



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

ANA CAROLINA NUNES CARVALHO

**AS RELAÇÕES ENTRE ESFERAS DE GOVERNO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

Salvador

2014

ANA CAROLINA NUNES CARVALHO

**AS RELAÇÕES ENTRE ESFERAS DE GOVERNO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.

Salvador

2014

Escola de Administração - UFBA

C331 Carvalho, Ana Carolina Nunes.

As relações entre esferas de governo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo no município de Teresina-PI / Ana Carolina Nunes Carvalho. – 2014.

102 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Habitação popular - Estudo de casos. 2. Federalismo. 3. Política habitacional - Brasil. 4. Brasil – Descentralização administrativa.

I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD 363.50981

ANA CAROLINA NUNES CARVALHO

**AS RELAÇÕES ENTRE ESFERAS DE GOVERNO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 11 de agosto de 2014

Prof. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães – Orientadora
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dra. Elisabeth Loiola da Cruz Sousa
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dra. Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal de Sergipe

In memoriam:

À minha avó Maria de Lourdes, pela autenticidade do ser e compreensão da verdade.

À minha amiga Louysiana das Graças, que me ensinou a não desistir dos nossos sonhos.

À minha amiga Tâmara Rafaelle, que descortinou os meus olhos para as luzes da espiritualidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus,

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães;

Ao meu pai, Prof. MSc. Marcelino Barroso;

À minha mãe, Maria Orquidéa;

Aos meus irmãos, Ana Cândida e Sérgio Luís;

À Dindinha Firmina e à Maria Celma;

Ao Daniel Barroso;

À Anaélia Almeida, meu anjo da guarda;

Ao NPGA, em nome do Prof. Dr. José Célio Andrade e do Prof. Dr. Sandro Cabral;

Aos amigos da EAUFBA, na pessoa da Secretária Acadêmica do NPGA, Dacy Andrade;

Ao Dr. Esdras Cabus;

À Liana Bruno e ao Marcelo Amaral;

À Luciana Alves e à Graça Alves;

À Guineverre Alvarez e à Mahara Sampaio;

À família “soterobrasileira”: Pamela Brandão, Doraliza Monteiro, Ives Tavares, Paulo Reis, Bruno Chaves, Raniere Moreira, Reginalda Portela, Tatiane Almeida, Antônio Sobrinho;

Aos meus amigos Ana Luci, Cecília Mutari, Lis Bernardino, Flávio Fontanelli, Douglas Nascimento, Matheus Souza, Augusto Cardoso, Murilo Barreto.

CARVALHO, Ana Carolina Nunes. As Relações entre Esferas de Governo na Implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo no Município de Teresina-PI. 102. il. 2014. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo descrever e analisar as relações entre as diferentes esferas de governo da Federação brasileira no processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no Município de Teresina-PI. Trata-se de uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa e adota como estratégia o estudo de caso. Para tanto, realizaram-se entrevistas com informantes-chave, representantes da esfera federal, a Caixa Econômica Federal (CEF); da esfera estadual, a Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH-PI); e da esfera municipal, a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH). Foram também analisados documentos, relatórios expedidos pelas instâncias e a legislação que regulamenta o PMCMV. A abordagem teórica fundamentou-se nos conceitos de federalismo e de relações intergovernamentais, enquanto que, na análise dos dados coletados, utilizou-se a técnica de análise do discurso, buscando compreender os padrões de relações que emergem dos dados, sem preocupação em comparar a modelos e tipologias de relações intergovernamentais observados na literatura. Os resultados da pesquisa atestam que, nas relações entre as esferas federal, estadual e municipal para implementar o PMCMV, no Município de Teresina-PI, ainda que apresentem evidências de desequilíbrio de poder de decisão entre estas esferas, como já apontado na literatura, existe uma certa complementaridade de ações voltadas para a execução do Programa. Os dados revelam que a instância estadual teve uma participação reduzida no processo de implementação do PMCMV, e o Município de Teresina, representado pela SEMTCAS e pela SEMDUH, teve um papel mais relevante, embora a maior cota de poder decisório esteja concentrada na Caixa Econômica Federal, agente financiador e operador do Programa. Os achados ainda revelam que a complementaridade de ações entre as esferas de governo esteve pautada no cumprimento de funções já previamente estabelecidas nas normativas do Programa, embora os constrangimentos observados na relação entre as instâncias de governo tenham decorrido das carências estruturais do próprio Município. Além disso, a configuração da estrutura decisória do PMCMV foi desenhada numa perspectiva menos compartilhada, assumindo um caráter mais vertical e centralizado, com forte indução da esfera federal. Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para ampliar o conhecimento sobre as relações intergovernamentais estabelecidas para a implementação de políticas públicas de habitação através do PMCMV, no contexto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Relações Intergovernamentais; Implementação da Política Nacional de Habitação; Programa Minha Casa, Minha Vida; Federalismo e Descentralização.

CARVALHO, Ana Carolina Nunes. The Relations between Spheres of Government in the Implementation of the Minha Casa, Minha Vida Program: a case study in Teresina-PI. 102p. il. 2014. Dissertation (Master) – School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2014.

ABSTRACT

This research aims to describe and analyze the relations between the different spheres of government of the Brazilian Federation in the implementation process of the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) in Teresina-PI. This is an exploratory qualitative research and it adopts the case study strategy. To this end, interviews were conducted with key informants and representatives from the federal sphere, the Federal Savings Bank (CEF); the state sphere, the Housing Development Agency of the State of Piauí (ADH-PI); and municipal sphere, the City Department of Labour, Citizenship and Social Assistance (SEMTCAS) and the Municipal Urban Development and Housing Secretariat (SEMDUH). Documents, reports issued by instances and the legislation governing the PMCMV were also analyzed. The theoretical approach was based on the concepts of federalism and intergovernmental relations, while for the data analysis, the technique of discourse analysis was used and, from the analytical point of view, the concepts of federalism and intergovernmental relations were used as foundation, seeking to understand the patterns of relationships that emerge from the data, without the concern of comparing models and types of intergovernmental relations observed in the literature. The research results show that in the relationship between federal, state and municipal spheres, to implement PMCMV in Teresina-PI, even with evidence of imbalance of power of decision between these spheres, as pointed out in the literature, there is a certain complementarity of actions for the implementation of the Program in the city. The data reveal that the state instance had a limited involvement in the implementation process of PMCMV, and the city of Teresina, represented by SEMTCAS and SEMDUH, had a more important role, although the largest share of decision-making power is concentrated in the CEF, funder and operator of the Program. The findings also reveal that the complementarity of actions between the spheres of government has been guided in the accomplishment of functions which were already established in the regulations of the Program, although the constraints observed in the relationship between the levels of government were the result of structural deficiencies of the municipality itself. Moreover, the configuration of the decision-making structure of the PMCMV was designed in a less shared perspective, assuming a more vertical and centralized character, with strong induction of the federal sphere. It is expected that the results of this research contribute to broaden the knowledge about intergovernmental relations established for the implementation of housing policies through PMCMV, in the Brazilian federal context.

Keywords: Intergovernmental Relations; Implementation of the National Housing Policy; Minha Casa, Minha Vida Program; Federalism and Decentralization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADH-PI –	Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH –	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico –	Cadastro Único para Programas Sociais
CBIC –	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CEF –	Caixa Econômica Federal
CEF/PI –	Caixa Econômica Federal no Estado do Piauí
CF/88 –	Constituição Federal de 1988
CMN –	Conselho Monetário Nacional
COHAB –	Companhia de Habitação do Piauí
CRAS –	Centro de Referência da Assistência Social
DF –	Distrito Federal
EOs –	Entidades Organizadoras
FAR –	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT –	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS –	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FGHab –	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FJP –	Fundação João Pinheiro
FNHIS –	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNM –	Fundo Nacional de Moradia
HIS –	Habitação de Interesse Social
MCidades –	Ministério das Cidades
OGU –	Orçamento Geral da União
ONG –	Organização Não-governamental
PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR –	Programa de Arrendamento Residencial
PASEP –	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS –	Programa de Integração Social

PLHIS –	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV –	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMT –	Prefeitura Municipal de Teresina
PNDU –	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH –	Política Nacional de Habitação
PNHR –	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU –	Programa Nacional de Habitação Urbana
PRODATER –	Empresa Teresinense de Processamento de Dados
PSDB –	Partido da Social Democracia Brasileira
PT –	Partido dos Trabalhadores
RAIS –	Relação Anual de Informações Sociais
RIGs –	Relações intergovernamentais
SBPE –	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDU –	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SEMDUH –	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMTCAS –	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social
SFH –	Sistema Financeiro da Habitação
SFI –	Sistema de Financiamento Imobiliário
SHIS –	Subsistema de Habitação de Interesse Social
SHM –	Subsistema de Habitação de Mercado
SNH –	Sistema Nacional da Habitação
SNHIS –	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS –	Sistema Único de Assistência Social
UPA –	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	16
1.1.1 Desenho metodológico da pesquisa de campo e instrumentos de coleta de dados...	16
1.1.2 Unidade de análise e modelo de análise	18
2 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	21
2.1 O FEDERALISMO E SUAS BASES CONCEITUAIS	21
2.2 O SOERGUMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	25
2.3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO	30
3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	35
3.1 ANTECEDENTES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS	35
3.2 FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	38
3.3 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	41
3.4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	42
4 AS RELAÇÕES ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE TERESINA: RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO	49
4.1 A PERSPECTIVA DA ESFERA FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV ...	50
4.2 O ÓRGÃO ESTADUAL E SEU PAPEL NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV	56
4.3 A PERSPECTIVA MUNICIPAL NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV	57
4.4 OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NO MUNICÍPIO DE TERESINA	62
5 CONCLUSÕES.....	74
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICE A – Mapa conceitual do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	83
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista realizada na CEF/PI.....	84
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista realizada na ADH-PI	85
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista realizada na SEMTCAS	86
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista realizada na SEMDUH	88

ANEXO A – Condições de empreendimento do Pró-Moradia em Teresina-PI	89
ANEXO B – Etapas de operacionalização, relação de empreendimentos e quantidade de unidades habitacionais da etapa 1 do PMCMV em Teresina-PI	90
ANEXO C – Planilha de empreendimentos do PMCMV no Piauí	92
ANEXO D – Caracterização de competências da SEMTCAS e das SDUs	93
ANEXO E – Termo de adesão de município ao PMCMV	97
ANEXO F – Déficit habitacional total, segundo unidades da Federação – Brasil – 2008101	
ANEXO G – Déficit habitacional total, segundo unidades da Federação – Brasil – 2008102	

1 INTRODUÇÃO

A descentralização das políticas públicas no contexto da Federação brasileira tem sido verificada nos desenhos das políticas públicas, sobretudo as de corte social, como estratégia privilegiada a partir da Constituição de 1988 e se aprofundou com o projeto de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, acentuado nos governos do Partido dos Trabalhadores (ABRUCIO; FRANZESE, 2012). Neste contexto, as relações federativas entre as esferas de governo da Federação brasileira, após a consolidação dos movimentos de redemocratização e de descentralização, geram impactos importantes no processo de modernização da gestão pública. Isto porque o equilíbrio dessas relações e o grau de descentralização dos processos decisórios foram compreendidos como possibilidade de garantir maior ou menor estabilidade à Federação brasileira, contribuindo, assim, para melhores resultados das suas políticas sociais (RIBEIRO, 2013; ABRUCIO; FRANZESE, 2012; SOUZA, 2013).

Além disso, a complexidade dessas relações e as alianças perseguidas entre as instâncias de governo subnacionais tornam a Federação brasileira um espaço político com nítida repartição de poderes e atribuições entre a União, os Estados e os Municípios, configuração esta que ajuda a determinar como a descrição de competências e a coordenação dos arranjos estabelecidos entre essas três esferas atuam na implementação das políticas públicas do país (ARRETCHE, 2002a; BORGES, 2013).

Contudo, a literatura sobre a implementação de políticas públicas no Brasil aponta para problemas decorrentes da grande heterogeneidade das realidades das unidades subnacionais da Federação brasileira, potencializando os conflitos de interesse no momento da execução de políticas de escopo nacional, a exemplo das políticas de saúde, educação e habitação e dos programas delas derivados. Apesar do consenso sobre esta heterogeneidade, e considerando o cenário de pobreza que ainda prevalece no âmbito da maioria dos municípios brasileiros, o desenho das políticas públicas, em especial as de cunho social, mesmo assumido um viés descentralizante, ainda sofre uma forte indução da esfera federal (ARRETCHE, 2013).

A descentralização, como estratégia privilegiada para implementar as políticas públicas, passou a ser a marca das políticas públicas no Brasil, tendo o Município como a instância de governo da Federação brasileira responsável pela execução da política, a unidade

estadual como reguladora e fiscalizadora e a instância federal como a maior financiadora e indutora dessas políticas. Este desenho, grosso modo, na visão de alguns autores, foi tomando uma direção paradoxal, ou seja, ainda que a estratégia descentralizadora possa apontar para uma desconcentração de poder decisório, na prática o que tem sido observado é uma concentração de poder **decisório** na instância federal, que define e induz as esferas subnacionais a serem executoras de suas decisões, e, muitas vezes, no caso da maioria dos municípios brasileiros, sem as condições técnicas e operacionais necessárias (FALLETI, 2006; RIBEIRO, 2013).

Nessa trajetória, destacam-se alguns acontecimentos importantes que delinearão as políticas públicas, em particular aquelas voltadas para a habitação e que culminam com a proposta do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no governo do Partido dos Trabalhadores (PT). A Política Nacional de Habitação (PNH), concebida em 1996, aponta para um conjunto de iniciativas formuladas e implementadas no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990, a exemplo das mudanças sofridas a partir da extinção, em 1986, do Banco Nacional de Habitação (BNH) e dos impactos advindos da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nesse contexto, verifica-se que a descentralização fiscal contribuiu decisivamente para a descentralização das políticas públicas de maneira geral, inclusive para políticas de habitação, embora essa “onda” não tenha sido processada uniformemente em todo o território brasileiro.

Instituído pela Lei nº 11.977/2009, o PMCMV estabeleceu como meta primordial a edificação de 1 milhão de moradias, além de um subsídio orçado em R\$ 34 bilhões, destinado ao amparo do segmento de baixa renda (FERREIRA *et al.*, 2012, p. 8). Também se constituiu em uma proposta do Governo Lula, segundo Ferreira *et al.* (2012), para driblar os efeitos da crise econômica que desestabilizava o cenário internacional desde o final de 2008, com o intuito de fomentar a geração de empregos e estimular os investimentos canalizados para a construção civil.

Ainda que, do ponto de vista dos seus objetivos, a PNH propusesse suprir as necessidades da população quanto ao provimento de unidades habitacionais, alguns estudos, a exemplo de Ferreira *et al.* (2012), consideram que não houve, nos governos anteriores, o atendimento das demandas das populações mais carentes, que se encontram na faixa de 0 a 3 salários-mínimos.

Observa-se, a partir de 2002, um alargamento do leque de ações promovidas pela Política Nacional de Habitação (PNH), ratificada com a aprovação da Lei nº 11.124/2005, que

originou o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), assinalando uma nova fase em que foi robustecida a abrangência de atuação dos programas habitacionais instituídos pelo Ministério das Cidades (criado pela Lei nº 10.683/2003).

Foram as ações políticas daí provenientes que marcaram o surgimento do PMCMV, no ano de 2009, abarcando metas que visavam a atingir 1 milhão de moradias construídas, a fim de proporcionar a melhoria do acesso à habitação para as famílias com renda de até 10 salários-mínimos, bem como fomentar a geração de postos de trabalho na área da construção civil.

Com relação aos recursos designados ao PMCMV, existem dois organismos. O primeiro representa o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia os empréstimos habitacionais destinados às famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos. O segundo é o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FDS), que abrange as famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 que obedecem ao pré-requisito de ordenação coletiva mediante a constituição de Entidades Organizadoras (EOs), visto que o propósito deste fundo é a minimização do déficit habitacional e o incentivo à formação de parcerias junto aos movimentos populares, através do “cooperativismo habitacional” e a prerrogativa de assistência recíproca (FERREIRA *et al.*, 2012, p. 9).

O PMCMV – Recursos FAR é um programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Este desenho traz uma peculiaridade ao Programa, do ponto de vista de sua estrutura de gestão, ao colocar um agente financeiro (CEF) com um papel decisório importante e reduzida participação decisória das unidades subnacionais de governo sobre a aquisição dos terrenos, construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais, objetivo finalístico do Programa (BRASIL, 2009).

Este arranjo decisório é um dos aspectos observados por Arantes e Fix (2009, *apud* FERREIRA *et al.*, 2012, p. 10-11), que, ao analisarem o PMCMV, consideram que as Prefeituras perdem poder, pois este “estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação” dos instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto das Cidades, como, por exemplo, a participação do Município no planejamento e na execução de políticas urbanas, embora outros autores, como Santos e Duarte (2010), admitam que a coordenação do PMCMV pelo MCidades e sua gestão

operacional pela CEF têm proporcionado melhorias significativas na gestão das políticas públicas para habitação de interesse social (HIS).

Nesta mesma direção, Gontijo (2012) admite que o PMCMV, mesmo com esta modelagem da estrutura decisória em que se verifica um desbalanço de competências decisórias entre a CEF e os Estados e Municípios, imprime a necessária co-responsabilidade e compartilhamento entre as diferentes unidades de governo no processo de implementação de políticas públicas de corte social e de abrangência nacional.

Contudo, é importante registrar que há controvérsias sobre o compartilhamento entre os entes federativos da Federação brasileira, requerido para a implementação das políticas públicas e identificado no contexto da descentralização pós-Constituinte de 1988 (FALLETI, 2006). Estas controvérsias se pautam nos desafios colocados para as esferas subnacionais, principalmente para os Municípios, que passaram a ser a instância de governo responsável pela execução de muitas das políticas de corte social, a exemplo da saúde, da educação e da habitação, sem, contudo, terem ainda as condições necessárias para assumirem tal função ou, como no caso do PMCMV, verem reduzida sua participação no processo de decisão sobre a implementação da política urbana em seu território (FERREIRA *et al.*, 2012).

O reconhecimento não só destas contradições, com impacto principalmente na esfera municipal, induz a reflexão sobre o caráter federativo das políticas públicas no contexto da Federação brasileira, cujo desenho pressupõe complementaridade das ações e uma forte articulação e integração entre as esferas de governo para a consecução dos seus objetivos finalísticos. Este cenário, como afirma Guimarães (2000), é gerador de conflitos entre as esferas de governo, em função das disputas por mais recursos, inclusive recursos de poder, acirrados muitas vezes pela forte indução exercida pela esfera federal para implementar políticas públicas nacionais em territórios dos Estados e dos municípios brasileiros.

Neste sentido, o estudo sobre as relações intergovernamentais no processo de implementação de um programa de habitação, a exemplo do PMCMV, regido por uma política pública de caráter nacional, com um desenho que prevê o envolvimento e a participação de organismos financiadores e dos três entes federativos, num contexto de desigualdade como o brasileiro e, em particular, dos municípios das regiões Norte e Nordeste, cujos índices de pobreza são mais evidentes no Brasil, torna-se oportuno para revelar a natureza destas relações e possíveis constrangimentos entre os atores institucionais envolvidos com a implementação de programas voltados para a melhoria de habitação no país. Assim, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: como se estabelecem as relações entre as

diferentes esferas de governo no processo de implementação do PMCMV no Município de Teresina-PI?

Nesta perspectiva, este trabalho objetiva descrever e analisar as relações entre os diferentes atores das três esferas de governo co-responsáveis pela implementação do PMCMV no âmbito do Município de Teresina-PI, identificando os mecanismos e estratégias de compartilhamento e participação na execução das ações previstas pelo referido Programa.

Parte-se do pressuposto de que algumas características do PMCMV, tais como (i) indução do nível federal para as outras instâncias e, mais fortemente, para os Municípios o executarem, com uma quase ausência da esfera estadual; (ii) tratar-se de um programa de infraestrutura, cujo objetivo finalístico é a construção de habitação de interesse social voltada para o segmento de baixa renda; e (iii) colocar um organismo financeiro, a CEF, como seu principal agente de decisão; acrescentam, às relações intergovernamentais, elementos que fomentam uma nova dinâmica relacional, diferente daquela mais visível e mais estudada, que se apresenta no processo de implementação de políticas públicas de corte social no contexto da Federação brasileira.

Tais políticas têm objetivos de longo prazo e envolvem a execução de ações mais cotidianas, as quais exigem um compartilhamento e co-responsabilidades de caráter mais permanentes e menos pontuais entre as instâncias governamentais, e que, ao final, chegam a representar a própria natureza das relações federalistas estabelecidas no âmbito da Federação. Nessa perspectiva, esta pesquisa argumenta que as relações intergovernamentais observadas na implementação do PMCMV, em face destas suas características, assumem um caráter casuístico, pontual, o que não favorece a consolidação de vínculos e principalmente do exercício da co-responsabilidade, o que possibilita a manutenção da posição de submissão dos municípios frente às outras esferas subnacionais e sua baixa capacidade decisória, e, como consequência, amplifica o papel indutor da esfera federal através de seus órgãos representantes.

Para explorar este pressuposto e sustentar o argumento, o estudo empírico busca conhecer os atores arrolados, suas funções e competências para implementar o PMCMV no Município de Teresina-PI, não se restringindo à delimitação dos recursos financeiros. Com isto, pretende-se agregar evidências empíricas sobre os aspectos relativos às relações estabelecidas entre os órgãos que representam as instâncias federal, regional e local, e possíveis enfrentamentos e desafios que se colocam no processo de implementação do PMCMV no contexto desigual da Federação brasileira.

1.1 ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Trata-se de uma pesquisa exploratória, cujo objetivo principal reside na descrição e análise das relações entre as instâncias de governo da Federação brasileira na implementação do PMCMV no âmbito do Município de Teresina, no Estado do Piauí.

A metodologia empregada centraliza-se nos postulados da pesquisa qualitativa, que consiste num processo de caráter não-estruturado com a finalidade de favorecer o entendimento a respeito da questão pesquisada.

Do ponto de vista da estratégia ou método de pesquisa, optou-se pelo estudo de **caso único**, levando em consideração as alegações de Yin (2005) sobre as características principais deste tipo de investigação, que, segundo ele, “investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32). Este autor admite que um estudo de caso pode ser conduzido e escrito de muitas maneiras, que vai desde a simples apresentação de casos individuais ao desejo de se chegar a generalizações amplas, baseadas nas evidências de estudo de caso (YIN, 2005, p. 35). A pretensão deste estudo encontra-se na primeira situação, pois se centra na descrição dos elementos que caracterizam as relações entre as diferentes esferas intergovernamentais envolvidas com a implementação do PMCMV, no contexto do Município de Teresina, do Estado do Piauí. A escolha do Município de Teresina deve-se ao fato deste se situar em uma das regiões mais pobres do país, o que traz um cenário em que se amplificam as dificuldades e se acirram disputas entre as esferas de governo. Além disso, trata-se do município de origem e de residência da pesquisadora, o que conta para viabilidade da pesquisa. A delimitação do período de 2009 a 2013 se deu em função de ser o período de início da implantação do Programa e conclusão da sua primeira etapa. A segunda etapa está sendo finalizada no ano de 2014.

1.1.1 Desenho metodológico da pesquisa de campo e instrumentos de coleta de dados

A pesquisa empírica converge o seu foco para o estudo das relações intergovernamentais estabelecidas na implementação do PMCMV, o que implica analisar as RIGs a partir da verificação de aspectos relativos às funções de cada esfera de governo,

definidas pela normativa do Programa, confrontada com a visão dos diferentes atores, representantes destas instâncias, acerca do exercício de suas funções e possíveis constrangimentos no processo de implementação do Programa no Município de Teresina-PI.

O trabalho empírico foi orientado no sentido de responder às seguintes questões secundárias:

- Quais os atores/órgãos das instâncias de governo responsáveis pelas decisões e execução das ações contempladas pelo Programa no âmbito municipal; e
- Quais as percepções dos diferentes atores sobre seus respectivos papéis e funções, em particular, em relação às decisões relativas à implementação do Programa no âmbito municipal.

Para o levantamento dos dados, foram utilizadas as seguintes técnicas:

a) **entrevistas** semi-estruturadas, realizadas com informantes-chaves, selecionados a partir de sua inserção em órgãos envolvidos com a implementação do PMCMV no Município de Teresina-PI. Foram entrevistados os seguintes informantes-chaves:

- Representante da CEF no Estado do Piauí (Gerente Regional de Construção Civil), organismo financiador e que representa os interesses do MCidades (instância federal), coordena e executa as diretrizes formuladas no âmbito federal, instituição efetivadora das diretrizes nacionais acerca das políticas públicas de habitação; e
- Representantes dos órgãos municipais e estadual cujas atividades estão atreladas ao desenvolvimento urbano e meio ambiente: Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH); Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI), órgão estadual que influenciou no início da vigência do PMCMV em Teresina. Foram realizadas um total de 4 entrevistas.

b) análise de **documentos** da política nacional, que geram as normativas na esfera estadual, a fim de promover a operacionalização no âmbito municipal.

