPESP FGV. O trabalho de Biderman et al.; (2019) analisou a produção dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV faixa I em vinte regiões metropolitanas⁴⁰, com objetivo de mensurar os custos da moradia distante de regiões dotadas de infraestrutura, equipamentos e trabalho. Para avaliar a condição de morar longe no PMCMV, o trabalho considera duplamente a dimensão de distância geográfica e a de acesso à serviços, destacando que os mais pobres, na ausência de recursos para arcar com os custos pela terra urbanizada, pagam a condição de acesso a cidade com seu tempo (VILLAÇA; 1998; BIDERMAN et al., 2019).

⁴⁰ Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Santos, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória.

Em um desenho de pesquisa que uniu análise econométrica e estudos de caso, a pesquisa combinou análise de imagens de satélite, dados complementares como de acesso a infraestrutura urbana, renda das famílias e geolocalização dos conjuntos. Ao contrário das avaliações anteriores, os resultados do trabalho não consideram que o PMCMV tenha gerado expansão urbana e nem mesmo “salto urbano” (BIDERMAN et al., 2019).

Foram estabelecidos três diferentes critérios de classificação com relação a forma de produção dos empreendimentos no espaço: I) por preenchimento urbano (*infill*), II) por expansão urbana (*leapfrog*) e III) por salto urbano (*sprawl*). A primeira delas está associada à provisão de empreendimentos em áreas de vazio dentro da cidade, representando a maneira mais próxima do ideal proposto pela literatura, já que a infraestrutura urbana disponível poderá ser aproveitada e apropriada pelo novo conjunto, dependendo apenas de algumas adaptações, e ampliações pontuais de atendimento. A segunda representa os empreendimentos que são feitos as margens da mancha urbana, seguindo a tendência de expansão da cidade. Desta forma seria necessário estender o oferecimento de certos serviços essenciais, além da criação de outros, para a população residente, ainda que seja uma ampliação mais natural de crescimento da cidade. Portanto, a ampliação, por exemplo da rede de esgoto, água e luz viria seguindo uma tendência de expansão, caminhando em direção as margens, com a criação de outros serviços complementares como creches, escolas, postos de saúde. A terceira forma de produção figura como a menos virtuosa. O salto representa a instalação de empreendimentos a mais de 200 metros de distância da mancha urbana, gerando uma faixa de vazio entre a cidade e o novo empreendimento. Esse formato estimula a expansão urbana em sua direção, criando demanda por uma gama de serviços e infraestruturas que recairão sobre o município, responsável pela promoção dos chamados “extensores urbanos”. Estes serviços seriam aqueles tidos como necessários para a permanência e ligação do novo espaço com a cidade consolidada, como saneamento básico e iluminação, transporte público e equipamentos públicos essenciais. A faixa existente entre o conjunto e a borda da cidade, tenderia a ser valorizada no médio e longo prazo, na medida que os serviços se consolidassem. Esse processo traria benefícios diretos aos proprietários desta faixa intermediária de terra, ao mesmo tempo em que onera o beneficiário do programa.

Parte da conclusão do estudo a respeito da produção periférica, mantém o diagnóstico que outros autores do campo já apontavam. Para eles, caso o financiamento para a promoção do cardápio de serviços necessários fosse contabilizado como parte dos investimentos em habitação, ele representaria um custo final superior ao de promoção por preenchimento

(CARDOSO, JAENISCH & ARAGÃO, 2017; ROLNIK, 2014). Dado que, apesar do preço da terra bem inserida ser mais alto, ele não dependeria de investimentos públicos em grande escala. A produção inserida, apesar de ser tratada pela literatura como a forma de produção de habitação mais próxima do ideal, tem sido historicamente e consistentemente renegada pelas políticas que pretendem atuar em escala.

O resultado periférico de produção ocorreu tanto num arranjo de produção estatal, quanto quando se conferiu maior autonomia ao setor privado. Em geral, a justificativa utilizada para a negação da produção por preenchimento, ou inserida, é de que ela seria mais cara, enquanto a periférica, mais barata. Um elemento de gestão pública a ser considerado para contrapor este aparente argumento racional, aparentemente plausível até sob os princípios de eficácia, eficiência e efetividade, é de que o orçamento público não é integrado, nem entre os entes federativos e nem entre pastas. Os custos de expansão de equipamentos e serviços, de fato não seria contabilizado como habitação, mas por sua respectiva pasta. Deste modo, a reflexão sobre de onde vem o dinheiro e quais objetivos ele atende, pode indicar outras variáveis razoáveis para explicar as formas de produção da política. Outro aspecto pouco considerado é justamente a associação entre a política habitacional e a política de expansão dos serviços públicos urbanos na cidade. A produção habitacional pode estar racionalmente sustentada, tanto política como economicamente, pelo objetivo de ampliar o acesso da infraestrutura urbana, como um elemento de desenvolvimento urbano e econômico. Não se trata de encarar como sinônimos conceitos de crescimento econômico, valorização da terra e desenvolvimento urbano, mas de compreender que para que todos eles ocorram é preciso haver infraestrutura urbana disponível.

O estudo aponta que, para o seu recorte de análise que abarcou vinte regiões metropolitanas, a incidência de “saltos”, isto é, de expansão urbana, apenas se mostrou significativa nas cidades que mais contrataram UHs no programa, de modo que quanto maior o número de unidades contratadas, maior a expansão urbana. A análise ainda conclui que o programa desestimulou a produção por preenchimento nesses casos, induzindo o consumo de terra no tipo salto.

A conclusão é que o simples fato de receber recursos do programa não tem impacto significativo na expansão urbana: **municípios que receberam investimentos do PMCMV não se espalharam mais do que os municípios que não receberam esses investimentos. No entanto, o número de UHs contratadas tem impacto no padrão espacial da mancha urbana.** Municípios com mais UHs aumentam o uso da terra a uma taxa maior do que os municípios com menos (ou nenhuma) UHs construídas, ou

seja, **apresentam maior taxa de novo desenvolvimento urbano que municípios com menos UHs contratadas**. Essa não é uma indicação inequívoca de que o programa causa a expansão, **mas é uma indicação de que o programa pode ter algum impacto sobre a mancha urbana**. (BIDERMAN et al.; 2019 p. 119, negrito nosso).

Desta forma, a pesquisa contribui com o campo de modo a identificar onde exatamente houve a expansão urbana já destacada pela literatura. Mostrando que a condição que expressa a correlação entre o PMCMV e a expansão urbana não é a de ser uma região metropolitana, mas de ter concentração de UHs contratadas no programa.

Considerando a literatura que analisou a produção do PMCMV, é possível identificar uma certa confusão terminológica nos trabalhos que, de certa forma, afetam as interpretações dos resultados da política. Com intenção de avaliar a inserção urbana do PMCMV, convencionou-se utilizar o termo *produção periférica* para fazer menção ao tipo de inserção dos conjuntos no espaço. A interpretação construída em torno do termo, no entanto, é ampla, e a utilização dela nos estudos pode fazer menção a fenômenos distintos entre si e com efeitos igualmente distintos.

Essas interpretações tanto sobre a condição periférica, quanto de inserção urbana dos conjuntos, tendem a variar a partir das interpretações e nível de crítica dos autores a respeito da cidade. Ao utilizar o termo periferia, pode-se fazer menção da condição de uma produção que não seja nos bairros centrais da cidade, geograficamente periférica. O nível de consolidação desta periferia também pode ser variável, afetando o grau de consolidação de suas condições urbanas, isto é, infraestrutura básica, disposição de oportunidades, serviços e equipamentos públicos e privados no território.

Há, portanto, uma série de conceitos embutidos nos termos produção em “frentes pioneiras” (RUFINO, 2015), nas “franjas da cidade”, em “áreas de expansão” (CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015), ou ainda em “salto urbano” (BIDERMAN et al., 2019). Em todos os casos os termos fazem referência a uma periferia não consolidada, isto é, uma produção nos limites da cidade, demarcando a expansão das periferias em locais com infraestrutura urbana precária. Os termos também são utilizados para fazer menção da produção para além do perímetro urbano, produzida a partir da disfunção de uso do espaço discricionário que o município possui na política. Em síntese, a definição dos limites de distância geográfica em cada um deles em relação ao centro ou centralidades, ou que são consideradas condições

mínimas de infraestrutura urbana, irá variar dependendo do autor e do método de pesquisa adotado.

Dizer que um empreendimento está inserido numa periferia consolidada, numa periferia em processo de consolidação, em uma área expansão urbana com baixo nível de ocupação, ou fora do perímetro urbano, são cenários muito distintos na prática. No entanto, todos eles podem ser (e foram) sintetizados no termo produção periférica. Em síntese, atribuir uma produção como periférica nem sempre pressupõe a mesma interpretação das condições urbanas nestas regiões.

Apesar das limitações evidentes em relação a localização dos conjuntos produzidos a partir do PMCMV, entendida como uma produção na periferia, é preciso ponderar o grau de inserção urbana que se preconiza como ideal nas avaliações. Ao se estabelecer o acesso a equipamentos e serviços num sentido amplo e integral como parâmetros de avaliação, ignora-se o padrão de urbanização existente nas periferias do país, onde a maior parte da população mais pobre vive, e onde os beneficiários do programa provavelmente moravam antes de serem atendidos.

Obviamente não se sugere aliviar a responsabilidade do Estado de qualificar a sua produção no espaço, mas de trazer para o debate as condições de vida em regiões mais pobres, especialmente relacionados a espaços destinados ao convívio e lazer, como áreas verdes, praças, espaços de cultura.

Sem ignorar que a grande maioria dos estudos que avaliam o programa partiram de recortes regionais e de diferentes metodologias, sobretudo em estudos de caso, busca-se analisar os dados nacionais sobre o programa, e identificar para quais cenários eles apontam, diminuindo ou reforçando o peso explicativo de avaliações parciais. O objetivo é traçar um panorama mais qualificado a respeito da produção PMCMV no país, sem uso de macro explicações teóricas, e combinado a indicadores complementares à política habitacional. A proposta busca também contribuir com a literatura, não a partir da explicação de um caso específico de município ou região metropolitana, mas do prognóstico de tendências e resultados implementados.

3.3 Periferização e produção periférica

A discussão sobre a inserção urbana nas políticas habitacionais, se apresenta como um dos principais eixos de análise no campo dos estudos urbanos que se debruçam sobre a questão

habitacional, eixo este que inclusive compõe parte das críticas mais intensas ao PMCMV, como já discutido.

Uma primeira lacuna na literatura sobre a produção periférica, é a constatação de que grande parte dos trabalhos sobre este processo, estão concentrados em estudos sobre as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, ou mais recentemente, nas metrópoles. Por esse motivo, o fenômeno de expansão do padrão periférico de crescimento nas grandes cidades⁴¹ é “esticado” pela literatura, ao ser adotado para explicar o processo em outras cidades com características distintas.

Apesar da extensa e tradicional literatura do campo sobre o padrão periférico, proveniente principalmente da sociologia urbana francesa, a tentativa de avaliar a inserção urbana de políticas recentes, mobilizando estas tradicionais lentes analíticas, trazem algumas importantes questões de cunho conceitual-metodológico à tona. Isso porque, dada a trajetória de transformações e avanços sociais nas últimas décadas, algumas ideias formuladas para explicar o fenômeno ou os efeitos da periferização não representam na mesma medida a realidade atual, ou seriam insuficientes para descrever ou explicar o fenômeno. Essas transformações pelas quais o país raramente passou estão incorporadas nas análises de cunho estruturalistas, que permanecem comparando políticas no tempo, sem distinguir o peso quantitativo e qualitativo das mudanças.

A primeira questão que merece destaque diz respeito à trajetória de transformações pelas quais a sociedade brasileira e as periferias passaram desde a redemocratização. Estudos clássicos trataram largamente sobre a produção periférica, tanto aquela promovida a partir de intervenções do setor público (DE AZEVEDO, 1988; DE AZEVEDO, GAMA, 2011; BONDUKI, 1998; KOURY, 2014), como as de cunho privado, fruto da solução de moradia encontrada para a população pobre, os loteamentos na periferia com a autoconstrução (MARICATO, 1982; BONDUKI 1998; KOWARICK; 1979; BONDUKI e ROLNIK, 1979).

Devido ao peso teórico destes estudos, inaugurou-se uma perspectiva de análise sobre a produção do espaço e da periferia, mais especificamente, que permanece extremamente influente e perpassa gerações de pesquisadores. Estes por sua vez, constroem estudos recuperando estas leituras clássicas como parâmetros para avaliações de políticas recentes, relativizando a necessidade de revisitar os preceitos envolvidos na crítica à produção periférica,

⁴¹ Nabil explica a crescimento das grandes cidades sob a tríade – loteamento periférico; casa própria e autoconstrução como padrão periférico de crescimento urbano. P.12

ou reformula-la à luz das mudanças recentes. Deste modo, julga-se a periferia presente, à luz do que era ela do passado, comparando a produção periférica presente com aquela passada.

Apesar de reafirmar a importância destes estudos, é preciso reconhecer que fenômenos ocorridos durante o período democrático recente tiveram impactos sociais importantes, motivados tanto por mudanças demográficas como pela ação do Estado, a partir de políticas públicas, produzindo mudanças nas periferias. Desde Oliveira (1990), o Estado é entendido como o único capaz de arcar com os investimentos de bens de consumo coletivos, gerando salário indireto do trabalhador. Isto é, o subsídio estatal aos bens de consumo coletivos, que vêm sendo expandidos desde a década de 1980, chega em 2010 à universalização de alguns deles como a energia elétrica, e expandindo ainda que de forma não homogênea, em maior ou menor grau, no saneamento básico, água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

Estas mudanças produzem efeitos nos indicadores de desigualdade de acesso a serviços e tendem a deslocar o olhar para a desigualdade na qualidade dos serviços prestados, uma vez que a expansão dos serviços caminhe para à universalização. A qualidade, por sua vez, apesar de compor igualmente uma dimensão de desigualdade extremamente importante, não pode ser comparada com a ausência de acesso (ARRETCHE, 2015; MARQUES, 2015). Nestes termos, parte da produção clássica sobre a periferia não é mais suficiente para explicá-la como fenômeno, nem o fenômeno da produção periférica é igualmente perverso para ser apontado como já o foi anteriormente.

Se por um lado as periferias representavam a reprodução da força de trabalho, (BONDUKI e ROLNIK, 1979) a diminuição da taxa de natalidade entre as mulheres mais pobres e a inclusão da mulher no mercado de trabalho desde a década de 80, representou o fim de uma crescente massa de trabalhadores pobres sem qualificação e baixo custo (ARRETCHE, 2015).

Antes, à medida que os bairros periféricos eram gradualmente incorporados a cidade através da provisão de serviços públicos, os moradores mais humildes iam, concomitante ao processo de melhoria urbana, sendo expulsos para periferias de mais baixa renda diferencial. Atualmente, ainda que a expulsão dos mais pobres possa ocorrer em decorrência da ampliação da provisão de serviços, como em razão de uma estação de metrô, por exemplo, o patamar atual de acesso a cidade é maior, o nível de pobreza menor e as precariedades têm sido progressivamente combatidas. Os indicadores de acesso a serviços de infraestrutura básica tendem a universalização, e no PMCMV há previsão de garantia de acesso a infraestrutura

básica, estabelecendo padrão mínimo de qualidade urbana para a produção de HIS (ARRETCHE, 2015).

É evidente que, como pontuado por Bonduki e Rolnik (1979), que há gradação com relação as periferias, demonstrando diferenças entre aquelas regiões que possuem o acesso a determinado serviço, ainda que com grau de precariedade, e os que não possuem. Posto isso, e partindo modestamente apenas de algumas ideias compartilhadas sobre a produção periférica, é notório que, apesar de preservar ainda atualmente dimensões de desigualdades com relação a lugares centrais na cidade, seria desproporcional não reconhecer os avanços em relação ao acesso a serviços públicos, e o papel da expansão das políticas públicas.

Há um conjunto de ideias correntemente associadas à periferia, que guardadas as devidas proporções, são preponderantemente partilhadas pela comunidade epistêmica. Essas ideias comuns, guardam caráter majoritariamente negativo, e estão associados sobretudo a falta ou ausências nestes espaços. São ausências de acesso à serviços públicos - como educação, saúde, cultura, transporte público -, privados - lojas, mercados, bancos -, infraestrutura urbana – luz, água, esgoto, coleta de lixo, iluminação pública - e trabalho. A terra, com menor infraestrutura disponível, não raras as vezes, está justaposta à localização, por isso um dos aspectos atribuídos a periferia seria a distância até o “centro”, que dispõe destes serviços. Esta mesma equação é posta por Villaça (1998), como o espaço estruturado na disputa de classes sob o domínio do tempo de deslocamento na cidade, que representaria por sua vez, a disputa pelas melhores condições de consumo, isto é, melhores condições de vida. Ainda assim, Villaça assume que o centro principal se descola e se transforma; assim como são formados subcentros derivados exatamente da inacessibilidade da classe trabalhadora ao centro principal (VILLAÇA, 1998), e da necessidade dela de suprir suas demandas.

A segunda nota teórico-metodológica deriva da primeira, ou seja, de se ignorar os avanços em relação a expansão de acesso a serviços nas regiões periféricas. Ela diz respeito a avaliação da inserção urbana e qualidade do entorno dos conjuntos, tendo como parâmetros a proximidade como *proxy* de acesso a determinados serviços e equipamentos complementares à habitação. Condições de infraestrutura urbana, mobilidade, equipamentos de educação, saúde, lazer, cultura, e serviços privados como lojas de utilidades, mercados, bancos, são tidos como uma boa maneira de medir as condições de acesso a consumo, nos termos de Villaça (1998), e portanto, de inserção do território na cidade. Contudo, para que tal análise possa ser feita, é preciso considerar indicadores de oferta destes determinados serviços ou presença de

equipamentos, antes e depois da implantação de conjuntos, e principalmente, a oferta e distribuição desses serviços na cidade e no país. Isso porque, como se sabe, a oferta de serviços e equipamentos não é homogeneamente distribuída no espaço intraurbano, nem tampouco no país, mas resulta do desenvolvimento de políticas setoriais específicas, com diferentes trajetórias internas a depender de fatores intrínsecos a cada política (ARRETCHE, 2015).

Considerar um determinado conjunto periférico como mal inserido, devido a mais recente inclusão da região na rede de energia, saneamento e coleta de lixo, por exemplo, pode mascarar a importante decisão de expansão da rede desses serviços, avaliando um elemento de expansão de acesso e, portanto, de inclusão e desenvolvimento, como negativo indevidamente. Além disso, é preciso verificar o grau de acesso ou qualidade de acesso do que se pretende medir, não apenas no empreendimento, mas também na cidade ou no país, e só então, mensurar o grau de inserção e qualidade urbana da produção pública de habitação em relação a melhores condições de acesso e consumo.

Outro exemplo seria considerar baixa a qualidade urbana de conjuntos, usando como *proxy* indicadores como presença de calçadas, arborização e praças. Estas avaliações, no entanto, se utilizadas de forma isolada podem mascarar o baixíssimo nível de acesso e qualidade destes elementos nas cidades como um todo, evidenciando em qual patamar de infraestrutura e qualidade urbana as cidades brasileiras estão. Estas análises isoladas ao perímetro dos conjuntos, tendo por parâmetros não as medidas reais de disposição de infraestruturas urbanas pela cidade, mas uma visão ideal de como ela deveria ser, tendem a desconsiderar eventuais esforços de inserção de elementos de melhoria da qualidade urbana no entorno dos conjuntos. Especialmente caso elas estejam aquém do ideal defendido, ainda que superiores à média da cidade em questão.

A crítica de Judd (2005) em relação a literatura de estudos urbanos nos Estados Unidos pode, em certa medida, ser aplicada à brasileira também. A ênfase de análises em dimensões negativas traz uma ideia de distopia sobre a cidade atual, sempre em crise, apresentando retórica excessiva, e um pessimismo inoportuno aos indicadores sociais, parecendo caminhar para a ideia de que *“everything is going to hell”* (JUDD, 2005). Essa visão estaria de certa forma descolada da trajetória de avanços sociais, uma vez que as condições de vida urbana melhoraram, ao invés de piorarem (JUDD, 2005; ARRETCHE, 2015, MARQUES, 2015). Ainda que em níveis variados, há um esforço de políticas públicas de caráter distributivo contribuindo para estes resultados.

Em síntese, é preciso ponderar o que é considerado inserção e qualidade urbana a partir de indicadores de acesso e qualidade dos serviços no país, e para cada política pública, construindo a crítica a partir da realidade existente, e não daquela considerada como ideal. Este aspecto é central devido as grandes assimetrias regionais e intraurbanas do país, e a ainda baixíssima disponibilidade e qualidade das infraestruturas urbanas nas cidades. Desta forma, os avanços e dificuldades ficam mais facilmente reconhecidos, aumentando, portanto, as possibilidades de transformações onde são necessárias.

Chama-se atenção também para a escala das avaliações. Avaliações intramunicipais ou até mesmo estaduais, tendem a incorporar indicadores mais completos em suas análises, dada a disponibilidade de dados disponíveis – como por exemplo a disposição da rede de serviços prioritários públicos e privados (metrô, pontos de ônibus, escolas, unidades de saúde, agências bancárias etc). Em avaliações com escala mais abrangentes esses dados podem apresentar impasses, como não estarem disponíveis para todos os territórios, não apresentarem série histórica, ou serem de baixa confiabilidade. A possibilidade de arranjos de pesquisas avaliativas sobre a produção do PMCMV, depende da disponibilidade de dados municipais mais completos e complexos, que possam apoiar análises sobre a inserção urbana e qualidades dos conjuntos habitacionais. Ainda assim, a comparação direta entre municípios e regiões ficaria limitada a aquelas que compartilham as mesmas disposições de dados.

Portanto, as limitações, sobretudo de disponibilidade de dados e indicadores mais específicos e uniformes da qualidade urbana para o país, restringem certos desenhos de avaliações mais profundas sobre a inserção urbana no PMCMV. Desenhos de pesquisa que considerem variáveis mais específicas e mais complexas de inserção urbana, devem ser produzidas numa escala menor, como em estudos de caso. A importância de análises específicas e aprofundadas nas condições territoriais não retira a relevância de desenhos que busquem resultados mais abrangentes, ainda que utilizando variáveis mais simples. Neste caso, as únicas disponíveis em caráter nacional.

Não se espera aqui fazer a defesa da qualidade urbana dos conjuntos implementados a partir do PMCMV, trata-se de suscitar uma reflexão sobre a qualidade de acesso às infraestruturas e serviços pelo país. E dadas estas condições, quais parâmetros de comparação estamos utilizando para avaliar a inserção e qualidade urbana das políticas habitacionais. Se a referência do entorno dos conjuntos destinados à habitação social for próxima do ideal, e não

derivadas da realidade do país, então as críticas serão severas demais e os avanços sempre tímidos.

É evidente que há, assim como noutras tantas áreas, restrições metodológicas inevitavelmente impostas pela disponibilidade da produção de dados. Ainda que haja no país uma vasta quantidade de informações altamente desagregadas e confiáveis a partir do censo, a periodicidade limitada dessa produção, devido inclusive a sua alta complexidade e abrangência, dificulta análises nos períodos entre censos. Além disso, o caráter intrinsecamente ligado ao território do campo do planejamento urbano, tende a reiterar desenhos de pesquisa qualitativa, a partir de estudos de casos em profundidade. Os resultados desta produção, por sua vez, apesar de muito completa, não são passíveis de serem, como muitas vezes o fazem, estendidos e generalizados como resultados de uma política habitacional com o porte do PMCMV. É justamente por considerar as diversas dimensões de diversidade e desigualdades do país, dentre elas geográfica, política, cultural, e de acesso às políticas, que a produção do programa também tende a apresentar resultados muito diversos, passíveis de serem comparados até certo ponto, mas possuindo sempre este pressuposto da diversidade que é inerente ao Brasil.

Apesar do vasto número de estudos sobre o PMCMV e de suas avaliações territoriais, o trabalho de geoprocessamento geral e sistemático de seus conjuntos não se configurou como uma agenda prioritária de dedicação do campo. Esta metodologia de espacialização em escala nacional tampouco foi priorizada pelos pesquisadores, que elaboraram seus estudos se utilizando de amostras da produção municipal, estadual ou de regiões metropolitanas. Parte desta lacuna provavelmente diz respeito às limitações evidentes na base de dados disponibilizada pelos órgãos públicos gestores do programa, tanto a CEF como o MCidades. De fato, as limitações e imprecisões, nas informações dos logradouros dificultam o trabalho de mapeamento sistemático. Contudo, entende-se haver também certa resistência do campo do planejamento urbano em relação a métodos mais generalistas, que direcionam olhar para uma dimensão mais universal do fenômeno e abrindo mão, dado o método, de análises mais profundas do território desagregado.

Com o objetivo de atuar nesta lacuna sem perder de vista a dimensão do território e suas contribuições, este trabalho buscou colocar em prática um método de geoprocessamento que produzisse resultado de localização de empreendimentos em nível nacional. A intenção é consolidar uma base que pudesse ser utilizada para auxiliar a produção de pesquisas desagregadas, empregando um método comum e compartilhado para diferentes regiões do país,

mas sem perder de vista a relação dela com o todo. Portanto, ainda que o nível de precisão desagregado possa não ser tão sensível quanto ao de outras metodologias que geolocalizaram conjuntos de forma local, sobretudo nas grandes cidades e regiões metropolitanas, espera-se que este esforço de trazer a dimensão nacional possa contribuir com a literatura, e oferecer suporte para pesquisas em regiões com menor disposição de estudos e dados.