- **Foram analisadas Leis/Portarias editadas pelos governos federal, estadual e municipal, bem como Relatórios** elaborados pelos níveis federal e municipal sobre o PMCMV; e
- **Materiais** audiovisuais e escritos (jornais, Internet, etc.).

1.1.2 Unidade de análise e modelo de análise

A unidade de análise desta pesquisa são as relações estabelecidas entre os órgãos federais, estaduais e municipais (RIGs) e que compõem ou compuseram parte da engrenagem que viabiliza a implementação do PMCMV no Município de Teresina.

Levando em conta o caráter exploratório da investigação, busca-se analisar as relações entre as esferas de governo no processo de implementação do PMCMV, orientado por concepções teóricas presentes na literatura sobre as RIGs, no contexto federativo brasileiro, e fomentado pela descentralização de políticas sociais pós-Constituição de 1988.

Vale registrar que, embora se observe de forma recorrente na literatura tipologias de RIGs (FIORI, 1995; ABRUCIO; FRANZESE, 2013) que revelem características atribuídas ao modo como os entes federativos da Federação brasileira se relacionam para implementar políticas e ou programas de natureza pública, esta pesquisa opta por não utilizar este recurso metodológico de classificação ou categorização destas RIGs.

Isto porque o uso das tipologias sobre RIGs, mesmo sendo recorrente, é também bastante questionado, principalmente no caso brasileiro. Assim, por exemplo, a clássica tipificação de relações competitivas e/ou cooperativas, atribuída como representativa respectivamente ao Federalismo Americano e Alemão, não se aplica ao Brasil, segundo Franzese e Abrucio (2013, p. 364), pois a estrutura federativa desenhada pela Constituição de 1988 traz uma forte diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo, o que pode favorecer tanto a competição como a cooperação.

Isto significa dizer que a Constituição de 1988 não define um modelo de federalismo, e, por consequência, modos de relação entre as esferas de governo. Portanto, estas tipologias de RIGs baseadas, por sua vez, no tipo de federalismo, não pareceram também satisfatórias para definir o modo como estas esferas se relacionam para a implantação do PMCMV, pelo fato, inclusive, do referido Programa ter uma característica mais pontual e, portanto, diferenciada em relação aos resultados/produtos previstos, quando comparada com as políticas sociais de natureza mais estruturantes e que requerem RIGs menos casuísticas no contexto federativo.

Assim, para estas políticas, as tipologias de RIGs mais comumente encontradas na literatura, “complementares, cooperativas e/ou solidárias, predatórias e/ou competitivas”, são

mais reveladoras de RIGs mais permanentes, contribuindo inclusive para a análise sobre a natureza das relações federativas na fase de implementação das políticas públicas.

Por esta razão, ancorada na natureza dos estudos exploratórios, esta pesquisa analisa as relações estabelecidas entre os atores envolvidos com o PMCMV como parte da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS), a partir, principalmente, dos respectivos “pontos de vista” expressos pelos representantes dos diferentes níveis de governo em relação às suas competências, funções e atribuições para a implantação do PMCMV, bem como do seu arcabouço normativo e jurídico.

Assim, busca-se analisar as relações intergovenamentais sem preocupação em tipificá-las, identificando as atribuições de cada uma das esferas de governo através de seus órgãos respectivos, de como estas se complementam ou se superpõem, evidenciando, assim, situações potencialmente conflitantes e geradoras de constrangimentos no processo de implementação do referido Programa no âmbito municipal.

Do ponto de vista da análise dos dados coletados, afeita a estudos de caso, conforma-se através da triangulação entre diferentes fontes que, confrontadas, buscam a consistência dos seus resultados. Tanto para a análise das entrevistas como dos documentos, utiliza-se da técnica de análise de discurso, observando o significado e sentidos dos construtos de forma contextualizada e orientada pelos conceitos formadores da pesquisa: federalismo e relações intergovenamentais.

O estudo de caso abordado neste trabalho de dissertação adota um enfoque indutivo no exame do problema investigado e durante o processo de coleta e análise dos dados, conforme sugere Godoy (2006, p. 131). Buscam-se as informações a partir das percepções dos atores envolvidos na implementação do PMCMV em Teresina, procurando compreender os padrões de relações que emergem dos dados, sem preocupação em comparar a modelos e tipologias idealizadas anteriormente (GODOY, 2006).

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução, que traz os elementos de contexto sobre o tema estudado e discute as escolhas teóricas e metodológicas que sustentam as análises do estudo empírico realizado. O capítulo 2 apresenta a discussão sobre a concepção e evolução do federalismo, com o objetivo de compreender o contexto federativo brasileiro e da descentralização de políticas públicas, para culminar com a análise sobre seus impactos na implementação da política nacional de habitação brasileira e na tessitura das relações intergovernamentais. Em seguida, no terceiro capítulo, numa busca de

conhecer melhor o programa objeto desta pesquisa, descrevem-se os marcos da política de habitação no Brasil e as características principais do PMCMV. O quarto capítulo apresenta os resultados do estudo de caso sobre as relações intergovernamentais na implementação do PMCMV no Município de Teresina-PI, e, de cujos resultados se formulam as principais conclusões, apresentadas no quinto e último capítulo desta dissertação.

2 FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

2.1 O FEDERALISMO E SUAS BASES CONCEITUAIS

Através da análise evolutiva do federalismo brasileiro, é possível detectar seus elementos constitutivos sob a ótica da repartição de poderes e das atribuições da União, dos Estados e dos Municípios. Essa configuração ajuda a determinar como a descrição de competências e a coordenação dos arranjos estabelecidos entre os três entes federativos atuam na efetivação das políticas públicas do país.¹

Para a caracterização dos padrões de distribuição da autoridade política dos organismos nacionais, faz-se conveniente a conceituação de Estados federativos e unitários (ARRETCHE, 2002a, p. 27).

Os Estados federados representam um tipo de organização político-territorial pautado num duplo propósito, qual seja o “compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 1). Portanto, a Federação possui um formato peculiar, no qual o governo está segmentado verticalmente e de maneira que seus membros constituintes exercem um grau de autoridade sobre a mesma população e o mesmo espaço (LIJPHART, 1999; *apud* ARRETCHE, 2002a, p. 27-28). Considerando o fato de que esses Estados englobam um governo central e instâncias locais que detêm independência entre si e que sustentam a soberania em seus respectivos territórios (RIKER, 1987; *apud* ARRETCHE, 2002a, p. 27-28), cada um deles pode atuar autonomamente no âmbito político e, assim, ter mobilidade suficiente para operar na formulação e na implementação de suas próprias políticas públicas (PIERSON; LEIBFRIED, 1995, p. 20; *apud* ARRETCHE, 2002a, p. 27-28).

Dentre as características definidoras dos Estados federados, a soberania dos governos locais encerra peculiaridades que marcam preponderantemente esse tipo de formatação, como a possibilidade de escolha dos governantes pelo voto popular direto, a detenção de autonomia fiscal e a constituição do próprio contingente militar em algumas circunstâncias. Ademais, as

¹ Uma das principais obras sobre o federalismo é intitulada “O Federalista” (*The Federalist*), que resultou da compilação de ensaios amplamente divulgados na imprensa nova-iorquina no ano de 1788, com o intuito de cooperar na validação plena da Constituição promulgada nos Estados Unidos da América, berço do federalismo. A concretização desse projeto é atribuída ao trabalho de três autores – Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829) –, cujas identidades foram suprimidas dos artigos publicados para dar lugar ao pseudônimo *Publius* (WEFFORT, 2006, p. 245).

unidades federadas têm a incumbência de compor a “Câmara Alta ou Senado”, representante territorial, no plano federal, cujas prerrogativas legislativas sofrem modificações de um Estado para outro (LIJPHART, 1999; *apud* ARRETCHE, 2002a, p. 27-28) e que, mesmo assim, mantenha coeso o princípio de autonomicidade sob a égide da soberania territorial, com esferas que conservam um relacionamento de cunho preponderantemente contratual e não tão hierarquizado. Assegura-se, dessa forma, a autonomia e a interdependência entre as partes envolvidas, concorrendo para o compartilhamento mais equânime de funções e poderes entre os níveis governamentais (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 2).

Já os Estados unitários apresentam singularidades que os diferenciam dos tradicionais padrões que caracterizam uma nação, pois o governo central é considerado **anterior** e **superior** às jurisdições subnacionais, ao mesmo passo que os vínculos estabelecidos pelo poder constituem-se em conexões piramidais fundamentadas numa austera hierarquia (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 1-2). Em comparação aos Estados federativos, distinguem-se pela diminuta autonomia delegada às instâncias locais, fazendo com que as representações políticas, fiscais e militares sejam assumidas integralmente pelo governo central através do voto popular direto, sendo que tal convergência simboliza a garantia da unidade do Estado nacional e imputa aos organismos locais apenas uma autoridade política consentida pelo poder público central (ARRETCHE, 2002a, p. 28).

Tais definições tornam-se mais claras a partir do estudo acerca dos movimentos históricos que edificaram as bases do federalismo contemporâneo, começando pela instituição das treze colônias nos Estados Unidos, em 1787. O delicado entrelaçamento delas facilitou o processo de soerguimento da **União**, ente governamental criado a partir da cessão de uma porção da independência de cada uma em prol de sua transfiguração em Estados que, embora integrantes de uma mesma nação, continuaram a sustentar boa parte de sua autonomia e ainda fortaleceram as ligações de coadjuvação recíproca – mas também com o governo federal recém-formado –, independentemente de quaisquer convenções hierárquicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 2).

Em seguida, concebeu-se a **Constituição**, contrato federativo que objetiva assegurar o pleno funcionamento do pacto político-territorial instaurado. Ela somam-se outras instituições federativas que podem acautelar o pacto federativo através (a) da articulação de formas de coordenação entre as esferas de governo e (b) da fixação de parâmetros que restrinjam ou limitem seus processos, assim como da delimitação de meios de compensação entre elas. Este último aspecto busca causar impedimento a uma centralização desmedida e a

uma fragmentação oligárquica do poder, por intermédio do estabelecimento de mecanismos em que os pactuários possam manter o controle mútuo, assim como é constatado nas atuações do Senado e da Suprema Corte, esta representada, no Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Contudo, o federalismo não representa, simplesmente, um artifício que age exclusivamente no monitoramento regulatório entre as partes envolvidas, posto que necessita da incorporação de estímulos à colaboração recíproca e da agilização de procedimentos (ações) intergovernamentais que visem à tomada de decisões concomitantes.

Segundo Burdeau (1967, *apud* GUIMARÃES, 2000, p. 87), o federalismo não quer dizer unidade, e sim, União, ou seja, ele supõe diversidade de recursos das coletividades que ele relaciona e implica que, ao lado de exigências comuns, os meios complementares e também as diferenças impeçam a unificação total. Para Burdeau (1967, *apud* GUIMARÃES, 2000, p. 87), o federalismo pode alcançar a harmonia, ou conciliação, através justamente do jogo entre dois princípios básicos: o da participação e o da autonomia, chamando atenção para o fato de que o princípio da participação significa que as coletividades associadas devem participar das decisões tomadas pelas autoridades federais e que, sem esta participação, só haverá lugar para a tutela, a vassalagem ou a colonização. “A unidade prevista pelo caráter federalista é, para este autor, uma unidade orgânica, na medida em que nela se realiza a síntese das vontades particulares, num valor único, o qual preserva todos, porque ele toma emprestado de cada um os fins que lhes são comuns com todos os outros” (BURDEAU, 1967; *apud* GUIMARÃES, 2000, p. 87).

Neste particular, esta pesquisa, em concordância com Guimarães (2000, p. 88), assume a concepção de federalismo encontrada pela autora em Burgess (1993), para quem o “federalismo é essencialmente um conceito de valor”, por entender que a existência humana constitui-se de complexas e distintas identidades e com resultados conflitantes, ou seja, uma tensão entre a unidade e a diversidade. O princípio federal é, acima de tudo, para Burgess (1993), segundo Guimarães (2000, p. 88), “um princípio organizacional, e é em função deste princípio que se justifica a utilidade da distinção conceitual entre federalismo e Federação”.

Chama atenção, por fim, um aspecto relevante observado na discussão sobre federalismo levantado por Souza (1995), que é a dimensão territorial, justificada pelo fato de que este não ocorre no vazio. Segundo a autora (SOUZA, 1995), as dinâmicas política e econômica, os partidos políticos e a cultura política constituem manifestações territoriais de federalismo. Desta forma, argumenta Souza (1995), o que se deve questionar não é a forma

com que foi definida a Federação, mas os valores, os interesses e pactos que prevaleceram quando ocorrem mudanças na Federação. Por outro lado, entender o federalismo enquanto valor significa entendê-lo como atitudes, crenças e, sobretudo, interesses, o que quer dizer, de acordo com Souza (1995), ver o federalismo como a perseguição de interesses particulares. Ou seja, “cada federalismo é conduzido por um *leitmotif*” e este pode se expressar em diferentes caminhos dentro de uma Federação, segundo um conjunto de interesses num determinado tempo histórico” (SOUZA, 1995, p. 40). Na visão de Souza (1995), no Brasil, a força que conduz o federalismo vem da necessidade de acomodar as demandas das elites conflitantes em face da grande desigualdade regional (SOUZA, 1995, p. 41).

Em se tratando de um fenômeno histórico e de uma proposta política constitucional, Fiori (1995) distingue duas tendências básicas na definição do federalismo. Uma delas, considerada mais empírica, centra-se na ideia de federalismo enquanto barganha entre unidades federadas, cujo “produto transitório define a cota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação” (FIORI, 1995, p. 23-24). Aqui, retém-se a ideia central de que o federalismo é uma forma de organização territorial de poder dos Estados nacionais que supõe uma necessária e positiva tensão e conflito entre as partes, as quais são os motivos de negociação cujos produtos serão os arranjos institucionais transitórios. Esta concepção se aproxima da defendida por Burgess (1993, *apud* Guimarães, 2000, p. 88), de federalismo como conceito de valor.

É neste ponto que importa discutir o desenvolvimento da temática sobre as políticas sociais e que impactam as políticas públicas setoriais, inclusive a habitação, e que envolve a concepção do tipo de organização territorial do poder que caracterizou o Brasil, mais especificamente, o **federalismo**. Seus efeitos sobre os processos decisórios governamentais tiveram maior proporção em decorrência dos movimentos de redemocratização e descentralização, influenciando sobremaneira as ações dos gestores públicos.

As discussões acerca do federalismo, inclusive o brasileiro, levam à constatação de que ele é permeado de circunstâncias e panoramas heterogêneos, que representam um espaço fecundo para a proliferação de disputas intergovernamentais. Nesse particular, o processo de **descentralização** observado a partir da Constituição de 1988 tem relevância, e sua concepção se alarga – por meio de sua convergência conceitual com o federalismo – na medida em que abrange o delineamento das disputas entre as instâncias de governo oriundas da “implementação de políticas descentralizadas” nos Estados federativos (GUIMARÃES, 2003, p. 106).

E é na opção pela estratégia de descentralização de políticas públicas adotada pelos governos brasileiros, observada de forma mais contundente pós-Constituição de 1988, que o debate em torno da descentralização e do federalismo brasileiro toma uma dimensão maior com um foco mais preciso no campo do que se denomina RIGs – relações intergovernamentais (SOUZA, 1996; *apud* GUIMARÃES, 2003, p. 106). Dessa forma, as relações intergovernamentais reveladas no federalismo brasileiro têm atingido um nível de complexidade elevado no processo de implementação de políticas públicas descentralizadas, especialmente no âmbito social, revelando conflitos não só entre as esferas de governo, como entre estas e os *stakeholders* ativos na comunidade, levando em conta seus diferentes graus de influência, autoridade e recursos disponíveis. Os estudos neste campo consideram que sob a perspectiva de um território complexo, heterogêneo e desigual, o Brasil ainda se encontra numa situação em que as discrepâncias intra e inter-regionais averiguadas incidem diretamente na determinação das formas como se estabelecem as relações intergovernamentais (SOUZA, 1996; *apud* GUIMARÃES, 2003, p. 106).

Investigar a natureza dessas relações através da identificação dos interesses em jogo significa desnudar os aspectos constituintes da própria Federação brasileira, visto que não foi construída apoiando-se no estabelecimento de alianças estáveis entre os governos subnacionais, mas dos choques gerados a partir das interações entre eles. Por isso, os sistemas políticos federais são alicerçados nas teorias políticas e sociais federalistas, abrangendo não apenas os bons resultados da interdependência entre as unidades de governo, mas também as divergências daí resultantes, pois o federalismo implica justamente na caracterização deste contexto conflituoso em que operam as relações entre as partes (GUIMARÃES, 2003, p. 107).

2.2 O SOERGUMENTO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Mesmo que os processos históricos tenham sido divergentes, as Federações do Brasil e Estados Unidos assumiram disposições institucionais muito parecidas, como se verifica na presença dos seguintes traços: (a) vigência de uma Constituição Federal expressa, (b) composição de um Senado Federal responsável pela representação nacional dos Estados e (c) estabelecimento de um Tribunal Supremo, incumbido da apreciação dos embates ocorridos

entre os entes federativos e da diligência pelo cumprimento dos preceitos elencados na Carta Magna.

Contudo, a partir daí, os efeitos produzidos foram discrepantes. Na visão de Abrucio e Franzese (2012, p. 3), diferentemente da realidade norte-americana, cujos impactos do federalismo suscitaram a formação de um novo governo central, o Brasil robusteceu a situação dos Estados e subjugou a força da União, passando a caracterizar uma situação de descentralização. Por esse motivo, Abrucio (2012) considera que o Poder Executivo estadual, fortalecido pelos organismos federativos, passou a conceber um arranjo político essencialmente oligárquico, elevando o *status* dos governadores à condição de chefes políticos amplamente reconhecidos no cenário nacional.

Esta visão da força dos governadores na Federação brasileira, defendida por Abrucio (2012), não é compartilhada por Arretche (2002a, p. 28-29), que ao analisar o processo de descentralização no Brasil, considera que as raízes desse arcabouço remontam ao regime militar instaurado em 1964, responsável pela instituição de um Estado nacional permeado por vínculos intergovernamentais que se pareciam, sobretudo, com as configurações de um Estado unitário, ao invés de solidificarem as bases do sistema federalista. Para a referida autora, os gestores estaduais e municipais não detinham a autonomia política necessária para coordenar suas respectivas jurisdições – como verificado no contexto de aproximadamente 150 municípios de grande e médio porte –, já que suas indicações ao cargo provinham da cúpula militar, isentando a população da escolha de seus próprios líderes através do voto direto.

Ademais, Arretche (2002a) ainda destaca a pouca autonomia fiscal a eles atribuída, visto que a centralização imposta pela reforma fiscal na década de 1960 acabou privando os Estados e os Municípios do usufruto de muitos tributos nacionais, pois o montante de recursos auferido estava sob o controle do Governo Federal. Por fim, era nítida a dispersão da autoridade dos governadores e prefeitos com relação às suas bases militares, na perspectiva de que as polícias militares estaduais encontravam-se subordinadas ao Exército Nacional (ARRETCHE, 2002a, p. 28-29).

Somente no decorrer da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, se passa a observar uma retomada da estratégia da descentralização. O primeiro movimento foi caracterizado pelo retorno e redefinição das eleições diretas para todos os níveis de governo, enquanto o último teve repercussão a partir da Constituição de 1988, que reformulou veementemente os alicerces de autoridade das instâncias locais. Dessa forma, restabeleceu-se

novamente o sustentáculo do poder político dos governantes estaduais e municipais, graças à restituição do voto popular direto (BORGES, 2006).

Vale destacar que, este movimento recente pela descentralização, observado principalmente a partir da década de 1990, e que implicou em “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo”, refletiu uma das características norteadoras do tipo de estrutura federativa (RIKER, 1987; *apud* ARRETICHE, 2002a, p. 29). O repasse de recursos financeiros e a transferência de atribuições possibilitaram que as esferas subnacionais de governo da Federação brasileira passassem a exercer suas atividades gerenciais com mais autonomia política e fiscal. Com isto, observa-se uma retomada da consolidação do Federalismo como veículo norteador de uma nação, cujo aspecto preponderante reside na autonomia concedida aos governos subnacionais.

Verifica-se, desse modo, não apenas que a redemocratização redundou no soerguimento dos governadores estaduais e de suas respectivas jurisdições, mas também os governos municipais e suas unidades foram alavancados por esse processo. Logo, a Constituição Federal de 1988 reafirmou a elevação do Brasil ao patamar de Estado federativo, caracterizado pela composição de três entes definidos como “pactantes originários”, quais sejam: a União, os Estados e os Municípios. A partir de então, melhorou a situação dos entes municipais, passando estes a gozarem de maior autonomia política, administrativa e financeira. Vale ressaltar, entretanto, que a descentralização de recursos e de competências daí oriundas iniciou-se nos anos 80, anteriormente à vigência da nova Constituição, com a ampliação dos repasses federais efetuados por intermédio dos fundos de participação (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 6).

Há um relevante contraponto que circunda os argumentos dessa contextualização. Abrucio e Franzese (2012, p. 7) sustentam que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha representado o marco principal da “descentralização fiscal”, somente ao longo da década de 1990 é que a “municipalização de políticas públicas” ganhou contornos mais nítidos, de acordo com as peculiaridades de cada região. Já Arretche (2002a, p. 30) diz que, apesar dos organismos políticos federativos já se encontrarem totalmente implantados no início dos anos 90, perdurava a centralização da gestão de políticas públicas, sobretudo no âmbito social, pois o Governo Federal permanecia com o compromisso de gerenciar e financiar os setores importantes, como habitação, saúde, educação e assistência social, atitude esta que remonta aos resquícios da ditadura militar.

Retomando a discussão acerca das responsabilidades atribuídas aos entes governamentais, é válido salientar que, num primeiro plano, a articulação entre a “previsão compartilhada de responsabilidades” e a “descentralização de recursos” ficou evidenciada na participação dos Estados federados na implementação de determinadas políticas cujo financiamento partia da União, que buscavam se isentar da responsabilidade de investimentos, considerando que não havia obrigação constitucional. Já o Governo Federal, por sua vez, impactado com o resultado da “descentralização fiscal”, desencadeia o que Abrucio e Franzese (2012) consideram como “operação desmonte”, fenômeno decorrente da descentralização de responsabilidades para as esferas subnacionais implementarem as políticas públicas numa espécie de delegação de obrigações (ABRUCIO, 2002, p. 194; *apud* ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 7).

A essa altura, a maioria dos encargos foi incorporada pelos Municípios de maneira desordenada, acarretando uma insuficiente colaboração por parte dos demais níveis de governo e a incidência de uma forte competitividade entre as próprias instâncias municipais. O desenvolvimento autônomo de certas atividades não minimizou as submissões política e financeira dos Municípios em comparação às outras esferas (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 7).

Apesar do ápice da descentralização fiscal ter sido atingido a partir da Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 90, assumindo variados ritmos, dependendo da área. Estes mesmos autores lembram que a Constituição Federal, no seu artigo 23, estabelece um modelo baseado fortemente em competências comuns. Observam que em todos os doze incisos do texto constitucional constam que “é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...)” as seguintes áreas de política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 8).

Abrucio e Franzese (2012, p. 7-8) ainda reforçam que, ao assumir certas funções, os Municípios não desenvolveram “uma democratização do poder local” nem contribuíram para a “melhoria da gestão das políticas”. A capacidade transformadora da descentralização foi sobrepujada pela “prefeiturização do poder”, caracterizada por uma deficiente fiscalização dos comportamentos do poder público pela coletividade, principalmente nas localidades mais

carentes e naquelas de pequena extensão territorial, afora o irrisório desempenho alcançado pela burocracia municipal. Observam-se ainda, nesta discussão, outros arranjos para a efetivação da descentralização de políticas públicas sociais, a exemplo do que alguns autores denominam de “descentralização tutelada”, em que os entes federados são induzidos a cumprirem o que é definido pela esfera federal, que acompanha e monitora, sobretudo e principalmente a aplicação dos recursos financeiros (TREVISAN, 2007). Contudo, os autores destacam alguns aspectos positivos na recente configuração atinente aos municípios, como as alterações advindas da implementação de modelos inovadores de políticas públicas, como o Orçamento Participativo e o Programa Bolsa Escola, entre outros.

Já Arretche (2012) considera que, do ponto de vista da distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo em Estados Federais, esta pode se organizar de forma mais centralizada ou descentralizada. Nesta perspectiva, a autora remete a algumas considerações de autores importantes, como Lijphart (1999), que demonstrou que a maior parte dos Estados federativos também é descentralizada; e Riker (1975), ao considerar como característica central do federalismo a autonomia política dos governos locais, observou que o grau de centralização na distribuição de competências administrativas variou muito ao longo da história dos países federativos, sem que isso tenha alterado substancialmente esta característica (ARRETCHÉ, 2012). Numa perspectiva histórica comparativa, Guimarães (2000) chama atenção, tomando de empréstimo os estudos de Costa (2007), de que alguns Estados Federais podem ser mais centralizados que os Unitários, como o caso do México, cujo Partido Revolucionário Institucional (PRI) manipulava o processo eleitoral durante 70 anos de dominação.