3. 4 Programa Minha Casa, Minha Vida e o Futuro?

Após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, uma das principais idealizadoras e defensoras do programa, o PMCMV tem passado por período de incerteza e se tornado um dos principais alvos de debate. Com queda drástica nos investimentos do OGU praticamente inviabilizando o Faixa I, o PMCMV foi reformado, sofrendo idas e vindas.

Após a eleições de 2018, assume a presidência o *outsider* Jair Bolsonaro, oposição feroz aos governos petistas. Neste contexto e ainda sem orçamento significativo, o PMCMV passa por uma série de conversas que propõem desde a alteração do nome, marca registrada de uma das principais políticas petistas, até a sua extinção. O fato é que, desde o impeachment, não houve posição assertiva sobre o que fazer a respeito do programa, sugerindo que a estratégia até então caminha no sentido de desidratar o PMCMV internamente devido a retração de investimentos, pelo menos no que diz respeito a HIS. A hipótese levantada é de que o setor da construção civil seja responsável pelo *advocacy* para continuidade do programa, tendo em vista a grande aceitação PMCMV frente ao setor e a popularidade nacional. O recente movimento de queda nas taxas de juros contribuiu para um cenário imediato positivo para a produção de mercado popular. Contudo, dado o arranjo de implementação do Faixa I ser basicamente de acesso ao fundo público, sem grandes taxas de retorno (GREGÓRIO, 2013) e alta dependência de investimentos da OGU para ser viabilizado, o ambiente de arrocho econômico associado a uma agenda mais ortodoxa atual fazem a vozes para a continuação do Faixa 1 parecerem ausentes.

As entidades representantes do setor imobiliário destacam a relevância da diminuição da taxa de juros, fruto das reformas iniciadas no governo de Michael Temer, e da condução econômica do ministro Paulo Guedes, para o financiamento habitacional. Sua confiança é de que a partir da manutenção da taxa de juros baixa virá o novo ciclo de crescimento.⁴² Desta vez, no entanto, este novo ciclo de crescimento, caso venha, não absorverá as famílias de menor

⁴² SINDUSCON- SP; SECOVI; CBIC; 2020.

renda e que concentram o déficit habitacional, que estarão necessariamente fora da conta, tendo em vista a ausência de investimentos públicos.

Uma vez que não existem vinculações de receitas ou de despesas destinadas à habitação, o abandono de uma política, programa ou fundo, ficaria apenas a cargo de uma mudança nas prioridades de governo ou do viés da política adotada. No contexto de retração econômica atual, o discurso adotado associa o abandono da política a necessidade de ajuste fiscal e da crise econômica do Estado. Mesmo modo utilizado para justificar reformas e abdicação de outras políticas sociais, sob o discurso cada vez mais mobilizado de que a Constituição de 1988 não caberia na realidade do orçamento público. O argumento é que Estado não seria capaz de gerar receitas na mesma proporção de suas despesas, sendo necessário o corte de gastos sociais para manter o controle das contas públicas, adotando bloqueio de investimentos públicos e inclusive a desvinculação de recursos para direitos assegurados constitucionalmente⁴³.

Contrariando este pensamento de que os gastos sociais desencadearam a crise, Arretche (2018), em seus estudos recentes que discutem os avanços do Brasil frente as desigualdades, defende que as garantias sociais assumidas e implementadas pós 1988, tiveram efeito bem-sucedido frente a diminuição das desigualdades. Elas, por sua vez, garantiram a diminuição de desigualdades demográficas, de renda e acesso à serviços, possibilitando a inclusão de *outsiders*⁴⁴, além de servir também como forma de contrabalancear os efeitos da crise econômica mundial. O principal elemento, indicado por Arretche (2018), como responsável pela crise, foi a manutenção do modelo tributário extremamente regressivo, ainda que ele tenha coexistido com aspectos de combate à desigualdade, como foi mencionado.⁴⁵ Deste modo, findado o período de crescimento econômico, a política tributária regressiva apresenta de forma mais evidente seus efeitos. Em síntese, os cortes nas políticas sociais sob o argumento de combate a crise fiscal, limitam ainda mais as oportunidades de combate à pobreza e as diversas dimensões de desigualdade existentes no Brasil, estas por sua vez, combatidas sobretudo a partir da ação do Estado em políticas públicas.

⁴³ Proposta de Emenda à Constituição 241, conhecida como do Teto de Gastos Públicos.

⁴⁴ O termo “outsiders” refere-se a mais da metade da população trabalhadora do país, excluída dos direitos sociais devido aos seus critérios de elegibilidade.

⁴⁵ Arretche, 2018.

4. PERIFERIZANDO DESENVOLVIMENTO: A PRODUÇÃO PERIFÉRICA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Esta seção se dedicará a apresentar, brevemente, o debate sobre a desigualdade, e especificamente, a trajetória de acesso a serviços de infraestrutura urbana. Ao final se propõe inserir o PMCMV e seus efeitos para a trajetória recente de diminuição da pobreza e das desigualdades no país.

4.1 Desigualdades regionais e o Programa Minha Casa, Minha Vida

No campo das ciências sociais há uma vasta produção interessada em discutir desigualdade, parte-se aqui, da superação de explicações sintéticas sobre o processo de redução das desigualdades. A primeira delas é de que a democracia geraria um ciclo virtuoso suficiente para garantir a redução da desigualdade nos países do Norte (KUZNETS, 1995; DAHL, 1997). A outra, de que este processo de redução de desigualdade não seria possível no Brasil devido ao desenho de nossas instituições, e o período de consolidação das nossas políticas de bem-estar, sob regimes autoritários (DRAIBE, 1990), estando ambos orientados para a reprodução de desigualdades (STEPHAN, 1998). Na contramão destas explicações sintéticas, pesquisas contemporâneas revelam resultados divergentes. Por um lado, trabalhos recentes mostram o aumento da pobreza e desigualdade nos países ricos a partir da década de 1970 (PIKETTY 2014), por outro, pesquisas apontam para a diminuição da desigualdade no Brasil desde a democratização (ARRETCHÉ, 2015; BARROS; FRANCO; MENDONÇA, 2007).

Há, contudo, diferentes dimensões de desigualdade, que por sua vez apresentam resultados distintos, a depender da dimensão preterida e metodologia adotada. Apesar de certa concentração de estudos interessados em discutir a desigualdade, sobretudo em sua dimensão de renda, existem alguns estudos se propõem a analisá-la em outras distintas dimensões. É o caso do livro organizado pela professora Marta Arretche (2015), intitulado “Trajetórias das desigualdades – Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos”. O livro analisa uma extensa base de dados censitários sobre o país entre 1970 e 2010, e discorre não apenas sobre as dimensões mais tradicionais dos estudos no campo, mas também sobre outras menos usuais. Uma delas é a desigualdade de acesso a serviços de infraestrutura, ponto central para os estudos urbanos.

O trabalho sustenta que durante o regime democrático a desigualdade brasileira foi reduzida em suas múltiplas dimensões, ainda que variando em escala e velocidade, a depender da centralidade da política na agenda do governo (ARRETCHÉ, 2015, p.428). Os autores

apontam que houve significativa diminuição da desigualdade de renda, e que a desigualdade nas condições de vida entre regiões mais ricas e mais pobres também foi atenuada (ARRETCHE 2015, p. 424). No campo dos serviços, a tradicional associação entre pobreza e falta de acesso a serviços básicos diminuiu sensivelmente, havendo praticamente a universalização do acesso ao ensino fundamental, energia elétrica e coleta de lixo (ARRETCHE 2015, p. 424).

Para entender este fenômeno os autores apostam que para além do fator democracia, reconhecido com insuficiente para explicar a queda, o cenário atual de diminuição das desigualdades brasileiras em suas diversas dimensões, seria resultado da combinação de diferentes fenômenos no tempo. Cada dimensão teria sua própria trajetória, resultante especialmente de políticas públicas adotadas durante o período estudado e de mudanças demográficas recentes. Estas trajetórias, apesar de relacionarem-se entre si, existiriam de forma independente, de tal modo que seus caminhos não poderiam ser explicados necessariamente pelo mesmo conjunto de justificativas (ARRETCHE, 2015).

As mudanças demográficas recentes que contribuíram para redução das desigualdades podem ser resumidas como a inclusão da mulher no mercado de trabalho, e com ela, a queda da taxa de natalidade do país, sobretudo entre os mais pobres. A queda da natalidade entre os mais pobres estabelece uma ruptura com a trajetória da pobreza: a ausência de exército de pessoas muito pobres e sem qualificação, que por sua condição, aceitam salários muito baixos e condições de trabalho precárias. Apesar considerar a relevância das mudanças demográficas, a ideia central adotada pelo livro é que são as políticas que conectam a democracia com a redução das desigualdades, demonstrando o impacto positivo da alocação do orçamento público para o seu combate. Justamente por esse motivo, uma vez que a alocação de recursos para as políticas é modificada, seus efeitos também o são, de modo que não há garantia da permanência de redução de pobreza e desigualdade com o abandono de um conjunto de políticas (Arretche, 2015, p.427).

A diminuição da desigualdade e combate à pobreza na proporção ocorrida no Brasil somente foi possível partir da expansão dos gastos sociais. Essa expansão se deu principalmente através de reformas iniciadas ainda com FHC, mas que tiveram forte aceleração e ganhos em escala somente no governo Lula. Entre essas políticas, destaca-se principalmente, a valorização do salário mínimo e indexação de benefícios previdenciários e assistenciais a ele (ARRETCHE, 2015; ARRETCHE, 2018). Acrescenta-se também o efeito lento do aumento dos investimentos em educação a partir da década de 1990, que contribuiu para melhoria da escolaridade e

melhoria da produtividade (ARRETCHÉ, 2015, P. 438; ARRETCHÉ, 2018). Em relação ao combate à pobreza, estão os gastos sociais com o Programa Bolsa Família (PBF), passando de aproximadamente 4 milhões de beneficiários nos programas embrionários da década de 90, para 14 milhões nas gestões petistas (Arretche, 2015, p. 438). A grande produção de políticas nos governos petistas de ampliação de acesso a serviços, como o Programa Luz para Todos – PLT e o Programa Cisternas, foram capazes de diminuir as desigualdades de acesso à serviços básicos de infraestrutura (Arretche, 2015, Arretche, 2018).

A dimensão de acesso a serviços de infraestrutura, menos usual no campo dos estudos da desigualdade, é abordada no livro. Segundo Arretche, a trajetória espacial do acesso à serviços de infraestrutura, a saber: acesso a água, esgoto, coleta de lixo e energia, é bastante semelhante entre si, apesar de apresentarem dinâmicas internas específicas de cada política. Essa trajetória comum parte do entendimento de que a expansão da rede desses serviços acompanhou três diferentes ordens de desigualdade.

A primeira delas se refere a expansão desigual da provisão de serviços entre áreas ricas e pobres dentro da cidade, aspecto bastante discutido no campo do planejamento urbano. A segunda ordem de desigualdade é a da provisão entre o meio urbano e rural. A terceira, por fim, diz respeito à dimensão de desigualdade regional de expansão da rede.

Três ordens de desigualdades sobrepostas, associadas a uma mesma origem: a concentração espacial dos pobres no território (Arretche, 2015, p. 427). Essa perspectiva contribui com um importante achado: apesar do acesso a serviços estar associado com a renda dos indivíduos, há, além dele, outros fatores relevantes para entender a desigualdade de acesso. Para Arretche (2015), a concentração de pobreza e riqueza no território têm consequências na oferta de serviços, o que chama de renda do território. Significa dizer que a expansão dos serviços ocorre sobrepondo ordens de desigualdade, sempre relacionadas a concentração de pobreza e riqueza no território. A expansão se dá primeiramente para as regiões do país que concentram maior riqueza. Dentro delas, a expansão segue primeiramente para áreas urbanas, que centralizam riqueza, em relação a áreas rurais. Nas áreas urbanas, por fim, ela se dá primeiramente entre as regiões mais ricas da cidade, chegando mais tardiamente onde há concentração de indivíduos mais pobres.

Com apresenta Arretche (2015), para as infraestruturas água, esgoto, coleta de lixo e energia, a trajetória começa nos anos 70, com igualdade na ausência de oferta desses serviços. Entre 1980 e 1990 houve uma rápida expansão deles para as regiões mais ricas. Somente a partir

de 2000 os serviços passaram a ser desconcentrados para regiões mais pobres do país. O atendimento próximo dos níveis de universalização chega apenas em 2010, especialmente para o caso da energia elétrica e coleta de lixo, mas com necessidade de avanços no abastecimento de água e grandes avanços no caso do esgoto. Essa variação entre as infraestruturas estaria relacionada à centralidade da política na agenda governamental e a aspectos relacionados à cada política setorial, como seus custos de expansão (ARRETCHE, 2015).