Mesmo detectando divergentes condições nesses setores, sobretudo no âmbito da política habitacional, suas distinções contextuais e alianças constituídas apontam para semelhanças na coordenação dessas políticas, cujos repasses de recursos financeiros foram vinculados a um controle mais rígido dos serviços prestados pelos governos subnacionais, por meio da determinação de metas ou pela assunção de modelos internacionais de políticas públicas.

Assim, esclarece-se que o delineamento do arcabouço federativo determinou a coexistência de níveis governamentais diferentes, autônomos e interdependentes, atuando preponderantemente na implementação de políticas públicas, respeitando suas características e, por conseguinte, contribuindo para a prestação de serviços que possibilitam o bem-estar social da população (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 13).

Desse modo, o que está em jogo, em Estados Federais, quando da implementação de políticas descentralizadoras, é o padrão de negociação estabelecido nos processos decisórios em todas as instâncias de governo, ou, mais precisamente, os expedientes utilizados nas negociações dos conflitos inerentes à dinâmica própria dos sistemas federais e da descentralização, manifestados nas relações intergovernamentais no contexto federativo, objeto da discussão a seguir.

2.3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO FEDERATIVO

A “análise de políticas públicas” (*policy making*) carece da compreensão acerca da dinâmica institucional que circunscreve a “intervenção pública”, cuja flexibilidade constitui sua característica principal e o alicerce para a realização das recentes Reformas dos Estados nacionais, sendo fonte mais arraigada na conjuntura federalista do que no desenho do Estado unitário (VIANA *et al.*, 2002, p. 495).

Essa “flexibilidade institucional” significa o estabelecimento de laços de colaboração intergovernamental, visando ao atingimento mútuo de objetivos e metas que consolidem mudanças nos âmbitos econômico, político, social e cultural, por meio da ação conjunta na instituição de programas e obtenção de financiamentos. Tal arranjo flexível é criado através de medidas legislativas e reguladoras que agem diretamente em todas as esferas do arcabouço constitucional que incorporam a percepção intergovernamental das políticas públicas.

De acordo com Dente (1997; *apud* VIANA *et al.*, 2002):

[...] a implantação de políticas públicas em um cenário federalista – caracterizado pela flexibilidade institucional – é acompanhada pela emergência de estruturas dedicadas à construção da relação centro/periferia, pela pluralidade de centros de decisão autônomos e interdependentes, pelo reforço de burocracias eficientes e profissionais nos diferentes níveis de governo e, finalmente, pela figura dos *managers* intergovernamentais (p. 496).

A partir daí, são organizadas intrincadas estruturas e conexões no âmbito das chamadas RIGs, cujas abordagens adentram o campo de ação das instâncias de governo em países que adotam o federalismo, como no caso brasileiro, definindo como elas se articulam e se mobilizam no intuito de solucionar pendências comuns (SOUZA, 2002, p. 433).

Trata-se, portanto, da análise das relações verificadas entre os diferentes níveis de governo, sendo que as articulações daí advindas se referem à produção e distribuição de

determinados serviços à sociedade, à definição de disposições reguladoras e tipos de financiamento específicos e, inclusive, seu caráter político.

Os estudos acerca da descentralização, das relações intergovernamentais e do federalismo evocam os conflitos constatados entre as esferas de governo, levando em conta, na mesma proporção, os Estados unitários e federativos. Tais conflitos podem representar boas oportunidades às unidades subnacionais, posto que diversas nações com diferentes características políticas, econômicas, sociais e culturais vêm adotando, cada vez mais, medidas que visam à ampliação da descentralização de seus respectivos governos e instituições, bem como alargam os horizontes de participação da comunidade local nos processos decisórios (SOUZA, 2002, p. 432).

Para dirimir a exacerbação desses confrontos insurgidos, o federalismo brasileiro coloca-se como “uma instituição moderadora das profundas disparidades regionais”, sendo que sua atual configuração apresenta elementos que estrangulam as ações do centro e redirecionam as funções dos governos subnacionais que dizem respeito à provisão de serviços sociais. Vale ressaltar que, devido às inúmeras disparidades intra e inter-regionais, há uma grande diversidade de respostas daí oriundas (VIANA *et al.*, 2002, p. 496).

As análises concernentes ao tema das relações intergovernamentais abrangem a perspectiva da alocação de recursos e a demonstração das interações político-administrativas existentes, apresentando um caráter convergente em virtude da identificação de três períodos relevantes que, por sua vez, foram caracterizados pela intensa volubilidade tensional e distensional dos mecanismos de controle políticos e fiscais (KUGELMAS & SOLA, 2000; *apud* VIANA *et al.*, 2002, p. 496).

O primeiro momento foi distinguido por exacerbada centralidade, tendo em vista a vigência do regime autoritário. O segundo momento caracterizou-se pela orientação no sentido da descentralização e constituição de uma nova conjuntura federalista a partir dos anos 80; o último período foi caracterizado por uma indefinição quanto ao modelo federativo instaurado, já que era pujante a recentralização e a inexistência de laços cooperativos entre as unidades, fato que contribuiu para a caracterização de um “federalismo predatório” que perdurou durante a década de 1990 (VIANA *et al.*, 2002, p. 496).

Apesar da constatação de três momentos distintos, juntamente com a definição de suas diferentes características, não se exclui a detecção de elementos que atestam um movimento no sentido da continuidade entre eles, pois na oscilação ocorrida entre os movimentos de

centralização e descentralização do federalismo brasileiro, constata-se uma espécie de *continuum* institucional.

Refletindo sobre o papel assumido por essa dinâmica institucional, destaca-se que a descentralização exerce um preponderante papel no desenvolvimento dos governos, sendo encarada como estratégia para a minimização das funções desempenhadas pelo Estado. Ela incita o surgimento de novas tensões entre os diversos grupamentos sociais locais e entre as diferentes instâncias governamentais, sendo assim, as análises verificadas a partir das experiências empíricas constatadas através do ritmo de desenvolvimento político e tributário na arena local ajudam a resolver as lacunas sobre os efeitos trazidos pela descentralização e os principais impactos causados nas relações intergovernamentais (SOUZA, 2002, p. 434-435).

Na discussão sobre o desenvolvimento histórico das RIGs para fixação dos papéis desempenhados por cada nível de governo, Abrucio (1998; *apud* VIANA *et al.* 2002, p. 496) destaca que as relações intergovernamentais vigentes no transcorrer do regime militar integravam um “modelo unionista-unitário”, baseado essencialmente em três pontos: o **administrativo**, identificado pela uniformização administrativa verificada no posicionamento das três instâncias governamentais; o **político**, definido pela sobreposição da União com relação aos outros entes federados graças ao controle do sufrágio para a escolha dos governadores; e o **financeiro**, caracterizado pela centralização de receitas por parte do poder executivo federal.

A passagem para um novo formato de relacionamento intergovernamental começa na segunda metade dos anos 70, consolidando-se com a restauração da democracia a partir das eleições diretas para os governos estaduais, em 1982. Esses acontecimentos corroboraram para a instalação do novo modelo denominado por Viana *et al.* (2002) de “federalismo estadualista”, que foi marcado pelo fortalecimento (recrudescimento) do poder dos governadores durante a década de 1980, período assinalado pelas crises do Estado desenvolvimentista e do regime militar, pela crescente ampliação financeira das unidades subnacionais, pelo papel desempenhado pelos governadores durante a transição democrática, pela relevância do processo eleitoral estadual para o sistema político e pela crise do sistema presidencialista brasileiro nos anos de 1980 e início da década de 1990.

As consequências produzidas pela crise trouxeram prejuízos quanto ao desmoronamento no Poder Executivo federal e da Presidência da República diante do Congresso Nacional, além do enfraquecimento da União perante os Estados. É nessa fase que a concepção de democracia passa a ter estreita ligação com o enunciado de descentralização,

pois durante o período de elaboração do novo texto constitucional, muitos grupos fizeram pressão no sentido de promover a descentralização financeira, sobretudo os prefeitos e os governadores (VIANA *et al.*, 2002, p. 496).

Nesse ínterim é que as unidades subnacionais, ao longo da década de 1980, alargaram os limites de sua participação nas receitas nacionais, notadamente a partir da Emenda Passos Porto, em 1983, que foi ratificada posteriormente pela Constituição Federal de 1988.

Viana *et al.* (2002, p. 497) colocam que Couto e Silva (1998) realizaram um estudo que versa sobre as alterações ocorridas nas relações intergovernamentais, levando em conta as perspectivas financeira e fiscal. A pesquisa revela que a propensão à descentralização, constante na Carta Magna de 1988 e que levanta diversas prerrogativas como a autonomia concedida aos governos estaduais no âmbito fiscal, a delimitação das receitas tributárias destinadas a cada ente, o crescimento da participação das unidades subnacionais na carga tributária e na constituição da seguridade social, foi intensamente alterada nos anos 90 por conta da apropriação, por parte do Orçamento Geral da União (OGU), dos recursos previstos para o financiamento da Seguridade e dos desequilíbrios financeiros dos governos subnacionais. Tudo isso ainda leva em conta que as relações intergovernamentais se firmam ao redor das transferências tributárias; das transferências não-tributárias; e dos empréstimos e financiamentos.

Infere-se ainda, a partir do estudo supracitado, que a inaptidão decorrente da descentralização se deve à enfraquecida base de sustentação fiscal estadual. Portanto, os possíveis fracassos decorrentes da descentralização estão diretamente associados ao ajuste fiscal (VIANA *et al.*, 2002, p. 497).

Neste particular, é importante ainda observar a discussão promovida por Guimarães (2000) ao tomar de empréstimo questões levantadas por Silva e Costa (1995) e Silva (1997), que ressaltam as manifestações dos conflitos decorrentes das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. Segundo Guimarães (2000), os autores consideram que estes conflitos se manifestam tanto na sua verticalização como na horizontalização e generalização. Contudo, para Silva e Costa (1995, *apud* GUIMARÃES, 2000, p. 100), a disputa verticalizada entre os diferentes níveis de governo é considerada a mais tradicional e tem como característica básica a natureza defensiva do nível federal, sendo aquela em que mais se manifesta o caráter predatório da ação dos Estados e Municípios em relação à disputa por recursos com a União. Ou seja, para os Municípios é importante a captação cada vez mais de recursos das outras esferas, em particular da esfera federal, justificada pelas suas crônicas situações de

insuficiências financeiras, e os Estados federados por considerarem que a maior responsabilidade com o financiamento das políticas públicas é do nível federal.

Já a dimensão horizontal do conflito federativo, ainda segundo Silva e Costa (1995, *apud* GUIMARÃES, 2000, p. 100), é aquela em que os conflitos se manifestam:

[...] através da disputa entre unidades da Federação, da “guerra fiscal” decorrente da concessão de incentivos e benefícios, visando atrair investimentos, e da grande dificuldade de se estabelecerem mecanismos mais permanentes de cooperação entre estados e municípios.

Esses aspectos, juntamente com os impasses gerados no decorrer do processo decisório acerca da descentralização, simbolizam o modo de implementação da descentralização e afirmam o importante papel das forças políticas na implementação de políticas públicas, bem como das RIGs.

Nesta perspectiva, é possível afirmar, a partir da revisão da literatura empreendida, que o contexto da descentralização de políticas públicas e do federalismo brasileiro mostra-se profícuo para a visibilidade dos conflitos e dos padrões de relações intergovernamentais que se estabelecem na Federação brasileira, em particular, quando da implementação de políticas públicas de corte social, a exemplo da política de habitação, objeto do capítulo seguinte.

3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

3.1 ANTECEDENTES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

No Brasil, a política habitacional se consolidou no decorrer do século XX, baseada na criação de programas institucionais e instrumentos reguladores gerados com o intuito de solucionar os conflitos oriundos do grave problema de moradia que se exacerbou ao longo dos processos de industrialização e urbanização nacionais. Assim, o Governo Federal passou a tomar medidas proativas a partir dos anos 90, período em que o contexto político-econômico brasileiro acabou contribuindo para a instauração do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009 e regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (SORAGGI, 2012, p. 51-52). Embora admita que outras ações governamentais de governos anteriores tenham contribuído para consolidar as bases necessárias para a proposta do PMCMV, este trabalho privilegia aquelas apresentadas a partir do ano 2000, mais precisamente a partir do Governo Lula, quando são mais visíveis os arranjos administrativos, financeiros e políticos que vão dar suporte ao PMCMV.

No período de 1999 a 2000, como parte de sua agenda eleitoral para disputar as eleições presidenciais, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), através do Instituto Cidadania, Organização Não-governamental (ONG) do qual participava, apresentou o Projeto Moradia, construído a partir de informações e colaborações oriundas de diversos segmentos da sociedade (grupos sociais) atrelados ao tema da habitação, dentre os quais se destacam os movimentos populares, as entidades empresariais e profissionais, os centros universitários e as centrais sindicais. O Projeto Moradia propunha solucionar, no prazo de quinze anos, os problemas relacionados às condições de moradia e de infraestrutura deficientes – favorecendo a proliferação de favelas e cortiços – em que ainda vivem milhões de brasileiros. Segundo Bonduki (2008), este projeto constituiu-se no carro-chefe das propostas eleitorais do Governo Lula para o setor habitacional e de desenvolvimento urbano, considerado pelos seus partidários como uma importante referência das mudanças a serem promovidas nas políticas públicas habitacionais do país. Ao tomar posse em 2002, o então Presidente Lula encontrou obstáculos para a implementação desse Projeto Moradia, principalmente pelo fato de ter sido obrigado a dar continuidade à política econômica adotada pelo Governo Fernando Henrique

Cardoso (FHC), bem como pelas próprias diretrizes político-econômicas do seu governo no período da gestão do Ministro da Fazenda Antônio Palocci. A viabilidade do Projeto Moradia só veio acontecer em 2006, quando entra no Ministério da Fazenda o economista Guido Mantega. A partir desse período, este Projeto passa a se constituir, na visão de Bonduki (2008), em uma das principais iniciativas de política pública delineada no Governo Lula.

A crise econômica que se instalou no Brasil no final da década de 1990 provocou uma derrocada da oferta na área de habitação, sucedida por uma política recessiva no início dos anos 2000. No entanto, as mudanças provocadas pela estabilidade econômica advinda do surgimento do Plano Real surtiram efeitos positivos e consolidaram uma fase caracterizada pelo eminente desenvolvimento econômico e pelo alcance de um alto poder de consumo por parte da população, refletindo, a partir de 2004, numa demanda maior pelos produtos habitacionais colocados à disposição no mercado (KLINTOWITZ, 2011, p. 108).

Para estabelecer uma conjuntura favorável ao progresso do país, o Governo Lula empenhou-se na viabilização de alternativas institucionais para a abertura de novas oportunidades na política urbana e habitacional. Dentre as primeiras iniciativas tomadas pelo então Presidente da República, destacou-se o surgimento do Ministério das Cidades, que, alinhado com as diretrizes preconizadas pelo Projeto Moradia, abrangia as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, conglomerando um corpo técnico formado por profissionais experientes e empenhados na composição de novas proposições condizentes com a Reforma Urbana tencionada.

Não obstante a formação de uma estrutura fragilizada e um arcabouço organizacional restrito do recém-criado Ministério, sua fundação representa um grande passo administrativo-governamental, posto que constitui o principal organismo responsável pelo tratamento das questões pertinentes à habitação, levando em conta a dissipação do BNH, além de sua concepção pressupor um tratamento integrado dos aspectos que dizem respeito ao aparato urbanístico, simbolizando uma considerável evolução no campo da gestão pública, tendo em vista a constante fragmentação a que estava submetida (BONDUKI, 2008, p. 96).

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) ocorreu no ano de 2003, mediante uma reivindicação, que já existia há bastante tempo, em prol da articulação pela reforma urbana, vislumbrando a recuperação da agenda (da formulação) da política urbana nacional, de forma que promovesse a integração das áreas de habitação, saneamento ambiental e transportes na mesma instituição. A primeira equipe que compôs a câmara diretiva desse Ministério optou por seguir os procedimentos de uma política federativa e participativa, cujas

bases incluíam a mobilização das três esferas governamentais, juntamente com os vários segmentos da sociedade civil, todos visando àquele propósito específico.

Assim, o MCidades nasceu com o objetivo de constituir um órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) que, até então, não havia sido organizada. Sua elaboração intencionava, portanto, conjugar, de maneira coesa, todas as políticas atreladas aos mecanismos de urbanização e, ao mesmo tempo, garantir a reintegração da coordenação política e técnica do aparelhamento urbano (KLINTOWITZ, 2011, p. 108).

Em outras palavras, o MCidades surgiu para desempenhar o papel de organização coordenadora, gestora e formuladora da PNDU, reunindo as políticas locais pertinentes ao espaço urbano de uma maneira articulada e coerente, preenchendo, assim, um “vazio institucional” e retomando novamente o gerenciamento político e técnico da problemática urbana. Além disso, o Ministério tornou-se encarregado do estabelecimento da inter-relação que se processaria entre as instâncias federativas, bem como da determinação da exequibilidade de seus devidos papéis, já que se tornou um órgão com a formatação de uma estratégia de cunho nacional, que visava ao equacionamento dos transtornos urbanísticos verificados nas cidades brasileiras, fomentando transformações significativas graças ao alicerce jurídico (legal) que o Estatuto das Cidades lhe conferia (BONDUKI, 2008, p. 96).

A despeito de todo o aparato ordenado para a configuração e funcionamento desse novo Ministério, na avaliação de Klintowitz (2011), os anos iniciais do Governo Lula foram marcados pelo prosseguimento da política habitacional adotada no mandato anterior (Governo FHC), com a mesma grade de programas e ações na área considerada. Apesar de apresentar algumas reconfigurações, “a base principal permaneceu sendo o financiamento habitacional através de crédito ao beneficiário final, em uma política ainda voltada para o mercado privado” (KLINTOWITZ, 2011, p. 108-109). Dessa forma, voltando-se primordialmente à iniciativa privada como meio provedor da cobertura habitacional, a necessidade de crescimento do mercado privado era fundamental para a manutenção do sistema.

Embora a instauração do MCidades tenha simbolizado uma considerável evolução, vale registrar que uma de suas fragilidades consiste na debilidade institucional, pois a Caixa Econômica Federal (CEF), que atua como agente operador e articulador financeiro central dos recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), está submetida diretamente às decisões do Ministério da Fazenda. Em linhas gerais, Bonduki (2008, p. 97) ressalta que o MCidades constitui o órgão responsável pela gestão da política habitacional,

contudo, a CEF é a instituição detentora de uma vasta capilaridade e um exorbitante poder, estando presente (sediada) em todos os municípios brasileiros, o que corrobora a subordinação dessas localidades ao sistema imposto por esse agente, limitando os poderes das instâncias subnacionais às decisões da CEF. Isto porque, de acordo com Bonduki (2008), a CEF subordina e cerceia a aprovação dos pedidos (requisições) de financiamentos e, ainda, fiscaliza tais empreendimentos (projetos) que, por sua vez, são mantidos sob sua inteira responsabilidade.

3.2 FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Os principais entraves ao soerguimento das políticas públicas de habitação encontravam-se no campo financeiro, podendo ser nitidamente percebidos no período compreendido entre 2003 e 2005. Mesmo que as intenções do Presidente Lula sinalizassem para a instituição de uma provisão de numerário (reserva de valores) denominada Fundo Nacional de Moradia (FNM), que constituía um antigo pleito dos movimentos em prol da habitação e o alicerce do Projeto Moradia, os mediadores da arena econômica governamental impuseram um rigoroso cerceamento ao projeto de lei que criava o FNM, culminando na sua morosa tramitação por treze anos no Congresso Nacional.

Após uma criteriosa análise e reestruturação daquele projeto, no sentido de limitar a amplitude do fundo, uma nova proposta teve a aprovação final dos congressistas, surgindo, assim, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O impedimento determinante resultava do arcabouço institucional, já que, em linhas gerais, a economia se contrapõe à formação de fundos porque eles segregam os recursos disponíveis, diminuem o poder de decisão e o livre arbítrio dos gestores orçamentários sobre a aplicação do montante.

Além disso, presume-se que, com o surgimento do FNHIS, parcelas significativas do orçamento serão alocadas para fins de subsídio, apesar de não apresentar garantias de que isso iria, de fato, ocorrer. Verifica-se que, na lei sancionada, foi descartada a viabilidade do Fundo englobar, conjuntamente, recursos onerosos (provenientes do FGTS) e não-onerosos (oriundos de fontes fiscais), como estipulado anteriormente no escopo do Projeto Moradia. Dessa forma, o FNHIS caracterizou-se como um fundo de investimentos constituído, essencialmente, por recursos orçamentários (BONDUKI, 2008, p. 98).

A Lei nº 11.124/2005 estabeleceu as diretrizes regimentares do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo foco principal é o atendimento das necessidades do segmento populacional de baixa renda, situado na faixa de 0 a 3 salários-mínimos. Segundo Klintowitz (2011, p. 109-110), este sistema foi concebido mediante a edificação de um arcabouço institucional que abrangia (a) o Ministério das Cidades, que representa o componente central, sendo responsável pela coordenação, gestão e controle; (b) o Conselho Gestor do FNHIS; (c) corporações financeiras; (d) órgãos e instâncias descentralizadas (Apêndice A).

Para a melhor delimitação das funções, a CEF – na condição de agente operador do FNHIS – exerce o papel de organismo depositário dos recursos do referido Fundo, além de regular diretamente suas atividades (projetos e empreendimentos tangíveis) e sua efetividade financeira, sempre prestando contas das ações executadas com os meios pecuniários que advêm do FNHIS. Enquanto isso, os Estados e Municípios, na qualidade de instâncias descentralizadas, necessitam efetuar sua adesão ao SNHIS para que gozem das prerrogativas asseguradas pelos programas devotados à área da Habitação de Interesse Social (HIS).

Bonduki (2008, p. 99) ressalta que a fundação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) esteve condicionada à aprovação pelo Conselho das Cidades, sendo-lhe incorporados o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) e o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS). Este último requer, essencialmente, a implementação de um elaborado “processo institucional”, visando promover a articulação entre as esferas estadual e municipal em favor do sistema criado. Paralelamente, o setor privado cuidou em exercer antigas exigências, a fim de garantir ampla segurança jurídica aos mecanismos mercadológicos de financiamento.

Assim, uma considerável quantidade de reivindicações dos agentes privados foi encaminhada ao Congresso Nacional no ano de 2004 e, sendo posteriormente aprovadas, abriram as portas para o aumento de recursos, oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que passariam a ser aplicados em obras habitacionais, visto que constituía uma estratégia *sine qua non* para que o FGTS fosse canalizado para os segmentos populacionais situados na zona de interesse social (BONDUKI, 2008).

As transformações ocorridas nos programas voltados para a área de habitação, cujos financiamentos são provenientes dos recursos do FGTS, se processam de forma bastante morosa, pois há inúmeros obstáculos para o desvencilhamento das práticas e dos modelos adotados na vigência do Governo FHC. Portanto, as mesmas configurações anteriores

perduram nos programas habitacionais, tendo em vista que o MCidades privilegiou, sobretudo, a alteração dos instrumentos já existentes com o intuito de regredir o limite de renda dos beneficiários, ação que vem sendo implementada especialmente a partir de 2005, quando se deu o aumento dos fundos designados a subvenções (BONDUKI, 2008).

A formação do SNHIS assemelhava-se, de alguma maneira, à “retomada da estruturação do modelo de descentralização das políticas sociais”, conforme as diretrizes da Constituição de 1988, sendo estimulada, por sua vez, pela Reforma do Estado de 1995 (KLINTOWITZ, 2011, p. 110). A composição organizacional estabelecida nesse sistema reafirmava a função estratégica que cabia às administrações locais, além de arquitetar a sua articulação institucional e financeira com as demais instâncias governamentais, atentando para o fato de que tudo isso deveria ser processado na circunscrição operacional do SNHIS (KLINTOWITZ, 2011).

Para garantir a incorporação dos Estados e Municípios a esse sistema, tais instâncias deveriam aderir aos critérios de instauração de fundos, conselhos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), instrumentos que asseguravam a sustentabilidade, a racionalidade e, principalmente, a participação democrática na definição e implementação de programas e projetos relacionados ao desenvolvimento do setor habitacional. Acrescenta-se, ainda, que o FNHIS constitui a figura essencial do Sistema – visto que sua origem adveio de “um projeto de lei de iniciativa popular” proposto a partir do movimento de moradia –, atuando para garantir o repasse (transferência) de recursos a fundo perdido aos entes governamentais responsáveis pela execução direta das políticas públicas de habitação, quais sejam, os Estados e os Municípios atrelados ao SNHIS (KLINTOWITZ, 2011).

Klintowitz (2011) salienta que o início do Governo FHC foi marcado pela tentativa de edificar uma matriz descentralizada das políticas urbanas, utilizando-se da instituição de órgãos estaduais, apesar de que esta iniciativa obteve um resultado insatisfatório. Em contraposição a tal posicionamento, o SNHIS se apresenta como uma alternativa que pretende agir de forma definitiva na estruturação do sistema, assegurando aos governos subnacionais a completa autonomia institucional e financeira no que tange à execução de políticas públicas de habitação, mediante as peculiaridades locais e utilizando os recursos orçamentários que são repassados “fundo a fundo”, ou seja, isentando a União dos processos decisórios que dizem respeito à seleção de projetos, retirando o caráter centralizador que lhe é imputado atualmente.

A autora verifica que, até agora, as transferências que ocorrem “fundo a fundo” não se processam de fato, por isso, os recursos do FNHIS e dos demais programas habitacionais ficam à mercê da apresentação e da aprovação de propostas pela CEF e pelo MCidades.

Por fim, vale ressaltar que tanto o Governo FHC quanto o Governo Lula, no princípio de seus respectivos mandatos, levaram a efeito ações que objetivavam o robustecimento de uma política habitacional descentralizada, que preconizavam a concessão de autonomia mais ampla para as instâncias subnacionais (Estados e Municípios) desenvolverem programas e empreendimentos condizentes com a realidade local, outorgando à União as funções de fomento e formulação de linhas (bases) gerais, o que remonta também ao papel que lhe foi estabelecido pela Reforma do Estado de 1995 (KLINTOWITZ, 2011).

Mesmo com todo o esforço empreendido no sentido da descentralização das políticas públicas de habitação, as medidas supracitadas não chegaram a ser postas em prática, segundo afirma Klintowitz (2011). Sendo assim, o SNHIS ainda vigora e suas atividades continuam em franco desenvolvimento, destacando a finalização do processo de adesão e elaboração de Planos Locais e Estaduais de Habitação de Interesse Social, que se consolidaram em dezembro de 2012. Todavia, como afirma Klintowitz (2011, p. 118), a plataforma do SNHIS tem sido cada vez mais precária e debilitada por políticas inovadoras que aplicam uma grande quantidade de recursos sem mensuração realística, já que desconsideram a verdadeira mecânica do Sistema.

3.3 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído em 2007, na vigência do segundo mandato do Governo Lula, mantendo o andamento de suas atividades em sequência pareada às ações do SNHIS e, conseqüentemente, ampliando o leque de recursos designados ao setor habitacional. Segundo os dados fornecidos pelo MCidades, o PAC assegurou para as áreas de habitação e de saneamento um subsídio financeiro de R\$ 55,9 bilhões, englobando as contrapartidas destinadas aos Estados e Municípios que, por sua vez, somavam cerca de R\$ 9,3 bilhões (KLINTOWITZ, 2011, p. 110-111).

Este Programa prioriza decisões embasadas no pacto federativo, assim, todas as instâncias governamentais são envolvidas nos processos de negociação, o que desmantela a autonomia sustentada pelo SNHIS. Em outros termos, as esferas subnacionais passam a seguir

uma política nacional na qual elas devem se moldar ao sistema predefinido, não aventando subterfúgios para a ampliação do usufruto de uma autonomia fiscal e administrativa.

Cardoso *et al.* (2011, *apud* KLINTOWITZ, 2011, p. 111) mencionam que, diante da dimensão de recursos alocados e dos mecanismos de execução empreendidos, o PAC Habitação repercutiu preponderantemente na política habitacional, provocando um “primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS”. Tal fato remete, sobretudo, ao papel que esse Programa passou a exercer no cenário político-econômico brasileiro, posto que subordina ao seu controle a totalidade dos programas governamentais que reverberam no crescimento econômico nacional, destacando a atuação do FNHIS e suas vertentes (ramificações).

Ainda de acordo com os autores supracitados, os gestores da Secretaria Nacional de Habitação julgavam que tal submissão ofereceria um retorno bastante satisfatório, já que os recursos advindos do PAC não sofreriam contingenciamentos (CARDOSO *et al.*, 2011; *apud* KLINTOWITZ, 2011, p. 111). Ao contrário do que acontece com a alocação de fundos do FNHIS, as fontes provenientes do PAC não se subordinam a “mecanismos de controle social ou a critérios institucionais de redistribuição”, visto que a sua destinação depende exclusivamente das designações pronunciadas pela Casa Civil da Presidência da República (KLINTOWITZ, 2011).

3.4 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) surgiu em 2009, através da Lei nº 11.977/2009, e foi alterado pela Lei nº 12.424/2011, com o intuito de alargar as dimensões do mercado habitacional através do amparo às famílias cuja renda compreende de 0 a 10 salários-mínimos, utilizando-se de meios que subsidiam a compra e a produção de novas unidades habitacionais. Com a instituição deste Programa, o Governo Federal passou a contar com a disponibilização de uma maior quantidade de recursos orçamentários voltados para a área da habitação.

De acordo com Ferreira *et al.* (2012, p. 8), os valores designados foram da ordem de R\$ 34 bilhões, reservados exclusivamente para a satisfação das carências do campo habitacional, sendo distribuídos da seguinte forma: R\$ 25,5 bilhões de recursos não-onerosos

provenientes do OGU; R\$ 7,5 bilhões advindos do FGTS; e R\$ 1 bilhão procedentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A principal meta a ser alcançada consistia na construção de 1 milhão de moradias, abrangendo 400.000 unidades destinadas a famílias com renda de 0 a 3 salários-mínimos, 400.000 unidades destinadas a famílias com renda de até 6 salários-mínimos e 200.000 unidades destinadas a famílias com renda de 6 a 10 salários-mínimos. É importante frisar que cada faixa de renda sinalizada admite um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação (SHIMBO, 2010; *apud* KLINTOWITZ, 2011, p. 111).

Em sua composição, destacam-se o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O primeiro é voltado para as famílias que detêm rendimentos mensais de até 10 salários-mínimos, sendo que aquelas cuja renda familiar chega a até 6 salários-mínimos usufruem de subsídios habitacionais para a complementação de sua capacidade financeira. Já o segundo programa objetiva a concessão de subsídios para os agricultores rurais, viabilizando o soerguimento de moradias em áreas rurais através da compra de material de construção, obedecendo aos requisitos de limitação pela faixa de renda e pela renda familiar anual, que é de R\$ 10 mil (FERREIRA *et al.*, 2012, p. 8).

Com relação aos recursos designados ao PMCMV, existem dois organismos. O primeiro representa o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia os empréstimos habitacionais destinados às famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos. O segundo é o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FDS), abrangendo as famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, que obedecem ao pré-requisito de ordenação coletiva mediante a constituição de Entidades Organizadoras (EOs), visto que o propósito deste fundo é a minimização do déficit habitacional e o incentivo à formação de parcerias junto aos movimentos populares, através do “cooperativismo habitacional” e da prerrogativa de assistência recíproca (FERREIRA *et al.*, 2012, p. 9).

Conforme ressaltado na introdução deste trabalho, o PMCMV – Recursos FAR é um programa do Governo Federal, gerido pelo MCidades e operacionalizado pela CEF, a quem compete se articular com os demais *stakeholders* para adquirir os terrenos e construir ou requalificar imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, formados por apartamentos ou casas que, depois de concluídos, são alienados às famílias. Estas ações do Programa, embora estejam sob a responsabilidade da CEF, são implementadas em parceria com órgãos estaduais e municipais, pois são da

competência dos órgãos públicos os alvarás e licenciamentos para construção e outras providências necessárias à viabilidade do PMCMV, o que requer maior envolvimento e articulação no que diz respeito às relações intergovernamentais aí processadas.

A execução das obras do empreendimento é realizada por uma construtora contratada pela CEF, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados, sendo adquiridos pelas famílias beneficiadas através da venda com parcelamento.

Os recursos do PMCMV tiveram sua alocação condicionada às estimativas de déficit habitacional de cada região. Também foram instituídas diferenciações nas taxas de juros de acordo com a localização dos municípios. Assim, existem taxas para as famílias localizadas em áreas urbanas residentes nas capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes e municípios entre 50 e 100 mil habitantes. As famílias com renda familiar de até 3 salários-mínimos são cadastradas e selecionadas pelos Estados e Municípios, conforme as informações disponíveis no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), e os empreendimentos são executados por construtoras. Os projetos são submetidos à CEF e sua realização pode ser feita em parceria com o setor público, cooperativas, movimentos sociais ou de forma independente.

Neste ponto, tomando por base os argumentos de Cunha (2004), apesar das relações intergovernamentais representarem um fator importante para a preservação das características e das funcionalidades inerentes à Federação brasileira, e, portanto, elemento essencial para a implementação das políticas públicas de habitação – mormente o PMCMV –, as transações e o diálogo federativo acontecem, na maioria das vezes, de maneira descoordenada (p. 6). Dessa forma, a carência de uma articulação concorde entre as esferas de governo ocasiona graves problemas de ordem social, refletindo preponderantemente na organização habitacional que uma determinada região metropolitana, por exemplo, concebe (p. 11).

No caso da habitação de interesse popular, o Governo Federal tem assumido preponderantemente o papel de coordenador dessa política, tendo em vista o controle que exerce sobre os recursos orçamentários e os instrumentos normativos e administrativos, corroborando sua atuação nas áreas de gestão e de financiamento, o que restringe os Estados e Municípios no sentido de alcançar uma postura mais proativa na execução das políticas habitacionais (COSTA, 2010, p. 743). Sob essa perspectiva, faz-se premente a valoração de uma “articulação horizontal e vertical”, a fim de proporcionar melhores resultados no que diz

respeito à gestão das políticas públicas de habitação. A implementação de políticas dessa natureza demanda do Governo Federal e das esferas subnacionais uma ação colaborativa, estruturada e concatenada, cujas obrigações compartilhadas contribuem sobremaneira para o desenvolvimento regional e local (CUNHA, 2004, p. 11).

Apesar das disparidades verificadas, o PMCMV logrou criar um marco legal de regularização fundiária de assentamentos urbanos e disponibilização de terrenos para os empreendimentos habitacionais que devem dispor de condições mínimas de infraestrutura urbana, saneamento e sustentabilidade ambiental. Oferece também distintas condições aos mutuários, de acordo com suas respectivas faixas de renda (BRASIL, 2009).

O PMCMV propiciou a mobilização de uma série de alternativas que viabilizavam o desenvolvimento da produção habitacional, imprimindo novas soluções no que tange a reduções tarifárias, aceleração dos trâmites administrativos e facilidades de acesso ao crédito. Além disso, sua concepção foi considerada uma providência anticíclica tomada pelo Governo Federal em defesa do país diante da crise econômica internacional que vigorava. Também representou a consolidação de uma política social de larga escala, visto que o Programa se alicerçava em dois pressupostos cujas diretrizes vinham sendo edificadas no decorrer da década de 1990, mais especificamente no Governo FHC, que consistiam no franco incentivo ao setor privado e no crédito voltado aos beneficiários finais, porém, destacando um novo aspecto quando da instituição de um poderoso “subsídio público direto aos beneficiários finais de baixa renda” (KLINTOWITZ, 2011, p. 112).

Enfim, o PMCMV pretende causar impacto na arena econômica, por meio do fomento à indústria da construção civil. Os subsídios concedidos são apenas alguns dos estímulos proporcionados pelo Programa, que ainda busca maximizar o aporte creditício para a aquisição (compra) e produção de unidades habitacionais, além de minimizar os juros graças à instituição do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), responsável pela garantia de recursos para pagamento das prestações restantes na ocorrência eventual (ou episódica) de inadimplência por desemprego ou quaisquer outras circunstâncias. Assim, mantém-se aquecido o setor imobiliário através do avanço das atividades neste campo e do impulso aos empreendimentos da construção civil que, até então, passavam por um momento promissor, caracterizado por forte crescimento desde 2006, apesar de suportar sérios abalos resultantes da crise econômica internacional.

Arquitetado especialmente para atender às necessidades do campo da habitação e, conseqüentemente, configurado contiguamente ao setor imobiliário, o PMCMV foi concebido

segundo os parâmetros traçados na experiência habitacional chilena, posto que ela era analisada positivamente pelo empresariado brasileiro da construção civil por apresentar o arcabouço mais apropriado para tornar enérgica a produção habitacional, imputando ao segmento empresarial uma importante atribuição (CARDOSO *et al.*, 2011; *apud* KLINTOWITZ, 2011, p. 112).

O modelo habitacional idealizado no Chile teve sua implantação iniciada poucos anos depois do golpe militar naquele país, perdurando até a época presente, modificando-se apenas sob o ponto de vista da gestão, que foi redefinida a partir da redemocratização. Portanto, a gestão criada continuou engajada na introdução de uma nova forma administrativa para o gerenciamento público, mas, ao mesmo tempo, não alterou o modelo habitacional já em andamento, pois os resultados quantitativos eram bastante satisfatórios e a implementação de um “modelo de produção pelo mercado” satisfazia as exigências da nova direção do órgão responsável pela condução dessa política, o *Ministério de Vivienda y Urbanismo*. (RODRÍGUEZ; SUGRANYES, 2006; *apud* KLINTOWITZ, 2011, p. 112).

Os contornos do PMCMV foram delineados juntamente com as construtoras e incorporadoras que já haviam desenvolvido projetos cujos lançamentos ocorreriam no ano de 2009, de modo que a estrutura do Programa passou a abarcar os empreendimentos desses agentes privados e contribuiu para o relançamento de seus projetos segundo as características estipuladas no próprio Programa, mediante, ainda, a disponibilidade dos recursos orçamentários que lhe eram cabíveis.

Logo, infere-se que o modelo habitacional derivado do PMCMV era análogo às concepções até então postas em prática pelas construtoras e incorporadoras, principalmente no que diz respeito aos produtos ofertados para a faixa de renda enquadrada entre 0 e 5 salários-mínimos, ou seja, não parece que o PMCMV se constitua de fato em um programa inovador no campo da habitação de interesse social para o Brasil.

Contudo, a conjuntura político-econômica interna e externa favoreceu preponderantemente o cenário habitacional brasileiro, pois permitiu deslançar, através do PMCMV, uma série de projetos que já se encontravam na etapa de aprovação e foram cerceados pela crise financeira internacional que se irrompeu em 2008 e, por um pequeno lapso temporal, acarretou a decadência do mercado imobiliário nacional.

Por adotar tal posicionamento, Klintowitz (2011, p. 113) argumenta que o PMCMV atende primordialmente aos interesses do setor privado, ao invés de observar as carências da

população que é assistida pelos programas que já integram o rol das políticas públicas de habitação, deixando de lado a satisfação de necessidades sociais básicas.

A implementação do Programa seguia as diretrizes preconizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado para o alcance da desburocratização do processo, a fim de imprimir a devida presteza aos procedimentos concernentes à contratação dos agentes responsáveis pela efetiva realização da principal meta traçada pelo PMCMV, que consistia na construção de 1 milhão de unidades habitacionais num período equivalente a dois anos.

De acordo com os preceitos difundidos na Reforma do Estado, a desburocratização promovida pelo PMCMV adquire uma formatação própria, passando por medidas de maior flexibilização na contratação das empresas envolvidas nas obras, minimização das exigências requeridas e, especialmente, eliminação da etapa de licitação.

Vale ressaltar que os processos licitatórios quase sempre foram eivados por uma grande carga burocrática, visto que a máquina pública era a única responsável pela provisão de moradias na área de habitação de interesse social (HIS). Por isso, a maioria dos empreendimentos era erguida graças aos agentes terceirizados que, por sua vez, eram contratados por meio de licitação, constituída por procedimentos extremamente morosos e fases que envolviam um complexo mecanismo burocrático.

Após as alterações que ocorreram no sentido de transmudar o papel do Estado para a única atribuição de agente fomentador, relegando a função de provisão dos recursos necessários à edificação das obras que, por sua vez, ficariam sob a total responsabilidade da iniciativa privada, a etapa de licitação passa a ser completamente eliminada e, conseqüentemente, o processo de contratação das unidades habitacionais é facilitado. Assim, a estrutura que concebe o setor de habitação adquire uma feição de “contratualização de resultados”, também prevista no Plano Diretor de Reforma do Estado, em que o Governo Federal desempenha a função de comprador ou financiador do produto final, que constituem as unidades habitacionais construídas (KLINTOWITZ, 2011, p. 113).

Vale ressaltar também que a Federação, estabelecida segundo um arcabouço que é próprio da organização concebida pelo Estado, em que coexistem unidades territoriais dotadas de autonomia própria, deve ser preservada nos termos das prescrições delimitadas na CF/88, posto que os mecanismos federativos viabilizam a equidade acerca dos conceitos de autonomia e interdependência entre os entes federados. Para garantir a efetividade dessa estrutura, não basta identificar apenas a autonomia imputada a cada uma das instâncias

governamentais, mas também é necessária a composição, sobretudo, de normativas e vínculos de reciprocidade entre as esferas, de modo que as relações intergovernamentais fluam de maneira cooperativa e coordenada (CUNHA, 2004, p. 5).

Levando em conta a constituição do Estado brasileiro, cada ente federativo é detentor de autonomia própria, ao mesmo tempo em que, preservadas as disposições constitucionais, define uma configuração administrativa peculiar, possui competências tributárias específicas, sistematiza e conduz as políticas públicas que lhe são cabíveis, formulando normativas e implementando as atribuições de sua alçada. Porém, considerando novamente o fato de que todas essas circunstâncias são balizadas na manutenção da autonomia desses entes federativos, ratifica-se que a busca pelo fortalecimento dos vínculos de interdependência entre eles constitui, portanto, uma rede especializada em dirimir as tensões e os conflitos existentes nas instâncias federal, estadual e municipal (CUNHA, 2004, p. 6).

É nesta configuração ou (re)configurações de papéis das esferas de governo no processo de implementação da política de habitação que se estabelecem as disputas que compõem as relações entre os diferentes atores envolvidos neste processo e que revelam o cenário e o padrão de relações intergovernamentais estabelecidos na Federação brasileira no contexto pós-Constituição de 1988.

4 AS RELAÇÕES ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE TERESINA: RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO

O estudo sobre as relações intergovernamentais estabelecidas na implementação do PMCMV no Município de Teresina contemplou o diálogo entre os principais atores que atuam (ou atuaram) na implementação desse Programa, integrantes dos órgãos das esferas municipal, estadual e federal, quais sejam: a) a Secretaria do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH), que atuam na implementação do PMCMV no Município de Teresina; b) a Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI), representante estadual que influenciou no início da vigência do PMCMV; e c) no âmbito federal, a CEF – Superintendência Regional do Piauí, que representa os interesses do MCidades, coordena e executa as diretrizes formuladas para todo o país.

É importante destacar que o estudo de caso realizado nesta pesquisa, sobre as relações entre as esferas de governo para a implementação de um programa social em um cenário específico, busca contribuir para as discussões acerca das políticas públicas relativas à área de habitação no contexto federativo brasileiro. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, ressaltando, como constataram Pozzebon e Freitas (1998, p. 145), que os limites da implementação da política retratada não são completamente claros, porquanto sua abrangência fenomenológica encerra muitos atores envolvidos e resvala em diversos segmentos da sociedade.

De forma sintética, há alguns quesitos que, segundo Pozzebon e Freitas (1998, p. 145), ratificam a opção da estratégia de pesquisa “estudo de caso”. O primeiro deles exprime que o fenômeno de interesse não pode ser examinado de forma apartada do seu próprio espaço, já que o contexto em que o Programa está inserido constitui uma valiosa fonte para a captura das informações requeridas e para a formulação de novas bases teóricas. O segundo aspecto considera o enfoque de fatos atuais, enquanto o terceiro reforça que o controle e a manipulação dos sujeitos ou acontecimentos não são necessários no decurso da pesquisa, fato que descaracterizaria expressamente o estudo de caso. O último ponto diz respeito à falta de embasamento teórico suficiente para fundamentar devidamente a investigação. Assim, pelo menos no que diz respeito aos três primeiros pontos elencados, que justificam a opção pela

estratégia de pesquisa estudo de caso, a discussão aqui proposta sobre as RIGs que se estabelecem na implementação do PMCMV, em um contexto municipal da Federação brasileira, reforça a pertinência da escolha desta estratégia de pesquisa.

Registra-se ainda que, conforme explicitado no item da metodologia deste trabalho, optou-se por não utilizar o recurso metodológico de classificação ou categorização das RIGs e, ancorada na natureza dos estudos exploratórios, esta pesquisa busca descrever e analisar os respectivos “pontos de vista” dos representantes dos diferentes níveis de governo acerca de suas atribuições, conforme prevê a normativa do PMCMV, e como estas vêm sendo exercidas em sua implantação, se há complementaridade ou superposição de funções, evidenciando situações de constrangimento e potencialmente conflitantes no processo de implementação do PMCMV no contexto federativo brasileiro. Não há, portanto, intenção de tipificar ou classificar a natureza destas RIGs, pelas razões já apontadas.

No estudo de caso considerado nesta dissertação, a unidade de análise são as relações entre os órgãos federal, estadual e municipais que compuseram e os que ainda fazem parte da engrenagem político-administrativa que viabiliza a implementação do Programa no Município de Teresina, no período de 2009 a 2013.

Nesse sentido, os resultados do estudo empírico, apresentado a seguir, discutem as diferentes perspectivas dos entes federativos, vistas a partir dos informantes-chave e informes institucionais acerca de suas respectivas “posições” na implementação do PMCMV no âmbito do Município estudado.

4.1 A PERSPECTIVA DA ESFERA FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

Na definição normativa sobre as competências dos diferentes entes federativos e seus respectivos órgãos para implementar o PMCMV, a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão de natureza financeira e bancária, é o representante imediato dos interesses da União na implementação do Programa em todos os municípios da Federação brasileira². Esta situação,

² Parte dos aspectos relativos à participação da Caixa Econômica Federal no Estado do Piauí (CEF/PI) na implantação do PMCMV foi resultante da entrevista realizada com o Gerente Regional da Construção Civil, que fez uma retrospectiva do Programa no âmbito nacional.

por si só, já é reveladora do papel financiador que a esfera federal detém através da CEF, além do papel prioritário de formulação, no que diz respeito a este programa habitacional.

O representante da CEF, numa análise sobre o contexto em que foi criado o programa de habitação popular no Brasil, descreve em sua entrevista que:

[...] em 2009, a crise que se instaurou nos Estados Unidos e se difundiu pela Europa produziu efeitos alarmantes no Brasil, fazendo com que o país reduzisse suas escalas de exportação e acarretando sérios problemas econômicos, sobretudo, o aumento do desemprego. A partir daí, as preocupações se voltaram novamente para a busca de soluções no sentido de viabilizar ações a fim de que o governo mantivesse estável, no mínimo, a geração de empregos, e que não fosse afetada com tanta veemência pelas circunstâncias que assolavam o cenário norte-americano e europeu (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

De fato, no discurso do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na plenária de abertura do Fórum Econômico Mundial de 2009, ocorrido no Rio de Janeiro em 15 de abril de 2009 (LESSA, 2009), e posterior Mensagem enviada ao Congresso Nacional (BRASIL. Presidente, 2010), registra-se que o governo brasileiro lamentava o fato de não ter estruturado ainda uma maneira de sanar o problema da habitação. Na perspectiva do representante da CEF/PI, para contornar tal problema, a CEF desenvolveu estudos sobre a forma como outros países conseguiam promover a política habitacional para a população de baixa renda, tais quais os exemplos verificados no Chile e no México (VIRGILIO, 2010; MOREIRA, 2013). Segundo seu relato:

[...] no México, constata-se que, num período superior a 10 anos, a produção anual gira em torno de 200.000 unidades habitacionais, graças aos subsídios de recursos angariados com a desoneração de produtos do segmento, como tijolos, telhas e materiais de construção, concedida para os fins específicos da habitação de interesse social, a par da redução de alguns impostos e complementos orçamentários provenientes das províncias (ente governamental equivalente à esfera estadual) e da própria União (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Esse debate não é novo e, em parte, por esta razão, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva suscitou a discussão a respeito de um programa de habitação que fizesse jus ao compromisso firmado em sua campanha, inclusive para os fins da reeleição ocorrida. E foi neste contexto, que o então presidente conclamou o apoio da CEF, representada, à época, por Maria Fernanda Ramos Coelho, com o intuito de cumprir esse encargo antes do final dos oito anos de seu governo.

Portanto, naquele momento, a CEF passaria a constituir o agente financeiro e operador do PMCMV, bem como gestor desse Programa.

Ainda nesta perspectiva de reconstituição da trajetória de conformação do programa aqui estudado, o representante da CEF/PI relembra que um dos primeiros atos do Presidente da República foi a convocação de uma reunião com o MCidades, a CEF e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), para dar início às articulações sobre o projeto consistente de um programa de habitação. Tendo participado desta reunião, o representante da CEF/PI, informante-chave desta pesquisa, relembra que:

[...] na reunião, indaguei ao representante do Ministério das Cidades, bem como ao da CBIC, quantas unidades habitacionais, no prazo de 1 ano, cada um deles conseguiria produzir ou viabilizar a produção. A resposta do então Presidente da CBIC, Paulo Safady Simão, foi de que a meta da construção seria de 1.000.000 de unidades, feita ao segmento empresarial e à CEF, pelo Governo Lula. De imediato, houve o comprometimento da CEF, que aceitou o desafio e, conseqüentemente, acabou cumprindo a meta proposta até o final do último mandato presidencial, alcançando a marca de 1.005.000 unidades contratadas (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Para o representante da CEF/PI, nas duas últimas décadas houve várias tentativas, por parte do Governo Federal, de estruturar programas de habitação consistentes, mas que não tiveram sucesso nas mesmas proporções alcançadas pelo PMCMV.