A pobreza no Brasil está concentrada sobretudo nas regiões nordeste e norte, assim como a riqueza no sudeste e sul, isso explicaria a trajetória de expansão dos serviços de infraestrutura e a oferta apenas muito recentemente nessas regiões do país, quando estes serviços já estão praticamente universalizados em outras regiões (ARRETCHE, 2015, p.428). Em síntese, a trajetória da expansão do acesso aos serviços de infraestrutura apontados segue um mesmo padrão, sustentado pela concentração da pobreza no território. A redução das desigualdades de acesso a esses serviços foi fruto das políticas de incorporação dos mais pobres como beneficiários. Essa redução da desigualdade contribui para limitar a associação entre renda e acesso, mas sem eliminá-la completamente, uma vez que as taxas de cobertura mais baixas continuam sendo encontradas entre a população de mais baixa renda, nas regiões mais pobres (Arretche, 2015, p. 450). As condições dos mais pobres nas regiões que concentram mais pobreza são ainda piores, uma vez que eles são os últimos a serem atendidos na trajetória de expansão dos serviços, devido as sobreposições de desigualdades.

Assume-se, portanto, um papel indutor do Estado, capaz de incidir no combate às desigualdades a partir do investimento em políticas públicas de expansão de infraestrutura, necessárias para garantir não apenas o bem-estar das pessoas, mas também por expandir a produtividade, importante aspecto da desigualdade regional.

Com este argumento, chegamos ao objeto deste trabalho. O PMCMV está inserido num mesmo grupo de políticas públicas interessadas em desenvolvimento com diminuição da pobreza. Propõe-se aqui utilizar as dimensões de desigualdades de acesso a serviços de infraestrutura trabalhadas por Arretche (2015), para analisar a inserção dos conjuntos do PMCMV, trabalhados na seção a seguir. O objetivo é mobilizar a ideia de sobreposições de desigualdades, entre as regiões do país e intraurbana, isto é, interna às cidades. Dado o caráter essencialmente urbano da modalidade de interesse, o PMCMV FAR, a dimensão de desigualdade entre áreas urbanas e rurais, não será diretamente abordada, ainda que seja considerada na metodologia.

Arretche (2010), para explicar o modelo federativo brasileiro, chama atenção para as desigualdades regionais e relações entre União e entes subnacionais. Segundo a autora, e ao contrário do que outros teóricos sobre federalismo sustentam, federalismo e combate às desigualdades regionais não se configuram como uma contradição direta. O federalismo seria então, capaz de produzir políticas que combatessem desigualdades regionais, desde que houvesse capacidade de formular e regular as políticas no governo central. Essa centralização, seria completamente compatível com a descentralização da execução de políticas públicas para os entes subnacionais, que no Brasil desempenham importante papel, inclusive pouco usual em termos comparativos a outros países (ARRETCHE, 2010). Essa compatibilidade, então, seria possível já que tanto as decisões de arrecadação tributária, como alocação de recursos e provisão de serviços públicos seriam afetadas pela regulação federal, tendo o governo federal, portanto, um papel distributivo (ARRETCHE, 2010). Contudo, como aponta Arretche, ter regras homogêneas não significa necessariamente resultados igualitários, já que há diversos fatores que explicam as desigualdades no país.

Em primeiro lugar, o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários. (ARRETCHE, 2010 p.9).

As taxas de crescimento econômico, que se concentraram no Sul e Sudeste, foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, (ARRETCHE, 2010 p.9), tendo impactos na arrecadação, e consequentemente, na prestação de serviços públicos. Ademais, em um país que estabeleceu seu Estado de bem-estar social baseado na distribuição de benefícios sociais através da inserção no mercado de trabalho formal (DRAIBE, 199), não ter vagas é outro aspecto que reforça desigualdades (ARRETCHE, 2010).

Políticas de promoção do desenvolvimento a partir de grandes investimentos públicos, como o PAC e o PMCMV, são importantes estratégias capazes de contribuir para a redução da pobreza. Ao promover setores produtivos estratégicos para a economia, estes programas induzem frentes de trabalho, gerando um crescimento da demanda por trabalhadores, especialmente de baixa qualificação. Este aumento da demanda pressiona pela melhoria da remuneração do trabalhador, além de contribuir para o crescimento da produtividade (BACELAR, 2014).

Sendo o PMCMV uma política de coordenação federativa, já haveria nele um caráter de redução de assimetria de gastos e de resultados da política habitacional entre municípios, dado

pelo potencial de redução de desigualdades através da indução federativa para a política. No entanto, ao analisar os dados de contratação do programa, identifica-se também que a alocação de recursos no PMCMV pode ter tido uma dimensão adicional de diminuição de assimetrias entre regiões do país.

A produção de habitação em larga escala finalmente se volta ao atendimento em escala na região mais pobre do país: o Nordeste. A região se torna aquela com mais UHs contratadas, cenário muito distinto do legado de produção habitacional anterior (DE AZEVEDO, GAMA, 2011; BONATES, 2007), que conservavam a supremacia do Sudeste. O programa teria impulsionado a geração de emprego, e melhoria das condições de infraestrutura urbana, induzidas pela instalação dos conjuntos do PMCMV, além do atendimento da demanda por habitação. Mascia (2012) apresenta os resultados da política para a dinamização do mercado da construção civil da Bahia, que hoje figura entre os rankings com as maiores empresas do ramo habitacional do país (BUONFIGLIO, MARTINS, 2019).

Dialogando com a abordagem de Arretche (2018) e (2015), que buscam evidenciar a centralidade das políticas públicas para compreender os resultados atuais da desigualdade, sustenta-se a existência de um resultado – seja ele intencional ou involuntário – de contribuição do PMCMV para o enfrentamento de assimetrias regionais a partir da alocação de recursos da OGU para contratações do FAR.

A figura 5 mostra o mapa de calor das contratações, indicando os pontos de concentração de UHs. A distribuição regional das UHs pode ser melhor visualizada na tabela 4. Vale destacar que as regiões Nordeste e Sudeste são aquelas que concentram as grandes aglomerações urbanas e a parte mais significativa do déficit habitacional.

FIGURA 5: CONCENTRAÇÃO DE UH CONTRATADAS NO PMCMV FAR (2009 – 2019)

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

Apesar da região nordeste ter contratado 39% das UHs do PMCMV, o número de empreendimentos na região é menor do que no Sudeste, 32% e 37%, respectivamente. Isto ocorre devido a média de UHs contratadas por empreendimento ser maior na região nordeste, que concentrou contratações do tipo loteamento.

TABELA 6 - MÉDIA DE UHS CONTRATADAS POR EMPREENDIMENTO DO PMCMV FAR (2009 - 2019)

Região	UHS contratadas	Empreendimentos Contratados	Média de UHS por empreendimento
Centro-Oeste	87.594	246	356
Nordeste	493.324	1.137	434
Norte	137.273	230	597
Sudeste	401.469	1.256	320
Sul	100.494	495	203
Total	1.220.154	3.364	363

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR. Elaboração própria.

Desta forma a alocação de investimentos do PMCMV, sobretudo no Nordeste, dado o volume de contratações, incidiu na produtividade regional, fortalecendo empresas na região e setor da construção civil, com efeitos na produção de emprego e renda no território. Apresentando efeitos positivos não apenas para os beneficiários diretos do produto habitação, mas para a cadeia produtiva da construção civil regionalmente. Dadas as exigências de condições básicas de infraestrutura do PMCMV, e do cumprimento desta diretriz ter sido a regra geral, considera-se que tenha havido também a melhoria das condições de infraestrutura de água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica no entorno dos conjuntos, aspecto que contribuiria para a redução de assimetrias regionais de infraestrutura.

No próximo capítulo, serão apresentadas as análises de inserção urbana do entorno dos conjuntos do PMCMV em relação a localização e infraestrutura urbana. A metodologia utilizada compara as condições de infraestrutura na localização dos conjuntos com as de seu município e região, buscando compreender a produção dos conjuntos do PMCMV sob o ponto de vista das condições reais de acesso a infraestrutura, e não ideais.

4.2 Periferizando desenvolvimento no Programa Minha Casa, Minha Vida: A dimensão da desconcentração regional de intraurbana

Nesta seção do trabalho serão apresentados os métodos utilizados para tratar e analisar, numa perspectiva abrangente, as contratações do PMCMV, assim como os resultados e suas interpretações, apostando na identificação de padrões de inserção na produção do PMCMV.

4.2.1 Metodologia de análise da inserção urbana dos conjuntos do PMCMV FAR

Os dados de contratações de empreendimentos do faixa I do PMCMV foram solicitados ao Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR⁴⁶ a partir da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011)⁴⁷, a fim de apresentar um levantamento detalhado desta produção. As perguntas direcionadas ao ministério versaram a respeito do total de recursos investidos no programa por faixa de renda; número de empreendimentos e unidades habitacionais contratadas; agentes financeiros responsáveis e construtoras responsáveis; endereço dos empreendimentos e valor total do empreendimento.

As informações enviadas pelo MDR sobre o PMCMV Faixa I foram processadas, retirando da amostra os dados referentes a distratos, e também as modalidades que não eram foco do trabalho, a saber: Rural, Entidades e Oferta Pública, restando apenas as modalidades FAR e FAR urbanização – tratadas aqui simplificadamente como FAR.

Retirados os distratos contratuais indicados pelo ministério, a amostra seguiu com um total de 3.836, totalizando 1.368.996 (Um milhão trezentos e sessenta e oito mil novecentos e noventa e seis) UHs. Com a base tratada, os empreendimentos foram então geolocalizados a partir do API Google Maps no software QGIS. A escolha pela plataforma se deu devido ao fato de seu desenvolvedor ser uma das principais e mais reconhecidas ferramentas de busca de endereços, empregando um alto grau de capilaridade e precisão. Foram adotados quatro diferentes métodos para o processamento das informações referentes aos endereços dos conjuntos, com objetivo de utilizar a mais precisa localização encontrada pelo algoritmo.

O primeiro deles tratou de buscar de forma concatenada o logradouro completo dos empreendimentos, unindo as informações de rua, número, bairro, município, estado e país. O segundo método se refere a busca em campos separados do logradouro contendo nome da rua, número e bairro; município, estado e país. O terceiro método buscou pelo nome do empreendimento⁴⁸ associado ao logradouro completo, isto é, rua, município, estado e país. Por fim, o quarto e último método considerou o nome do empreendimento, município, estado e país.

⁴⁶ Anteriormente a 2019, Ministério das Cidades.

⁴⁷ O pedido aberto no dia 06 de dezembro de 2019 e inscrito sob o protocolo 59017001017201966, foi atendido em 17 de dezembro de 2019.

⁴⁸ Nome indicado pelo MDR em suas bases de dados compartilhadas.

TABELA 7 - MÉTODO DE BUSCA DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAR

Método 1	Endereço concatenado
Método 2	Endereço separado
Método 3	Nome do empreendimento + Endereço concatenado
Método 4	Nome do empreendimento + Município

Fonte: Elaboração Própria.

O resultado da busca pela localização dos empreendimentos foi computado e juntado a base, retornando uma latitude e uma longitude referente a cada empreendimento contratado, em cada um dos métodos de busca. O API da Google por sua vez, identifica a precisão da localização encontrada por seu algoritmo através de quatro categorias, da mais exata para a mais imprecisa. A categoria ROOFTOP representa os resultados de geolocalização com precisão de endereço. RANGE_INTERPOLATED se refere aos resultados com aproximação, geralmente ao longo de uma estrada ou rua, entre dois pontos precisos. GEOMETRIC_CENTER são os resultados localizados em centros geométricos de um local como uma poligonal (por exemplo, uma rua) ou um polígono (região). APPROXIMATE, por sua vez, são aqueles resultados caracterizados como aproximados. Finalmente, UNKNOWN representam localizações não encontradas pelo algoritmo da Google.⁴⁹

TABELA 8 - MÉTODOS DE LOCALIZAÇÃO DO API GOOGLE MAPS

ROOFTOP		+ preciso
RANGE_INTERPOLATED		
GEOMETRIC_CENTER		
APPROXIMATE		
UNKNOWN		
		- preciso

Fonte: Elaboração Própria.

⁴⁹ O resumo dos métodos de localização da Google Maps está disponível em: <https://googlemaps.github.io/google-maps-services-java/v0.1.3/javadoc/com/google/maps/model/LocationType.html> Acesso em 20/02/2020.

Armazenadas as latitudes e longitudes encontradas em cada método de busca, o passo seguinte foi identificar e adotar o método que foi capaz de encontrar a mais precisa localização da Google para cada empreendimento individualmente. A distribuição de empreendimentos e UH localizadas em cada método é vista na tabela a seguir:

TABELA 9 – MELHOR MÉTODO DE LOCALIZAÇÃO ENCONTRADO PELO API GOOGLE MAPS

	total de endereços encontrados por método	% endereços encontrados por método	total de uh encontradas por método
ROOFTOP	1.665	43%	560.960
RANGE_INTERPOLATED	274	7%	79.856
GEOMETRIC_CENTER	1.468	38%	597.800
APPROXIMATE	425	11%	126.964
UNKNOWN	4	0,1%	3.416
Total Geral	3.836	100%	1.368.996

Fonte: Elaboração Própria.

A etapa seguinte do tratamento dos dados foi traçar uma metodologia que assegurasse os melhores resultados, retirando dados problemáticos e muito imprecisos da amostra. O primeiro deles se referem aos 4 empreendimentos na categoria UNKNOWN, isto é, que não puderam ser localizados em nenhum dos métodos de busca. Com objetivo de maximizar a precisão na localização dos empreendimentos, optou-se também por desconsiderar os endereços encontrados apenas na categoria APPROXIMATE, isto é, o menos preciso entre as categorias da Google.

Neste processo também foi avaliado se não seria o caso de desconsiderar na análise, os conjuntos localizados a partir da categoria GEOMETRIC_CENTER. A decisão de mantê-la foi tomada porque, ainda que o método possa retornar uma localização menos precisa do que aquela desejável, visto que usa uma localização poligonal ou em polígono, entendeu-se que sua manutenção contribuiria mais com a análise do que o inverso. Se por um lado os endereços localizados com este método em grandes cidades apresentem menor exatidão, por outro, para as cidades médias e pequenas, é uma informação de valor. Seja porque a distorção é proporcionalmente menor nestes casos, ou pelo próprio esforço de elaboração de uma base espacial de empreendimentos que compreende diferentes portes municipais.

Iniciou-se então, um processo de verificação e ponderação das informações de contratação, e andamento de obras dos empreendimentos. Este processo teve o objetivo de identificar dois casos especificamente: 1) obras eventualmente distratadas, sem que tenha havido indicação deste processo pelos órgãos gestores; e 2) obras que foram, em algum momento, paralisadas e posteriormente retomadas sob o respaldo de um novo contrato. Neste segundo ponto, a intenção foi a de corrigir um problema de ambiguidade na nomenclatura adotada pelos órgãos gestores, que comprometia a compreensão das informações do programa. Isso porque na base de dados disponibilizada os empreendimentos, que por algum motivo tiveram suas obras paralisadas, e posteriormente, assinaram contratos de retomada de obras, não são identificados como tal, dando a falsa impressão de novas contratações de UHs. Portanto, o processo de identificação desses empreendimentos representa um passo importante, porque as obras paralisadas e retomadas possuíam seus números de UHs duplamente contabilizados na base de dados.

Para ponderar, foram considerados o tempo médio de andamento das obras – de 30 meses⁵⁰, o hiato de contratações entre 2015 e 2016, e testes que comparavam o *match* entre o endereço dos conjuntos, nome das construtoras e número de UH contratadas, em empreendimentos com datas de assinatura de contrato diferentes.

TABELA 10 – ANDAMENTO DE OBRAS DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAR

Andamento das obras %	Ano de Assinatura do Contrato										Total Geral %
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
0-10			3	9	8	1				75	2,50%
10-20				3	2	1				25	0,81%
20-30				1	5	1			7	15	0,76%
30-40				2	4				1	22	0,76%
40-50		3		2	3					19	0,70%
50-60				1	5	1			1	20	0,73%
60-70				3	2	3			6	17	0,81%
70-80			1	2	10	4			3	31	1,33%
80-90		4		6	16	3			16	48	2,42%
90-100	465	803	193	756	769	268	2	12	55	98	89,18%
Total Geral	465	810	197	785	824	282	2	12	89	370	3.836

Dados: Ministério do Desenvolvimento Regional - MRD – Elaboração Própria.

Assim, os empreendimentos contratados entre 2009 e 2014, com andamento de obras contratadas inferiores a 50%, foram considerados como distratos não informados ou contratos

⁵⁰ Ver o trabalho de GREGÓRIO (2013) sobre a atratividade dos empreendimentos voltados à Faixa 1 para as empresas da construção civil.

de retomada de obra. Nesta ponderação, 48 empreendimentos estariam desconsiderados da amostra, contabilizando 22.818 UHs, encarados a partir do método adotado aqui como duplicadas ou erroneamente contabilizadas na base de dados sobre o PMCMV.

Portanto, ao final do tratamento dos dados cabiam de ser desconsiderados da análise a categoria UNKNOWN, com 4 empreendimentos da amostra, totalizando 3.416 UHs sob o critério de não ter sido encontrado por nenhum dos quatro diferentes métodos de busca. O método de localização APPROXIMATE, devido à baixa precisão das localizações encontradas, com 425 empreendimentos, totalizando 126.964 UHs. E finalmente, os distratos não indicados e retomada de obras, totalizando 37 empreendimentos e 17.298 UHs. Cabe ainda mencionar que 11 empreendimentos com 5.520 UHs no total foram identificados por ambos os métodos, isto é, representavam a intersecção entre os conjuntos passíveis de exclusão da amostra. Ao final foram desconsiderados ainda 10 conjuntos com localização imprecisa discrepantes.

Sinteticamente, 11 empreendimentos com 5.520 UHs foram excluídos por combinação de múltiplos métodos (UNKNOWN e APPROXIMATE e distratos/ retomada de obras); 414 empreendimentos excluídos no método APPROXIMATE, totalizando 121.444 UHs; e 37 empreendimentos pelo método distratos/ retomada de obras, somando 17.298 UHs; e ainda 10 conjuntos com localização imprecisa discrepantes. Portanto, ao todo foram desconsiderados 472 empreendimentos da base original. Após estas exclusões restaram ainda 3.364 empreendimentos e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs, representando a manutenção de 88% dos empreendimentos da amostra original, e 89% das UHs contratadas pelo PMCMV FAIXA I FAR ao longo de seus 10 anos de existência, segundo os números do MDR.

Concluído o processo de consolidação da base de dados, os resultados geolocalizados dos conjuntos foram cruzados com os dados censitários do IBGE, referentes ao atendimento de moradores nos serviços de infraestrutura urbana de água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica. Estes componentes foram escolhidos por representarem uma *proxy* da condição de desenvolvimento urbano num nível altamente desagregado e confiável, e principalmente, disponível para todo o país⁵¹. Além disso, a produção destes dados coincide de forma muito

⁵¹ Como se sabe, outras infraestruturas urbanas, como de mobilidade urbana, equipamentos de educação, saúde, serviços básicos e assistência, seriam centrais para produzir uma proxy de inserção urbana mais detalhada. Contudo, a ausência de dados em todo país, confiáveis e desagregados, metodologicamente obrigou que fosse feita uma escolha: qualificar o intraurbano ou comparar condições de infraestrutura essenciais. Como a literatura está repleta de ótimos estudos de caso sobre o PMCMV, optou-se pela segunda opção.

próxima com o lançamento do programa, nos apresentando um panorama geral do cenário em que o PMCMV foi implementado. O processo metodológico ideal seria a comparação das infraestruturas antes e depois do programa, medindo exatamente o incremento gerado. Contudo, dadas as limitações os dados⁵², parte-se do potencial efeito do PMCMV na produção/incremento dessas infraestruturas, considerando a prerrogativa de que os conjuntos só devem ser entregues com infraestrutura básica instaurada, o que ocorreu, via de regra.

O resultado desta união foi um panorama das condições de atendimento em 2010, dos serviços de abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica no setor censitário que recebeu empreendimento do PMCMV. Isto é, indicando uma *proxy* da qualidade relativa das condições urbanas nos locais de implantação dos conjuntos, anteriormente a sua contratação.

Para este processo, primeiramente foram unidos dados básicos de entorno dos setores censitários do Brasil às suas geometrias geolocalizadas: a porcentagem de pessoas com acesso a água da rede (variável A), esgotamento sanitário (variável E), coleta de lixo (variável L) e energia elétrica (variável T). Foram então calculadas as medianas dos valores de A, E, L e T para o município, região e para todo o país. O cálculo das medianas teve como objetivo comparar o atendimento em cada um dos serviços de infraestrutura com o desempenho do mesmo em relação ao município, região, e Brasil.

A relação entre as medianas é interessante pois permite dizer se um setor censitário possui condições de entorno melhores, semelhantes ou piores do que seu município (variável $X = A, E, L, T$ do setor dividido pela mediana de A, E, L, T do município); região do país (variável $Y = A, E, L, T$ do setor dividido pela mediana de A, E, L, T na região) ou do que o país (variável $Z = A, E, L, T$ do setor dividido pela mediana de A, E, L, T do país). Ou seja, as variáveis X, Y e Z representam a qualidade relativa do entorno de um setor censitário em relação ao seu município, região e ao país, respectivamente.

Os empreendimentos geolocalizados, representados por pontos, receberam os valores das variáveis X, Y e Z do setor onde estão localizados, fornecendo a leitura das condições urbanas dos setores censitários onde foram contratados empreendimentos do PMCMV FAR, antes deles terem sido construídos. Este exercício serve como uma importante contribuição para o debate sobre a dimensão urbana do PMCMV, cumprindo o papel de dialogar com algumas das

⁵² Os dados do censo demográfico são de 2010, mesmo ano em que começaram as contratações do PMCMV em larga escala, já que o PMCMV foi lançado no segundo semestre de 2009.

principais argumentações encontradas na literatura. Trata-se, portanto, de testar as hipóteses de que o PMCMV seguiu uma implantação em salto urbano ou periférica tal qual outras políticas anteriores, sendo necessário por esse motivo, investimentos em larga escala para extensão de serviços urbanos essenciais.

Dado que o PMCMV FAR é essencialmente urbano, para conservar números reais e fazer comparações apenas em relação a área objeto da política, foram consideradas para o cálculo da mediana apenas as regiões urbanas dos municípios, das regiões e do país, critério para evitar distorções. Caso as áreas rurais fossem incorporadas na mensuração, algumas distorções certamente ocorreriam. A primeira distorção se daria por elas não fazerem parte da modalidade discutida, PMCMV FAR. Em segundo lugar, por terem um atendimento de água, esgoto, coleta de lixo e energia claramente piores do que nas áreas urbanas. Este aspecto incidiria positivamente sob a mediana dos setores censitários dos conjuntos, distorcendo os resultados.

Desta forma, a definição de área urbana aqui adotada é resultado do agrupamento de 4 variáveis desenvolvidas pelo IBGE para indicar a situação do setor censitário⁵³, sendo composta por: 1) área urbanizada de cidade ou vila; 2) Área não urbanizada de cidade ou vila; 3) Área Urbana isolada; 4) Aglomerado rural de extensão urbana. A adesão da variável 4, mesmo não sendo propriamente urbana, veio justamente para abarcar as possíveis condições de salto urbano, amplamente discutidas pela literatura existente sobre políticas habitacionais.

Feitas estas considerações, os resultados obtidos a partir da aplicação desta metodologia serão discutidos na seção a seguir, assim como sua análise e contribuições dela para a literatura sobre o PMCMV.

4.2.2 Apresentação e Análise dos resultados

Nesta seção serão destacados os resultados obtidos a partir da prática metodológica apresentada. Trata-se, portanto, de comparar a infraestrutura no setor censitário onde foi posteriormente construído o empreendimento do PMCMV com a do seu município, da sua região e do país. Os resultados encontrados sugerem a existência de um padrão de infraestrutura nos locais onde foram inseridos os conjuntos do programa.

Posto isso, a primeira comparação será feita em relação aos municípios. As figuras de 6 a 9 apresentam o atendimento nas infraestruturas de abastecimento de água da rede geral, esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial, lixo coletado por serviço de limpeza

⁵³ Para entender a composição de cada uma delas, ver Anexo b deste trabalho.

e energia elétrica nos setores censitários que posteriormente receberam os conjuntos do PMCMV, em relação a infraestrutura mediana do próprio município em que estão inseridos.

FIGURA 6: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO

Água - Moradores em domicílios particulares com abastecimento de água da rede geral

Setores censitários dos conjuntos do PMCMV em pontos.

*Os valores contidos nas classes variam em relação a infraestrutura mediana de cada município.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 7: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO

Esgoto – Moradores em domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial.

Setores censitários dos conjuntos do PMCMV em pontos.

*Os valores contidos nas classes variam em relação a infraestrutura mediana de cada município.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 8: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO

Coleta de lixo – Moradores em domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza.

Setores censitários dos conjuntos do PMCMV em pontos.

*Os valores contidos nas classes variam em relação a infraestrutura mediana de cada município.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 9: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO SEU MUNICÍPIO

Energia – Moradores em domicílios particulares permanentes com energia elétrica

Setores censitários dos conjuntos do PMCMV em pontos.