Ao contrário desta assertiva colocada pelo representante da CEF/PI, Klintowitz (2011) salientou que o modelo habitacional que advém da proposta do PMCMV não é diferente daqueles já apresentados em governos anteriores e, até então, postos em prática pelas construtoras e incorporadoras para o contingente da população com a faixa de renda enquadrada entre 0 e 5 salários-mínimos. Possivelmente, a proposta do governo do Presidente Lula se diferencia das anteriores pelo formato em que foi concebida, posto que sua abrangência não está restrita apenas aos limites do Governo Federal, mas preocupa-se em envolver, além das instituições da própria esfera federal (a exemplo da CEF), outras entidades externas, como os segmentos empresariais e movimentos sociais (BRASIL. Presidente, 2010).

De fato, até a extinção do BNH, em 1986, período em que as diretrizes da política de habitação eram conduzidas no sentido de combater o déficit habitacional, reduzindo seus baixos índices, a condução dos programas sociais expressava-se de forma compacta e limitada. Então, as atribuições do BNH no tocante às funções financeiras passaram para a CEF, enquanto a responsabilidade de planejamento e elaboração de políticas ficou a cargo dos Ministérios.

Numa análise comparada com aquela conjuntura, o diferencial da proposta do governo do PT está na vontade política de resolver dois obstáculos: um problema considerado “crônico”, que é o déficit habitacional, o qual solapava as condições de sobrevivência das

famílias de baixa renda; e o outro se atrela ao momento pelo qual o país passava, e a necessidade de sair da situação incômoda causada pela instabilidade econômica e pelo alto risco de desemprego. Como o Brasil apresenta uma enorme deficiência na área de educação, isso faz com que grande parte da mão de obra ativa tenha baixa escolaridade, conseqüentemente, um contingente maior acaba sendo canalizado para os setores da construção civil e do agronegócio.

Assim, segundo a Mensagem Presidencial mencionada anteriormente (BRASIL. Presidente, 2010, p. 284), a proposta de construção de 1 milhão de unidades habitacionais prevista pelo PMCMV realoca os postos de trabalho para a construção civil, a fim de sanar a situação de vulnerabilidade social provocada pelo elevado índice de desemprego neste ramo de atividade. Na visão do representante da CEF/PI, foi desta forma que:

O PMCMV atendeu às expectativas políticas com relação à habitação, além de corresponder às exigências do cenário econômico através da geração de empregos no país e, conseqüentemente, aumento da renda. Tais aspectos também interferem positivamente no âmbito social, contribuindo para um melhor desenvolvimento nacional (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Verifica-se que o primeiro passo para essa possível “mudança” veio com a lei específica para o PMCMV, abarcando o formato do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – destinado ao provimento de conjuntos habitacionais formados por edificações de pequeno porte, localizados no perímetro urbano, voltados à população de baixa renda (SILVA; ALVES, 2014) – e fazendo uma remodelagem deste, com o intuito de definir as novas bases do eixo MCMV, não deixando de lado o objetivo primordial que é prover a moradia digna. Portanto, o subsídio concedido aos mutuários deixou de ser de 50% para, praticamente, 90%, o que pode ser constatado através do seguinte exemplo mencionado pelo representante da CEF/PI em sua entrevista:

[...] uma família de baixa renda que recebe uma casa de R\$ 60.000,00 irá pagar, num prazo de 120 meses, R\$ 25,00 de prestação mensal, ou seja, a compensação feita será de R\$ 3.000,00 de um bem imóvel cujo valor aproximado é de R\$ 61.000,000, o que corresponde a menos de 5% do total (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Diante disso, ainda nesta perspectiva de montagem de uma engrenagem de governança, a instância federal decidiu que a ela competiria financiar o Programa, responsabilizando-se pela destinação dos recursos financeiros às demais esferas, enquanto aos Estados e Municípios caberia decidir pela adesão ou não à proposta. Ao optarem pela participação no PMCMV, teriam de providenciar em seus respectivos orçamentos as formas

legais para a entrada desta complementação orçamentária. Mesmo assim, o governo criou alternativas para viabilizar o aporte suficiente para aqueles entes que não tinham plenas condições de aderir ao projeto.

Neste sentido, é possível inferir que o arcabouço da gestão do Programa ficou assim definido: a participação dos Estados federados e dos Municípios no PMCMV, em relação ao aporte financeiro, é opcional, ao passo que a responsabilidade pela prospecção e busca dos empreendimentos provém da CEF, em parceria com a iniciativa privada, ou seja, via empresas do ramo de construção civil. Neste caso, a construtora interessada apresenta seu projeto à Caixa Econômica que, por sua vez, analisa e verifica todas as aprovações da Prefeitura no que diz respeito à regularização do loteamento, projeto arquitetônico e alvará de construção. Mediante a análise feita, a CEF contrata a empresa proponente.

Na visão do representante da CEF/PI:

No instante da contratação pela CEF, ela precisa também se preocupar não só com a entrega da moradia, mas com uma série de condições importantes, enumeradas segundo o critério denominado de “fixação da pessoa no empreendimento”, que contempla toda a infraestrutura necessária. A partir daí, a atribuição passa a ser do Estado e do Município (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Ressalta, ainda, o informante que:

O conjunto habitacional já é repassado com todas as condições de moradia, englobando a pavimentação das ruas, a água tratada, a estação de tratamento de esgotos (dependendo do tamanho do empreendimento), a rede elétrica, paradas de ônibus, etc. Somente aquilo que está fora do que a CEF considera como poligonal, dentro do empreendimento, é que permanece sob a responsabilidade do Poder Público, podendo ser o Estado ou o Município (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

O informante considera, em seu relato sobre o papel da CEF/PI na implementação do PMCMV, que este órgão busca atuar em parceria com as outras instâncias de governo no sentido de que sejam atendidas as outras prioridades sociais, como a escola, a creche, a unidade de saúde, as áreas de esporte e lazer, dentre outros requisitos que geram demais compromissos por parte das esferas subnacionais, a exemplo da manutenção das vias públicas, coleta de lixo e transporte público.

Ressalta ainda que, recentemente, além de contemplar a infraestrutura, o PMCMV abrange também os equipamentos sociais. Apesar de um município exprimir que não possui as condições suficientes, já é destinado um recurso específico para implantar a escola, a creche, o posto de saúde ou uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), além dos demais aparelhamentos que atendam à população local de forma significativa.

Na visão do informante representante da CEF, esses itens são imprescindíveis para que as famílias fixem residência no empreendimento e sejam atendidas na sua plenitude, conforme reformulações do Programa ocorridas neste ano de 2014, amparadas pela Lei nº 12.424/2011, que já inclui essas prerrogativas em seu escopo. E conclui, por fim, enaltecendo o papel deste órgão, da seguinte forma:

Na concepção e execução de um projeto, a CEF busca um entendimento junto aos entes governamentais, para verificar o interesse do Poder Público na viabilização daquele empreendimento (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Contudo, vale ressaltar que, segundo o representante da CEF/PI, a relação que a instituição estabelece com os órgãos municipais (SEMTCAS, SEMDUH, SDUs) aponta que, na realidade, essa relação é permeável a orientações políticas. Para ele, alguns municípios do Estado do Piauí apresentam maior comprometimento com o PMCMV, já outros não demonstram interesse na adesão ao Programa. Não foi possível esclarecer se este grau de envolvimento tem a ver com as alianças político-partidárias firmadas, visto que existem gestores com vínculos aos partidos de oposição ao Governo Federal e que, mesmo nessas circunstâncias, assumiram a implantação do Programa.

Numa tentativa de síntese, é necessário reafirmar que a atribuição do Governo Federal através da CEF é de viabilizar os aspectos da legislação, das diretrizes regulamentares e da liberação dos recursos. O alinhamento normativo provém do MCidades, enquanto a CEF desempenha o papel de agente operador e, até mesmo, de gestor, como verificado na primeira etapa do PMCMV, quando a CEF atua na formulação das regras de orientação técnica das especificações e constitui o principal ator responsável pela aquisição dos terrenos, contratação e gestão de obra, pela fiscalização, liberação dos recursos, até a fase de entrega do empreendimento, deixando pouca margem para a participação das outras esferas de governo, como se verá no item seguinte deste capítulo.

4.2 O ÓRGÃO ESTADUAL E SEU PAPEL NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

O Governo do Estado do Piauí iniciou sua participação na implementação do PMCMV através da antiga Companhia de Habitação do Piauí (COHAB), posteriormente convertida em Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI). Este antigo órgão detinha um banco de dados referente à situação habitacional no Estado. Apesar deste poder de informação do Estado, na perspectiva da representante estadual da Coordenação da ADH-PI, para a implantação de programas habitacionais, como o Pró-moradia – também operado pela CEF utilizando recursos do FGTS e que, por sua vez, como verificado no Anexo A, não vem suprimindo as necessidades básicas da população residente no que diz respeito à manutenção dos equipamentos públicos –, a esfera estadual teve baixa influência no início da vigência do PMCMV.

Segundo a representante estadual, informante-chave desta pesquisa, foram realizadas milhares de inscrições *online* para o Programa, todavia, após a definitiva regulamentação da lei que o rege, estabeleceu-se que a seleção das famílias beneficiadas deveria ser feita diretamente pelo Município, através do Conselho Municipal de Habitação. Então, a única decisão tomada pela ADH-PI foi autorizar que a Prefeitura utilizasse o banco de dados já existente no órgão.

Numa tentativa de recuperar a trajetória da gestão do Programa no Estado do Piauí, a representante estadual revelou que:

A princípio, o Estado efetuou as primeiras inscrições para o PMCMV na época, apesar desse cadastro ter sido feito sem muito critério. Apenas as cartilhas contendo as disposições legais referentes ao Programa tinham sido divulgadas para fins de orientação do público em geral, já as diretrizes de operacionalização saíram logo depois. Neste ínterim, o corpo dirigente da ADH-PI deliberou que, como o órgão já era o responsável pelos assuntos referentes à habitação no Estado, assumiria, então, o comando gestor das respectivas ações (Entrevistada B, entrevista concedida em 07/04/14).

À medida que as normativas nacionais foram se regularizando, a instância municipal também iniciou seu processo de organização, por meio da criação do Conselho Municipal de Habitação anteriormente citado. A partir daí, o Município de Teresina tomaria a frente de todas as obrigações assinaladas no PMCMV, instituindo, até mesmo, os critérios de prioridade. De acordo com a orientação própria da política, ele seria o único responsável pela indicação da demanda.

Para a informante do nível estadual:

Houve a abertura da indicação dos municípios que intencionavam apresentar propostas para o PMCMV. As atribuições do Estado concentraram-se nesta designação, haja vista que a ADH-PI representava todo o âmbito estadual e indicou as localidades que precisavam de assistência. Desse modo, o órgão realmente cuida de alguns municípios, cerca de 90 cidades, que lhe trouxeram projetos os quais foram analisados, sendo aprovados em seguida (Entrevistada B, entrevista concedida em 07/04/14).

Ainda nesta intenção de descrever as funções do nível estadual, a representante da ADH-PI admite que esta Agência vem administrando o Programa Minha Casa, Minha Vida – Sub 50, que é aquele voltado para os municípios cuja população é inferior a 50.000 habitantes. Ainda assim, ressalta que alguns desses municípios mantêm relações diretamente com o MCidades e demais entidades que lhe são subordinadas, como é o caso do Município de Teresina. Outros municípios, contudo, fazem essa parceria mediante a intercessão da ADH-PI, que passa a representar o agente executor da intervenção e acompanha todos os procedimentos, atuando na articulação com os prefeitos e técnicos, enquanto a coordenação das obrigações sociais constitui uma atribuição do próprio Município.

Estes relatos e considerações revelam, assim, que, na perspectiva da esfera estadual, suas funções concernentes à implementação do PMCMV são efetivamente reduzidas, se comparadas ao papel da instância federal através da CEF, como apresentado anteriormente, e em relação aos municípios, como se verá a seguir. Tais constatações vem corroborar com o que os autores se referem sobre o caráter centralizado deste Programa e sobre a não participação dos entes federados no processo de sua formulação e implementação do PMCMV.

4.3 A PERSPECTIVA MUNICIPAL NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

A Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, expedida pelo MCidades e que regia o PMCMV na ocasião, reiterava que a administração da demanda das famílias para participarem do PMCMV é da responsabilidade municipal. Contudo, para que o Município de Teresina participasse do processo de implementação do PMCMV, segundo a representante da

Secretaria do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS)³, foram necessárias várias discussões entre os representantes dos diferentes órgãos envolvidos, mais precisamente a CEF, a COHAB e a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT). A partir dessas discussões, naquele contexto, a SEMTCAS assume a sua participação na gestão do Programa, tendo em vista a necessidade das famílias estarem incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Assim, num primeiro momento, os órgãos municipais de Teresina ficam responsáveis pela seleção dos usuários da primeira etapa do Programa, que contemplou os residenciais Sigefredo Pacheco I, Sigefredo Pacheco II, Wilson Martins Filho I e Wilson Martins Filho II (Anexo B). Para esta atividade, a PMT utilizou o banco de dados disponibilizado na ADH-PI, órgão estadual o qual dispõe de um cadastro extensivo das famílias em todo o Estado, incluindo a Capital.

Segundo a informante-chave, a SEMTCAS, através de sua gestora, consentiu que o PMCMV permanecesse sob a responsabilidade desta Secretaria, marcando o início de suas atividades com o Programa no ano de 2011, recebendo a demanda proveniente do cadastro das famílias que pleiteavam as unidades habitacionais até então ofertadas.

De acordo com as informações repassadas pela representante da esfera municipal, a operacionalização do PMCMV, em Teresina, procedeu-se conforme as seguintes etapas:

- as famílias tiveram acesso ao Programa por meio de um cadastro disponibilizado na Internet, concebido pela Empresa Teresinense de Processamento de Dados (PRODATER), que, por sua vez, comprometeu-se com a tabulação das informações coletadas no sistema que havia sido desenvolvido para a SEMTCAS;
- as famílias contempladas foram convocadas, através de correspondência formal, para comparecimento aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS);
- neste Centro, elas preenchiam os formulários do CadÚnico, entregavam a documentação necessária e eram encaminhadas à CEF, para preenchimento de um dossiê;
- os CRAS conduziam os documentos recolhidos para a Gerência de Programas de Financiamentos de Renda, que revisava e organizava todo o material, determinando, inclusive, o empreendimento para o qual as famílias seriam designadas e, em seguida, dirigia os processos para a análise da Caixa Econômica;
- na CEF, a documentação dos contemplados passava por uma nova triagem, sendo realizada uma verificação a respeito do histórico imobiliário das famílias (obtenção de algum terreno ou financiamento); e

³ Fora a respondente desta pesquisa, a representante da Assistência Técnica da SEMTCAS.

- após esse “filtro”, a CEF enviava à SEMTCAS as listagens das famílias que não apresentavam impedimentos e estavam aptas a ocupar as unidades habitacionais, diferenciando-as das que precisavam retratar alguns dados, bem como daquelas que não satisfaziam às condições requeridas e não poderiam ingressar no Programa (Entrevistada C, entrevista concedida em 08/04/14).

Observa-se, através do relato deste fluxograma decisório (Anexo B), que a CEF tem, na verdade, a última palavra em relação à seleção das famílias. As informações prestadas pela representante do Município sugerem, contudo, que este fluxo se desenvolveu sob essa formatação de forma paulatina e em conjunto com a CEF e as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs), sendo firmado apenas para os integrantes do sistema exposto. Ou seja, em princípio, deduz-se que houve a aquiescência das partes envolvidas. Além disso, foi definido que ficaria a cargo da SEMTCAS a etapa 1 do PMCMV, enquanto a SEMDUH passou a cuidar da etapa 2⁴.

De acordo com a informante-chave da SEMDUH⁵, este órgão não concentra ainda todo o campo de atividades relacionadas com a política de habitação para o Município. Por esta razão, as SDUs nem sempre se reportam diretamente à Coordenação de Habitação da SEMDUH.

Registra-se que, em 2000, havia uma Secretaria de Habitação, que foi extinta e deu lugar às SDUs, objetivando a acomodação das ações tanto de habitação quanto dos serviços urbanos. A finalidade principal dessa alteração promovida era descentralizar as funções, de forma que os serviços públicos ficassem mais acessíveis e próximos das comunidades (Anexo D).

Na visão da representante da Coordenação de Habitação e Regularização Fundiária da SEMDUH:

O resultado alcançado foi satisfatório, apesar de ter gerado certas dificuldades com relação aos procedimentos administrativos, ou seja, à forma de conduzir a política. As consequências produzidas culminaram na descentralização excessiva, de maneira que cada SDU parecia representar um “território” distinto, visto que deixou de haver uma centralidade nas rotinas organizacionais e, mesmo havendo uma lei normativa, seguiam uma estrutura diferenciada (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

Possivelmente, a criação da SEMDUH, conforme a Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013, veio nesta direção, ou seja, teve como um dos objetivos primordiais dar

⁴ A etapa 1 do PMCMV, no Estado do Piauí, caracterizou-se pelo aporte de R\$ 446.777.778,02 para a construção de 36 empreendimentos habitacionais, ao passo que a etapa 2 contemplou um subsídio de R\$ 1.089.320.178,67 para a edificação de 27 empreendimentos (Anexo C).

⁵ A Coordenadora de Habitação e Regularização Fundiária.

uniformidade às ações empreendidas, no sentido de que a forma e o entendimento semelhantes fossem seguidos pela SDU-Centro/Norte, SDU-Leste, SDU-Sudeste e SDU-Sul.

Para a representante do Município:

Atualmente, a descentralização permanece porque cada uma cuida de suas atribuições, embora sobressaia certa centralidade no trabalho, para que os procedimentos sejam uniformes. O vínculo que as SDUs mantêm com a SEMDUH não é de subordinação, mas de interdependência (complementaridade), pois a coordenação do trabalho desenvolvido nas Superintendências é realizada pela Secretaria, através do próprio Secretário de Habitação e da Coordenação Especial de Habitação e Regularização Fundiária (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

Esta Coordenação mencionada engloba cinco supervisões, situadas nas cinco regiões do Município: Zona Norte, Zona Leste, Zona Sudeste, Zona Sul e Zona Rural. Ao mesmo tempo em que as supervisões estão ligadas diretamente à SEMDUH, por intermédio da Coordenação de Habitação, elas permanecem funcionando dentro das SDUs, sob a alegação de que o serviço público deve estar mais próximo das comunidades locais, para que a população se dirija a uma entidade governamental na sua própria região. Isso concorre para que a Coordenação fixe um contato direto com os envolvidos, melhorando a evolução do trabalho.

Quando a responsabilidade pela execução de parte do PMCMV foi transferida para a Prefeitura, ele foi inicialmente executado pela SEMTCAS, no período de 2010 ao início de 2013, levando em consideração o fato de não haver, naquele contexto, centralidade nas ações concernentes à habitação do Município. Portanto, a SEMTCAS está terminando a primeira etapa para fechamento da lista de beneficiários de dois empreendimentos (Residencial Mirian Pacheco e Residencial Cidade do Sul, listados no Anexo B), ao passo que a SEMDUH já começou a segunda etapa do Programa a partir do sorteio que ocorreu em outubro de 2013.

As atribuições que a SEMDUH assume, através da Coordenação de Habitação, no que diz respeito ao PMCMV, são basicamente a seleção da demanda, incluindo a responsabilidade pelo cadastro das famílias; o processo de sorteio para a escolha dos beneficiários, ou seja, daqueles que terão acesso ao Programa, observando certos critérios estabelecidos na Portaria nº 595/2013, do MCidades; bem como a organização dessa demanda que se dá através de sorteio. Em seguida, dá-se o recebimento da documentação, a visita domiciliar e a preparação (organização) da documentação a ser enviada à CEF, que ainda atua junto à SEMTCAS na atualização ou cadastramento dos usuários no CadÚnico, de caráter obrigatório.

Após este fluxo, o Município inicia a realização do que a informante considerou como “trabalho técnico-social”, voltado para “a fixação dos indivíduos no empreendimento”, a fim de evitar a venda das unidades habitacionais e, porventura, o seu abandono. Firma-se uma parceria com a CEF, que subsidia as condições e o suporte necessário à edificação das casas, junto às construtoras, ao mesmo tempo em que o Município, segundo a sua representante, “através de suas Secretarias, incumbe-se do trabalho na área social, junto às famílias, a fim de que elas permaneçam no novo empreendimento, fortalecendo novas relações e desenvolvendo a economia local”. A representante do Município de Teresina, informante-chave desta pesquisa, ainda destacou as seguintes atividades:

[...] o trabalho educativo; a geração de emprego e renda; a capacitação profissional para que, saindo do lugar onde residem, elas possam fixar-se num novo local; a formação de vínculos de vizinhança, que são rompidos por consequência da mudança de domicílio, entre outras (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

A proposta do PMCMV envolve, além do apoio à construção das unidades habitacionais, suporte à implantação dos equipamentos públicos na área do empreendimento (escola, creche, pavimentação das ruas, unidade de saúde). Este é um diferencial do Programa em relação às iniciativas nesta área de habitação anteriores a ele, pois ficava sob a única responsabilidade da Prefeitura prover tais condições de moradia, embora a maioria dos municípios brasileiros não dispusesse do orçamento necessário para realizar tais obras. Na visão da informante-chave desta pesquisa, representante da esfera municipal, o PMCMV prevê recursos para este fim, como se fosse um “pacote”, e contempla todos os pré-requisitos para que os cidadãos tenham uma vida digna em sua nova moradia.

Contudo, as definições sobre os tipos de equipamentos e seu padrão construtivo não constituem decisões do Município nem dos beneficiados do Programa, e sim da agência financiadora (CEF), como foi demonstrado, evidenciando que os aspectos financeiros estão à frente das intenções virtuosas do Programa.

4.4 OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV NO MUNICÍPIO DE TERESINA

As responsabilidades da CEF no processo de implementação do PMCMV são a de exercer a função tanto de agente operador quanto de agente financeiro, além de servir como interlocutora do Governo Federal e influenciar na mobilização dos parceiros que, no caso do zoneamento urbano, envolve as construtoras, e, no rural, engloba as entidades comunitárias ou o próprio município. Daí resulta a articulação com os demais órgãos, como as concessionárias de água e de energia, a Prefeitura local (na perspectiva das Secretarias de Infraestrutura, de Obras, de Educação, de Saúde, de Esportes e Lazer, que mantêm uma relação direta com os empreendimentos), com o intuito de que, na entrega das casas previstas no projeto, todas as condições e equipamentos sociais tenham sido satisfeitos ou soluções sejam apresentadas.

Analisando essa conjuntura, sob a perspectiva do federalismo brasileiro, é possível distinguir uma relativa divisão de responsabilidades entre as instâncias governamentais, em particular entre a União e o Município. Contudo, não se constata uma efetiva distribuição de competências complementares entre as esferas de governo, conforme analisa Arretche (2002b), ao estudar a implementação de políticas públicas no contexto descentralizado. Esta indefinição, bem como a reduzida capacidade decisória do Estado e do Município, em contraponto com o excessivo poder de decisão da CEF, aponta para uma estrutura decisória diferenciada do PMCMV, como programa que nasce no bojo de uma política pública nacional de habitação num contexto federativo, quando comparada com o desenho proposto para as outras políticas de corte social formuladas e implementadas pelos governos brasileiros pós-Constituição de 1988.

Assim, observa-se que as obrigações do Município estão voltadas para o encaminhamento da viabilidade do projeto previsto pelo PMCMV, a exemplo de questões como: (i) a instalação de escolas e creches, o atendimento das necessidades do público infanto-juvenil através dos CRAS⁶ e dos profissionais (assistentes sociais, psicólogos) que assistirem as famílias da comunidade; (ii) o estabelecimento do posto de saúde ou hospital da área; (iii) a definição das redes de transporte coletivo a serem criadas e disponibilizadas; (iv) a

⁶ Unidade pública responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

demarcação do roteiro da coleta de lixo; (v) a articulação com a concessionária de energia que declara a viabilidade operacional do fornecimento e manutenção da rede elétrica que abastecerá a localidade, e, obedecendo ao mesmo formato, o contato com a companhia de água e esgotos. Após a assinatura das declarações que certificam a viabilidade do projeto, parte-se para a discussão técnica (de engenharia, de arquitetura), verificando se a legislação é plenamente atendida para que a contratação ocorra de fato.

No caso do Município de Teresina, desse ponto em diante, a CEF acompanha todas as fases da obra e, ao alcançar 50% do período de execução do que se configurou como Etapa 1 do PMCMV, ela inicia os contatos com os órgãos do Município para que estes procedam à realização da seleção das famílias. Na Etapa 2, a comunicação é feita com 30% da obra executada, a fim de evitar que o empreendimento esteja pronto e os beneficiados ainda não tenham sido escolhidos. Esse trabalho vem sendo agilizado para minimizar as possíveis dificuldades decorrentes da entrega das unidades habitacionais.