*Os valores contidos nas classes variam em relação a infraestrutura mediana de cada município.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

Nesta comparação fica clara a predominância de uma infraestrutura semelhante a mediana de cada município nos setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV, destacados no mapa na cor branca. Esta relação é menos evidente no caso do esgotamento sanitário, infraestrutura mais deficitária em todo país. Nela o padrão regional desigual da infraestrutura de esgoto fica explícito, os valores iguais ou superiores a mediana estão concentrados sobretudo na região sudeste do país, aquela que concentra o melhor acesso à política.

Este padrão também se mantém ao comparar os setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV com a infraestrutura de sua região, como mostram as figuras a seguir.

FIGURA 10: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO

Água - Moradores em domicílios particulares com abastecimento de água da rede geral.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 11: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO

Esgoto – Moradores em domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 12: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL

Coleta de lixo – Moradores em domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 13: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO

Energia – Moradores em domicílios particulares permanentes com energia elétrica.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

A qualidade dos setores em relação a infraestrutura do país também reforça o padrão de produção do PMCMV na mediana. Novamente no caso de esgoto, há um percentual significativo de conjuntos em condição pior do que a mediana regional. Chama a atenção também uma concentração de conjuntos instalados em setores censitários acima da mediana regional.

As figuras a seguir apresentam a comparação em relação a infraestrutura do Brasil:

FIGURA 14: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL

Água - Moradores em domicílios particulares com abastecimento de água da rede geral.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 15: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL

Esgoto – Moradores em domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 16: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL

Coleta de lixo – Moradores em domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

FIGURA 17: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DO BRASIL

Energia – Moradores em domicílios particulares permanentes com energia elétrica.

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

Quando comparado os conjuntos com a infraestrutura do país, novamente o que chama atenção é o caso de esgotamento sanitário. No caso do Sudeste, uma parte relativa dos setores dos conjuntos possui acesso muito superior a mediana nacional, evidenciando a baixa condição do país. No caso do Nordeste, seria justamente o oposto. Quando comparado a mediana nacional fica clara a condições de desigualdade de acesso da infraestrutura na região. As demais infraestruturas seguem, em geral, no torno da mediana.

Para melhor caracterizar os setores censitários que posteriormente receberam os conjuntos do PMCMV, a seguir são apresentados os histogramas de frequência, comparando sua infraestrutura com a de sua região e do país. Cabe destacar que, a despeito da mediana estar sintetizada como igual a 1, os valores contidos nela não são, contudo, equivalentes entre si, mas fazem menção as condições do setor censitário comparando-o com a infraestrutura de seu município, região e país, sendo, portanto, valores únicos para cada setor.

GRÁFICO 9: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM A INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO PAÍS

Infraestrutura de água em 2010 nos setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV FAR – Comparativo com infraestrutura da área urbana da Região e do Brasil

Água - Moradores em domicílios particulares com abastecimento de água da rede geral

% - PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

GRÁFICO 10: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL

Infraestrutura de esgoto em 2010 nos setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV FAR – Comparativo com infraestrutura da área urbana da Região e do Brasil

Esgoto – Moradores em domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial

% - PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

GRÁFICO 11: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL

Infraestrutura de coleta de lixo em 2010 nos setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV FAR – Comparativo com infraestrutura da área urbana da Região e do Brasil

Coleta de lixo – Moradores em domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza

% - PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

GRÁFICO 12: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR - COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL

Infraestrutura de energia em 2010 nos setores censitários que receberam conjuntos do PMCMV FAR – Comparativo com infraestrutura da área urbana da Região e do Brasil

Energia – Moradores em domicílios particulares permanentes com energia elétrica

% - PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

*O valor da mediana varia em relação a infraestrutura da região do país em que está inserido o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

Os histogramas de frequência, assim como as figuras anteriores, demonstram a concentração dos setores censitários em torno do valor mediano, isto é, aquele que separa a amostra exatamente ao médio. O único caso discrepante é o de esgotamento sanitário, mostrando a desigualdade da provisão desta infraestrutura, tanto por região como se comparada ao país.

O passo seguinte para complementar a análise sobre as diferenças na infraestrutura dos setores dos conjuntos é abordá-la separadamente para cada uma das cinco regiões do país. Para isso, no entanto, é preciso reiterar a ausência de proporção em relação ao número de contratações em cada uma delas. Já é sabido que as contratações do PMCMV estão fortemente concentradas entre municípios do Nordeste e Sudeste do país. Dos 3.364 empreendimentos contratados e aqui trabalhados, 1.100 (32%) estão no Nordeste, e 1.256 (37%) no Sudeste, representando juntos quase 70% dos conjuntos contratados. O Centro-Oeste foi a região que menos recebeu empreendimentos (246), seguido pelo Norte (267) e Sul do país (495). Por este motivo, os números encontrados para cada região partem de uma amostra bastante distinta entre si. Nos casos do Sudeste e Nordeste, dado o grande número de empreendimentos, os resultados obtidos apresentam nitidamente um padrão regional de inserção dos conjuntos do PMCMV. Nos demais

casos, ainda que os resultados também representem o padrão regional, o fazem numa escala mais modesta, uma vez que o número de empreendimentos contidos na amostra é mais restrito.

Os histogramas a seguir indicam as condições dos setores censitários dos conjuntos em relação à região e ao Brasil, considerando sua distribuição regional.

GRÁFICO 13: INFRAESTRUTURA DE ÁGUA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS

Nordeste

Sudeste

Centro-Oeste

Norte

Sul

Água - Moradores em domicílios particulares com abastecimento de água da rede geral

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

Fazendo a separação de conjuntos por região, no caso do abastecimento de água, também se percebe um equilíbrio em torno da mediana, tanto no caso da região como do país. A exceção é a região Norte, que possui aproximadamente 30% dos setores com infraestrutura muito pior que a mediana, além de uma porcentagem de aproximadamente 15% acima da mediana.

GRÁFICO 14: INFRAESTRUTURA DE ESGOTO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS

Nordeste

Sudeste

Centro-Oeste

Norte

Sul

Esgoto - Moradores em domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

O esgoto representa novamente, e previsivelmente, o pior cenário. A única região onde os setores censitários estão majoritariamente próximos da mediana é o Sudeste. Todas as demais possuem uma proporção importante de setores muito piores que a mediana, tanto em comparação com a região, como com a do país.

Os setores dos conjuntos do Norte, quando comparados a mediana do país estão mais de 70% concentrados com acesso muito abaixo da mediana. No Nordeste 40% dos setores estavam piores, e aproximadamente 25% melhores que a mediana.

GRÁFICO 15: INFRAESTRUTURA DE COLETA DE LIXO EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS

Nordeste

Sudeste

Centro-Oeste

Norte

Sul

Coleta de lixo – Moradores em domicílios particulares permanentes com lixo coletado por serviço de limpeza

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

No caso do lixo, em todas as regiões os setores dos conjuntos possuem infraestrutura majoritariamente em torno do valor da mediana, tanto em comparação com a região, como com o Brasil. A proporção dela, entanto, varia para cada região.

GRÁFICO 16: INFRAESTRUTURA DE ENERGIA EM 2010 NOS SETORES CENSITÁRIOS QUE RECEBERAM CONJUNTOS DO PMCMV FAR – COMPARATIVO COM INFRAESTRUTURA DA ÁREA URBANA DA REGIÃO E DO BRASIL – POR REGIÃO DO PAÍS

Nordeste

Sudeste

Centro-Oeste **Norte** **Sul**

Energia – Moradores em domicílios particulares permanentes com energia elétrica

PMCMV FAR – contratados de 2009 – 2019 totalizando 3.364 e 1.220.154 (um milhão e duzentos e vinte mil cento e cinquenta e quatro) UHs.

Mediana = 1 (-----)

Área de influência da mediana ()

Vazio: sem dado para o setor censitário

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria

Por fim, para a energia, os setores também estão majoritariamente distribuídos em torno da mediana em todas as regiões, tanto em comparação com infraestrutura de sua região, como em relação ao país.

Para qualificar com base em evidências uma infraestrutura, seja de um conjunto ou qualquer outro tema, é preciso analisá-la se utilizando de algum referencial. O exercício metodológico aqui proposto teve o objetivo de traçar uma linha de comparação entre a localização onde foram contratados os conjuntos do PMCMV e a infraestrutura disponível em seu município, sua região, e com o próprio Brasil. Isto é, contrastando a qualidade do atendimento em relação a realidade da infraestrutura nacional.

Quando a literatura sobre o PMCMV aciona o argumento da baixa qualidade de infraestrutura urbana dos conjuntos nem sempre o fazem considerando a realidade da infraestrutura das periferias ou das cidades, por exemplo. Nestes casos o referencial não se trata de uma realidade específica, mas aparenta ser de um ideal de acesso integral às infraestruturas e serviços públicos. Este ideal, no entanto, pode não ser nem mesmo o padrão de bairros de maior renda em determinados municípios, regiões, e do próprio Brasil como um todo, como já se sabe que não é. Portanto, considerando as ainda persistentes desigualdades de acesso, não parece razoável avaliar a qualidade relativa de conjuntos sem incorporá-las como referencial. Este trabalho, além de tentar incorporar estas noções de desigualdade, apostou que a partir de uma visão mais ampla e generalista, seria possível identificar padrões sobre a produção do PMCMV.

A melhora nos setores censitários dos conjuntos em comparação com a infraestrutura do país indica a fragilidade no atendimento a nível nacional. Deste modo, se o parâmetro do Brasil é baixo, o número de setores censitários semelhantes ou superiores a ele aumenta, este é exatamente o caso do esgotamento sanitário no Sudeste. Do lado oposto, quando a comparação do setor com a região é superior ao da infraestrutura do país, o resultado sugere a existência de desigualdade no acesso à infraestrutura entre as regiões, o caso evidente também é o do esgoto, ocorrendo principalmente no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, como mostram os gráficos.

Considerando o cenário encontrado em 2010 nos setores censitários em que foram posteriormente implantados os conjuntos, uma vez que as contratações em larga escala começam também em 2010, é possível afirmar que a rede de acesso aos serviços de infraestrutura aqui considerados já estava predominantemente presente. O padrão aqui evidenciado é que o PMCMV teve seus conjuntos inseridos em setores censitários com

infraestrutura majoritariamente semelhante as medianas das regiões e do país. Deste modo, se a infraestrutura municipal, da região ou do país é precária, os conjuntos também o serão. Não é o caso, portanto, de uma disfunção da política habitacional em si, mas de um problema de precariedade das infraestruturas urbanas. Retomando as ideias de Arretche (2015), a dimensão de desigualdade de acesso à infraestrutura intraurbana, isto é, da tradicional relação de centralidades bem atendida, periferias mal atendidas, se soma as dimensões de desigualdade regionais de acesso. Este aspecto que fica claro em todas as infraestruturas consideradas quando abrem-se os dados por região, sendo o caso mais explícito o de esgotamento sanitário.

Ademais, com exceção da infraestrutura de esgoto, sabidamente muito precária, os resultados encontrados contribuem para refutar a hipótese, pelo menos por via de regra, da necessidade de criação de uma rede de serviços de infraestrutura essenciais motivada pela implantação de conjuntos do PMCMV.

Assumindo que a provisão se deu majoritariamente em setores com infraestrutura mediana, pode-se afirmar que não se trata de levar um serviço para uma região onde ele não existia, mas da ampliação do serviço e do número de beneficiários deles. A necessidade de provisão de infraestrutura não está, conseqüentemente, associada diretamente a produção do PMCMV, mas advém da precariedade das infraestruturas e das desigualdades de acesso a elas, tanto regionais como intraurbanas, em todo país.

Desta maneira, apesar dos resultados mostrarem que o PMCMV manteve um padrão de inserção em setores com infraestrutura majoritariamente mediana em relação ao seu município, região e ao próprio Brasil, supõe-se que implantação dos conjuntos nestes locais significou a melhoria destas condições urbanas de acesso. Essa melhoria está vinculada as obrigаторiedades do PMCMV, estabelecem condições mínimas de infraestrutura para a entrega das UHs.

Dada produção de UHs concentrada no Nordeste, é possível considerar uma contribuição do PMCMV para a melhoria das condições de infraestrutura, tanto no campo regional como intraurbano, assumindo um caráter de diminuição de assimetria. Uma vez que nesse caso, levar investimentos em moradia implica também em melhorar acesso a infraestrutura. No caso do Sudeste, segunda região de maior concentração de UHs, e a que contém a melhor infraestrutura do país, a condição de melhoria dos serviços a partir do PMCMV se mantém. Neste caso, contudo, em relação a dimensão de desigualdade intraurbana. A produção do PMCMV sendo periférica, melhora as infraestruturas nessas regiões casos, incidindo sobre a desigualdade entre centro e periferia.

Considerando que o PMCMV FAR é essencialmente urbano, outro importante resultado deste trabalho foi a possibilidade de identificação de municípios que fizeram contratações em um setor censitário que não fazia parte de uma área urbana em 2010.⁵⁴ A tabela 10 a seguir apresenta esta proporção.