Contudo, quando do lançamento do PMCMV no Município de Teresina-PI, de acordo com o que se depreendeu das entrevistas com o conjunto dos informantes desta pesquisa, o diálogo entre as instâncias governamentais estabeleceu-se de forma tênue, pois a implementação do novo Programa dependia de articulações políticas mais fortemente estabelecidas. Nesse sentido, uma análise do contexto político pode contribuir para a compreensão melhor de possíveis fatores intervenientes para a fragilidade deste diálogo.

Em 2009, o Governador do Estado, Wellington Dias, pertencia ao Partido dos Trabalhadores (PT), enquanto o Prefeito da Capital, Sílvio Mendes, integrava o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), representante da oposição à base de sustentação política ao Poder Executivo estadual e nacional. Possivelmente por conta desta conjunção político-partidária, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, surgiram alguns ruídos na “ponte” entre as esferas federal, estadual e municipal, de modo que ações que deveriam ser executadas pelo Município não ocorreram com a celeridade necessária, a exemplo de ações para viabilização dos terrenos para a construção das unidades habitacionais. De outro modo, como havia interesse por parte da esfera estadual em apoiar um programa induzido fortemente pelo governo federal, foi dado todo apoio ao Programa através da COHAB, a qual tomou para si o processo de inscrição das famílias para participarem do PMCMV, embora esta atividade prevista pelo Programa, segundo sua normativa, seja da responsabilidade da esfera municipal.

Naquela ocasião, não consta ter havido alguma participação financeira por parte dos entes estadual e municipal para execução do Programa. Contudo, a representante municipal

entrevistada considera que o Município de Teresina contribuiu para a execução do Programa, proporcionando a devida celeridade à análise do projeto, às emissões de licença, às concessões dos alvarás de construção, enfim, desempenhando as atividades concernentes às suas atribuições relativas ao PMCMV, embora sem apresentar grande envolvimento.

Na perspectiva federativa, estas percepções trazidas pelos entrevistados se contrapõem ao “princípio da participação” que sustenta as Federações, evocado por Burdeau (1967, *apud* GUIMARÃES, 2000). O não partilhamento pelas instâncias subnacionais das decisões sobre o PMCMV pode influenciar o estabelecimento de relações intergovernamentais caracterizadas pela **tutela e vassalagem** das esferas. Ou seja, ao favorecer um papel secundário destes entes federativos na implementação do PMCMV no território do município, reforça a permanência de práticas personalistas na relação destes entes federativos frente ao poder decisório das instituições que representam os interesses do Governo Federal.

Chama ainda atenção a visão do entrevistado representante da CEF/PI, acerca do relacionamento entre as instâncias estadual e municipal. Para ele, ocorreu certo avanço nesta relação, conforme se depreende do seu relato:

[...] no final do mandato do Ex-prefeito Elmano Férrer (2012), começou a ocorrer uma movimentação mais favorável, que perdurou até o governo do atual Prefeito Firmino Filho, no sentido de promover uma interação mais técnica, contando com uma equipe comprometida com o Programa (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

A estabilidade observada na transição desses governos municipais, apesar da heterogeneidade de planos e metas de governo, proporcionou a continuidade da política habitacional no Município sem os descompassos internos que poderiam surgir, conforme adverte Guimarães (2003), ao argumentar que a descontinuidade administrativa pode incidir diretamente nos resultados da implementação da política pública no âmbito municipal.

Chama ainda atenção para o achado que evidencia que a participação da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI), órgão estadual envolvido com o PMCMV, no início de sua vigência no Estado se restringiu à utilização do seu banco de dados na primeira seleção ocorrida no Município de Teresina. Esse sistema de informações já existia no órgão, pois se adequava a qualquer outro programa social que porventura estivesse sendo executado. Isto ocorreu apenas com os primeiros quatro empreendimentos do PMCMV lançados na Capital, já citados anteriormente (Anexo B).

Nesse particular, registra-se que, segundo a Coordenadora de Projetos Sociais da ADH-PI, o então sorteio público foi realizado a partir dos dados referentes exclusivamente à

cidade de Teresina, que já constavam no banco disponível do órgão. Os nomes dos beneficiários foram imediatamente encaminhados ao Município, sendo que a Prefeitura, por seu turno, também efetuou inscrições e conduziu a triagem daqueles que já vieram indicados pelo Estado, substituindo os que não se enquadravam apropriadamente nos critérios de seleção definidos na Portaria nº 140/2010 (que vigorava na época, cuja última atualização é elencada na Portaria nº 595/2013, do MCidades), ao mesmo tempo em que gerou os contratos para entrega das unidades habitacionais graças ao posicionamento da SEMTCAS.

Ainda que o Estado possa indicar beneficiários, como visto acima, sua participação na implementação deste Programa não pode ser considerada significativa, o que não elimina, por sua vez, as tensões nas relações entre o Município e o nível federal. Na realidade, a Prefeitura se responsabiliza pelas aprovações dos projetos, por fazer a anuência ou não das áreas que estão sendo previstas para a edificação dos empreendimentos e por avaliar as concessões das isenções fiscais para as empresas encarregadas das obras.

Estes resultados podem corroborar com o que afirma Fiori (1995), sobre o risco do reduzido poder imputado à esfera estadual e/ou municipal, frente ao observado na esfera federal nesse processo de implementação de políticas públicas no contexto federativo, e acentuar a barganha entre as instâncias de governo como base do federalismo.

Vale ainda observar as relações entre os órgãos do Município de Teresina nesse processo de implementação do PMCMV. Segundo a representante do Município, a SEMTCAS assumiu a responsabilidade pela condução do processo, mas buscou envolver a antiga Secretaria de Habitação e as SDUs na implementação do Programa. A SEMTCAS coordenava e envolvia as demais instâncias na função da busca pela demanda, porque a Portaria nº 140/2010, posteriormente revogada pela Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do MCidades (que vigorava na época, tendo sua redação alterada pela Portaria nº 198, de 9 de maio de 2012, e recentemente substituída pela Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013), preconizava que 50% das unidades de um empreendimento seriam alocadas para as áreas de risco que fossem identificadas no âmbito municipal.

A equipe técnica compreendia que os limites de suas obrigações conflitavam com o fato de que a missão institucional da SEMTCAS não abrange a área de habitação, mas essas atribuições lhe foram delegadas mediante as decisões políticas tomadas quanto ao gerenciamento da problemática. Segundo a informante-chave da Secretaria supracitada, os gestores do órgão, juntamente com as lideranças governamentais, que detinham o poder de

decisão estratégica, deliberaram que a melhor solução seria que a SEMTCAS permanecesse à frente desse trabalho.

Outro achado importante, obtido através da representante da SEMTCAS no Município de Teresina, é a constatação de que os programas da área habitacional não constituem a missão institucional desta Sescrretaria. Não existia um setor específico responsável pelo PMCMV ou que tratasse de outros assuntos pertinentes a esse campo. Por essa razão, ficou inicialmente a cargo da Gerência de Programas de Transferência de Renda, na qual se situa o CadÚnico. Então, direcionaram as atividades para esta divisão devido à obrigatoriedade do cadastro das famílias no sistema de programas sociais do Governo Federal, apesar de serem detectados inúmeros problemas decorrentes dessa alocação.

Assim, na perspectiva da informante, representante da esfera municipal:

O trabalho desenvolvia-se da seguinte forma: a SEMDUH e as SDUs faziam o levantamento das áreas de risco do Município de Teresina, encaminhavam as famílias que aí se encontravam para que elas fossem contempladas em um dos empreendimentos habitacionais e, por último, a SEMTCAS procurava incluí-las nesses projetos (Entrevistada C, entrevista concedida em 08/04/14).

Essa relação entre os órgãos, em função das atividades desenvolvidas em parceria, na visão da representante municipal, possibilitou vínculos mais estreitos, que foram se consolidando na medida em que os beneficiários eram encaminhados, além do fato de que tal encaminhamento envolvia acompanhamento e o devido retorno. Do seu ponto de vista, a SEMDUH e as SDUs sempre contataram com a SEMTCAS a fim de se manterem informadas sobre as demandas aceitas, os motivos pelos quais outras tinham sido negadas, para depurarem os procedimentos de seleção e assistência às famílias.

É importante registrar que a SEMTCAS lida somente com este Programa na área de habitação, cuidando especificamente da Etapa 1, em que foram construídas 5.973 unidades habitacionais, distribuídas em 15 empreendimentos (Anexo B).

Para a CEF, a Lei 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011, torna facultativo ao Município o direito de participar do PMCMV, destacando a não obrigatoriedade da adesão dos organismos governamentais. Entretanto, para que determinado ente receba um empreendimento do eixo MCMV, é imprescindível a sua anuência ao Programa, o que implica na admissão de compromissos essenciais que estão expressos no termo de adesão (Anexo E), dentre os quais se destaca a obrigação de dar suporte e agilidade na aprovação dos projetos, bem como atuar na indicação da demanda para o empreendimento.

Levando em conta o estudo de caso em pauta, chama a atenção que as atribuições dos diferentes atores envolvidos não são do mesmo “quilate” e estas diferentes “medidas” são valoradas por estes atores, o que, por sua vez, pode condicionar o interesse em manter um diálogo frutífero entre eles, como já confirmado por estudos como o de Arretche (2002b), Abrucio e Franzese (2012). Assim, para o representante da CEF/PI, informante-chave desta pesquisa:

[...] a responsabilidade de um usuário ocupar o empreendimento compete à Prefeitura, pois a indicação do beneficiário partiu dela. O Município faz o cadastro, qualifica as famílias e, aquelas que satisfazem os pré-requisitos, são indicadas para a CEF, que ainda realiza uma série de pesquisas para certificar-se de que a renda familiar e a estrutura patrimonial são compatíveis, obedecendo aos parâmetros legais que resguardam os cidadãos quanto aos sigilos bancário e fiscal (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Apesar de recorrer aos bancos de dados que prestam informações de caráter público, como o FGTS, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), os dados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), restrições cadastrais concernentes a algum tipo de pendência que o indivíduo possa ter com relação ao governo, a CEF, segundo seu representante, entrevistado nesta pesquisa, não consegue obter todas as informações requeridas. É sobetudo por esta razão que interessa à CEF manter uma relação com os órgãos do nível estadual e municipal envolvidos com o Programa. Na perspectiva do informante:

[...] a necessidade de se ter mais e melhores informações tem o objetivo de diminuir a possibilidade de que pessoas com um perfil diferente passem a morar no empreendimento, sem a devida autorização dos órgãos competentes, embora não se possa impedir que alguns pleiteantes omitam informações que não consigam ser tratadas dentro do sistema de pesquisa (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Fora ainda ressaltado pelo entrevistado que, no caso de haver divergências de opinião com relação a alguma interpretação sobre as decisões tomadas no Município, recorre-se ao MCidades e à Procuradoria Geral do Município, no sentido de que prepondere um consenso entre as partes e que a CEF e a PMT estejam “falando a mesma linguagem”.

Abrucio e Franzese (2012) destacam que, no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, constata-se que foi atribuído aos Municípios um “peso” maior de obrigações, em face do número razoável de responsabilidades na implementação de políticas públicas em seus respectivos territórios. Em decorrência deste descompasso, as RIGs também se estabelecem de maneira desequilibrada. Esta situação, embora apareça invertida no caso do PMCMV, quando o maior “peso” das atribuições está colocado na instância federal, através

de sua agência financeira (CEF), não elimina totalmente este desequilíbrio nas relações intergovernamentais que os autores citados chamam atenção.

Os dados observados no Município de Teresina sobre a implementação do PMCMV revelam que, neste processo, não ocorre uma descentralização de responsabilidades para as instâncias subnacionais de governo, e se aproxima mais de uma implementação centralizada, já que a CEF, agente operador e financeiro do Programa, assume uma linha mais diretiva perante as outras esferas, sustentada em suas normativas regulamentadas pelo MCidades. O próprio MCidades também traça as metas e os objetivos do PMCMV sem considerar as situações específicas de cada município, e sem uma análise que busque uma distribuição mais equânime dos recursos orçamentários destinados aos projetos de habitação.

No que diz respeito à distribuição de recursos do PMCMV no Brasil, o Estado do Piauí é contemplado de acordo com um critério que, segundo o representante da CEF, não supõe interveniência política, mas apenas considera o resultado do levantamento da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o déficit habitacional no país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011), conforme Anexos F e G. Ele cita o seguinte exemplo:

[...] imaginando que uma meta de 20% de redução do déficit corresponde a 15.000 unidades, então, o município vai receber exatamente 15.000 unidades habitacionais, nem mais nem menos (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

A representante da esfera estadual, informante-chave desta pesquisa, chamou atenção para o fato de que a esfera estadual poderia trabalhar com o PMCMV caso se posicionasse favoravelmente e quisesse assumir as obrigações que lhe são inerentes. Contudo, o Estado precisaria ter os terrenos sob sua propriedade ou comprá-los, para se articular com as construtoras e também indicar a demanda. Na sua visão, este ente governamental não dispõe dos espaços necessários à construção dos empreendimentos, pois os que existem disponíveis no território do Município de Teresina, para este fim, pertencem à União, e, nesse caso, o Estado do Piauí teria de adquiri-los. Por essa razão, a informante admite que a esfera estadual está sem atuação no PMCMV no Município de Teresina. Ou seja, a atuação das esferas estadual e municipal na implementação do PMCMV está condicionada à existência de algum tipo de “moeda de troca”, confirmando o caráter de barganha apontado por Fiori (1995), e não o de estreitar os laços federativos através do desenvolvimento de ações integradas e complementares entre as esferas de governo.

Na perspectiva do representante da CEF/PI, há soluções viáveis para a situação descrita pela representante da esfera estadual, e algumas delas já vêm sendo adotadas em

outros Estados, embora tais alternativas, para a autora desta pesquisa, reiteram a visão antes apontada da necessidade de uma “moeda de troca” entre os entes federativos. E, no caso específico, o “valor da moeda”, conforme definiu Burgess (1993, *apud* GUIMARÃES, 2003), é essencialmente financeiro, como se constata no seu depoimento abaixo:

No Município de São Paulo, por exemplo, constata-se que não há tantas contratações devido à dificuldade na compra de terrenos, sobretudo na região metropolitana, levando em consideração os altos custos envolvidos nesse tipo de transação. Dessa forma, a Prefeitura da Capital e o Governo do Estado estão organizando um aporte de recursos para viabilizar a compra de terrenos, possibilitando, assim, a exequibilidade das obras do PMCMV. [...] Fato semelhante ocorreu em Fortaleza, visto que o Governo do Ceará também já instituiu um aporte de recursos complementares, a fim de desenvolver as ações do Programa. Nos locais onde as áreas destinadas à edificação do empreendimento são inviabilizadas, os Municípios ou o Estado praticamente não participam do PMCMV (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Contudo, ainda buscando entender as relações intergovernamentais no processo de implementação do PMCMV no Município de Teresina-PI, segundo relato da representante da SEMDUH, não há dificuldades nesse processo, pois:

[...] o diálogo estabelecido entre a Prefeitura e a CEF não envolve grandes empecilhos. Os obstáculos constatados giram em torno das limitações da legislação, que já vem “pronta” e causa certas dificuldades para que o Município resolva seus problemas através das alternativas apontadas no PMCMV, que representa um excelente veículo de resposta às necessidades de moradia das famílias (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

Apesar da entrevistada, representante do Município, considerar que a CEF demonstra alto interesse em relação ao PMCMV e tem buscado soluções para que este aconteça de maneira satisfatória no âmbito do Município, admite ter consciência de que:

A Caixa Econômica faz algumas exigências ao Município. A CEF desempenha um papel bastante significativo, já que atua como agente financeiro e operador do Programa, e isso, de certa forma, confere a essa instituição alguns poderes para intervir nas ações que a Prefeitura interpõe com relação à implementação do PMCMV (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

De fato, durante o período estudado de implementação do PMCMV no Município de Teresina, a CEF percebeu que era necessário que o Município construísse os equipamentos públicos que antes não eram orçados. A partir daí, passa a exigir providências por parte da Prefeitura no que diz respeito à construção dos complexos de educação, saúde e esportes, bem como a procurar saber sobre os prazos em que tais demandas serão atendidas e qual a origem dos recursos financeiros para o atendimento das intervenções. Nesse contexto, é possível prever certas exigências e que, para a representante do Município:

[...] não é dada a devida prioridade à alocação dos subsídios para o financiamento dos equipamentos públicos essenciais, de modo que o PMCMV obtenha um salto qualitativo e alcance resultados mais significativos no território do município (Entrevistada C, entrevista concedida em 08/04/14).

Este parece ser o dilema mais recorrente no processo de descentralização das políticas públicas pós-Constituição de 1988, quando os Municípios passam a exercer um maior número de responsabilidades. No contexto desigual da Federação brasileira, a maioria dos municípios não apresenta as condições materiais, humanas e principalmente financeiras para dar conta destas novas atribuições, conforme analisam alguns autores (ABRUCIO; FRANZESE, 2012; VIANA *et al.*, 2002; SOUZA, 2002; ARRETCHE, 2002b).

Outro achado que chama atenção é que as atribuições previstas para o Município de Teresina em relação à execução do PMCMV, no seu território, estão especificadas em uma regulamentação específica, nem se definiu o número de servidores suficientes para executar as ações pertinentes ao Programa. Num primeiro momento, a mesma equipe que já manipulava o CadÚnico assumiu as responsabilidades, sem nenhuma mudança na estrutura organizacional da SEMTCAS. Esta informação se confirmou na medida em que não foi localizado nenhum documento institucional, formal ou interno, afirmando que aquela gerência da SEMTCAS teria funções e competências para participar da implementação do PMCMV.

Segundo as diretrizes do Programa, a CEF deve se responsabilizar pelo monitoramento das atividades dos órgãos municipais, fazendo alguns filtros nas informações coletadas acerca das famílias cadastradas, questionando sobre a forma de ingresso de alguns usuários, qual a razão da grande quantidade de impedimentos e o motivo da demora no encaminhamento da demanda. Agindo assim, depreende-se a preocupação da CEF em se inteirar das dificuldades enfrentadas pela equipe nos trâmites operacionais do PMCMV e, por sua vez, debater com a SEMTCAS sobre as possíveis estratégias para solucionar as contingências.

No entanto, em contradição com sua própria atuação, o representante da CEF admite que:

A Caixa Econômica não tem atribuição, nem constitucional, nem legal, de fazer qualquer exigência em relação ao Poder Público. [...] A CEF, ao identificar uma necessidade, esta é prontamente atendida. A instituição atua na sensibilização, agenda reuniões com o prefeito e com o secretariado, explica os riscos inerentes ao empreendimento e busca o entendimento entre as partes, buscando uma relação de total parceria entre os atores (Entrevistado A, entrevista concedida em 28/05/14).

Sobre a relação mantida entre a CEF e o Município de Teresina para a implementação do PMCMV, segundo a visão de seu representante, a CEF não impõe limitações ao

Município, sobretudo no que diz respeito à construção das unidades habitacionais e entrega (delegação de posse) desses empreendimentos.

Chama atenção, aqui, uma outra contradição em relação ao caráter desta relação entre a CEF e o Município. Embora a representante da instância municipal tenha considerado que a CEF/PI exerce certa pressão ao Município, na sequência de seu depoimento ponderou que existe, em Teresina, um trabalho em parceria entre a CEF e o Município, sobretudo no sentido de agilizar a documentação das famílias beneficiadas para que as obras do Programa sejam entregues no tempo previsto. Admite inclusive que:

A demora, muitas vezes, aconteceu porque o Município não estava preparado para receber um programa desta magnitude. A SEMTCAS não tinha um setor específico que tomasse conta disso. [...] alguns técnicos tinham a compreensão do que era o Programa e, em cima disso, eles iam trabalhando. Mas um fluxo estabelecido, regulado, não existia, o movimento se dava a partir das situações que eram postas e que iam sendo resolvidas (Entrevistada C, entrevista concedida em 08/04/14).

Segundo a representante do Município, inicialmente, a PMT não tinha as condições de abarcar as obrigações previstas pelo Programa em sua totalidade (de forma integral). Ainda assim, e talvez sem alternativa de recusa, levaram adiante tais atribuições, principalmente aquelas relativas à seleção dos beneficiários e à provisão dos equipamentos públicos.

Para embasar tal circunstância, a representante do Município de Teresina, informante-chave desta pesquisa, argumenta que reiterava nas reuniões a dificuldade de abarcar esses encargos e os empecilhos ao seu cumprimento. Ainda assim, de acordo com seu depoimento, a CEF entendia que o trabalho deveria continuar sendo executado pela SEMTCAS. Embora a SEMDUH estivesse se preparando para assumir tais responsabilidades, esta Secretaria ainda não contava com a estrutura e demais condições necessárias, já que a outra dispunha do trabalho realizado pela equipe dos CRAS e, conseqüentemente, assimilava-se que tudo deveria se concentrar nesses centros (núcleos), culminando, de fato, na permanência das atividades nesse espaço.

Assim, a SEMTCAS administrava o trabalho de modo que as famílias tivessem acesso ao Programa durante a Etapa 1, enquanto a SEMDUH se preparava para entrar no exercício da Etapa 2.

A Coordenadora de Habitação, por sua vez, avalia que o Município de Teresina ainda tem um papel muito engessado em relação às outras esferas de governo que atuam em torno do PMCMV, pois apenas segue e faz aquilo que é preconizado nas normativas federais. Ela expõe a condição à qual a SEMDUH se submete durante a Etapa 2 do Programa,

considerando que a Prefeitura só pode fazer uma indicação de área de risco e isso provoca sérias limitações ao trabalho da Secretaria. Portanto, suas ações acabam sendo cerceadas pela Portaria nº 610/2011 – substituída pela Portaria nº 595/2013 –, do MCidades, que delimita inúmeras obrigações já pré-determinadas. A Coordenadora de Habitação do Município admite que:

A SEMDUH não teve aquela oportunidade de participar da elaboração do PMCMV. Isso é algo que tem sido discutido, parece que algumas alterações vão ser feitas na nova portaria (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

Ainda no entendimento dos representantes do Município de Teresina entrevistados, como as diretrizes são elaboradas no âmbito federal, a Secretaria depara-se com um grande impasse, porque a Prefeitura da Capital não tem apenas áreas de risco para atender, como se pode averiguar nos exemplos de famílias em que as mulheres sofrem violência doméstica e precisam de uma casa para morar, de portadores de doenças crônicas que necessitam de residência fixa, dentre outros.

A portaria do MCidades anteriormente citada garante que a cobertura de, no mínimo, 5% das unidades habitacionais do empreendimento deve ser sorteada para indivíduos com deficiência, outros 5% para as pessoas idosas, enquanto o restante da demanda faz parte de um sorteio geral. O Município pode formular os seus critérios locais, aliás, a SEMDUH, segundo sua Coordenadora de Habitação, atuou nesse sentido:

[...] e tentou atender o máximo possível de usuários, mas não há viabilidade de acomodar todas as situações dentro da perspectiva de indicação do organismo municipal, que abrange os casos mais urgentes e de maior vulnerabilidade social, que poderiam ser sanados prontamente pelo PMCMV (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

De fato, considerando ser a indicação ou seleção das famílias a grande tarefa da esfera municipal, um dos grandes problemas enfrentados pela Coordenação de Habitação é, na visão de sua Coordenadora, o fato de que:

[...] a PMT não detém atualmente muita liberdade para atender circunstâncias pontuais, mas que são críticas, nem de manifestar-se com relação à distribuição dos recursos financeiros (Entrevistada D, entrevista concedida em 07/01/14).

Por essas razões, a mesma informante considera que o Município simboliza um parceiro quase passivo diante das decisões estratégicas e da operacionalização massiva do PMCMV, visto que recebe as normas já consolidadas e se torna obrigado a executar tais decisões, assim como limitado nas questões orçamentárias. Além dessas decisões, o Município, através da SEMTCAS, também necessitou recorrer ao Conselho Gestor de

Habitação para solucionar problemas referentes ao local e área para construção dos conjuntos habitacionais, bem como estabelecer o valor dos respectivos terrenos, visto que os empreendimentos não estavam sendo construídos nos locais mais demandados pelas famílias em situação de vulnerabilidade.

Em função do enfrentamento desses obstáculos, algumas propostas foram sugeridas pela SEMTCAS. Uma delas contemplou a realização de um levantamento, no seu banco de dados, das inscrições dos possíveis beneficiários do Programa, subsidiando a CEF em sua programação sobre os empreendimentos do PMCMV, observando as necessidades dos seus demandantes. Esta alternativa, contudo, não foi adiante, de modo que os empreendimentos continuaram sendo fechados de acordo com as próprias delimitações da instância federal e demais parceiros envolvidos nas obras, ou, mais precisamente, de uma relação fixada entre o agente financeiro e as empresas construtoras, já que os recursos não são repassados aos cofres da PMT, sendo destinados diretamente à empresa contratada por intermédio da Superintendência da CEF no Estado do Piauí.

Estes achados reforçam o que os documentos institucionais do PMCMV já indicavam: que as decisões estratégicas e as diretrizes legais do Programa são definidas pelo MCidades e, tanto a CEF quanto os órgãos estaduais e municipais, tem apenas funções de execução do Programa.

5 CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar as relações intergovernamentais que se estabelecem na implementação do PMCMV, no bojo da PNH, voltado para atender as demandas de habitação das famílias de baixa renda. Assim, os resultados obtidos da pesquisa empírica possibilitaram o delineamento de como se estabelecem as relações entre as diferentes esferas de governo no processo de implementação do PMCMV no Município de Teresina-PI.

Os resultados da pesquisa atestam que as relações entre as esferas federal, estadual e municipal, para implementar o PMCMV, ainda que assinalem algumas instabilidades no que tange ao poder de decisão imputado a estas esferas, como já apontado na literatura, ressaltam a existência de uma certa complementaridade de ações voltadas para a execução do Programa no Município de Teresina.

Esta complementaridade esteve condicionada à observação das funções previamente estabelecidas nas normativas do Programa, embora com alguns contratemplos no âmbito municipal, em decorrência, a princípio, de dificuldades estruturais existentes no próprio Município. Do mesmo modo, é possível também constatar que a participação da instância estadual, no período estudado, ficou restrita à disponibilização do banco de dados que já existia no órgão competente, para que o Município pudesse viabilizar as atividades voltadas para a implementação do PMCMV e que são de sua responsabilidade.

A Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí, que tem responsabilidade pelo setor de habitação de todo o Estado, ainda não apresenta as condições estruturais e operacionais para assumir esta área no âmbito da Capital do Estado, e, por esta razão, observou-se que, no processo de implementação do PMCMV em Teresina, seu papel foi secundário. Apesar de o Estado ter definido como responsabilidade desta Agência a de capitanear o PMCMV – Sub 50, instaurado nos municípios de até 50 mil habitantes, observou-se que a ADH-PI atua como instituição mediadora das relações entre a União, através do MCidades, e os municípios que aderirem ao Programa, articulando sua implementação com as comunidades locais e com a própria CEF, que representa o agente operador e financeiro do processo. Tal mediação, na verdade, pelo que se pode constatar dos depoimentos dos seus representantes, não extrapola os agendamentos de reuniões e o estabelecimento de contatos, sem uma participação mais efetiva no processo de decisão sobre

o PMCMV, que se encontra mais concentrado na CEF, com uma também pífia participação da esfera municipal.

Contudo, é importante frisar que há ainda, nos âmbitos estadual e municipal estudados, limitações técnicas para a implementação de um programa social da magnitude do PMCMV no Município de Teresina, o qual necessita de equipes especializadas para gerenciar as atividades previstas, a exemplo da delimitação e identificação de áreas de risco, do processo de aquisição dos terrenos para a construção dos empreendimentos, da administração das demandas decorrentes destes processos e do cumprimento de outras atribuições relacionadas com o acompanhamento das carências da Capital no setor habitacional.

Ressalta-se que a adesão dos municípios ao PMCMV não é obrigatória, o que significa que esta adesão só deveria acontecer após a avaliação da viabilidade do município poder atender às exigências colocadas para a implantação desse Programa. Contudo, não se pode negar que, em face do apelo político que contém o PMCMV e da forte carga indutora da esfera federal para sua implementação, coloca-se um dilema para os municípios, em especial para os mais pobres e com carências estruturais mais crônicas. Assim, observou-se que o Município de Teresina aceitou as condições impostas, mesmo não tendo condições de abarcar tais compromissos. A receptividade dos gestores municipais às imposições do Programa passa justamente por esta condição dos municípios no âmbito da Federação brasileira e no contexto da “descentralização tutelada”, como se verificou na literatura, em que os municípios assumem uma condição de receptores de “pacotes” elaborados pela esfera federal sem considerar a importância da participação dos diferentes entes federativos decidirem e participarem mais efetivamente do processo de formulação e implementação de políticas sociais nos territórios municipais.

No caso estudado, observou-se que o Município de Teresina, através de sua Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), que acolheu o PMCMV, teve de adequar seu ritmo de trabalho e suas possibilidades estruturais para viabilizar os meios para executar as operações necessárias, buscando inclusive alternativas que pudessem otimizar seus recursos e executar todos os protocolos estabelecidos pelo Programa. Do mesmo modo, vem sendo feitas algumas gestões no sentido de que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH) assuma papel importante referente ao PMCMV. Verificou-se, inclusive, que a Coordenação de Habitação desta Secretaria passou a assumir paulatinamente as funções, embora ainda restritas à seleção das famílias e indicação das áreas de risco.

Vale ressaltar que os dados evidenciaram um certo “esforço”, tanto por parte da CEF quanto do Município, no estabelecimento de um diálogo entre seus representantes no intuito de melhorar as condições de trabalho, na perspectiva de buscar, junto à esfera federal, os meios para a melhoria do atendimento às famílias beneficiadas. Este “esforço” veio na direção de se granjear, como bem expressou um dos depoentes desta pesquisa, a construção de uma “mesma linguagem” entre estes atores, o que, de fato, como aponta a literatura, é o meio mais eficaz para gerar vínculos intergovernamentais.

Contudo, mesmo considerando ser o diálogo entre os entes federativos e seus órgãos representantes um caminho mais favorável a relações federativas com vínculos mais fortes, as delimitações impostas pelo MCidades ainda provocam gargalos na implementação do PMCMV. As normativas concernentes ao Programa ainda se apresentam engessadas, os repasses são condicionados aos números contatados nas pesquisas que avaliam o déficit habitacional no âmbito nacional, não avaliando as condições intrínsecas a cada município da Federação. Evidencia-se que os grandes centros teriam condições de fornecer os dados necessários com maior precisão, se as condições para a formação das equipes técnicas e a destinação dos recursos orçamentários fossem analisadas de acordo com outros critérios.

As atribuições assumidas pelo MCidades, de um lado, atuando como veemente impulsionador das ações do PMCMV e, de outro, conglomerando a maior parte das decisões concernentes a este Programa, provocam alguns empecilhos à sua implementação, inclusive, na consolidação das relações entre o representante do Ministério, no âmbito estadual, com os municípios. A partir dos resultados desta pesquisa, é possível inferir que, salvo alguns momentos de maior tensão, o diálogo que os atores estabeleceram para a implantação do PMCMV no Município de Teresina fluiu sem atropelos. Porém, como mediador direto do MCidades, o papel da CEF não reside apenas em possíveis concessões ao Município para agilização de determinadas decisões e ações, mas ela também atua consoante a imposição de metas e prazos para o cumprimento de obrigações que estão legalmente sob a responsabilidade do Poder Público, determinadas pelo MCidades, reforçando o caráter centralizado que assumiu o desenho deste Programa.

As exigências que a CEF faz ao Município de Teresina são, preponderantemente, relacionadas ao provimento dos equipamentos públicos imprescindíveis para adequadas condições de moradia nos empreendimentos. Contudo, tais exigências estão atreladas à destinação dos recursos financeiros pela União para a construção não apenas das unidades habitacionais, mas também dos equipamentos sociais e de outras melhorias estruturais que

proporcionem a fixação dos usuários no empreendimento. Entretanto, o que vem se observando é uma tentativa da esfera federal de responsabilizar os municípios, inclusive aqueles sem recursos, em relação ao atendimento destas exigências no entorno dos empreendimentos habitacionais, e o não atendimento dos municípios a essa demanda já começa a provocar alguns transtornos em relação à plena efetivação do Programa.

Contudo, num esforço de síntese, é possível concluir que o problema da implementação de políticas públicas de habitação não se esgota nestes aspectos, pois o PMCMV é apenas uma das alternativas para a Habitação de Interesse Popular (HIS) no Brasil. O atingimento das metas do Programa lança perspectivas para a redução do déficit habitacional verificado no país e para a ampliação dos investimentos na área de habitação, contemplando melhores condições de saneamento básico, educação, transporte público e demais requisitos para a preservação da dignidade dos cidadãos através desse bem tão valioso que é a moradia.

Ainda assim, no que diz respeito às relações intergovernamentais no processo de implementação de políticas públicas e de seus programas, foco deste trabalho, os dados desta pesquisa autorizam afirmar que se trata de um programa cuja implementação não possibilita o exercício de relações federalistas entre as esferas de governo voltadas para a construção de vínculos ou de co-responsabilidades para com a sua execução no território dos municípios. Considerando a sóbria definição dos papéis destas esferas nesse processo, observa-se uma amplificação do poder decisório de um agente financeiro, representante da instância federal, sem envolver, numa proporção mais equânime, outros atores na análise de fatores contextuais de cada realidade específica, privilegiando o componente econômico do Programa e, inclusive, dando ênfase às empresas que preponderam no mercado da construção civil. Por consequência, tais circunstâncias acabam minimizando o valor social que os objetivos finalísticos de uma política pública de corte social, como a de habitação, têm a cumprir num contexto de tantas carências como o da Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Disponível em: <http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 11 out. 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.) **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 361-386.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002a.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002b.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, FIOCRUZ, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Quando as instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.) **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 65-91.
- ARAUJO, Rosemeire Baraúna Meira de; COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto. Relações intergovernamentais no contexto da Reforma do Estado Brasileiro: efeitos nos investimentos públicos em educação. In: ANDRADE, Elizário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da (org.). **Estado e políticas públicas: a construção do consenso neoliberal**. Salvador: EDUNEB, 2012, p. 247-279.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo** [arq.urb]. São Paulo, n. 1, p. 70-104, set. 2008.
- BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.) **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 121-151.

BORGES, André. Governo estadual, competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, Celina; DANTAS NET, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: REVAN, 2006, p. 127-159.

BRASIL. Lei Federal n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso. 09 abr. 2014.

BRASIL. Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso. 07 mar. 2013.

BRASIL. Lei Federal n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2011 e republicado em 20. Jun. 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm. Acesso 12 out. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2011.

BRASIL. Presidente (2003: L. I. Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional, 2010**: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010, p. 235-291.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**. Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-84, out./dez. 2006.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [RBCS]. São Paulo, v. 26, n. 76, p. 191-206, jun. 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público [RSP]**. Brasília, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul./set. 2004.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na política nacional de habitação. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, Salvador. **Anais...** Salvador, EnAPG, 2012.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, oct. 1989.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Cássia do Carmo Pires. **A Política Nacional de Habitação de Interesse Social: estudos de avaliação de resultados**. 2009. 102 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2009.

FERREIRA, Felipe Augusto dos Santos; MONSÃ, Vinólia Maria Curvina; ALVES, Marco Antônio. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): uma análise sobre sua literatura e produção imobiliária na Bahia. In: SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA, 2º Seminário, Salvador. **Anais...** Salvador, urbBA[12], 2012.

FALLETI, G. Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, Celina; DANTAS NET, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: REVAN, 2006, p. 21-57.

FIORI, José Luiz. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FLEURY, Sônia Teixeira. Reformas de Estado: em busca de um modelo comparativo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV; v. 31, n. 1, jan./fev. 1997.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa da et al. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 82-123.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais, Bahia, 1993-1998**. 2000. 417 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-graduação em Administração, Salvador, 2000.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. Processo decisório e conflitos de interesse na implementação da descentralização da saúde: um estudo das instâncias colegiadas na Bahia. **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, p. 105-132, jul./dez. 2003.

KLINTOWITZ, Danielle C.. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de Reforma do Estado? A experiência recente no Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 101-120, 2011.

LESSA, Antônio Carlos (Ed.). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na plenária de abertura do Fórum Econômico Mundial – América Latina – Rio de Janeiro, 15/04/2009. **Mundorama**, Brasília, 15 abr. 2009. Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/04/15/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-plenaria-de-abertura-do-forum-economico-mundial-%E2%80%93-america-latina-rio-de-janeiro-15042009/>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C.. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. Cap. 7, p. 243-287.

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

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. de. Pela aplicabilidade – com um maior rigor científico – dos estudos de caso em Sistemas de Informação. **Revista de Administração Contemporânea [RAC]**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 143-170, maio/ago. 1998.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, governo local e política social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 151-179.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ [RFD]**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 18, p. 1-29, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza; SANTOS, Thiago Chagas Silva; GOMES, Fábio Guedes; ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. A crise, o estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. In: III ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, Campina Grande. **Anais...** Campina Grande, 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. N. 20. Caracas, jun. 2001.

SILVA, Cátia Fernanda da; ALVES, Tiago Wickstrom. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 27-54, jan./fev. 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: **Cadernos de pesquisa**: NEPP-UNICAMP, n. 48, p. 1-17, 2000.

SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico**: um estudo sobre a produção de moradia para o “segmento econômico” em Juatuba/MG. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2012.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: SOUZA, Celina; DANTAS NET, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: REVAN, 2006, p. 91-127.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013, p. 91-121.

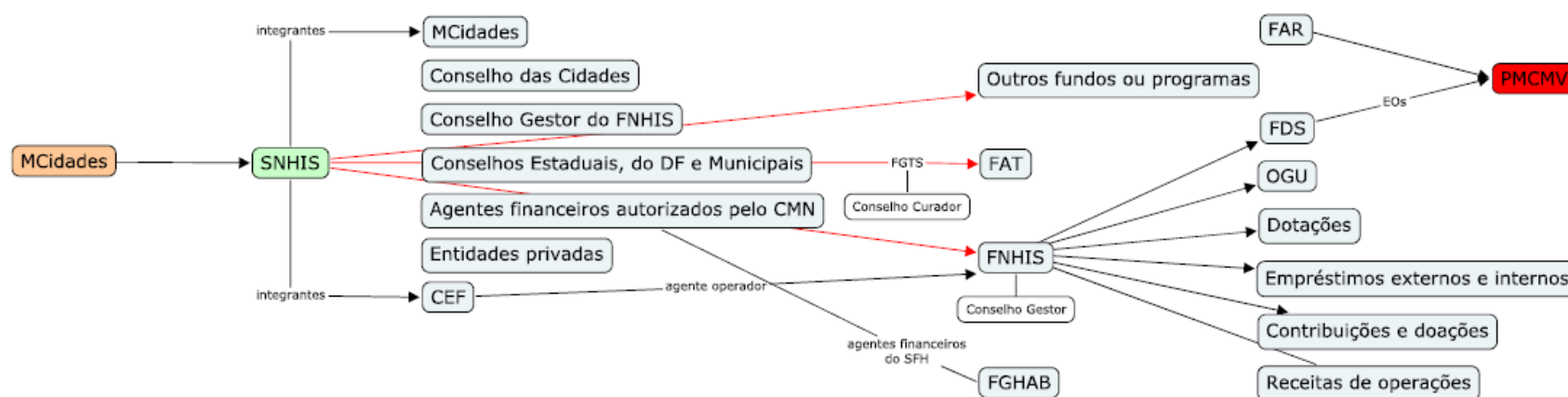
TREVISAN, Leonardo. Das pressões às ousadias: o confronto entre a descentralização tutelada e a gestão em rede no SUS. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 237-54, mar./abr. 2007.

VIANA, Ana Luiza D’Ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], São Paulo, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

VIRGILIO, Luciane Mota. **Financiamento para habitações populares no Brasil e no México**: uma análise comparada. 2010. 98 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Engenharia Civil, Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

YIN , Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Mapa conceitual do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



Legendas:

MCidades	Ministério das Cidades	FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
CEF	Caixa Econômica Federal	FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
CMN	Conselho Monetário Nacional	FDS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação	OGU	Orçamento Geral da União
DF	Distrito Federal	PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista realizada na CEF/PI

Órgão pesquisado: Caixa Econômica Federal do Estado do Piauí

Entrevistado(a):

Cargo:

ROTEIRO

- 1) Quando iniciou a participação da Caixa Econômica Federal (CEF) na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no município de Teresina?
- 2) Quais as atividades e principais atribuições da CEF em relação ao PMCMV no município de Teresina?
- 3) Como são as relações entre a CEF e os órgãos municipais e estaduais envolvidos diretamente nesse Programa (a antiga COHAB, a antiga Secretaria de Habitação do Município, a SEMTCAS, a SEMDUH, as SDUs e a ETURB)? Como é estabelecido o diálogo entre estes órgãos e a CEF?
- 4) E com os órgãos do nível federal?
- 5) Houve mudanças nestas relações e diálogo nesse período de implementação do PMCMV? Se sim, o que mudou? Como estão atualmente estas relações entre a CEF e estes órgãos governamentais envolvidos com o programa?
- 6) Como o Sr. avalia a relação entre a CEF, o município, o Estado do Piauí e a União, no que diz respeito ao PMCMV?
- 7) Quais os limites da interveniência da CEF, como agente operador e financeiro, para a implantação do PMCMV? Quais as dificuldades mais comuns observadas para a implementação do programa no que diz respeito à CEF?
- 8) No que diz respeito às atribuições da CEF, o que de fato ela pode fazer quando surgem dificuldades na implementação do PMCMV para não retardar esta implementação? E quanto à liberação de recursos financeiros?
- 9) Qual a avaliação do Sr. em relação ao papel da CEF para o PMCMV?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista realizada na ADH-PI

Órgão pesquisado: Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH-PI)
Entrevistado(a):
Cargo:

ROTEIRO

- 1) Quando e como (em que circunstâncias) iniciaram-se as atividades da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH-PI) no que tange à implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)?
- 2) Há atividades concernentes à implementação do PMCMV que, atualmente, são desenvolvidas pela ADH-PI? Quais?
- 3) A ADH-PI cuida de quais projetos (programas)?
- 4) Durante qual período a ADH-PI interveio como a principal responsável pelos assuntos correspondentes ao PMCMV em Teresina?
- 5) Como se deu a interface entre a ADH-PI e os órgãos municipais (a SEMTCAS e as SDUs), com relação à implementação do PMCMV, durante a transição de atribuições do Estado para o município?
- 6) Como se estabelece o diálogo do Estado com as demais instâncias governamentais no âmbito do PMCMV? Como a entrevistada avalia o estabelecimento desse diálogo entre o município, o Estado do Piauí e a União, no que diz respeito ao PMCMV?
- 7) Qual o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) e os limites de sua interveniência (agente operador e financeiro) para a implantação do PMCMV?
- 8) No Estado do Piauí, essa relação com a CEF sempre foi clara?
- 9) Quando havia limitações, segundo a interveniência da CEF, ela mesma fazia as limitações ou concessões para o que o Programa precisava para (a fim de) ser implantado?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista realizada na SEMTCAS

Órgão pesquisado: Sec. Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assist. Social (SEMTCAS)

Entrevistado(a):

Cargo:

ROTEIRO

- 1) Quando e como (em que circunstâncias) iniciaram-se as atividades da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS) no que tange à implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)?
- 2) A partir daí, a SEMTCAS tornou-se a principal responsável pelos assuntos correspondentes ao PMCMV em Teresina? Sua atuação representou uma forma de centralização ou descentralização das ações do Programa?
- 3) Para a implementação do PMCMV, como se estabeleciam as operações e as relações entre os órgãos municipais envolvidos diretamente nesse Programa (a antiga Secretaria de Habitação do Município, a SEMTCAS, as SDUs e a ETURB)?
- 4) Quais atividades concernentes à implementação do PMCMV são atualmente desenvolvidas pela SEMTCAS? Isto é, quais são as principais atribuições da SEMTCAS em relação ao PMCMV?
- 5) Há um organograma e/ou fluxograma que delinea(m) os setores e as atividades da SEMTCAS com relação ao PMCMV? Destacar os departamentos específicos que lidam com este Programa.
- 6) No que diz respeito ao setor habitacional, a SEMTCAS cuida de quais projetos (programas)?
- 7) Como se dá a interface entre a SEMTCAS, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH) e as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs) com relação à implementação do PMCMV?
- 8) Como se estabelece o diálogo do município com as demais instâncias governamentais no âmbito do PMCMV? Como a entrevistada avalia o estabelecimento desse diálogo entre o município, o Estado do Piauí e a União, no que diz respeito ao PMCMV?

- 9) No município de Teresina, é clara essa relação com a CAIXA?
- 10) Há limitações também quanto à liberação de recursos financeiros?
- 11) Qual o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) e os limites de sua interveniência (agente operador e financeiro) para a implantação do PMCMV?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista realizada na SEMDUH

Órgão pesquisado: Sec. Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH)

Entrevistado(a):

Cargo:

ROTEIRO

- 1) Quando e como (em que circunstâncias) se deu o surgimento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH)?
- 2) Há um organograma ou fluxograma que delinea os setores e as atividades da SEMDUH?
- 3) A Coordenação de Habitação cuida de quais projetos (programas)?
- 4) Quais as principais atribuições da SEMDUH? E em relação ao PMCMV?
- 5) Como se dá a interface entre a SEMDUH e as SDUs (Superintendências de Desenvolvimento Urbano) com relação à implantação do PMCMV?
- 6) Como se estabelece o diálogo do município com as demais instâncias governamentais no âmbito do PMCMV?
- 7) Qual o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) e os limites de sua interveniência (agente operador e financeiro) para a implantação do PMCMV?

DESCASO

Mato toma conta das casas no conjunto Jacinta Andrade

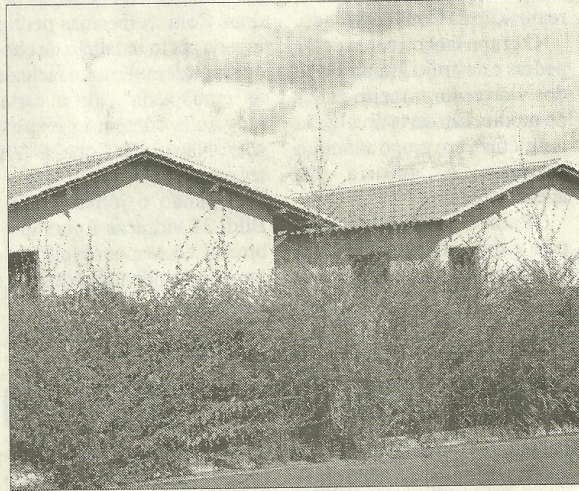
Foto: Wagner Santos

O que foi comemorada como uma das maiores obras de moradia do País hoje é um retrato do abandono.

Nove meses após fazer uma denúncia de que centenas de casas do conjunto Jacinta Andrade estavam abandonadas, enquanto milhares de famílias não têm onde morar em Teresina, a reportagem do DIÁRIO DO POVO voltou ao local e comprovou que a situação não mudou. Em vez de moradores, mato e o abandono.

Além das residências, obras importantes de infraestrutura no bairro que poderiam dar uma qualidade de vida melhor para a população, como escola, mercado e um posto de saúde, estão abandonadas e entregues aos marginais para desespero dos vizinhos que são obrigados a procurar escola e atendimento médico longe de casa e ao mesmo tempo em que veem a sua insegurança aumentar devido ao abandono dos imóveis.

A única providência tomada pelo órgão responsável pela



ABANDONO: "o quarteirão" no Jacinta Andrade com casas tomadas pelo mato

obra foi fazer uma limpeza na frente de uns poucos imóveis.

CASAS - No dia 3 de agosto de 2013, a reportagem do DP esteve no Jacinta Andrade e fez o flagrante das casas abandonadas. Todas já praticamente prontas, inclusive cobertas. As casas estão situadas em ruas asfaltadas e não se sabe o motivo de ainda de não terem sido ocupadas.

Em dezembro de 2012, a Agência de Desenvolvimento

Habitacional (ADH) utilizou o grupo de elite da PM do Piauí, o Rone, e determinou que várias famílias de sem-teto que tinham invadido as casas fossem retiradas sob alegação de que os imóveis não eram deles. Cerca de um ano e quatro meses após este episódio, a estatal ainda não disse a quem pertence as casas abandonadas.

Na tarde de ontem, ao voltar ao local, a reportagem constatou que poucos operários esta-

vam trabalhando em alguns dos imóveis e que outras casas ainda em outra parte do conjunto estão sendo erguidas a passo de tartaruga.

PERIGO - Quem entra no Jacinta Andrade pela Santa Maria da Codipi observa um grande complexo abandonado em meio a muitas casas já habitadas. São construções inacabadas e no meio do mato de uma escola, um posto de saúde e um mercado público. As obras foram erguidas há cerca de 5 cinco anos e foram os primeiros prédios construídos do conjunto que é considerado o maior do Piauí e um dos maiores do Brasil.

O que ainda se observa no local são algumas placas do governo anterior anunciando obras que não saíram do papel. Da quadra onde se encontram os prédios abandonados, o único que funciona é o local onde fica uma companhia da PM.

Moradores ouvidos pela reportagem disseram que os imóveis servem para esconderijo de drogados e bandidos e que podem até ser usados para estúpos e esconderijo de objetos roubados, mesmo a poucos metros da Polícia.

ADH informa sobre situação do conjunto

A engenheira Tatiana Eulálio, da ADH, negou que as casas estejam abandonadas. Ele disse que a autarquia está construindo ainda cerca de 800 imóveis no Jacinta Andrade e no meio destas se encontram as casas citadas na reporta-

gem. "O que acontece é que algumas construtoras não cumpriram os contratos, deixando 111 imóveis por concluir, apenas 5% do total das residências", afirmou, acrescentando que uma nova licitação deverá ser feita para concluir os trabalhos.

Tatiana argumenta que o mesmo acontece com as escolas e o mercado. Esse último, segundo ela, deverá ser aberto em breve porque foi repassado ao município, a exemplo da escola que aguarda apenas uma lei que regulamenta essa doa-

ção que está tramitando na Assembleia Legislativa do Piauí. Com relação ao posto de saúde, Tatiana garante que o mesmo está sob a responsabilidade da Prefeitura de Teresina e que funciona desde o ano passado.