TABELA 11 – SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR (2009 – 2019) EM 2010

Condição	Uhs		Empreendimento	
Urbano	1.046.210	86%	2.935	87%
Não Urbano	148.684	12%	365	12%

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

A partir da nomenclatura do IBGE⁵⁵, 87% dos setores censitários foram categorizados dentro da variável 1) área urbanizada de cidade ou vila; 6% na 2) Área não urbanizada de cidade ou vila e 1% na 3) Área Urbana isolada. Pelo método adotado as variáveis 1, 2, 3 são interpretadas como áreas urbanas, ainda que periféricas. Como áreas não-urbanas, novamente seguindo a nomenclatura do IBGE, 0,4% dos setores são classificados na variável 4) Aglomerado rural de extensão urbana, 0,2% como 5) Aglomerado rural isolado – povoado e 10% como a variável 8) Zona rural, exclusive aglomerado rural⁵⁶.

TABELA 12 – SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO EM 2010 DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR

Situação	Uhs		Empreendimentos	
1) Área urbanizada de cidade ou vila	954.150	78%	2.712	81%
2) Área não urbanizada de cidade ou vila	85.001	7%	205	6%
3) Área Urbana isolada	7.059	1%	18	1%
4) Aglomerado rural de extensão urbana	4.300	0,4%	13	0,4%
5) Aglomerado rural isolado – povoado	2.825	0,2%	8	0,2%
8) Zona rural, exclusive aglomerado rural	141.559	12%	344	10%
Sem dados para o setor censitário	25.260	2%	64	2%
Total	1.220.154	100%	3.364	100%

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

⁵⁴ A relação de municípios nessas condições está anexada ao Apêndice deste trabalho.

⁵⁵ Veja no Anexo b a definição das áreas urbanas e rurais segundo IBGE.

⁵⁶ No *web* mapa é possível consultar as informações exatas dos conjuntos inseridos em setores tidos como não urbanos em 2010.

FIGURA 18: SITUAÇÃO DO SETOR CENSITÁRIO DO EMPREENDIMENTO DO PMCMV FAR EM 2010

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

A tabela 12 a seguir, apresenta a distribuição por região do país de conjuntos habitacionais e UHs em setores que eram tidos como rurais em 2010.

TABELA 13 - SETORES CENSITÁRIOS DOS CONJUNTOS DO PMCMV FAR (2009 - 2019) LOCALIZADOS EM ÁREA NÃO - URBANA EM 2010 - POR REGIÃO DO PAÍS

Setores Censitários dos conjuntos do PMCMV FAR (2009 - 2019) localizados em Área Não- Urbana em 2010 - por região do país																			
	Centro- Oeste				Nordeste				Norte				Sudeste				Sul		
Não-Urbano	Uhs		Empreendimento		Uhs		Empreendimento		Uhs		Empreendimento		Uhs		Empreendimento		Uhs		Empreendimento
Aglomerado rural de extensão urbana	503	1%	2	1%	2.527	1%	8	1%	450	0,3%	1	0,4%	820	0,2%	2	0,2%			
Aglomerado rural isolado –					1388	0,3%	4	0%	531	0,4%	1	0,4%	499	0,1%	1	0,1%	407	0,4%	
Zona rural, exclusive aglomerado rural	8.007	9%	27	11%	63.628	13%	140	13%	27.722	18%	43	16%	32.806	8%	89	7%	9.396	9%	

Dados: Censo IBGE, 2010 e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019 – Elaboração Própria.

Observando estes resultados é possível afirmar categoricamente que os conjuntos do PMCMV foram majoritariamente implantados em áreas urbanas, representando 87% dos empreendimentos e 86% das UHs contratadas. Mesmo utilizando apenas a variável mais exigente e inerentemente urbana, ainda assim, 78% dos setores censitários seriam tidos como urbanos em 2010, a partir da classificação do IBGE. Este resultado fornece evidência para uma narrativa existente desde o lançamento do programa de que para expandir os lucros privados a partir da terra, uma estratégia adotada seria a alteração da legislação de uso do solo, mais especificamente da alteração do perímetro urbano (FIX, ARANTES, 2009; ROLNIK, NAKANO; CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011; FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2013; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015). Entre os setores censitários contidos nas variáveis 4, 5 e 8, é possível assegurar que houve a expansão do perímetro urbano. Essa alteração, no entanto, pode ter ocorrido devido a expansão da mancha urbana de fato, mais plausível na variável 4, ou como uma expansão artificial, apenas pela alteração da norma para possibilitar contratações como relata a literatura, mais provável para as variáveis 5 e 8. Em todos estes casos a nomenclatura de salto urbano parece ser próxima da realidade, ainda que 12% das UHs contratadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMCMV, além de ser a maior política habitacional da história do país, também tem o mérito de ser o primeiro a dar ênfase para a faixa de interesse social nesta escala, produzindo unidades em todo o Brasil. É preciso enxergá-lo, contudo, não de forma isolada, mas estando inserido num conjunto que outras políticas sob o mesmo contexto e aposta de combate à pobreza e desenvolvimento econômico social a partir de investimentos públicos. Este trabalho buscou apresentar um panorama da produção do PMCMV e discutir a trajetória de avanços incrementais na política habitacional, tanto na alocação de seus recursos, como em relação as condições urbanas de sua produção periférica. A primeira contribuição dele, portanto, se refere ao esforço de sistematização massiva dos dados, que poderão ser utilizados no desenvolvimento de pesquisas futuras em diversas escalas de análise sobre o programa: da mais específica, a mais geral.

Um primeiro reconhecimento é de que a literatura sobre o PMCMV usou o termo *produção periférica* para fazer menção a muitos fenômenos distintos. O termo produção periférica pode ter sido utilizado para se designar a uma produção em uma periferia consolidada na cidade, ou ainda, numa região periférica em expansão. Ele também foi empregado para explicar uma produção muito próxima das bordas da cidade, ou até mesmo fora dela, como o caso de expansão do perímetro urbano. Outro uso do termo foi para destacar a condição da produção do programa não ter sido no município centro/sede, mas em municípios adjacentes, e, portanto, periféricos em relação a ele. Todas essas interpretações estão contidas em produção periférica, mas não são iguais, e nem tampouco possuem resultados homogêneos nas cidades.

O fato é que, dado o uso da mesma palavra, essa variedade de significados fica apenas implícita, contribuindo para a simplificação do fenômeno urbano e das avaliações do PMCMV. Também é preciso destacar que a categoria periferia atualmente não representa a mesma condição apontada por Maricato e Kovarick na década de 80. As transformações sociais após a constituição 1988 contribuíram fortemente para a diminuição da condição de pobreza, vulnerabilidade, e isolamento urbano. Essa condição precisa ser incorporada de forma central nas análises, mesmo que ainda exista uma diversidade de desafios nesses territórios periféricos, além do surgimento de outros novos.

Entre os aspectos de mudança em relação às políticas anteriores, aos resultados do PMCMV pode-se acrescentar um rompimento com a concentração de recursos destinados à habitação na região sudeste, para além de acessar a faixa que concentra o déficit habitacional. Essa desconcentração atua, propositalmente ou não, numa diminuição de combate à assimetria regional, já que a maior parte das UHs contratadas (38%) estão no Nordeste do país. A desconcentração da produção do PMCMV ultrapassa inclusive, a perspectiva da população beneficiária, indicando tanto ampliação como fortalecimento do mercado da construção civil na região. Essa consolidação representa um fortuito efeito, uma vez que durante a formulação do programa temia-se que não fosse possível contratar na região, dado o grau de fragilidade de seu setor da construção no momento (MASCIA, 2012). A decorrência positiva relacionada a consolidação do mercado da construção civil no Nordeste é o seu potencial gerador de trabalho e renda. A consolidação deste mercado abre uma possibilidade de combater, a partir dele, a dimensão econômica de assimetria entre regiões do país. O incremento de infraestrutura urbana gerado a partir da implementação PMCMV também seria outro aspecto positivo da alocação de recursos federais para a região. Contudo, dadas as limitações nos dados, a análise do incremento real de acesso a infraestrutura no PMCMV somente será possível a partir do lançamento do novo censo demográfico de 2020.

Partindo do trabalho coordenado por Arretche (2015) que analisou a trajetória das desigualdades e mudanças pelas quais o país passou desde a constituição, adotou-se conceitualmente a abordagem de que a diminuição das desigualdades deriva do efeito das transformações demográficas recentes, mas principalmente da ação do Estado a partir de políticas públicas.

Rolnik e Klint (2011) reconhecem a localização no território nacional como principal fator que incide nas condições de seu desenvolvimento urbano. Arretche (2015) constatando este fenômeno a partir de sua pesquisa para analisar a trajetória das desigualdades, desenvolve o conceito de que estas desigualdades se sobrepõem no território, alcançando tanto uma dimensão intraurbana como regional. A desigualdade de acesso à serviços não seria então um subproduto direto da desigualdade de renda dos indivíduos, mas explicada pela renda do território onde eles estão.

Com objetivo de observar o comportamento do PMCMV em relação a essa justaposição de desigualdades, foram consideradas as mesmas infraestruturas analisadas por Arretche (2015). Os dados de atendimento foram utilizados para examinar previamente as condições urbanas de

entorno dos conjuntos contratados, em relação aos níveis de atendimento municipal, regional e nacional. A renda do território explica a trajetória de expansão das políticas de infraestrutura urbana de água, esgoto, energia elétrica e coleta de lixo. Na dimensão intraurbana, como sustentada na literatura do planejamento urbano, a expansão na prestação destes serviços caminhou das regiões mais ricas para as mais pobres da cidade. Contudo, foi somente após se consolidar e atingir certo patamar de atendimento nas regiões economicamente mais ricas do país, que essas infraestruturas passaram a ser ampliadas para regiões que concentram maior nível de pobreza no Brasil. A desigualdade estaria, portanto, duplamente posta no território, tanto no âmbito intraurbano como regional. É por essa razão que regiões que concentram os maiores níveis de pobreza, também possuem atendimento a serviços de infraestrutura urbana inferior a regiões com mais ricos, retirando o peso da renda individual para explicar o acesso a serviços.

No que se refere a infraestrutura urbana existente no período anterior ao programa, os resultados da análise apontam que os conjuntos do PMCMV foram majoritariamente implantados em setores censitários que já dispunham de atendimento de infraestrutura básica, uma vez que via de regra já possuíam estes serviços disponíveis em 2010.

O PMCMV manteve um padrão de inserção em setores com infraestrutura majoritariamente mediana, especialmente em relação ao seu município. Desta forma, se a infraestrutura municipal tiver uma condição de acesso precária, então o programa também o será. O esgotamento sanitário é, contudo, o pior cenário entre as quatro áreas, reiterando o tema como um dos principais problemas a ainda serem enfrentados no país como um todo, ainda que com mais intensidade nas regiões mais pobres. A necessidade de provisão de infraestrutura não está, conseqüentemente, associada diretamente a produção do PMCMV, mas advém da precariedade das infraestruturas e das desigualdades de acesso a elas, tanto regionais como intraurbanas, em todo país. Esta desigualdade fica evidente quando analisada a condição setores dos conjuntos em relação a mediana da região e do país.

A partir do trabalho também foi possível identificar a localização dos casos em que houve expansão do perímetro urbano, prática muito apontada pela literatura. Essa identificação nos permite afirmar categoricamente que o programa teve uma inserção majoritariamente urbana, sendo a disfunção presente em 12% das UHs nos 10 anos de atuação do programa.

A adesão em 2015 de novos critérios de priorização e análise de projetos para contratação de UHs, como coordenadas geográficas do terreno, distância até equipamentos e serviços

essenciais, por exemplo, certamente irão contribuir para avaliações mais detalhadas e confiáveis sobre os resultados de inserção urbana da política, ainda que limitadas pela escala de contratações, que reduziram drasticamente.

O peso político desempenhado pelo PMCMV vem acarretando, num novo contexto econômico e político, efeitos contraditórios. Se por um lado o programa representa uma das principais bandeiras vitoriosas do governo petista, oposição ao atual governo, por outro, se configura como um programa extremamente bem-sucedido e legitimado do ponto de vista econômico e social, de modo que sua suspensão acarretaria críticas de diversos setores. Este fator parece pressionar pela manutenção do programa, ainda que essa posição remeta a “acertos” da oposição, uma vez que o custo político para assumir seu fim seria alto. Ao mesmo tempo, a conservação do programa não significa que na prática sua continuidade não esteja comprometida, uma vez que estratégias internas, portarias, reformas administrativas e cortes no orçamento, podem fazer definhando uma política sem que seu fim seja decretado.