ANEXO B – Etapas de operacionalização, relação de empreendimentos e quantidade de unidades habitacionais da etapa 1 do PMCMV em Teresina-PI



ESTADO DO PIAUÍ Prefeitura de Teresina

Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social – SEMTCAS

5. Concluída toda a etapa de seleção, a Caixa Econômica Federal procedeu com a entrega das moradias às famílias;

6. Para os demais empreendimentos, a Prefeitura de Teresina abriu, em 2011, um processo de inscrição pela internet no Sistema Municipal de Habitação – SMH. Na ocasião houveram mais de 30.000 famílias inscritas às quais foram convocadas a partir da seleção realizada com base nas informações prestadas no SMH e considerando também os critérios elencados nas legislações pertinentes ao Programa.

7. Além disso, o município tem indicado parte das famílias, em obediência à Portaria 140 do Ministério das Cidades, considerando as situações de risco e vulnerabilidades identificadas através das equipes das Superintendências de Desenvolvimento Urbano, dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e da Rede Abrigo de Teresina.

8. Dos 15 (quinze) empreendimentos contratados para a primeira etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, 12 (doze) foram entregues em 2011 e 2012, contemplando um total de 5.104 famílias.

9. ^{Em 2013} Atualmente, apenas os empreendimentos Residencial Mirian Pacheco (219 unidades) e Residencial Cidade do Sul (219 unidades), ^{foram entregues} estão em processo de entrega.

~~Ressalta-se que as famílias já foram selecionadas e os processos já encontram-se na Caixa Econômica Federal;~~

Considerando a necessidade de agilidade do processo seletivo e as dificuldades técnico-operacionais para realização de visitas in lócus para fins de avaliação sócio-econômica da realidade das famílias, a seleção das famílias foi realizada com base nas informações prestadas no SMH, durante o período de inscrição.

Ressalta-se ainda que, em 2012 foi aberto um novo processo de inscrição para a **Segunda Etapa do Programa Minha Casa Minha Vida**.

2 – ETAPAS DE OPERACIONALIZAÇÃO

O Programa obedece as seguintes etapas:

1. Identificação e seleção das famílias;
2. Inserção das famílias selecionadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
3. Preenchimento dos dossiês da Caixa Econômica Federal;



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura de Teresina

Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social – SEMTCAS

4. Transmissão via conectividade dos cadastros das famílias selecionadas para análise da Caixa Econômica Federal;
5. Envio dos dossiês para Caixa Econômica Federal;
6. Convocação dos selecionados para fins de sorteio dos endereços das residências;
7. Convocação dos selecionados para assinatura de contratos;
8. Solenidade de entrega das chaves das unidades habitacionais.

3 – EMPREENDIMENTOS DA PRIMEIRA ETAPA

EMPREENDIMENTO	UNIDADES	SITUAÇÃO
RES. SIGEFREDO PACHECO I	500	ENTREGUE
RES. SIGEFREDO PACHECO II	500	ENTREGUE
RES. NOVA ALEGRIA II	500	ENTREGUE
RES. WILSON MARTINS FILHO	455	ENTREGUE
RES. PORTAL DA ALEGRIA III	450	ENTREGUE
RES. PORTAL DA ALEGRIA IV	450	ENTREGUE
TERESINA SUL II	500	ENTREGUE
CONJ. RES. TABAJARAS	149	ENTREGUE
RES. BEM VIVER	400	ENTREGUE
CONJ. HAB. VILA NOVA	487	ENTREGUE
RES. TERESINA SUL I	500	ENTREGUE
CONJ. JOR. PAULO DE TARSO MORAES	263	ENTREGUE
RES. INGLATERRA	350	ENTREGUE
RES. MIRIAN PACHECO	219	Entregue
RES. CIDADE DO SUL	250	Entregue
TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS		5.973 /15 EMPREENDIMENTOS

ANEXO C – Planilha de empreendimentos do PMCMV no Piauí

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
Superintendência Regional Piauí

Município	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA I				PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA II				PMCMV I + PMCMV II				QUANTIDADE DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS NO BOLSA FAMÍLIA Janeiro/2014
	Quant de Empreend	Quant de Unidades	Unidades Já Entregues	Valor de Investimento	Quant de Empreend	Quant de Unidades	Unidades Já Entregues	Valor de Investimento	Quant de Empreend	Quant de Unidades	Unidades Já Entregues	Valor de Investimento	
BARRAS	1	343	343	12.241.752,86					1	343	343	12.241.752,86	7.568
BOM JESUS					1	300		16.200.000,00	1	300		16.200.000,00	2.842
BRASILEIRA	1	53	53	1.810.248,57					1	53	53	1.810.248,57	1.232
CAMPO MAIOR	1	250	250	9.337.799,62					1	250	250	9.337.799,62	6.065
DEMERVAL LOBÃO					1	441		23.814.000,00	1	441	0	23.814.000,00	2.293
DOMINGOS MOURÃO	1	64	64	2.227.207,33					1	64	64	2.227.207,33	751
ESPERANTINA	1	400	-	15.519.815,40			400		1	400	400	15.519.815,40	5.743
FLORIANO	3	736	736	26.956.268,66		991	500	50.582.998,84	5	1.727	1.236	77.539.267,50	5.614
JOSÉ DE FREITAS					1	440		23.760.000,00	1	440	0	23.760.000,00	5.865
LUIS CORREIA	1	266	266	9.989.090,10					1	266	266	9.989.090,10	5.070
LUZILÂNDIA	1	300	300	11.131.220,99					1	300	300	11.131.220,99	4.407
PARNAÍBA	3	1.214	1.214	44.625.848,88	6	3.486		165.461.900,23	9	4.700	1.214	210.087.749,11	12.865
PICOS	1	500	500	18.777.500,00	1	400		22.800.000,00	2	900	500	41.577.500,00	8.570
PIRACURUCA	1	209	209	7.139.823,96					1	209	209	7.139.823,96	4.838
PIRIPIRI	5	1.510	1.510	56.601.876,58	1	800	800	36.000.000,00	6	2.310	2.310	92.601.876,58	8.201
PORTO	1	181	181	6.193.986,75					1	181	181	6.193.986,75	1.981
TERESINA	15	5.971	5.506	224.225.348,32	13	12.301		720.461.279,60	28	18.272	5.506	944.686.627,92	70.293
UNIÃO					1	560		30.240.000,00	1	560	0	30.240.000,00	7.136
TOTAL	36	11.997	11.132	446.777.788,02	27	19.719	1.700	1.089.320.178,67	63	31.716	12.832	1.536.097.966,69	Total PIAUÍ 449.158

PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL			PMCMV - Faixa 2 e 3 Recurso FGTS			PMCMV - Faixa 1 Recurso FAR			TOTAL POR ANO		
ANO	UH'S	VALOR	ANO	UH'S	VALOR	ANO	UH'S	VALOR	ANO	UH'S	VALOR
2009	0	0,00	2009	1.816	34.129.646,47	2009	3.810	140.041.777,26	2009	5.626	174.171.423,73
2010	608	14.648.800,00	2010	2.229	80.943.891,59	2010	7.999	298.276.010,76	2010	10.836	393.868.702,35
2011	776	19.010.500,00	2011	2.887	123.662.573,55	2011	3.686	186.802.810,68	2011	7.349	329.475.884,23
2012	2.112	52.951.600,00	2012	3.872	139.145.542,70	2012	8.285	444.530.027,25	2012	14.269	636.627.169,95
2013	2.280	64.811.080,00	2013	4.235	308.706.125,24	2013	7.936	466.447.340,74	2013	14.451	839.964.545,98
TOTAL	5.776	151.421.980,00	TOTAL	15.039	686.587.779,55	TOTAL	31.716	1.536.097.966,69	TOTAL	52.531	2.374.107.726,24

PMCMV - Faixa 1, 2, 3 e Rural (Total Geral)	
Quant de Unidades	52.531
Valores Investidos	R\$ 2.374.107.726,24

Atualizado até 31/12/2013

ANEXO D – Caracterização de competências da SEMTCAS e das SDUs



Prefeitura Municipal de Teresina - Consolidado
Estrutura Administrativa – Legislação e Principais Finalidades

Exercício 2013

01. Câmara Municipal

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei Orgânica do Município de Teresina, de 05 de abril de 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> - Votar o Orçamento Anual e o Plano Plurianual, bem como autorizar abertura de créditos adicionais; - Legislar sobre os tributos e estabelecer critérios para fixação dos preços de serviços municipais; - Autorizar operações de créditos, bem como, a forma dos meios de pagamento; - Autorizar alienação, doação ou cessão de bens; - Aprovar o plano de desenvolvimento local; - Criar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos pagamentos; - Legislar sobre todas as matérias de Interesse do município.

02. Secretaria Municipal de Governo

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar assistência direta e indiretamente ao Prefeito em cumprimento a agenda, tendo sob sua responsabilidade a disciplina de audiências, cerimonial e representação social, como também o desempenho de missões específicas, formal e expressamente atribuídas pelo prefeito, através de atos próprios, despachos e ordens verbais, articulação parlamentar e representação institucional, controle interno e segurança.

03. Gabinete do Vice-Prefeito

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.959 de 26 de dezembro de 2000 	<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar o Prefeito; - Substituir o Prefeito em seus impedimentos; - Cumprir atribuições delegadas pelo Prefeito.

04. Procuradoria Geral do Município

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei complementar nº 2.626 de 30 de dezembro de 1997. - Regimento Interno Dec. Nº 3.671, de 23 de janeiro de 1998. - Lei nº 2.959, de 06 de dezembro de 2000. - Lei nº 3.596, de 21 de dezembro de 2006. - Lei nº 3.938, de 30 de novembro de 2010. - - Lei nº 3.939, de 30 de novembro de 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a representação judicial e extra-judicial do município; - Executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da administração municipal. - Instaurar o Fundo Especial de Honorários da Procuradoria Geral do Município de Teresina. - Altera dispositivos da Lei Complementar nº 3.606, de 29 de dezembro de 2006 (Código Tributário do Município de Teresina).

05. Secretaria Municipal de Comunicação Social

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.959, de 06 de dezembro de 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar, organizar, coordenar e executar atividades na área de imprensa e comunicação social na esfera da administração pública municipal.



11. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000.	- Apoiar a produção e a comercialização de produtos e serviços locais; - Planejar, executar e coordenar políticas de geração de emprego e renda, defesa do consumidor, promoção empresarial e apoiar as ações de turismo.

12. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.184, de 14 de janeiro de 1993; - Lei nº 2.226, de 11 de agosto de 1993; - Decreto nº 2.245, de 18 de fevereiro de 1993; - Lei nº 2.456, de 18 de janeiro de 1996; - Decreto nº 2.686, de 21 de julho de 1998; - Lei nº 2.959, de 06 de dezembro de 2000.	- Planejamento, execução e avaliação da política municipal de assistência social; - Coordenação da execução da política nacional de assistência ao idoso, à pessoa portadora de deficiência, à criança e ao adolescente no município; - Promoção do trabalho; - Proteção e defesa dos direitos da mulher, idoso, deficiente e famílias.

13. Secretaria Municipal da Juventude

Legislação	Finalidades
- Lei nº 3.617, de 23 de março de 2007.	- Estruturar políticas públicas de juventude; - Contribuir para a inclusão e afirmação social do jovem teresinense.

14. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Legislação	Finalidades
- Lei nº 3.616, de 23 de março de 2007.	- Promover a educação ambiental, a preservação e a proteção do meio ambiente; - Promover o uso sustentável dos recursos hídricos.

15. Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Centro/Norte

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 3.228, de 22 de setembro de 2003; - Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007.	- Executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal.

16. Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Sul

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 3.228, de 22 de setembro de 2003; - Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007.	- Executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal.



11. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000.	- Apoiar a produção e a comercialização de produtos e serviços locais; - Planejar, executar e coordenar políticas de geração de emprego e renda, defesa do consumidor, promoção empresarial e apoiar as ações de turismo.

12. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.184, de 14 de janeiro de 1993; - Lei nº 2.226, de 11 de agosto de 1993; - Decreto nº 2.245, de 18 de fevereiro de 1993; - Lei nº 2.456, de 18 de janeiro de 1996; - Decreto nº 2.686, de 21 de julho de 1998; - Lei nº 2.959, de 06 de dezembro de 2000.	- Planejamento, execução e avaliação da política municipal de assistência social; - Coordenação da execução da política nacional de assistência ao idoso, à pessoa portadora de deficiência, à criança e ao adolescente no município; - Promoção do trabalho; - Proteção e defesa dos direitos da mulher, idoso, deficiente e famílias.

13. Secretaria Municipal da Juventude

Legislação	Finalidades
- Lei nº 3.617, de 23 de março de 2007.	- Estruturar políticas públicas de juventude; - Contribuir para a inclusão e afirmação social do jovem teresinense.

14. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

Legislação	Finalidades
- Lei nº 3.616, de 23 de março de 2007.	- Promover a educação ambiental, a preservação e a proteção do meio ambiente; - Promover o uso sustentável dos recursos hídricos.

15. Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Centro/Norte

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 3.228, de 22 de setembro de 2003; - Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007.	- Executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal.

16. Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Sul

Legislação	Finalidades
- Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 3.228, de 22 de setembro de 2003; - Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007.	- Executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal.



17. Superintendência de Desenvolvimento Urbano – Leste

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.960, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 3.228, de 22 de setembro de 2003; - Lei nº 3.618, de 23 de março de 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> - Executar de forma descentralizada as políticas públicas referentes aos serviços urbanos básicos, fiscalização e controle, obras e serviços de engenharia, habitação e urbanismo, observando o planejamento municipal.

18. Superintendência de Desenvolvimento Rural

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000; - Lei nº 2.965, de 26 de dezembro de 2000; 	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar na implementação de infra-estrutura básica para o desenvolvimento da zona rural com o objetivo de fazer o homem no campo.

19. Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; - Lei Municipal nº 2.620, de 26 de dezembro de 1997; - Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar estudos, planos, pesquisas e programas de transportes públicos, trânsito e sistema viário; - Executar as atividades referentes a permissões, concessões e registros dos serviços delegados; - Executar as ações de fiscalização de trânsito no âmbito municipal; - Coordenar e fiscalizar a operação dos serviços de transportes públicos de passageiros; - Disciplinar os estacionamentos rotativos, públicos e privados.

20. Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 1.485, de 15 de agosto de 1975; - Lei nº 2.572, de 20 de outubro de 1997; - Lei nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programar e executar obras em áreas urbanas.

21. Empresa Teresinense de Processamento de Dados

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 2.135, de 02 de julho de 1992. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, delegar e controlar a prestação de serviços de informática de administração do município.

22. Fundação Municipal de Saúde

Legislação	Finalidades
<ul style="list-style-type: none"> - Lei nº 9.954, de 26 de dezembro de 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar serviços de assistência médica ambulatorial, hospitalar, odontológica e sanitária à população, através de rede própria de assistência à saúde sendo complementada pela rede privada e pública estadual e federal, através de convênios e contratos; - Elaborar e executar programas, projetos e atividades visando ao controle epidemiológico.

Fonte: PMT. Disponível em:

<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/PDF_TER/LDO/5.Estrutura_Administrativa.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
TERMO DE ADESÃO

**TERMO DE ADESÃO QUE ENTRE SI
FIRMAM A UNIÃO E O MUNICÍPIO DE**
_____, **situado**
no Estado de(o) _____

A **UNIÃO**, por intermédio do Ministério das Cidades, neste ato representada pela Senhora Secretária Nacional de Habitação, **INÊS DA SILVA MAGALHÃES**, inscrita no CPF/MF sob o nº **051.715.848-50**, no uso da competência delegada pela Portaria nº 120, de 18 de março de 2013, do Ministério das Cidades, doravante denominada **UNIÃO**, e o **MUNICÍPIO DE _____**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal _____, inscrito no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominado **MUNICÍPIO**, firmam o presente **TERMO DE ADESÃO** para atendimento aos dispositivos legais do Programa **MINHA CASA, MINHA VIDA**, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, mediante as condições e cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente **TERMO DE ADESÃO** é estabelecer parceria com o **MUNICÍPIO**, objetivando a execução do Programa **MINHA CASA, MINHA VIDA**.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES

I – UNIÃO:

- a) oferecer, dentro de suas atribuições institucionais, meios para viabilizar o objeto do presente **TERMO DE ADESÃO**; e
- b) acompanhar, avaliar e divulgar os resultados atingidos.

II – MUNICÍPIO, no âmbito de suas competências:

- a) elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;
- b) garantir a celeridade nos processos de autorizações, alvarás, licenças e de outras medidas inerentes à aprovação dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e complementares dos empreendimentos habitacionais;
- c) dar celeridade ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes;

- d) articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade;
- e) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência;
- f) ao seu critério, estender sua participação no Programa Minha Casa, Minha Vida, sob a forma de aportes financeiros e de fornecimento de bens, serviços ou obras;
- g) apresentar proposta ao Poder Legislativo local que reconheça os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos casos de operações que envolvam recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, como de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;
- h) manter atualizado cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos beneficiários, conforme normativo do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- i) responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico. Nos casos em que haja parceria com outro ente federado ou em que os empreendimentos estejam localizados em regiões metropolitanas, deverá ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda;
- j) inserir as famílias selecionadas no Programa Minha Casa, Minha Vida, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, observadas as orientações dispostas em normativo específico;
- k) responsabilizar-se pela execução do trabalho social, nos casos de empreendimentos destinados às famílias com renda até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), conforme legislação e regulamentação vigente;
- l) instituir Grupo de Análise de Empreendimentos, com representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, conforme parâmetros estabelecidos em normativos bem como, respeitando as definições do Plano Diretor e do Plano Habitacional quando houver; acompanhando o processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- m) nomear representante para interlocução com o Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, responsável por: coordenar os trabalhos do Grupo de Análise de Empreendimentos; encaminhar informações solicitadas pelo Ministério das Cidades para o monitoramento e avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- n) receber e disseminar as orientações prestadas pelo Ministério das Cidades;
- o) apresentar Instrumento de Compromisso, fundamentado por Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos elaborado pelo Grupo de Análise de Empreendimentos, acompanhado de Matriz de Responsabilidades, quando for o caso; e
- p) implementar ações para viabilizar a manutenção das vias, calçadas e áreas verdes comuns internas, nos casos de empreendimentos operados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, organizados sob a forma de condomínio.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA

O presente **TERMO DE ADESÃO** terá vigência indeterminada.

CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS

O presente **TERMO DE ADESÃO** não enseja a transferência de recursos financeiros da **UNIÃO**.

CLÁUSULA QUINTA - DAS ALTERAÇÕES

O presente **TERMO DE ADESÃO** poderá ser modificado em quaisquer de suas cláusulas, exceto quanto ao objeto ou finalidade, mediante lavratura de termo aditivo e desde que manifestado previamente por escrito com, pelo menos, quinze dias de antecedência, obedecidas as disposições legais aplicáveis.

CLÁUSULA SEXTA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

O presente **TERMO DE ADESÃO** poderá ser denunciado, por escrito, a qualquer tempo com antecedência mínima de trinta dias, e rescindido de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, por descumprimento das normas estabelecidas na legislação vigente, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas ou condições, ou pela superveniência de norma legal ou de fato que o torne material ou formalmente inexecutável, sem quaisquer ônus advindos dessa medida, imputando-se às partes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando-lhes os benefícios adquiridos no mesmo período.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA PENALIDADE

O descumprimento do presente **TERMO DE ADESÃO** ensejará na impossibilidade de contratação de novos empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

CLÁUSULA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação do presente instrumento será providenciada pelo Ministério das Cidades, em extrato, no Diário Oficial da União, no prazo estipulado pelo art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA NONA – DA DIVULGAÇÃO, PUBLICIDADE E IDENTIDADE VISUAL DO PROGRAMA

I - A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedado às partes utilizar-se de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

II – Os atos de divulgação ou publicidade porventura promovidos pelos entes públicos deverão assegurar a divulgação exclusiva do Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo vedado o uso ou associação a outros programas, ações ou marcas de qualquer natureza.

III – Todas e quaisquer ações de divulgação ou publicidade, inclusive aquelas executadas e patrocinadas pelo MUNICÍPIO serão obrigatória e exclusivamente identificadas de acordo o Manual de Criação e Uso da Logomarca do Programa Minha Casa, Minha Vida.

CLÁUSULA DÉCIMA - DO FORO

As dúvidas e controvérsias porventura surgidas em função da execução deste instrumento, que não possam ser dirimidas administrativamente, serão apreciadas e julgadas:

I - No caso do DF e Estados, pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal; e

II - No caso do Município, pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

E por estarem de pleno acordo, as partes firmam o presente instrumento, em duas vias de igual forma e teor.

Brasília, de de 2014.

UNIÃO

MUNICÍPIO

Testemunhas:

Nome:

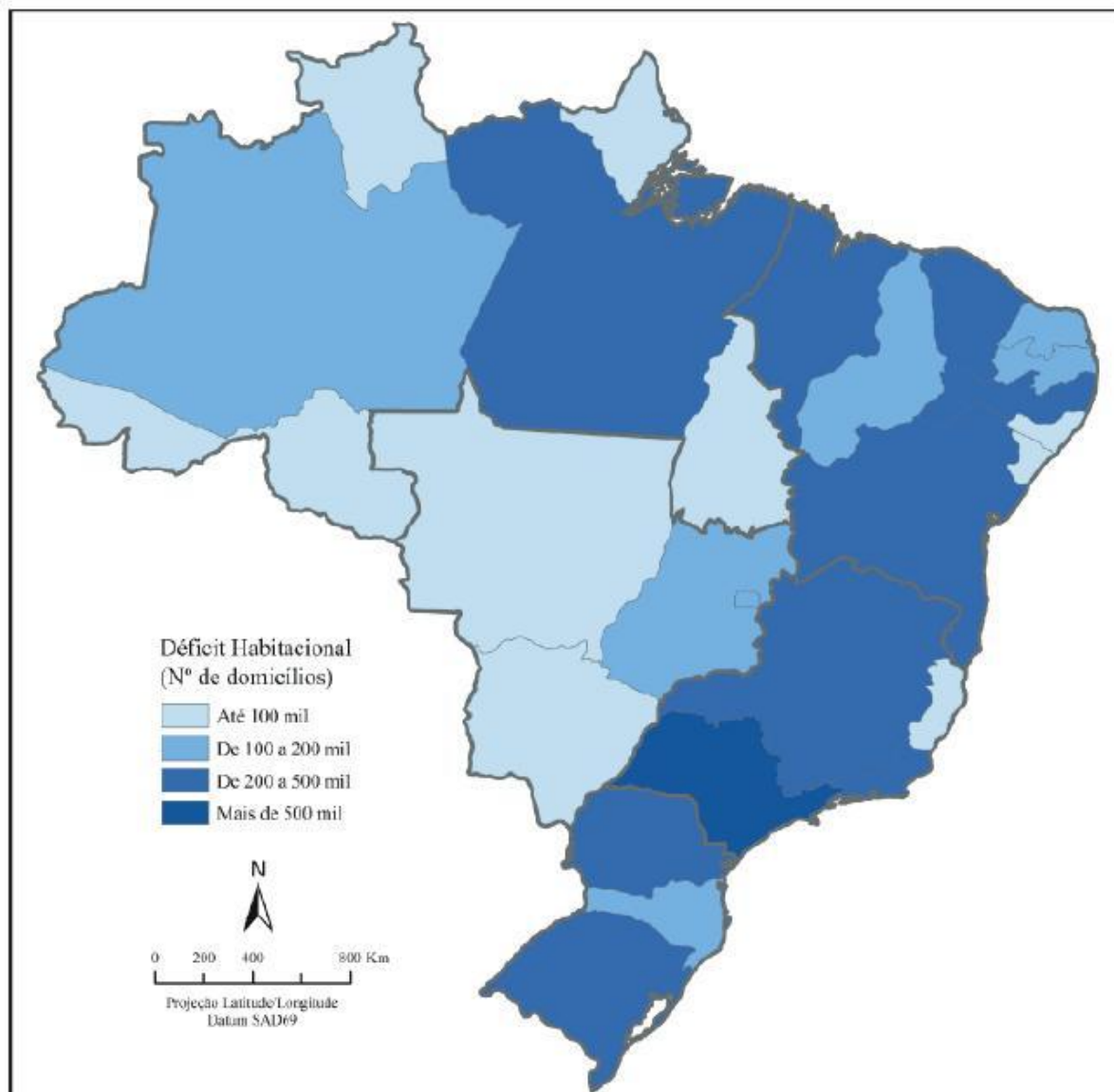
CPF:

Nome:

CPF:

Fonte: CEF. Disponível em: <

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/Minha_Casa/compra/MCMV/Download/index.asp>. Acesso em: 13 jun. 2014.

ANEXO F – Déficit habitacional total, segundo unidades da Federação – Brasil – 2008

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.
Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro.

ANEXO G – Déficit habitacional total, segundo unidades da Federação – Brasil – 2008