Este trabalho foi motivado pela percepção de uma necessidade de se estabelecer um diálogo mais intenso entre a literatura das políticas públicas e do planejamento urbano, de modo a criar uma produção benéfica para ambos os campos. É no rol destes trabalhos que tentam construir o diálogo entre as áreas da ciência, que esta pesquisa pretende se inserir. Caso tenha sido possível que através dele o campo do planejamento urbano saiba uma unidade a mais sobre as políticas públicas - e o das políticas públicas, uma unidade a mais sobre o planejamento urbano – então, seu objetivo estará cumprido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAS, P. **O Fenômeno dos Supercondomínios**: verticalização na metrópole paulistana no início do século XXI. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- ALMEIDA, M. H. T. D. Federalismo e Políticas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, n. 2, 1995.
- AMORE, C.; SHIMBO, L; RUFINO, M. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados (1 ed.). (J. B. Pinto, Ed.) Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. In: Correio da Cidadania. Edição 543, 2009. Disponível em: <<https://www.correiocidadania.com.br/colunistas/cassiano-terra-rodrigues/66-especial/pacote-habitacional/3564-pcthabitacional310709>>_Acesso: outubro 2019.
- ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- ARRETCHE, M., CORDEIRO, B. **Capacidades Administrativas dos Municípios para a política habitacional**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole - Cebrap; Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2012.
- ARRETCHE, M. **Trinta anos da Constituição de 1988**: Razões para comemorar? Novos Estudos Cebrap: DOSSIÊ 30 anos da constituição brasileira V. 37 N. 03, pp. 395- 414, 2018.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados: **Revista de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 431-457, 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados: **Revista de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro), v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>> DOI: 10.1590/s0011-52582010000300003.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz, v. 1, 1 ed., p. 227, 2012.
- ARRETCHE, M. **Conclusões: as políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades**. In: __ (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora Unesp, p. 423-55, 2015.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.
- ARRETCHE, M. Democracia E Redução Da Desigualdade Econômica No Brasil: a Inclusão Dos Outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.* São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

AZEVEDO, S; GAMA, L. **Habitação e Poder:** da Fundação da Casa Popular da Casa Própria ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BACELAR, T. **Nordeste:** desenvolvimento recente e perspectivas. 2014.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Decisions and nondecisions:** An analytical framework. *American political science review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento:** como fica a política habitacional. IN: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em planejamento urbano e regional. Pernambuco: Recife, 2013, p. 1-17.

BARBOSA, I. **O Estado e a Produção Habitacional Pública. Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 211, 2008.

BAUMGARTNER, F; JONES, B. **Agendas and instability in american politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BIDERMANN, C.; ACOSTA, C.; RAMOS, F.; HIROMOTO, M.; TERENTIM, G.; CALDEIRA, J.; & PACHEGO, T. (2019). **Morar longe:** o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas. Relatório: São Paulo: CEPESP/FGV.

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo:** o problema e o falso problema. In: Maricato, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* 2.ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. 116p., cap.2, p.37-70.il. (Coleção urbanismo).

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida.** Teoria e Debate, v. 82, maio/junho, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N; ROLNIK, R. **Periferias.** São Paulo: Prodeur – FAU- USP, 1979.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil:** revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *arq.Urb*, n. 1, 2008, jan. - Dez., 70-104.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.** (5º ed.). São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, N.; KOURY, A. **Os pioneiros da habitação social:** Cem anos de política pública no Brasil. SESC, 2014.

BRASIL.. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Presidência da República, Brasília, 2009.

BRASIL.. LEI Nº 12.424 DE 16 DE JUNHO DE 2011. Brasília, 2011.

BUONFIGLIO, L. V.; MARTINS, C. **Dez anos do Programa Minha Casa**. Espaço e economia: 405.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. **O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras**. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), Belo Horizonte, 2011. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

CAMPOS, P. H. P. (2014). **Estranhas Catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1985. Niterói: UFF.

CAPELLA, A. C. N. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. **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.

CARDOSO, A. **Habitação de interesse social**: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Encontro Nacional da ANPUR, XIV, Rio de Janeiro, Maio de 2011. Anais do XIV Encontro Nacional de ANPUR, 2011.

CARDOSO, A. (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013.

CARDOSO, A.; JAENISCH, S.; ARAGÃO, T. **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Letra Capital Editora LTDA, 2017.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10º Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 236p.

COHEN, M. ; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A garbage can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quartely, v. 17, p. 1-25, 1972.

DAHL, R. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DIAS, E. **O Plano Real ao Programa Minha Casa minha Vida: Negócios, Votos e as Reformas de Habitação. Dissertação**. (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras**: diagnóstico e perspectivas. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas; políticas sociais e organização do trabalho. 1990. p. 1-66.

ELAZZO, E. Problematizando O Conceito De Políticas Públicas: Desafios À Análise E À Prática Do Planejamento E Da Gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9–32, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

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, p. 123-152, 2012.

FERREIRA, G. **Trajetória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014 - do sistema nacional de habitação de interesse social ao programa minha casa, minha vida. Dissertação.** Mestrado Ciência Política da Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2017.

FERREIRA, J. S. (Org.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** São Paulo: LABHAB – FUPAM, 2012.

FGV IBRE; 2018. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.** Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC Produto 2 - Relatório Técnico Final - 2ª Versão. Out 2018. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>> Acesso em 12 de Junho de 2019.

FIORI, P; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação:** alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Disponível em <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-ogoverno> Acesso em 21 de Abril de 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP 2010. Fundação João Pinheiro, (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI), pp. 1-80, 2010.

GREGÓRIO, C. Minha Casa Minha Vida 2 Discussão sobre a Atratividade dos Empreendimentos Voltados à Faixa de 0 a 3 SM. Texto para Coluna do NRE-POLI na **Revista Construção e Mercado** – Pini, outubro 2013.

IANONI, M. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, vol. 33 (4), p. 578 – 598, out/dez 2013.

JENKINS, W. **Policy analysis: A political and organisational perspective.** London: M. Robertson, 1978.

JUDD, D. **Everything is going to hell: urban scholars as end-times prophets.** In: Urban Affairs Review, 41, p. 119, 2005.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KINGDON, J. **Como chega a hora de uma ideia?** In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I (Brasília: ENAP, 2006), p. 219-223, 2006.

KINGDON, J. **Juntando as coisas**. In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I (Brasília: ENAP, 2006), p. 225-245, 2006.

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 165-190, 2016.

KOWALTOWSKI, D. C.; MUIANGA, E. A. D.; GRANJA, A. D.; MOREIRA, D. D. C.; BERNARDINI, S. P., & CASTRO, M. R. (2019). **A critical analysis of research of a mass-housing programme**. *Building Research & Information*, 47(6), 716-733.

KRAUSE, C., et al. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Texto para Discussão Ipea, 59, 2013.

KRUGER, L.; VASCONCELOS, S. **Atendimento, aprendizagem e padrões de segregação espacial no Programa Minha Casa, Minha Vida**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2019, Natal RN. III ENEPCP Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública, 2019. v. 1. p. 1796-1808.

KRUGER, L. **As Interações entre o Setor Público e Privado na Formulação do Programa Minha Casa, Minha Vida** (Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH USP). São Paulo.

LABCIDADE. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo, 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Pós Ci. Soc., v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

LASWELL, H. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LE GALÉS, P. **Neoliberalism and urban change**: stretching a good idea too far? IN: Territory, Politics and Governance. Ed. by Gilles Pinson, 2016.

LE GALÉS, P. **“Urban policies in Europe: what is governed?”**, in G. Bridge e S. Watson (orgs.), *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford, Blackwell, 2011.

LIMA NETO, V.; KRAUSE, C.; FURTADO, B.. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida**: mensurando possibilidades de atendimento. 2015.

LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: LOTTA, Gabriela S. (Org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

LOUREIRO, M. MACÁRIO, V. GUERRA, P. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas**: O Programa Minha Casa Minha Vida. IPEA, 38, 2013.

MAGALHÃES ELOY, C.; CASSIA COSTA, F.; ROSSETTO, R. **Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV**. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013002E.

MARICATO, E.; ROYER, L. **A política urbana e de habitação**. Maringoni G, Medeiros J. Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo, p. 147-165, 2017.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Vozes, 1987.

MARQUES, E; FARIA, C. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 32 (95), p. 1-18, 2017.

MARQUES, E. **Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil**. Centro de Estudos da Metrópole Serie de Textos para Discussão N° 018/2016, 1-56, 2016.

MARQUES, E., RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana – atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 15(2), 1 – 19, 2013.

MASCIA, E. **Habitação para além da metrópole**. 2012. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador.

NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arquitectos, São Paulo. WebSite. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3936>>. Acesso em: set. 2019.

OLIVEIRA, F. **A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste**. Novos estudos, CEBRAP, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense, 1968.

POULANTZAS, N. **Problemas atuais da pesquisa marxista sobre o Estado**. In Silveira, Paulo (org.) Poulantzas. São Paulo: Ática, 1976.

PRZEWORSKI, A. **Money, Politics, and Democracy**. Texto apresentado em seminário do DCP-USP em maio de 2011.

RODRIGUES, L. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2015.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique**, São Paulo, n. ° 2 p. 4 - 5, 2009.

- ROLNIK, R. (org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano:** por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos. CEBRAP, p. 89-109, 2011.
- ROLNIK, R., et.al. **Habitação em Municípios Paulistas:** Construir Políticas ou "Rodar" Programas? Estudos Urbanos e Regionais, 16, 17, 2014.
- ROLNIK, R; 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, pp 127-154 maio, 2015.
- ROMAGNOLI, A. **O programa “minha casa, minha vida”:** continuidades, inovações e retrocessos. Temas de Administração Pública UNESP, 4(7), 29, 2012.
- ROYER, L. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 194p, 2009.
- RUFINO, M. **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos.** In: CAIO, L; et al., Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros (1 ed., pp. 51 - 70). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. In: Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 1987.
- SILVA, F. **Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro:** Estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP FGV, p. 130, 2014.
- SILVA JUNIOR, C. G. **A política habitacional brasileira entre 2003 e 2010:** rupturas e continuismos. 2011.
- SKOCPOL, T. **Bringing the State Back. In:** Strategies of Analysis in Current Research. Em P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Bringing the State Back in (p. 393). Cambridge University Press, 1985.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Caderno Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez. 2006.
- STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, 50 (155): 17-28, 1998.
- TASCHNER, S. **Política habitacional no Brasil:** retrospectivas perspectivas. São Paulo: Cadernos de Pesquisa do Lap 21 – FAUUSP, 1997.
- TERENTIM, G. **Financiamento municipal para habitação social:** análise do arranjo federativo e suas fontes a partir de três estudos de caso no estado de São Paulo. Dissertação

(Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VILLAÇA, F. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: São Paulo: FAPESP, Lincoln Institute, 1998.

ANEXOS

Anexo A - Guia para utilização do *web* mapa

O mapa web além de dados georreferenciados do PMCMV contém informações sobre as condições do setor censitário que recebeu o empreendimento do PMCMV FAR, e do Déficit Habitacional Urbano municipal. As informações, por serem derivadas do Censo Demográfico se referem a dados de 2010.

- Habilitando apenas a camada “Situação do setor do empreendimento” é possível visualizar qual a classificação, segundo o IBGE, do setor censitário que posteriormente recebeu o conjunto do PMCMV– se urbano ou rural.
- Habilitando apenas a camada “UH contratada/ Déficit Urbano” é possível visualizar o percentual de contratações do PMCMV FAR em relação ao Déficit Habitacional Urbano no município (em 2010).
- Para visualizar apenas a localização dos empreendimentos do PMCMV FAR contratados entre 2009 e 2019 desabilite as camadas “Situação do setor do empreendimento” e “UH contratada/ Déficit Urbano”.
- Para saber mais informações sobre um empreendimento, como número de UHs, Déficit Habitacional Urbano municipal, ou condições de infraestrutura urbana do setor censitário do conjunto clique no conjunto de interesse.
- Também é possível buscar um município ou endereço específico através da ferramenta “Pesquisar”.

Anexo B - Definição IBGE – Áreas urbanas e rurais

1. Área urbanizada de vila ou cidade – Setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana.

2. Área não urbanizada – Área não urbanizada de vila ou cidade, setor urbano situado em áreas localizadas dentro do perímetro urbano de cidades e vilas reservadas à expansão urbana ou em

processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural.

3. Área urbanizada isolada – Setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal.

4. Área rural de extensão urbana – Setor rural situado em assentamentos situados em área externa ao perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua extensão.

5. Aglomerado rural (povoado) – Setor rural situado em aglomerado rural isolado sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas no próprio aglomerado ou fora dele. Caracteriza-se pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para atendimento aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas.

6. Aglomerado rural (núcleo) – Setor rural situado em aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), privado ou empresarial, dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados.

7. Aglomerado rural (outros) – Setor rural situado em outros tipos de aglomerados rurais, que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados, e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina etc.).

8. Rural – exclusive aglomerados rurais – Área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural.