

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Mário Minho dos Santos de Ávila**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO  
ALEGRE: UMA ANÁLISE DE RECURSOS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS (2009  
A 2018)**

**PORTO ALEGRE**

**2019**

**MÁRIO MINHO DOS SANTOS DE ÁVILA**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO  
ALEGRE: UMA ANÁLISE DE RECURSOS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS (2009  
A 2018)**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação Apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador(a): Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

**Porto Alegre  
2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Ávila, Mário Minho dos Santos de  
Implementação do Programa Minha  
Casa Minha Vida em Porto Alegre: Uma  
Análise Recursos Institucionais  
Envolvidos (2008 a 2018) / Mário  
Minho dos Santos de Ávila. -- 2019.  
75 f.  
Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso  
(Graduação) -- Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul,  
Escola de Administração, Curso de  
Administração Pública e Social,  
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

A Implementação de Políticas  
Públicas. 2. A Política  
Habitacional no Brasil. 3. O  
Processo de Implementação do  
Programa Minha Casa Minha Vida em  
Porto Alegre. 4. Programa Minha  
Casa Minha Vida. 5. Atores e  
Recursos Institucionais. I. Pazini  
Papi, Luciana, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: [eadadm@ufrgs.br](mailto:eadadm@ufrgs.br)

**Porto Alegre  
2019**

Mário Minho dos Santos de Ávila

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação Apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Social

Orientador(a): Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Nome e Sobrenome

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Porto Alegre  
2019**

## AGRADECIMENTOS

Ao meu tio Juraci Minho dos Santos e minha tia-avó Celina Minho que, mesmo não estando junto aos vivos, sei que estão no céu olhando e aplaudindo a trajetória que trilhei. À minha família, que me deu todo o apoio e ajudou nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai, Francisco Darci Ferreira de Ávila, que me ajudou como pode com esse trabalho e fez tudo que estava em suas mãos para que a minha trajetória acadêmica pudesse acontecer. E à minha tia Rose Mari Santos, que me aconselhou e apoiou ao longo desse caminho.

À minha madrinha Fátima Brazeiro que, mesmo distante, ocupada com problemas pessoais e viagens, me deu conforto e suportou momentos mais difíceis e me colocou para frente.

Ao meu grande amigo Tibério Cesar Brenner Jr., cuja amizade não poderia ser mais gratificante, sempre elevando meu astral nos momentos em que tive dúvidas, em que pensei em parar tudo, quando problemas pessoais surgiram. Ele sempre esteve lá.

À excelentíssima, maravilhosa (e todas as adjetivações que me faltam) professora Luciana Pazini Papi, que me orientou na elaboração desse trabalho, com muita dedicação. Professora, sou grato por teres me aceitado como orientando; pois nada disso existiria sem ti.

Aos funcionários do Demhab, que foram muito solícitos nas respostas para esse trabalho e me receberam de braços abertos.

Agradeço a todos que não pude citar nominalmente, pois seria uma lista de várias páginas, por estarem comigo nessa jornada. Foi uma honra aprender com vocês.

## RESUMO

O trabalho teve como objetivo a análise dos atores e recursos institucionais envolvidos na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Porto Alegre, no período de 2009 a 2018. Foi realizada uma retomada histórica das políticas públicas habitacionais para apresentar as ações governamentais que foram feitas para a diminuição do déficit de moradia. Contextualizou-se também o Departamento Municipal de Habitação (Demhab), com seu histórico de criação de Leis Municipais decretadas para que houvesse a implementação do Programa. Do ponto de vista metodológico, foi realizada uma análise documental para compreender como é a execução do Programa nos bairros em que o DEMHAB atua. Além disso, lançou-se mão de entrevistas, por meio de questionário de perguntas abertas, com funcionários do Demhab, para entender como ocorre a implementação e qual é o papel de cada ator e recurso institucional para que o Programa seja posto em prática em Porto Alegre.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas; Programa Minha Casa Minha Vida; recursos institucionais.

## **ABSTRACT**

The objective of the study was to analyze the actors and institutional resources involved in the implementation of the Program My Home My Life (PMCMV) in the municipality of Porto Alegre, from 2009 to 2018. A historical resumption of public housing policies was carried out to present the governmental actions that were taken to reduce the housing deficit. The Municipal Housing Department (Demhab) was also contextualized, with its history of creating Municipal Laws decreed to implement the Program. From the methodological point of view, a documental analysis was carried out to understand how the Program is executed in the neighborhoods where Demhab operates. In addition, interviews were conducted with Demhab staff through an open-ended questionnaire to understand how the implementation occurs and what is the role of each actor and institutional resource for the Program to be put into practice in Porto Alegre.

Keywords: implementation of public policies; My Home My Life Program; Institutional resources.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Faixa de Renda do Programa Minha Casa Minha Vida II.....	47
Tabela 2 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2009.....	58
Tabela 3 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2010.....	59
Tabela 4 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2011.....	59
Tabela 5 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2012.....	60
Tabela 6 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2013.....	60
Tabela 7 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2014.....	61
Tabela 8 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2015.....	61
Tabela 9 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2016.....	62
Tabela 10 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2017.....	62
Tabela 11 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2018.....	63
Tabela 12 – Evolução dos investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre.....	65



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases dos ciclos das políticas públicas.....	22
Figura 2 – Ligações dos órgãos para o processo de implementação.....	27
Figura 3 – Faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida I.....	42
Figura 4 – Localização dos atendimentos por bairros de Porto Alegre.....	56
Figura 5 – Organograma do Demhab.....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CB – Conselho Deliberativo  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
Cohab – Companhias de Habitação Popular  
Demhab – Departamento Municipal de Habitação  
DMCP – Departamento Municipal de Casa Popular  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
ITCD – Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens e Direitos  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
OGU – Orçamento Geral da União  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAC-I – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMCMV I – Programa Minha Casa Minha Vida I  
PMCMV II – Programa Minha Casa Minha Vida II  
PMCMV III – Programa Minha Casa Minha Vida III  
PNDU – Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
RET – Regime Especial Tributário

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEAC – Secretária Especial de Ação Comunitária

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UH – Unidades Habitacionais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS ATORES E RECURSOS INSTITUCIONAIS</b> .....	18
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
<b>2.3.1 Atores da Implementação das Políticas Públicas</b> .....	28
<b>2.3.2 Recursos Institucionais</b> .....	32
<b>3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL</b> .....	34
3.1 DÉFICIT HABITACIONAL.....	34
3.2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL.....	34
3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SUA OPERACIONALIZAÇÃO... ..	42
<b>3.3.1 O Programa Minha Casa Minha Vida I</b> .....	42
3.3.1.1 Faixa I do Programa.....	43
3.3.1.2 Faixa II do Programa.....	45
3.3.1.3 Faixa III do Programa.....	46
<b>3.3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida II</b> .....	46
<b>3.3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida III</b> .....	47
<b>4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b> .....	49
<b>5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE</b> .....	51
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	51
5.2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE.....	55
5.3 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE.....	58
<b>5.3.1 Recursos Institucionais</b> .....	58
<b>5.3.2 Atores envolvidos na Implementação</b> .....	67
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	69

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>
<b>APÊNDICE – Questionário Aplicado aos Funcionários do Demhab.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são diretrizes formuladas em resposta a um problema público (SECCHI, 2010) e que necessitam de atores, recursos e esforços governamentais para sua concretização. As políticas habitacionais são exemplos de políticas públicas que exigem um conjunto de esforços para que as diretrizes formuladas sejam implementadas e atendam às demandas sociais por moradia.

O acesso à moradia no Brasil é um problema histórico que possui um déficit dos mais difíceis de serem resolvidos, devido ao histórico brasileiro de desigualdade de acesso à terra e falta de políticas públicas governamentais.

Do ponto de vista histórico, o déficit habitacional no cenário brasileiro tem seu início no século XIX, mais especificamente com o fim da escravidão, que teve como resultado milhares de escravos libertos que fizeram uma migração do campo para as cidades. Ao mesmo tempo, ocorreu no Brasil a chegada de imigrantes europeus, tendo como objetivo trabalhar no campo e nos centros industriais recém-formados. A partir desse processo, ocasionou-se um aumento da população nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, cidades reconhecidas como polos centrais do Brasil, trazendo como consequência as primeiras experiências de déficit habitacional (MARICATO *apud* MOTTA, 2011).

As políticas públicas de habitação ao longo da história brasileira paulatinamente trazem esse problema de acesso à terra em seu cerne. Com isso, a questão habitacional está inserida em uma crise constante, em particular nas áreas urbanas, devido ao crescimento desordenado nos anos 1980, e à precarização da disponibilidade de moradia. Nessa problemática, pode-se traçar que o problema habitacional tem suas raízes em dois tipos: o movimento migratório e o déficit da moradia – supracitado, sendo o acúmulo de prédios vazios nas áreas urbanas uma evidência.

No período das décadas de 1940 até 1960, ocorreram ações por parte do governo, que tentou enfrentar o problema de moradia. Entretanto, só em 1966 ocorre a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que buscava o financiamento de imóveis para as classes de menor renda (SANTOS, 1999).

Durante o período de atividade do BNH, de 1966 até 1985, houve uma expressiva construção de unidades habitacionais, que, segundo os autores Silva e Tourinho (2015), foram em torno de 4 milhões de unidades habitacionais. Mas

devido à falta de planejamento, ao crescimento desordenado das cidades, à localização e à qualidade dos empreendimentos, acabaram por contribuir para a periferização e favelização dos imóveis (pessoas/famílias). Junto aos problemas oriundos da década de 1980, como a aumento da inflação e o baixo crescimento econômico, o BNH sofre uma crise, culminando com sua extinção, em 1986.

Após a retomada da democracia e com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), os governos apresentaram ações para a diminuição do déficit habitacional. Entretanto, tais governos, tendo apenas a equivalência do projeto realizado no período dos militares na presidência, não levam adiante políticas expressivas de construção de soluções habitacionais. Desta forma, apenas nos anos 2000 essa questão entra novamente em pauta, a partir da inclusão da Emenda Constitucional 26/00, que altera o artigo 6º. da CF/88, como segue: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. (CF, 1988) (*Grifos nossos*).

A partir dessa Emenda Constitucional na CF/88, se inicia, no decorrer do ano de 2000, uma série de ações públicas voltadas para a habitação. Ocorre no ano de 2001 a criação do Estatuto da Cidade, cujos objetivos seriam prevenir e corrigir o crescimento desordenado dos centros urbanos por intermédio de uma cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, as entidades de cunho privado e a sociedade, atendendo aos interesses coletivos.

Com a ascensão dos governos de centro-esquerda à presidência, essa pauta volta a ter prioridade no debate público e nas ações governamentais. Em 2003, ocorre a criação do Ministério das Cidades, que tem como objetivo a integração de políticas urbanas, e, subsequentemente, em 2004, uma nova Política Nacional de Habitação que, em seu regimento, orienta a gestão e o controle de tais políticas (FLACH, 2016). Na sequência, cria-se, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que retoma o impulsionamento do planejamento e execução de obras de infraestrutura social e urbana (Brasil, Ministério do Planejamento).

Esse conjunto de ações governamentais impactaram para que o governo criasse, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, em conjunto com entidades de cunho privado, terceiro setor e municípios, tem como objetivo a redução do déficit habitacional, por intermédio do acesso à casa própria para as classes pobres.

O papel dos municípios dentro do PMCMV é relevante devido à proximidade das áreas afetadas, como agente de desenvolvimento urbano, e devido à agregação das demandas e orientações das ações do setor empresarial de construção, da Caixa Econômica Federal, sociedade organizada e empresariado. Entretanto, sabe-se que o papel dos municípios ao longo da história das políticas públicas voltadas para a diminuição do déficit habitacional foi retirado do ciclo das políticas públicas devido à centralização no Governo Federal, ocasionando, para os municípios, uma lacuna na criação de estratégias dentro da área de construção habitacional, restando apenas intervenções locais.

Considerando a baixa trajetória dos municípios, mesmo os metropolitanos, na produção habitacional, dada a alta centralização dessa política pública no governo federal, o presente trabalho tem como problema de pesquisa entender como se deu o processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Porto Alegre no período de 2009 até 2018, durante três governos.

Pretende-se observar a mobilização de recursos institucionais, especialmente recursos financeiros e burocráticos, para execução e viabilização do Programa durante três governos, assim como mapear os atores envolvidos na implementação do programa.

Dentro de um recorte teórico, os atores implementadores, assim como os recursos institucionais, são fundamentais em políticas públicas para a execução de programas governamentais voltados para resolver problemas sociais. Mas sabe-se que nesses quesitos estão relegadas a meras pesquisas dentro de mecanismos fora das políticas públicas, nos seus planos governamentais, programas ou projetos. Neste sentido, o recorte teórico apresentado nesse trabalho será de uma pesquisa voltada para a administração pública, com o intuito de observar os desafios da gestão pública na implementação, como é explicitado por Faria (2012, p. 7):

Contudo, a academia do país tem se dedicado ao estudo da implementação de uma grande variedade de coisas, como estratégias de marketing, planos de negócios, tecnologias de informação, mecanismos de gestão empresarial privada e outras organizações, dentre muitas outras.

Partindo do pressuposto de que os municípios tiveram de reorganizar sua estrutura institucional para implementar o programa, dado que não havia



previamente prioridade política a políticas habitacionais de fôlego, o trabalho tem como objetivos específicos:

- Comparar organogramas para analisar a prioridade governamental entre os governos municipais de Porto Alegre no período de 2009 até 2018, buscando verificar modificações organizacionais, como a criação de setores e departamentos para atender à área de habitação; o objetivo de analisar as três gestões não se assenta na intenção de comparar governos, mas apenas analisar a evolução dos recursos e estratégias organizacionais desenvolvidas;

- Analisar a composição de Recursos Humanos destinados à área de habitação nesses governos;

- Analisar recursos financeiros aportados ao setor nesses governos;

- Comparar as ações governamentais (decretos, leis e programas novos) nas políticas públicas habitacionais no período de 2009 a 2018;

- Mapear os atores implementadores (Demhab, Caixa Econômica Federal, Governo Municipal, Setor Empresarial de Construção e Sociedade Civil) envolvidos na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Porto Alegre, para que se tenha um panorama do desenho da adesão do Programa Minha Casa Minha Vida.

Do ponto de vista metodológico, esse trabalho caracteriza-se como estudo de caso exploratório e descritivo (GIL, 1989), tendo como base o levantamento bibliográfico e documental, acerca da implementação de um programa que busca observar uma dimensão pouco explorada nesses estudos de implementação: a dimensão institucional. Com base na pesquisa bibliográfica, buscou-se contextualizar o problema do déficit habitacional e a descrição do histórico das políticas habitacionais no decorrer dos períodos governamentais.

Para o desenvolvimento desse trabalho, após a revisão teórica, foram analisados documentos governamentais para se verificar as modificações organizacionais na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre; e ainda foram feitas entrevistas, com questionários abertos, a técnicos do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), para examinar a relação dos atores na implementação e os recursos institucionais envolvidos, além de aprofundar o conhecimento sobre como os recursos institucionais burocráticos são desenhados para a alocação de recursos financeiros para os atores: DEMHAB, Caixa Econômica

Federal e Setor Empresarial de Construção, designados para a implementação da construção de moradias.

Segundo Gil (1989), a aplicação de questionários é fundamental para que ocorra o conhecimento da realidade dos funcionários: “À medida que as próprias pessoas informam acerca de seu comportamento, realidade, crenças e opiniões, a investigação torna-se mais livre de interpretações calcadas no subjetivismo dos pesquisadores”. (GIL, 1989, p. 56)

O estudo se justifica pela necessidade de trazer uma discussão sobre uma política pública social que tem como objetivo a diminuição do déficit habitacional para as famílias de classe baixa, que é de suma relevância social.

Devido à sua relevância social, o recorte temporal de 2009 a 2018 se originou pelo fato do início, 2009, das inscrições para o Programa terem sido realizadas pelo Demhab para o atendimento das famílias necessitadas, até o período em que o ocorre a retirada de sua descrição como dispositivo no orçamento do município de Porto Alegre. E o recorte do município de Porto Alegre tem sua origem na proximidade de deslocamento para o pesquisador até o departamento escolhido.

O trabalho divide-se em cinco capítulos. No capítulo 2, será tratada a definição por meio de referencial teórico de políticas públicas segundo alguns autores, assim como os ciclos de políticas públicas. Serão delineados os modelos para que ocorra a implementação das políticas públicas, quais são os atores e recursos institucionais necessários para a execução de políticas públicas.

No capítulo 3, será conceituado o déficit habitacional, para que seja demonstrado o papel do PMCMV como ação governamental voltada a atender a essa questão. O histórico das ações governamentais para a diminuição do déficit de moradia, até chegar no Programa Minha Casa Minha Vida, será demonstrado, suas fases em conjunto das propostas e objetivos a serem alcançados.

No capítulo 4, será abordada a trajetória para a coleta de dados, os métodos utilizados e como se deu a aproximação para a entrevista com funcionários do Demhab.

No capítulo 5, será apresentado o histórico de criação do Demhab para a execução do Programa em Porto Alegre, os bairros porto-alegrenses nos quais ocorreu a atuação do programa e os recursos institucionais e atores mobilizados para a implementação do mesmo. Já a última parte desse trabalho será destinada a conclusões a respeito dos dados coletados em campo.

## **2 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS ATORES E RECURSOS INSTITUCIONAIS**

Nesse capítulo será tratada a definição, por meio de referencial teórico, de ‘políticas públicas’, segundo alguns autores, assim como os ciclos de políticas públicas. Serão delineados os modelos para que ocorra a implementação das políticas públicas, e os atores e recursos institucionais necessários para a execução de políticas públicas.

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Políticas Públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público (SECCHI, 2010), que necessitam atores, recursos e esforços governamentais para serem concretizadas, e o enfrentamento do problema público. A definição de política pública para um administrador seria ‘a forma de buscar soluções para problemas a partir de ações governamentais voltadas para uma determinada população de um algum território’. Mas tal definição não se esgota assim.

De acordo com Souza (2007), citando Mead (1995), o estudo da política pública engloba análises governamentais partindo de grandes questões políticas. Já para Lynn (1980, apud SOUZA 2007), política pública é o conjunto de ações por parte do governo que resulta em efeitos específicos. Peters (1986, Apud SOUZA 2007), ao mesmo tempo, acrescenta que é uma soma das atividades governamentais, autoexecutáveis ou delegações, que influenciarão os cidadãos.

Dye (1986, Apud SOUZA, 2007) explica política pública, resumidamente, como o que o governo deixa ou não de fazer politicamente; Laswell descreve-a como decisões e análises sobre o tema que implicam os seguintes questionamentos: “quem ganha o quê, porquê e que diferença faz” (Lowi apud REZENDE, Apud SOUZA, 2007). Nesse sentido, política pública é um regramento, formulado por autoridade governamental designada, que tem por objetivo influenciar, alterar ou regular o comportamento individual ou coletivo por meio das sanções positivas ou negativas.

O conceito jurídico das políticas públicas é interdependente do conceito político ou administrativo, para que resulte em ações de governabilidade para a realidade e legitimação por parte da população (BUCCI, 2006).

Deve-se tomar como inicial a premissa de que existe uma relação indissolúvel entre políticas públicas e o direito, pois nas ações públicas, após tomadas as decisões, necessita-se legitimar e torná-la públicas, ou seja, sempre será necessário conter e seguir uma regulamentação que produz normas; assim como a ação que será realizada necessita de fundos monetários, ligados a algum tributo.

Os conceitos gerados para o direito administrativo sobre as políticas públicas seriam os programas e ações governamentais que visam coordenar os meios à disposição do Estado e, em conjunto, as atividades privadas, para com a finalidade da realização de objetivos que são socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 239, Apud BUCCI, 2006, p. 38). Assim, temos uma mescla do direito com a gestão pública, que seria o ato da ação governamental. Em relação a isso, a autora Bucci (2006, p. 39) complementa o conceito de 'políticas públicas':

Política é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Para Santos (2015), as políticas públicas serão compostas pelos elementos: “resposta a um problema público” e “intencionalidade pública”; sendo que o problema público se difere por ser uma situação atual e ideal possível, dentro da realidade pública, e deve ser considerado como relevante coletivamente.

Seguindo essas argumentações, podemos presumir que as políticas serão compostas pelos elementos das ações, metas e planos que os diferentes níveis do governo – nacionais, estaduais ou municipais – tem que traçar para alcançar o

objetivo de bem-estar da sociedade e defender o direito subjetivo do interesse público.

Na tomada de decisão, o governante e/ou regente priorizará, por intermédio da agenda política pública, o que será colocado em prática para benefício da sociedade. Nessa etapa não ocorrerá a participação dos destinatários – sociedade – das ações governamentais.

A sociedade participa por meio de solicitações feitas aos representantes eleitos, que fazem a mobilização de parlamentares do Poder Executivo para que as demandas sejam atendidas.

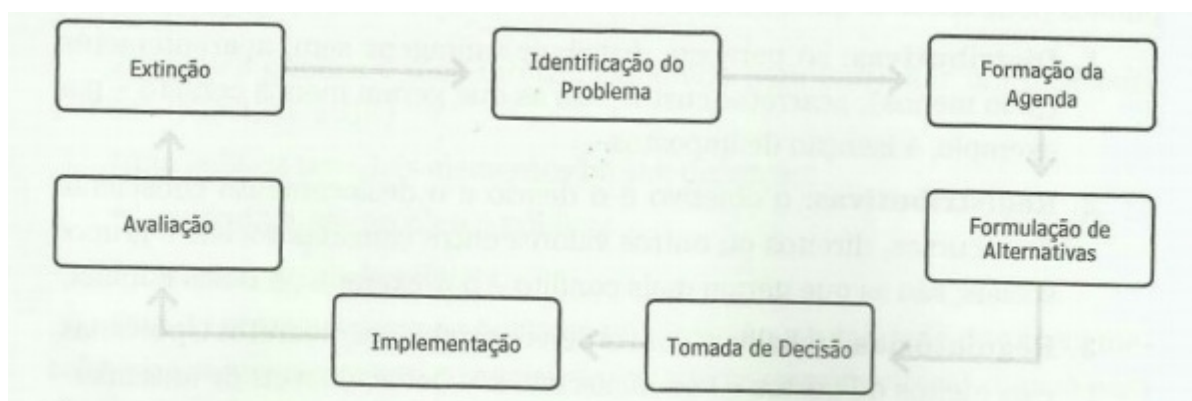
Para que essas demandas ocorram e sejam atendidas, serão classificadas, de acordo com LOWI (1972) apud SANTOS (2015), em:

- Distributivas: ocorre a distribuição de vantagens sem a geração de custos;
- Redistributiva: o objeto é a redistribuição, desvio ou deslocamento de recursos, direitos entre outros para as diversas camadas da sociedade;
- Regulatórios: são as ordens e proibições, decretos e portarias;
- Constitutivas: irão ser as políticas que modificaram as regras que estruturam processos e conflitos políticos.

## 2.2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é um modelo heurístico que permite compreender as etapas que conformam as ações governamentais. Apesar de se apresentarem como etapas, elas interagem e retroalimentam-se em cada fase. Esse processo foi definido por Santos (2015) como fases cíclicas:

Figura 1 – Fases dos ciclos das políticas públicas



Fonte: Santos (2015)

Dentro da identificação do problema, ocorre uma diferenciação do problema para um problema público, em que o problema terá uma desigualdade do *status quo* para uma situação ideal possível. Em contrapartida, o problema público será a diferença entre o que é e aquilo que gostaria que fosse dentro da realidade pública.

Para Secchi (2012), a identificação do problema público envolve:

- A percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.
- A definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso, a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. As fases sucessivas de formulação das alternativas são redefinidas e adaptadas por políticos, burocratas, e os próprios destinatários das políticas pública.
- A avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução.

Alguns dos atores que constantemente estão preocupados com a identificação do problema público são os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais. E se tal problema público for identificado por

algum ator político, com interesse de obter a resolução do mesmo, entra na lista de prioridades de atuação, que é conhecida como agenda.

A formação da agenda se dá com o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Tendo a possibilidade de tomar a forma de um programa governamental, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que um comitê entenderá como relevante.

De acordo com Secchi (2012), existem dois tipos de agenda:

[...] agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;  
agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Limitadores farão com que problemas públicos não permaneçam por muito tempo ou não consigam entrar para a agenda. Esses limitadores podem ser a limitação de recursos humanos, financeiros ou materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular. Segundo Secchi (2012), existem três condições para que um problema entre na agenda política:

[...] atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção;  
resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;  
competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas.

Após a introdução do problema público na agenda, ocorrem os esforços na construção de soluções para o problema por meio de combinações de soluções. São as formulações de alternativas. Isso tem papel crucial, devido às formulações passarem por instaurar objetivos e estratégias e estudos para que a análise das consequências de cada alternativa de solução.

Para isso, a definição de alternativas será o momento crucial, pois nelas residem a escolha de conflitos, que resultaram na alocação de poder, ou, como é mencionado por Secchi (2012, p. 60), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

Dentro dessa etapa, ocorrerá o desenvolvimento das alternativas de solução por intermédio de conferência, tanto formais quanto informais, para as

consequências que o problema possa gerar, em conjunto dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.

Por intermédio das conferências ocorrerá a etapa de construção das alternativas, momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que serão o desenvolvimento para alcançar os objetivos estabelecidos, dentro desse objetivo, por diversas formas e caminhos diversificados.

Tomada de decisão é o processo para a elaboração de políticas públicas. Dentro da tomada de decisão está a etapa que sucederá a formulação de alternativas de solução. Segundo Secchi (2012), a tomada de decisão é o momento quando os interesses dos atores são avaliados e as intenções (objetivos e métodos) de como será enfrentado o problema público serão esclarecidas e delineadas.

Durante a fase de implementação da política pública, arco temporal que sucede a tomada de decisão e antecederá os esforços de avaliação, serão produzidos os resultados concretos da política pública. Nessa fase, as regras, rotinas e processos sociais, delineados na fase anterior, deixam de ser intencionalidade e passam a ser ações.

Quanto ao processo de avaliação da política pública, Secchi (2012) o identifica como “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”.

Dentro da avaliação da política pública será o momento em que, após o processo de implementação e o desempenho da mesma, serão examinados os impactos para a redução do problema público gerador, tendo como finalidade o conhecimento do estado da política.

A extinção da política pública é a etapa mais delicada do ciclo das políticas públicas, devido à sua finitude ou término, pois para uma política pública ser extinta, segundo Secchi (2012), as seguintes situações ocorreram:

- o problema que originou a política é percebido como resolvido;
- os processos, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidas como ineficazes;
- o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.

Nesse modelo heurístico, a agenda política servirá como um meio para a solução dos problemas, que assim foram priorizados. Os atores envolvidos nas



tomadas de decisões definirão as ações governamentais para a solução do problema, por parte de entes estatais (órgãos governamentais) e entes privados (órgãos que têm em origem na sociedade civil).

### 2.3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a entrada do problema público na agenda política, ocorre a formulação de opções para a resolução, o estabelecimento de objetivos políticos e o consenso do curso das ações que serão utilizadas por parte do governo. Após esse processo, cabe a ele colocar em prática essas decisões. Para isso, exige-se um esforço para implementação que envolve recursos e conhecimento – que serão direcionados para a tradução das decisões políticas em ações concretas. Essa etapa no ciclo das políticas públicas é conhecida como implementação.

Nessa etapa, as decisões anteriores são transformadas em objetivos que podem ser transformados em programas, materializados em uma legislação própria, que será elaborada e votada, dando início a uma política de Estado. Quanto aos recursos designados no orçamento técnico, está a burocracia designada para executar as ações institucionais, tais como departamentos, secretarias, setores. Só após esse processo se dará o início da fase de implementação.

Segundo Secchi (2012), a implementação é entendida a partir do modelo *top-down* (de cima para baixo). É a separação dos tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (administração). E também do modelo *bottom-up* (de baixo para cima), caracterizado pela auto-organização dos implementadores.

No modelo *top-down* há a separação demarcada entre a fase da tomada de decisão e de implementação, centrando nos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos delineados sejam atingidos. Seu ambiente é caracterizado por informações perfeitas, recursos ilimitados, clareza nos objetivos, linhas unificadas de comando e autoridade, legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

A separação entre decisão e implementação provêm de uma visão funcionalista e tecnicista de que toda a elaboração e decisão das políticas públicas devem ser feita dentro da esfera pública. Implementar será tratado como um ordinário esforço administrativo para que se encontre os meios para os fins estabelecidos.

Para Secchi (2012), é uma estratégia de “lavar as mãos” para todos os problemas situados na implementação devido aos seus agentes. Há o contraponto dos políticos, dos programas e as ações estarem bem planejados, com objetivos esclarecidos e coerentes, que deslocará a culpa. Todo problema da implementação é entendido, assim, como “desvios de rota”, e relacionado com a coordenação interorganizacional e de controle (NADJBERG, 2006).

Em contrapartida, o modelo *bottom-up* (de baixo para cima) caracteriza-se pela liberdade dos burocratas e das redes de atores para a auto-organização e para moldar a implementação das políticas públicas. Mas, devido à auto-organização, o ato de moldar a tomada de decisão acaba por constantemente ser adequado aos problemas práticos da implementação.

Os implementadores têm uma participação acentuada na análise do problema e investigação de soluções durante a implementação. As práticas já experimentadas serão legitimadas posteriormente pelos tomadores de decisão. A implementação será, em sua totalidade, avaliada pelos resultados obtidos, de maneira oposta às avaliações que têm como base uma obediência inquestionável às normas.

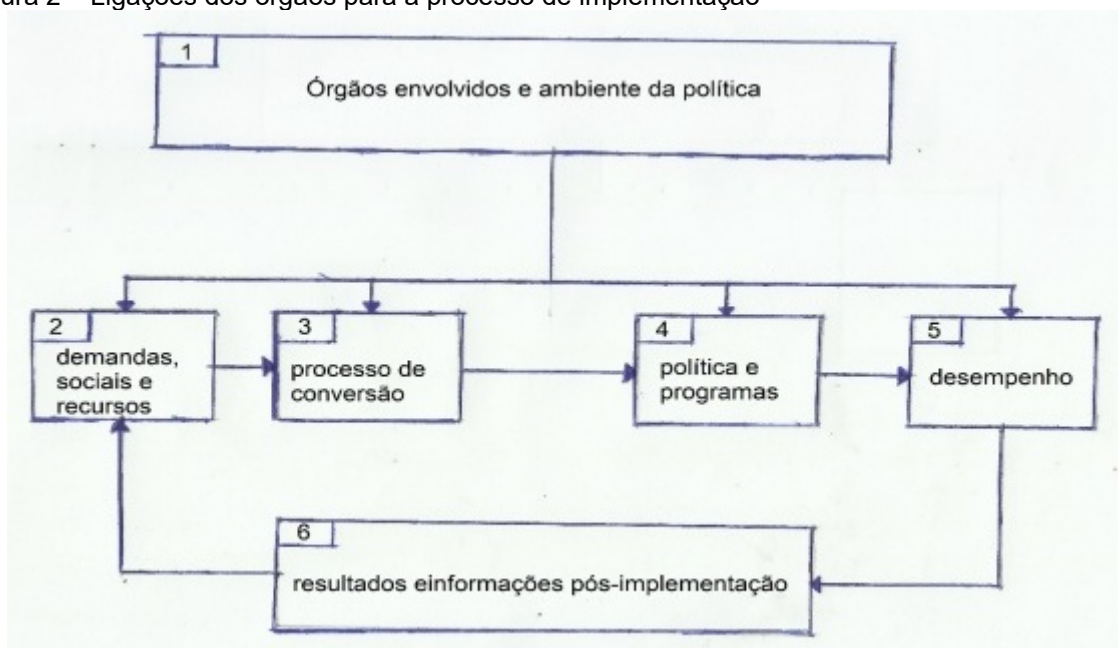
O formato que a política pública toma não será definitivo após a tomada de decisão, devido à mutabilidade que será incorporada por aqueles que implementam no dia a dia e à liberdade por parte dos burocratas e gestores. Os gestores e burocratas (implementadores) não serão taxados como desvirtuadores da política pública, mas, sim, como necessários, devido à atuação com problemas práticos da implementação.

Enquanto nos estágios antecedentes as decisões são meios para o alcance dos objetivos, os estágios que se seguem, da implementação em diante, visam ao alcance dos resultados. Para que tais planejamentos sejam colocados em prática, haverá alocação de fundos, designação de pessoas e desenvolvimento de um regimento dos procedimentos para execução.

A fase de implementação de políticas, na maioria das vezes, dependerá de servidores públicos e de funcionários administrativos para o estabelecimento e o gerenciamento das ações necessárias. Não excludentemente, os atores não governamentais, que fazem parte do subsistema político-administrativo, poderão participar das atividades de implementação, de design e avaliação de políticas, pois estão mais próximos dos afetados pelo problema público, mas não farão parte da administração e da gestão (PEDONE, 1986).

Das diversas maneiras de conceituar o campo de implementação, a que será utilizada será a dos esquemas de prestação de serviços públicos nos órgãos executores de políticas públicas, por meio da ligação da política ao desempenho e aprofundamento. A análise será destoante na correlação de leis escritas, políticas públicas resultantes, e serviços prestados. Pedone (1986) demonstra, na figura abaixo, as ligações entre os órgãos para o processo de implementação:

Figura 2 – Ligações dos órgãos para a processo de implementação



Fonte: Adaptado de Pedone (1986, p. 30).

Este esquema traduz-se da seguinte forma:

- 1) Órgãos Envolvidos e Ambiente da Política – Conglomeração de órgãos que lidam com as políticas e conjuntos de executores;
- 2) Demandas, Sociais e Recursos – Demanda e recursos que estimulam os formuladores e executores das políticas públicas;
- 3) Processo de Conversão – Um processo de conversão, incluindo os processos e estruturas, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos em políticas públicas;
- 4) Política e Programas – As políticas e programas públicos resultantes representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da política ou dos órgãos implementadores;

- 5) Desempenho – O desempenho das políticas, levando-se em conta a maneira como são prestados os serviços aos usuários;
- 6) Resultados e Informação pós-implementação – Análise dos resultados e realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recursos e dificuldades encontradas.

Percebe-se a partir do quadro que, para implementar uma política pública, são envolvidas ações individuais, de grupos da sociedade organizada, de movimentos sociais ou de entes privados. Não ocorrerá, portanto, uma ação singular, mas um conjunto de ações seguintes que têm como objetivo a correção e adaptação dos pequenos desvios ou a realização de mudanças massivas nas políticas adotadas.

Devido a seu caráter de integração, uma política será uma ação em conjunto com diferentes níveis da União - nível federal, estadual e municipal. Esse fator leva à questão inelutável de redefinições de objetivos e prioridades, que, segundo a crítica de Pedone (1986), pode levar a atrasos e deformações, de acordo com a intensidade do problema público e disposição dos atores que estão envolvidos na negociação sobre a execução das políticas.

As decisões tomadas no nível federal, estadual e municipal têm características de uma predisposição de relegar posteriormente os detalhes técnicos aos órgãos implementadores.

### **2.3.1 Atores da Implementação das Políticas Públicas**

Após ocorrer a definição dos objetivos e orientação política, o número e tipo de atores que têm participação nas políticas públicas e que está envolvido em um pequeno grupo para a tomada de decisão começará a se expandir para englobar o universo político dos atores interessados.

Nesses pequenos grupos, as categorias dos atores agregados possuirão características em comum e que vão se distinguir dos demais. Na primeira formação, haverá a divisão de atores individuais e coletivos. Atores individuais são pessoas que, dentro de uma arena política, agem intencionalmente, e os atores coletivos são grupos e organizações que, também, na arena política, agem intencionalmente (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013 apud DYE, 2001, p. 179).

Para isso, dentro dessas arenas de atores há contribuição para a implementação de modo que os seus participantes aplicam conhecimentos e valores das decisões políticas. Em geral, apenas um pequeno segmento de atores se envolve no processo de implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

As categorias de atores podem ser divididas da seguinte forma:

- Políticos: São os atores fundamentais para o processo de políticas públicas. Quando estão em cargos no Executivo ou no Legislativo possuem a legitimação na proposição de políticas públicas de impactos sociais.

Serão diferenciados das demais categorias de atores da seguinte forma:

- 1) São os representantes do interesse da coletividade: detêm a legitimidade para agir, exprimir opinião e a defesa dos interesses de seus representados, por meio de eleições;
- 2) São portadores de autoridade: possuem autoridade institucional na tomada de decisão. No entanto, a autoridade que é compelida será temporária e delimitada por lei;
- 3) São símbolos: terão a atuação como representantes públicos, em funções cerimoniais, representação de território e são os porta-vozes da sociedade e do Estado;

Dentro do papel desse ator consta o estabelecimento de objetivos políticos, que pode ser transcrito no identificar problemas públicos e decidir ações para os solucionar. São os representantes legitimados dos interesses que detêm acessos privilegiados nas esferas do poder estatal. Ademais, tais atores representam os interesses dos seguintes grupos: seus próprios, dos partidos políticos, dos grupos de pressão (categorias profissionais, setores econômicos, movimentos sociais, corporações, mídia, etc.), áreas geográficas/territoriais, da coletividade. Dentro dessas várias fontes de interesses podem conter conflitos.

Atores designados políticos: No topo da estrutura governamental, seu corpo é composto por políticos eleitos democraticamente e, na base da pirâmide, é formado por burocratas concursados. Existe, igualmente, a intermediação de cargos públicos que têm o ofício por indicação política. Eles servirão nas funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública, e, segundo a legislação, serão compostos por dois tipos: funções de confiança e cargos comissionados (SECCHI, 2012, p. 81).

As funções de confiança são acessíveis, em exclusividade, para os servidores públicos de carreira, por meio de critérios de confiança. São designados politicamente para funções de chefia, direção e assessoramento.

- Burocratas: Esse termo, para Secchi (2012), possui três conotações: disfunção procedimental (conotação popular), modelo organizacional (conotação administrativa e sociológica) e corpo de funcionários públicos (conotação das ciências políticas) – sendo esse último utilizado nesse trabalho.

Na burocracia, como o corpo de funcionários públicos ou burocratas possui função primordial de manter a administração pública ativa, não se prende a ciclos eleitorais e nem afeta o processo de políticas públicas (SECCHI, 2012, p. 83).

No modelo organizacional burocrático, idealizado por Max Weber, deve ser preenchido por funcionários com qualificação técnica, sendo toda tarefa executada de acordo com ordenamento normativo. Na visão de Weber está implícito que toda a interpretação de trabalho da burocracia deve ter um mínimo de ordenamento, para que dessa forma se evite corrupção, favoritismo ou desvirtuamento dos interesses coletivos (SECCHI, 2010).

Os burocratas são os atores mais significativos na maior parte da implementação política, trazendo conflitos endêmicos intra e interorganizacionais para o plano de frente desse estágio no ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Durante a fase da implementação é que a burocracia tem seu maior papel, devido a transformação de valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública.

- Juízes: São servidores públicos que detêm um papel importante no processo de implementação das políticas públicas, têm a etapa de interpretação, justa ou injusta, da aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública.

Segundo Secchi (2012), as políticas públicas notórias nas decisões judiciais são:

“políticas sociais que tratam da redução das desigualdades ou do estabelecimento de oportunidades paritárias para diferentes categorias sociais;  
políticas públicas que tratam, direta ou indiretamente, de liberdade civis ou políticas, como liberdade de expressão, de associação etc.”

- Grupo de interesse: É todo grupo de pessoas que se organiza voluntariamente e utiliza recursos para ter influência durante as decisões e políticas públicas, também chamados de grupos de pressão.

Os grupos de pressão acabam por influenciar:

“a) o reconhecimento ou encobrimento de problemas públicos, utilizando canais privilegiados aos meios de comunicação e as instâncias de poder governamental; b) a prospecção de soluções, apresentando metodologias de controle do problema, de forma a não afetar seus interesses; c) a tomada de decisões, pressionando direta ou indiretamente os tomadores os agentes; d) a implementação das políticas públicas, sublinhando diante da opinião pública (Secchi, 2012)”.

- Partidos Políticos: São organizações com caráter formal, constituídos em torno de um projeto político, que tem como objeto o poder de influenciar ou ser protagonista durante o processo de decisão pública e na administração do aparelhamento governamental, por meio de uma formação e convergência dos interesses da sociedade civil.

- Meios de Comunicação/Mídia: categoria de atores relevante nas democracias por ter o papel de propagação de informações, importantes para a manutenção da própria democracia. A mídia exercerá o papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública.

- *Policymakers*: São os destinatários e construtores das políticas públicas, podem ser indivíduos, grupos ou organizações, rotulados com aspecto de passividade de atores. Apenas receberão a influência do que provoca o processo de elaboração de políticas públicas. Mas existem casos em que os destinatários conseguem delinear a opinião pública e articular os interesses de grupos difusos.

- Organizações do Terceiro Setor: São entidades de cunho privado sem fins lucrativos que têm como objetivo a luta por um determinado interesse coletivo. Têm atuação nas áreas sociais em que a ação estatal é insuficiente ou inexistente. As organizações do terceiro setor se diferem dos grupos de pressão pelo nível de articulação das ações, uma vez que os grupos de pressão buscam os interesses dos próprios membros, enquanto as organizações de terceiro setor buscam o interesse coletivo.

Dentro da burocracia, existem diversos órgãos públicos localizados em diferentes níveis governamentais (nacional, estadual, providencial ou local) que

estão envolvidos na implementação da política, cada um com seu interesse, tanto afetando o processo da implementação quanto dando forma aos resultados. Mas a implementação produzida pelos órgãos públicos é, regularmente, um esforço de muitos anos e financiamento contínuo de programas e projetos, que exigirá negociações constantes no interior dos órgãos bem como entre as divisões políticas e administrativas do Estado.

Em alguns casos, ocorre da solução para um problema público do determinado órgão não ser selecionado, o que cria oportunidades para políticos, outros órgãos públicos e outros membros se valerem no processo de implementação, dando sequência aos conflitos que nos estágios anteriores já estavam resolvidos.

### **2.3.2 Recursos Institucionais**

Após a materialização de uma legislação própria para o programa ou projeto terá, por obrigatoriedade legal, que conter quanto e quais recursos serão direcionados para a realização das atividades contidas, só assim se dará o início da fase de implementação.

Para isso a definição dos recursos públicos pode ser elencada em duas perspectivas conceituais: uma relativa ao conceito de recursos públicos e outra pertencente as funções da gestão dos recursos públicos, com seus elementos para o direcionamento de ações.

Dentro da perspectiva conceitual dos recursos públicos, pode-se considerar como os elementos que geram os produtos para as ações governamentais, que estão relacionados para a geração dos impactos em uma determinada resolução de problema.

A natureza dos impactos que estão conjecturados e recursos necessários, dentre os quais pode ser citado como regras, políticas, serviços ou bens, deve modelar toda atividade governamental, e em conjunto, a qualidade e a quantidade dos recursos necessários. Para isso a lógica empregada, predominantemente, para os recursos públicos citado por Martins (2002) deverá obedecer uma sequência de frente-para-traz.

Dentro dessa sequência, existe uma especificação abrangente dentro das diversas categorias dos recursos públicos são os recursos financeiros que é



composto pelas dotações orçamentárias e recursos orçamentários efetivamente repassados para aquisição de outros recursos, o quadro de pessoal que é composto por servidores, ocupantes de funções comissionadas que são autoridades e dirigentes que não pertencem aos quadros estatais, os colaboradores eventuais é formado por consultores, especialistas e etc., os empregados temporários fazem parte do quadro de contratados por tempo determinado, empregados terceirizados e etc., o patrimônio físico que é composto por instalações, equipamentos, recursos materiais, logística e etc., serviços é a prestação de serviços de apoio para manutenção dos recursos ou terceirização de atividades (auxiliares ou finalísticas), recursos informacionais que é caracterizado pelas informações e tecnologia informacional ou recursos informáticos (para coleta, tratamento e disseminação da informação), recursos institucionais são as regras (inclusive de funcionamento), organizações, alçadas, competências e etc., recursos simbólicos está caracterizado pelas imagens, marcas, símbolos etc. (MARTINS, 2002 apud Etzioni, 1964) e recursos tecnológicos será tecnologias, conhecimento tácito e explícito, patentes etc (MARTINS, 2002). Na segunda perceptiva conceitual, a gestão de recursos públicos, tem como base um conjunto de regras e atividades que envolvem quatro momentos, que serão:

Planejamento: delimitação qualitativa e quantitativa dos recursos públicos que serão necessários;

Prospecção e Provisão: será a definição da disponibilidade ou a identificação da sondagem das ofertas e condições de suprimento dos recursos públicos que serão necessários para alocação;

Aplicação e Manutenção: estrutura de decisões autorizativas e executivas para que ocorra a aplicação dos recursos nas atividades pertinentes destinadas com sua devida manutenção;

Controle: será o registro, monitoramento e avaliações dos recursos públicos com a conformidade, regras de provimento, aplicação e manutenção, e o desempenho, o que será contribuído para gerar os resultados das políticas públicas.

### **3 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

Nesse capítulo será conceituado o que é o déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (2015), para que seja demonstrado o papel do PMCMV como ação governamental para atender a essa demanda. O histórico das ações governamentais para a diminuição do déficit de moradia, até chegar no Programa Minha Casa Minha Vida que será demonstrado as suas fases em conjunto das propostas e objetivos a serem alcançados.

#### **3.1 DÉFICIT HABITACIONAL**

A Fundação João Pinheiro (2015) conceitua o que é déficit habitacional como a falta moradia. Mas tal conceito também se integra com a qualidade da moradia, tendo como base, a precariedade das edificações ou o condicionamento que se encontra a estrutura física.

As considerações que são feitas por um corpo de técnicos que avaliarão por meio de indicadores econômicos, demográficos e sociais, para que ocorra o aumento da quantidade de moradias destinada a moradores que tem baixa renda, que se vêm impossibilitadas de pagar por moradias alugadas em áreas urbanas, inclui-se moradias como casa e apartamentos com arrendamento de grande densidade e que não destinadas com o fim residencial. Os dados que são repassados para a diferenciação e análise serão os imóveis que estão em construção, reforma ou que se encontram em condições para serem ocupados.

A Fundação João Pinheiro (2015) realiza atualizações para a inclusão de domicílios vagos tendo como propósito a criação de indicadores. Mesmo tendo uma grande dificuldade para a contabilizar devido à impossibilidade de catalogação provindo de detalhamento, condição, localização, situação que se encontra a propriedade e o padrão que foi construída que se encontra as habitações.

#### **3.2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL**

O histórico das políticas habitacionais tem início no séc. XIX, devido a problemas públicos que o governo brasileiro estava enfrentando. Após a década de 1880, com o fim da escravidão, há um contingente populacional imenso sem acesso

à terra e à sobrevivência. Tem aí a origem do déficit habitacional no Brasil. Para atender paliativamente ao problema, são feitas ações governamentais abrindo uma linha de crédito para que empresas privadas do setor de construção civil produzissem moradias para a classe média (MOTTA, 2011).

Os empresários, da época, acabaram utilizando alternativas pois não tinham a obtenção de lucro com a construção de moradias individuais, com o motivo de ocorrer uma discrepância de valores delas com as moradias. Dentre essas alternativas estava o investimento em loteamentos das terras para as classes mais altas e outras classes acabaram fazendo edificações para serem usadas como habitações coletivas (cortiços, estalagens, avenidas, casas de cômodos, vilas operárias e vilas populares) (PECHMAN & RIBEIRO, 1983, Apud MOTTA, 2011).

Essa alternativa foi usada pela população urbana pobre para permanecer nas cidades, em particular os centros, para ficarem próximos das indústrias e possibilidades futuras de emprego (PECHMAN & RIBEIRO, 1983, Apud MOTTA, 2011).

Mesmo ocorrendo o financiamento público, as alternativas usadas pelos empresários não foram de agrado do poder público, com o motivo de considerar as habitações coletivas degradantes, imorais e uma ameaça à ordem pública. Como ação governamental, o ato tomado pelo governo foi realizar uma reforma urbana no Rio de Janeiro para que ocorresse uma circulação mais eficaz de mercadorias, serviços e pessoas na cidade (MARICATO, 1997, Apud MOTTA, 2011).

Dessa forma, no início de 1930, ocorre uma substituição de conceitos – por meio de uma hegemonia econômica – de eficiência, ciência e técnica para o melhoramento e embelezamento dos centros urbanos para que cada vez mais os centros industriais se tornem mais eficazes. Em paralelo, tem início o período dos planejamentos no Brasil (MARICATO, 2000, pág. 138).

De um lado, situavam-se os crescentes problemas urbanos brasileiros, e de outro, a impossibilidade dos gestores públicos de dedicar o orçamento público, que na época drenavam-se apenas às obras de infraestrutura viária, com vínculo à lógica imobiliária, sem sofrer críticas (MARICATO, 2000, pág. 138).

Dada a incapacidade do setor privado e dos modelos de gestão em tecer uma solução quanto ao problema habitacional, para as camadas sociais mais necessitadas (tarefa do Estado)(MOTTA, 2011, pág. 3),o setor passa a sofrer severas pressões por parte do empresariado, que usando do constante aumento de

alugueis, pressiona os trabalhadores. Tais trabalhadores passam a fazer pressões com reivindicações por melhores salários e direitos. Para apaziguar a situação, a medida adotada pelo governo foi o financiamento, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, de casas que eram destinadas a locação (MOTTA, 2011, p. 3). Essa medida, além de ser insuficiente para modificação do problema da moradia, traria benefícios apenas a parcela populacional associada a esse instituto.

Com a entrada de Getúlio Vargas ao poder em 1930, em paralelo à realização da construção de novas unidades habitacionais, o Estado modifica a agenda pública relativo as favelas, tratando como uma questão policial. A partir de então, realiza diversas remoções, partindo da política de erradicação de favelas (MOTTA, 2011, pág. 3).

Mesmo com essa agenda política habitacional, nesse período ocorre a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que foi o primeiro órgão nacional criado com a finalidade de prover residências para a população pobre, mesmo tendo resultados moderados.

A FCP, criada em 1946, com o intuito de ser uma política afirmativa devido ao contexto das fortes pressões por parte dos trabalhadores e do crescimento do Partido Comunista. A fundação tornou-se inoperável com o passar do tempo devido ao recebimento constante de funções – relacionadas a políticas urbanas – somada à falta de recursos, de força política e ausência de respaldo geral. Em 1952, o governo delimita a redução das atribuições da fundação.

Durante a década de 1950 ocorre um crescimento exponencial da indústria no Brasil, com crescimentos nas áreas da intervenção do Estado para adequar a frota de automóveis ao espaço urbano e ao próprio espaço urbano. Com esse crescimento urbano ocorreu, como resultado, uma grande desigualdade: a classe média detinha maior poder de consumo, o que facilitava o acesso ao financiamento a imóveis e, em contrapartida, a classe pobre apenas tinha loteamentos ilegais e as favelas. Diante dessa situação, o governo Juscelino Kubitschek, com investimentos passa a construir um número maior de habitações tenta fortalecer a FCP.

Entretanto, devido ao problema da baixa quantidade de habitações e os recursos oriundos do Estado, que eram instáveis, a capacidade de investimento era deveras insuficiente (AZEVEDO & ANDRADE, 1992, Apud MOTTA, 2011). Soma-se a isso, o modelo de relações clientelistas e o autoritarismo que pré-determinavam as

regiões em que seriam construídas as moradias e os critérios avaliativos para a seleção de candidatos.

Com efeito, o autoritarismo estava presente quando ocorria a transferência física dos apartamentos nos conjuntos habitacionais. Os técnicos avaliativos do FCP faziam visitas aos apartamentos para analisar e orientar como seria o comportamento social e individual dos moradores do apartamento, que se não seguissem o que era repassado, poderiam ter seus contratos anulados. Se tivessem uma conduta que era contrária às regras expostas pelos técnicos, desde algo considerado “nocivo à ordem” ou à moral para o núcleo habitacional, ou algum constrangimento para a administração, o contrato poderia ser anulado (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 31).

No ano de 1964, com a tomada do poder pelos militares a FCP foi extinta, devido ao principal objetivo da Fundação que não era sanar os problemas habitacionais, e sim, servir como prestígio para o ganho de votos. Na visão dos militares da época, a FCP era de gestores “corruptos, incompetentes e comunistas” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982, p. 34).

Assim nasce o Plano Nacional de Habitação, que substitui a FCP. Este tinha como objetivo, o incentivo a economia, o desenvolvimento do país (por meio da criação de empregos, revigorar o setor da construção civil e etc.) e o controle da população, para garantir segurança. Nesse mesmo ano, medidas foram tomadas por meio de ações públicas para a supressão das vilas e favelas, movimentos sociais e associações, que são colocadas na clandestinidade. Isso acarretaria em um entrave à criação de políticas públicas em conjunto com esses grupos.

Para a solução do problema habitacional nesse período é criado o Banco Nacional da Habitação (BNH). Tinha como diretriz principal: orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), para providenciar a construção e a aquisição de casa própria pelas classes com menor renda. Segundo Hamilton M. Santos (1999), a fonte de recursos para esses auxílios gerados SFH tinham duas maneiras:

Por meio da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), havia o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado na Lei nº. 5.107, de 13 de maio de 1966, que tem como objetivo coletar as contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

Sendo o órgão central do SFH, o BNH teria como responsabilidade o gerenciamento do FGTS, a normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, além da definição do regramento das condições de financiamento das moradias.

As fases de atuação do SFH e do BNH podem ser divididas em três momentos, devido a sua notabilidade, que são elas:

- 1964 – 1969: Efetivação e expansão do BNH e das Cohab's (Companhias de Habitação Popular), com concebível financiamento de moradias para o “mercado popular”, buscando a legitimidade da população;
- 1970 – 1974: “Ocorreu um esvaziamento e crise do SFH, devido a perda de dinamismo do Cohab's”, devido a uma fragilização dos investimentos, que tiveram sua no poder de compra da classe pobre levando em inadimplência nos pagamentos ocasionando que esses investimentos ficassem voltados a classe média;
- 1975 – 1980: Reestrutura-se o SFH, em companhia do Cohab's, e constrói-se um maior número de moradias, que em sua maioria, destinadas à classe média.

Os destinatários das medidas governamentais seriam a população de baixa renda, mas devido a mudanças do cenário econômico, essa parcela da população acaba vendo como alternativa a ocupação das favelas.

No ano de 1986, com a crise econômica, o SFH é extinto. Mas há uma tentativa de retomada em 1987 com o Programa Nacional Mutirões Habitacionais, da Secretária Especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como objetivo o financiamento de moradia para as famílias de até três salários-mínimos. Devido à crise financeira que levou a alta inflação, acabou que o programa não consegue alcançar sua meta.

Na década de 1990, após a retomada da democracia e da nova constituinte de 1988, que avançou sobre os direitos sociais, acaba-se deixando um “gap” em questões ligados a programas que reverteriam o déficit habitacional. O que se teve de programas habitacionais nesse contexto, foi no governo Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) com o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), com a meta de financiar 245 mil habitações em cento e oitenta dias. Entretanto não se cumpriu a

meta proposta, e, logo em seguida, no governo do Itamar Franco (1992 – 1994) cria-se o Programa Habitar Brasil e Morar Município, com a diretriz de financiamento à construção de moradia voltada a população de baixa renda, sendo a construção seria por meio da “ajuda mútua” (MOTTA, 2011, pág. 7).

Após o breve governo de Itamar Franco, ocorre o período governado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), que vai de 1995 a 2002. Nesse contexto, se pode salientar atos governamentais que são voltados inteiramente à moradia.

Um desses atos governamentais foi a Lei nº. 10.257, que ocorre em 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade –, que traz em seu decreto no artigo nº.3, a competência da União na execução dos programas de escopo de construção de habitação e em conjunto, as melhorias das condições de habitacionais:

Promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, programas de saneamento de moradia e melhoria de condições habitacionais, saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público (Alterado pela Lei nº. 13.146 de 2015).

Outro detalhe do Estatuto da Cidade ocorre na seção seis, onde seus artigos estão vetados. Eles seriam destinados a concessão de uso especial para fins de moradia, ou seja, os cinco artigos que previam o uso de prédios públicos com a finalidade de moradia foram rejeitados.

No período governamental de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011), após a Emenda Constitucional 26/2000 e o Estatuto da Cidade, sanciona-se a Lei nº. 11.124, de junho de 2005, que traz, novamente com modificações, uma evolução quanto ao quesito ao combate ao déficit habitacional. Cria-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS, que compunha o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O Sistema têm como objetivo o amparo para população de renda baixa para que tenha acesso à terra urbanizada em conjunto da habitação digna e sustentável; a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios para que a população tenha acesso à moradia; e a articulação e apoio para as instituições e órgãos atuantes no setor da habitação.

Em suas normas devem seguir os princípios: compatibilidade e integração das ações políticas habitacionais com os entes da federação; somar-se às demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambiental e inclusão social; moradia

digna como direito e condutor da inclusão social; transparência nos processos decisórios desde que sejam democráticos e descentralizados; garantia de controle social e de atuação para a função social visando coibir a especulação imobiliária.

Deve seguir as diretrizes: se priorizar os planos, programas e projetos habitacionais que vão ao encontro com a população de renda baixa; incentivar o aproveitamento de áreas urbanas, direcionando-as para a população de baixa renda, - sendo essas não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana-; utilizar prioritariamente terrenos de propriedades do Poder Público para que ocorra a implantação de projetos habitacionais de interesse social; e admissão de mecanismos para o acompanhamento, avaliação de indicadores dos impactos sociais para as políticas e programas. Com a emenda outorgada acarreta nos artigos nº. 182 e 183, em específico no artigo nº. 182 da CF/88 que traz para os municípios a delegação do desenvolvimento das funções sociais, ou como é expresso na própria CF/88:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, 1988).

Em 11 de maio do ano 1990, ocorre a incorporação e retomada do FGTS pela Lei nº. 8.036 que serão utilizados como fonte de financiamento para as fases do Programa Minha Casa Minha Vida. Nos artigos quarto e quinto, incluso o parágrafo primeiro e segundo, compete a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente operador e trazem a competência dos programas para o desenvolvimento urbano, como pode ser expresso na lei da seguinte forma:

Art. 4º A gestão da aplicação do FGTS será efetuada pelo Ministério da Ação Social, cabendo à Caixa Econômica Federal (CEF) o papel de agente operador.

Art. 5º Ao Conselho Curador do FGTS compete:

I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados;



III - apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS (BRASIL, GOVERNO FEDERAL, 1990)

Vale ressaltar, que no ano de 2003 ocorre a Conferência Nacional das Cidades, onde ressaltou-se a criação dos Conselhos das Cidades. Em conjunto, ocorre a aprovação de diretrizes para uma Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Essas diretrizes foram apoiadas nos principais problemas existentes e no conjunto das deturpações que existiam no Sistema Financeiro e Institucional, vigente na época. Desses apontamentos resultaram Sistema Nacional de Habitação (SNH).

Antes de competência do Distrito Federal e acatado pelos outros entes da federação, tornou obrigatória os Planos Municipais de Habitação e Saneamento que são feitos em parceria entre os diferentes entes federativos.

Resultante dessa conferência, o governo cria a política de investimento, em 2007, que em seguida se tornaria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-I). Este tinha como características, segundo Saporito (2005, pág. 25):

- Investimentos na infraestrutura;
- Estimular o crédito e financiamento;
- Melhorias no ambiente para investimentos;
- Medidas fiscais de longo prazo;
- Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário.

Com essas medidas acreditava-se que haveria o fomento do crédito para a população, principalmente para o crédito habitacional e investimentos a longo prazo para infraestrutura.

Com isso, o aparato do governo federal cria, por intermédio da Lei nº. 11.977 em 7 de julho de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida que tinha por finalidade:

Art.1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros.

### 3.3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

#### 3.3.1 O Programa Minha Casa Minha Vida I

O Programa Minha Casa Minha Vida I (PMCMV I), durante o período de operacionalização de 2009 a 2010, teve como objetivo o financiamento de habitações por intermédio do mercado imobiliário e de construção civil com parceria do setor público, em específico entre a União, estados e municípios. Os empreendimentos voltavam-se ao atendimento da população de baixa renda – abrindo, dessa forma, empreendimentos que antes eram concentrados em classes com poder de compra mais elevado. Ocorreu a ampliação do mercado habitacional para famílias de renda inferior a cinco salários-mínimos por mês, utilizando os recursos dos entes da federação e incentivos fiscais.

Na primeira fase do PMCMV, segundo a Cartilha Programa Minha Casa Minha Vida fornecida pelo Governo Federal, ocorreu a proposição de contratação de um milhão de unidades habitacionais (UH) para as famílias com renda de até dez salários-mínimos. Com recursos previstos inicialmente em R\$ 34 bilhões, sendo a repartição em programas de subsídios R\$ 28 bilhões, infraestrutura R\$ 5 bilhões e direcionamento para a cadeia produtiva de R\$ 1 bilhão.

Para que ocorressem os incentivos no setor habitacional por parte da construção civil, a ação governamental foi um fator fundamental para o crescimento exponencial da economia, pela via do emprego e políticas sociais, o que aliviou a crise mundial ocorrida no período governamental do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011).

Como observado por Shimbo e Ceron (2014, apud Flach (2016), p. 16), o plano era beneficiar a aquisição da moradia, pelo método do subsídio associado e não pela técnica adotada nos modelos anteriores de concessão de crédito, colocando o protagonismo não nas instituições públicas, mas, sim, no mercado imobiliário em companhia das políticas habitacionais. Esse fator destacou o setor privado de construção civil como um dos principais atores, para a implantação de habitações no território brasileiro.

Para que ocorresse a construção de habitações em uma escala nacional, foram delimitadas metas, elevando gradualmente o número de moradias construídas. De 2005 até o fim do mandato presidencial de 2011, o programa teria

como ação prover 1 milhão de moradias destinadas à população com renda de até 10 salários-mínimos para que acontecesse o atendimento total. O programa foi dividido em três faixas de renda.

Figura 3 – Faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida I

Faixa	Renda	Instrumentos	Modalidades
1	Até 3 Salários Mínimos	Subsídio quase integral + Retorno beneficiário	- Rural Grupo 1 (PNHR) - MCMV Entidades - Municípios até 50 mil hab. - FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)
2	Entre 3 e 6 salários mínimos	Subsídio + facilidades de financiamento	- PNHU - Rural Grupos 2 e 3 (PNHR)
3	Entre 6 e 10 salários mínimos	Facilidades de financiamento	- Financiamento do FGTS

Fonte: Saporito (2015, p. 29)

### 3.3.1.1 Faixa I do Programa

A primeira faixa, voltada para as famílias de renda bruta de até 3 salários-mínimos, teria o subsídio integral do Governo Federal, enquanto as faixas 2 e 3, com renda bruta entre 3 e 10 salários-mínimos, obtinham o benefício de financiamento habitacional com facilidade e um auxílio para o pagamento do valor final.

Na primeira faixa nos municípios de até 50 mil habitantes, o programa tinha como finalidade o subsídio para a construção de novas moradias com parceria dos estados e municípios. Isso resultou em oferta pública de recursos por parte do Orçamento Geral da União (OGU), por meio dos agentes financeiros que pertencem ao SFH e que estão interessados na execução do projeto. Porém, em conjunto ao programa Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), tinha como regimento a construção das unidades habitacionais e depois as vendia às famílias selecionadas.

A medida adotada por parte do governo para as áreas urbanas era estabelecer a construção ou requalificação de projetos por meio de empresas privadas de construção civil, fazendo, em específico, parcerias municipais, que, em contrapartida, cediam terreno, infraestrutura ou recursos financeiros.

Os projetos ficavam a cargo das empresas e agentes financeiros. Se estivessem de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério das Cidades, sendo especificação e valores máximos para aquisição das unidades, receberiam a aprovação.

Essas especificações ficavam sob julgo da Caixa Econômica Federal (CEF) para avaliações, para a análise das condições econômicas financeiras de cada empresa, e teria validade de um ano apenas.

As prioridades ocorriam da seguinte maneira, segundo Saporito (2015, p. 32-33):

- Estados e Municípios que oferecessem maior contrapartida financeira, infraestrutura para o empreendimento, terreno como doação e/ou desoneração fiscal de Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCD), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).
- Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- Apresentação prévia de infraestrutura necessária para a implantação do empreendimento;
- Empreendimentos em regime de loteamento; e
- Atendimento de regiões que receberam impacto de grandes empreendimentos de infraestruturas, tais como usinas hidrelétricas, portos, etc.

O cadastramento para as famílias na primeira faixa de renda, interessadas em participar do programa, seria feito pela CEF e pela Cohab's, em alguns municípios. Para os projetistas do setor privado o risco de público ausente seria zero, devido à toda a produção ficar a cargo da CEF juntamente de repasse ao público. Como

compensação, o empreendedor receberia o valor integral dos lotes durante a fase de produção do projeto.

### 3.3.1.2 Faixa II do Programa

Para a faixa 2, com renda bruta superior a 3 salários e inferior a 6 salários, o responsável seria o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) com destino a áreas urbanas.

O objetivo do programa seria oferecer um incentivo para as famílias nas compras de imóveis por meio de benefícios quanto para as empresas do setor de construção civil e produção de moradias.

As regras para receber o financiamento dos imóveis com a finalidade de compra eram feitas pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que chegaria ao máximo de 30 anos com implicações de até 20% na renda familiar, com redução de custos nos seguros obrigatórios e acesso ao Fundo Garantido de Habitação, e oferecia cobertura caso ocorresse a perda da capacidade de pagamento, mediante regras específicas.

O regulamento para aquisição da habitação por meio do programa, em se tratando dos locais, é o mesmo que para a primeira faixa.

Para o setor privado, a regra a ser seguida é que deveria garantir que 30% seria vendido para a Caixa ou 20% de moradias seriam financiadas pela CEF para que fossem destinadas às famílias beneficiadas ou, dependendo da agilidade com que ocorreria as vendas, 15% seria colocado à disposição para a Caixa mediante aprovação por intermédio da assinatura do Contrato de Financiamento à Produção.

O restante das habitações ficaria a cargo das companhias imobiliárias para repasse à população após construídas, que adquiririam, assim, os riscos da venda das unidades.

Os setores de construção civil, incluindo-se as imobiliárias, que não cumprissem com esses requerimentos mínimos de construção deveriam, ao menos, fazer com que os valores de avaliação se equivalassem à faixa de renda das famílias compradoras.

### 3.3.1.3 Faixa III do Programa

Nessa faixa estão as famílias com renda superior a 6 salários-mínimos mensais e inferior a 10 salários-mínimos mensais. O formato das habitações e recursos de financiamento para os projetistas e imobiliárias é o mesmo apresentado pelo PNHU. O financiamento equivalia às faixas anteriores, mas não se obtinham os subsídios para o pagamento do valor das habitações.

### 3.3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida II

O Programa Minha Casa Minha Vida II (PMCMV II), durante o período de operacionalização de 2011 a 2016, ajustou os valores das faixas de renda. Houve uma ampliação das metas e escopo, sendo o novo objetivo principal a construção de dois milhões de moradias, contando com recursos entre 120 e 140 bilhões de reais. Entretanto, no ano de 2012, ocorreu um aumento nas construções de moradias, que passaria, a ser 2,4 milhões.

As faixas de renda foram ampliadas, passando a operar da seguinte forma:

- Faixa 1: Famílias com renda de até R\$ 1.600,00
- Faixa 2: Famílias com renda de até R\$ 3.100,00
- Faixa 3: Famílias com renda entre R\$ 3.100,01 e R\$ 5.000,00

Ainda em 2012, ocorre outra modificação nas faixas 2 e 3, que passam a operar da seguinte forma:

- Faixa 1: Famílias com renda de até R\$ 1.600,00
- Faixa 2: Famílias com renda de até R\$ 3.275,00
- Faixa 3: Famílias com renda entre R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00

Ocorrem modificações no modelo de financiamento e nas fontes de recursos da política habitacional da seguinte maneira:

Tabela 1 – Faixa de Renda do Programa Minha Casa Minha Vida II

Faixa de renda familiar	Modelo	Recurso
Até R\$ 1.600,00	Subsídios* + RET**	OGU
Até R\$ 3.275,00	Subsídios + Financiamento + RET+ Redução do Seguro + Redução de Juros	OGU = FGTS
Entre R\$ 3.275,01 e R\$ 5.000,00	Financiamento + FGHAB + Redução de Seguro	FGTS

Fonte: Governo Federal (2014)

\*Retorno a 5% da renda do beneficiário durante 10 anos; \*\*Regime Especial Tributário.

### 3.3.3 O Programa Minha Casa Minha Vida III

A terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV III) teria o início de operacionalização em 2016, mas, devido ao Presidente Michel Temer justificar uma reavaliação das metas, só ocorre, de fato, em 2017.

Dando continuidade à ampliação da construção de moradias, pretendia-se construir mais dois milhões de moradias. Mas os recursos dispostos para o PMCMV III foram ampliados e, ao longo de três anos, seriam de R\$ 210,6 bilhões. Desse montante viriam R\$ 41,2 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 39,7 bilhões de subsídios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os R\$ 129,7 bilhões restantes viriam de financiamentos realizados por intermédio do FGTS.

Mudanças nas faixas de renda foram feitas para ampliar o escopo de famílias beneficiadas, além da criação de uma faixa intermediária que ficaria entre a primeira e a segunda. Segundo a Caixa Econômica Federal, ficariam dessa maneira as faixas de renda para as áreas urbanas:

- Faixa de renda 1: Renda familiar de até R\$ 1.800,00
- Faixa de renda 1,5: Renda familiar de até R\$ 2.600,00
- Faixa de renda 2: Renda familiar de até R\$ 4.000,00
- Faixa de renda 3: Renda familiar de até R\$ 9.000,00

A faixa de renda 1,5 tem como objetivo o atendimento de uma parcela da população que tinha dificuldades para o acesso ao programa devido aos critérios anteriormente adotados, pois não se enquadravam na faixa 1, devido à renda ser superior ao máximo permitido, e teriam dificuldades em encontrar imóveis dentro da faixa 2 que fossem compatíveis com a capacidade para o financiamento.

Após a realização da contextualização do programa e suas fases de operacionalização, serão apresentados os achados empíricos do trabalho. Antes, porém, retomamos o caminho metodológico.



#### 4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para atender aos objetivos desse trabalho, que foram entender a relação com os atores e investigar os recursos institucionais envolvidos na implementação do PMCMV em Porto Alegre, retomamos aqui a trajetória para a coleta de dados, os métodos utilizados e como se deu a aproximação para a entrevista com funcionários do Demhab.

Essa pesquisa pode ser qualificada, quanto aos seus objetivos, como exploratória e descritiva, na medida em que se propôs a conhecer um fenômeno empírico e dele desdobrar reflexões. No método exploratório, segundo Gil (1989), a pesquisa tem como finalidade o desenvolvimento, esclarecimento e a modificação de conceitos e ideias por meio da formulação do problema de pesquisa ou hipóteses para a realização do estudo posterior. São desenvolvidos com objetivo de aproximação de um determinado fato. No método descritivo, segundo Gil (1989), o objetivo tem como característica a descrição de uma determinada população, além do uso de técnicas para a coleta de dados padronizado.

Do ponto de vista das técnicas de coleta de dados, foram feitas entrevistas presenciais, com um questionário de perguntas abertas, gravadas e com consentimento dos funcionários do Demhab, para captar a relação dos atores na implementação e os recursos institucionais envolvidos. Segundo Gil (1989), as entrevistas têm a vantagem de poder captar os aspectos da vida social e o comportamento humano, oferecendo uma flexibilidade para o questionamento por parte do entrevistado. A entrevista presencial possibilita assim, que o entrevistador e entrevistado possam criar uma segurança quanto aos questionamentos que serão colocados, além de dar uma visão geral do local onde o entrevistado se insere.

A entrevista com os funcionários foi um tanto trabalhosa de se conseguir, devido ao Demhab estar com a atividade de realocação de famílias e atividades referentes à Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso acabou sendo um complicador para se conseguir um horário fixo para a entrevista. Foram feitas diversas tentativas por e-mail, não ocorreu o retorno; por telefone os estagiários, que são rotativos, respondiam. Isso acabou resultando em respostas vagas ou na dependência de funcionários que estavam em atividade externa.

O questionário tem como função, segundo Gil (1989), a possibilidade de garantia de anonimato para quem o respondeu. O entrevistado não terá expostos

suas opiniões ou aspectos da vida pessoal que influenciarão a resposta.

Foi elaborado um questionário, com auxílio da professora Luciana Pazini Papi, que pudesse responder questões que não se encontram em dados, em documentos, mas, sim, na gestão interna do Demhab para a implementação do PMCMV e que se reflete nos pontos que o trabalho pretendia responder.

No dia 25 de junho, foi feita uma reunião com um funcionário do Demhab, quando ocorreu uma pré-análise do questionário (apêndice I), que seria apresentado aos outros funcionários. Ficou acertado que o início da entrevista se daria no dia seguinte, mas isso não ocorreu. Ao chegar na hora marcada, o pesquisador foi informado que o funcionário havia sido obrigado a fazer uma saída urgente devido a um problema pessoal. Após questionar se não haveria outro funcionário do quadro de pessoal disponível para responder o questionário, dois funcionários apresentaram-se e foi consentida a gravação da entrevista.

Alguns dados foram coletados por intermédio do uso do site *Waybackmachine*, que consiste em um banco de dados que arquiva *prints*, fotografias de sites, que possibilita o uso de visualização de versões anteriores dos mesmos. Devido à perda de dados, conforme mudanças de governos ou atualizações, a utilização desse mecanismo para a visualização de dados disponíveis em versões antigas no site do Demhab acabou sendo subtraída ou substituída.

## **5 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE**

Nesse capítulo, será apresentado o histórico de criação do Demhab para a execução do Programa em Porto Alegre, os bairros porto-alegrenses em que ocorreu a atuação do programa e os recursos institucionais e atores mobilizados para a implementação do mesmo.

### **5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

O Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEM HAB) é uma autarquia – entidade dentro da administração pública indireta que opera com legislação própria, que tem como função governamental a execução da habitação, derivando do Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP).

A prefeitura de Porto Alegre, no ano de 1949, precisava de um setor que teria como responsabilidade exclusiva a promoção da habitação. Para isso, criou-se o Serviço de Habitação Popular, cuja duração foi de dois anos, passando por transformação em Superintendência da Habitação Popular.

A primeira ação governamental da Superintendência da Habitação Popular seria a realização de um estudo sobre o déficit habitacional, em específico o problema da falta de moradia.

Durante a década de 1950, a cidade de Porto Alegre passa por acentuadas transformações devido ao crescimento dos núcleos de moradias. A administração municipal precisaria de uma ação política para o problema popular que estava começando a surgir. Como solução, ocorre um repasse maior de verbas para a área tomar ações em conjunto com a sociedade.

Em dezembro de 1952, por intermédio da Lei Municipal 982, Artigos 9, 10 e 11, é criada a autarquia com subordinação direta ao prefeito municipal com capacitação institucional, que tem como objetivo a incidência na questão da moradia, que teria o nome de Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP) ou, como pode ser visto na Lei:

Art. 9 Para dar execução ao financiamento da casa popular o administrar os investimentos necessários, é criado o Departamento

Municipal da Casa Popular (D.M.C.P.), subordinado diretamente ao Prefeito Municipal.

Art. 10 O D.M.C.P. terá autonomia administrativa e contábil, além de personalidade Jurídica própria e atuará como agente do Município de Porto Alegre nas operações financeiras, administrativas e patrimoniais que lhe forem atribuídas pela presente Lei.

Art. 11 Compete ao DMCP:

- a) Planejar, executar e fiscalizar todos os serviços concernentes à construção da casa popular e sua venda, bem assim a quaisquer outras atividades correlatas com a assistência social;
- b) administrar o patrimônio a seu cargo, proceder ao financiamento da casa popular, estudar e propor medidas julgadas necessárias ao desenvolvimento e eficiência de seus serviços.

O DMCP teria como objetivo básico a construção de núcleos habitacionais para a população de baixa renda. No primeiro momento, houve a desapropriação de grandes extensões de terras. Contudo, devido ao crescente número de vilas, os agentes públicos não conseguiam acompanhar esses drásticos crescimentos. Até o ano de 1955, ocorre um extenso trabalho de comercialização de casas e terrenos populares, porém nos anos que se seguiram houve uma diminuição dessas construções.

No ano de 1964, durante o regime militar, a prefeitura de Porto Alegre pretendia fechar o DMCP, devido à falta de recursos financeiros. Para contornar essa situação, um grupo de técnicos elaborou uma nova estrutura, que resultou na criação do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), com a finalidade de executar os projetos, planejados e financiados, pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Pela Lei Municipal nº. 2.902, de dezembro de 1965, ocorre a criação do Departamento Municipal de Habitação (Demhab) pelo Capítulo 2, Seção 1, Artigo 2, que pode ser visto no seguinte trecho:

Art. 2º - O Departamento Municipal da Casa Popular, mantida sua situação de autarquia municipal, com personalidade jurídica própria, sede o foro no Município de Porto Alegre e autonomia administrativa, financeira e contábil, passa a denominar-se Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB), subordinando-se seu funcionamento nos limites traçados na presente Lei.

A implementação dos projetos pelo Demhab se deu por intermédio da contratação de um novo quadro de pessoal. Em 1967, é realizado o primeiro concurso com o intuito do preenchimento de vagas para o cargo de operário, mesmo

que já ocorresse uma estruturação interna dentro das proposições do governo central referentes à habitação.

A autarquia só teve repasse de verbas do BNH a partir do ano de 1970. Anteriormente, dedicava-se a algumas obras de construção habitacional e à formulação de projetos futuros, pois as verbas eram oriundas do Fundo Municipal de Habitação, que continha rendimentos provenientes da Taxa de Assistência Social.

O Fundo Municipal de Habitação tem sua criação por meio da Lei Municipal nº. 2.903 de 1965, que tem como função a receita para as atividades executadas pelo Demhab. No segundo artigo, é mencionado o repasse de verba por meio do Orçamento Anual, com a rubrica de “Taxa de Assistência Social (Fundo Municipal de Habitação)”, composto por uma estimativa correspondente a essa Taxa, incluso na Despesa, como uma transferência de Capital.

O Demhab é constituído por diversos órgãos que contribuirão para as ações políticas dentro da área da habitação, compostos por um Conselho Deliberativo, uma Diretoria-Geral e uma Delegação de Controle, que, segundo o artigo 4º da Lei Municipal nº. 2.902/65, estão dispostos da seguinte maneira:

Art. 4º - Constituem o DEMHAB os seguintes órgãos:

I. Conselho Deliberativo (CD), órgão colegiado, integrado pelo Diretor Geral do Departamento, que é seu presidente nato, e pelos representantes de cada uma das seguintes entidades:

- a) Instituto dos Arquitetos do Brasil, Secção do R.G.S.;
- b) Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul;
- c) Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul;
- d) Sindicato dos Assistentes Sociais do R.G.S.;
- e) Sindicato dos Trabalhadores de Porto Alegre (um membro indicado pela Delegacia Regional do Trabalho);
- f) Associação Riograndense de Imprensa.

II. Diretoria Geral, órgão executivo dirigido por um Diretor Geral;

III. Delegação de Controle, órgão de fiscalização contábil e financeira, designada pelo Prefeito.

Os representantes do Conselho Deliberativo (CD) têm sua nomeação dada pelo prefeito regente do município de Porto Alegre. Obrigatoriamente, os indicados deverão ser das entidades listadas no artigo quarto. Para a Delegação de Controle, dado pelo Decreto Municipal 9.160 do ano de 1988, serão funcionários efetivos das Secretarias Municipais da Fazenda e do Planejamento Municipal.

Também discriminada pela Lei Municipal nº. 2.902/65 é a competência atribuída a cada órgão, Conselho Deliberativo, Diretoria-Geral e a Delegação de Controle, que se dará da seguinte maneira:

Art. 7º - Ao Conselho compete: I. elaborar e aprovar seu regimento interno; II. deliberar sobre todos os empreendimentos relacionados com a política habitacional do município; III. opinar anualmente, sobre o plano de realização da Autarquia para o exercício seguinte, e fiscalizar a sua execução; IV. dar parecer sobre a proposta orçamentária, elaborada pela Diretoria-Geral, e sobre a prestação de contas anual; V. deliberar sobre operações financeiras, concorrências, convênios, contratos, fixação de preços, tarifas, desapropriações, alienações e permutas; VI. representar ao Prefeito, pelo voto de um terço (1/3) dos seus membros, sempre que forem constatadas irregularidades na administração da Autarquia, dando-se, da representação, conhecimento à Câmara Municipal.

Art. 8º - À Diretoria Geral compete: I. administrar executivamente o DEMHAB, através do Diretor Geral e na forma estabelecida em leis e regulamentos; II. elaborar o plano de realizações do DEMHAB, submetê-lo ao Conselho e executá-lo de acordo com a política habitacional do Município; III. preparar e encaminhar à apreciação do Conselho a proposta orçamentária e a prestação anual de contas; IV. realizar todas as demais tarefas executivas do DEMHAB, estabelecidas no art. 3º; V. representar, por seu titular, o Departamento em Juízo e fora dele.

Art. 9º - Compete à Delegação de Controle: I. elaborar o seu Regimento interno; II. exercer assídua fiscalização da administração financeira e contábil do DEMHAB, podendo, a qualquer momento, ostensiva ou sigilosamente, na forma do Regulamento, realizar perícias e verificar o estado da caixa; III. fiscalizar a execução orçamentária, bem como examinar a escrituração e respectiva documentação, conferindo-a, se necessário, "in loco", com as obras e serviços a que se refiram; IV. apresentar ao Conselho pareceres referentes aos balancetes mensais, às prestações de contas anuais e aos demais exames e verificações realizados; V. dar parecer prévio sobre convênios, acordos, contratos e operações de crédito, fiscalizando e a aplicação dos mesmos, sob o ponto de vista econômico-financeiro; VI. levar ao conhecimento do Conselho quaisquer irregularidades verificadas; VII. informar as consultas que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do DEMHAB.

Por meio da Lei Municipal nº. 2.902/65, se tem a discriminação do funcionamento de cada órgão, o Conselho Deliberativo, Diretoria-Geral e a Delegação de Controle, dentro do organograma funcional do Demhab.

## 5.2 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE

No município de Porto Alegre, o Departamento Municipal de Habitações (Demhab) realiza as inscrições no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para as famílias que estão na faixa 1, durante o período de 17 de abril a 8 de maio de 2009. Os inscritos optaram por uma das dezessete regiões subdivididas, que continham Orçamento Participativo, e de um dos bairros em que ocorre o atendimento:

- Humaitá/Navegantes (Anchieta, Farrapos, Humaitá, Navegantes e São Geraldo);
- Noroeste (Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itú, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo D'areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta e Vila Ipiranga);
- Leste (Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Três Figueiras, Vila Jardim e Protásio Alves);
- Lomba do Pinheiro (Agronomia e Lomba do Pinheiro);
- Norte (Sarandi);
- Nordeste (Mário Quintana);
- Partenon (Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José e Vila João Pessoa);
- Restinga (Restinga e Aberta dos Morros);
- Glória (Belém Velho, Cascata e Glória);
- Cruzeiro (Medianeira e Santa Tereza);
- Cristal (Cristal);
- Centro-Sul (Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis e Vila Nova);
- Extremo-Sul (Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami e Ponta Grossa),
- Eixo Baltazar (Passo das Pedras, Rubem Berta e Parque dos Maias);
- Sul (Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção e Vila Conceição);

- Centro (Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farrroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco e Santana); e
- Ilhas (Arquipélago – Ilhas das Flores, da Pintada, do Pavão e Ilha Grande do Marinheiros).

Figura 4 – Localização dos atendimentos por bairros de Porto Alegre



Fonte: Flach (2016)

Segundo Flach (2016, p. 29), ocorre um regramento nos empreendimentos para atender à demanda aberta – referente aos inscritos no programa em seu total. Os atendimentos são para pessoas de diferentes localidades do município, por isso difere de modelo fechado para uma comunidade específica, no qual 50% das



unidades é destinada a pessoas/famílias selecionadas pelos critérios governamentais em nível federal e os restantes 50% pelo nível municipal.

Para adições, previstas na portaria nº. 595/2013 pelo Ministério das Cidades, devem ser até três critérios adicionais de priorização, devendo passar por aprovação pelos conselhos municipais de habitação. Se ocorrer a falta, deve ser por meio da assistência social, com obrigação de ser publicada por meio de decretos.

Outro regramento do programa no município foi que a quantidade populacional deve ser igual ou superior a cinquenta mil habitantes. Sendo assim, ficaria a cargo de Porto Alegre a realização de algumas etapas do programa para o atendimento da população na primeira faixa.

Para atender aos 50% demandados pelo governo federal, foram adotados os seguintes critérios para com as famílias: ser residentes ou que obtiveram a perda habitacional; desabrigados, de áreas que apresentavam risco (morros com risco de desabamento e casas destruídas por efeitos da natureza); famílias em que as mulheres sejam responsáveis pela unidade; e famílias que possuem pessoas com algum tipo de deficiência.

Os critérios de renda, como mensuração da intensidade da situação de vulnerabilidade social e de riscos ambientes, passaram a nortear as lógicas das instituições para a definição do como seriam priorizados os contemplados pelo programa.

Aos 50% destinados ao município de Porto Alegre foram estabelecidos critérios, incluindo-se aí as demandas de origem do Orçamento Participativo para a seleção das famílias atendidas com as unidades habitacionais e por meio de sorteio, sendo considerados os critérios do governo federal.

Os selecionados pelo sorteio não precisam, necessariamente, estar inscritos no Programa, já que existe um cadastro paralelo anterior à época das inscrições gerais e o sorteio entre as famílias cadastradas. Mesmo as não contempladas ficam no arquivo do sistema para futuros sorteios.

Vale ser ressaltado que as famílias com renda familiar de 2 até 3 salários-mínimos também podem fazer o cadastro para o Programa no município de Porto Alegre, diretamente com as construtoras dos empreendimentos (setor de construção civil) ou as empresas intermediadoras dos imóveis (imobiliárias).

### 5.3 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE

Nesta seção, trazemos os achados empíricos do trabalho, que passam por analisar os recursos institucionais e atores envolvidos na implementação do programa PMCMV em Porto Alegre.

#### 5.3.1 Recursos Institucionais

Os recursos públicos podem ser divididos em algumas categorias, conforme trazido no referencial teórico. Para esse trabalho serão analisados os fundamentos para a implementação do PMCMV em Porto Alegre, dispostos para o Demhab. Sobre os recursos orçamentários, constantes no Orçamento Anual do município de Porto Alegre, no período de 2009 até 2013, as discriminações que constituíam, dentro do Orçamento, com seus respectivos investimentos repassados para o Demhab, são dispostas da seguinte maneira:

Tabela 2 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2009

2009	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	82.627.769,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	10.500.001,00
PROJETOS HABITACIONAIS	42.085.343,00
REURBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS	5.498.999,00
PROJETO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	2.591.500,00
CASAS DE EMERGÊNCIAS	900.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO	15.261.210,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	755.747,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	5.034.969,00

Fonte: Porto Alegre (2009)

Tabela 3 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2010

2010	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	95.142.109,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	10.954.551,00
PROGRAMA DE REASSENTAMENTO	7.463.535,00
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	4.437.902,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	24.615.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	945.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	23.204.489,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	22.679.581,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	550.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	292.051,00

Fonte: Porto Alegre (2010)

Tabela 4 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2011

2011	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	102.926.527,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	8.747.582,00
PROGRAMA DE REASSENTAMENTO	9.732.000,00
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	1.086.000,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	12.150.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	950.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	17.500.000,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	43.575.000,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	730.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	823.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	7.632.945,00

Fonte: Porto Alegre (2011)

Tabela 5 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2012

2012	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	106.567.709,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	8.019.000,00
PROGRAMA DE REASSENTAMENTO	4.792.165,00
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	5.225.010,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	5.422.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	900.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	31.898.175,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	48.751.359,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	60.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	500.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	1.000.000,00

Fonte: Porto Alegre (2012)

Tabela 6 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2013

2013	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	93.646.557,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	6.770.690,00
PROGRAMA DE REASSENTAMENTO	4.480.475,00
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	15.351.432,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	4.300.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	2.000.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	29.103.757,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	26.211.380,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	4.138.171,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	245.652,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	1.045.000,00

Fonte: Porto Alegre (2013)

No período de 2014 a 2017, as discriminações que constituíam o Orçamento Anual Municipal para o repasse de verba, contendo o Programa Minha Casa Minha Vida, para o Demhab, são dispostas da seguinte maneira:

Tabela 7 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2014

2014	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	117.669.496,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	8.721.000,00
REASSENTAMENTO	23.191.284,00
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	18.807.500,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	2.500.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	3.000.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	16.872.390,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	13.552.483,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	3.878.931,00
MINHA CASA MINHA VIDA	14.115.600,00
BÔNUS MORADIA	11.856.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	18.793,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - FMHIS	3.565,00
PROCESSAMENTO DE DADOS	106.950,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	1.045.000,00

Fonte: Porto Alegre (2014)

Tabela 8 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2015

2015	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	67.444.836,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	5.327.780,00
REASSENTAMENTO	23.884.837,00
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	8.263.750,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	525.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	1.654.589,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	10.530.034,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	3.676.974,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	300.000,00
MINHA CASA MINHA VIDA	5.000.000,00
BÔNUS MORADIA	8.182.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	35.872,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - FMHIS	1.000,00
PROCESSAMENTO DE DADOS	10.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	53.000,00

Fonte: Porto Alegre (2015)

Tabela 9 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2016

2016	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	64.295.955,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	4.096.083,00
REASSENTAMENTO	24.900.458,00
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	11.796.798,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	290.000,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	1.703.000,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	69.871,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	4.337.745,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	100.000,00
MINHA CASA MINHA VIDA	4.104.000,00
BÔNUS MORADIA	12.675.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	113.000,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - FMHIS	1.000,00
PROCESSAMENTO DE DADOS	99.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	10.000,00

Fonte: Porto Alegre (2016)

Tabela 10 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2017

2017	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	67.941.676,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	3.610.000,00
REASSENTAMENTO	18.750.180,00
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA - PRF	14.727.872,00
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL	242.255,00
CASAS DE EMERGÊNCIA	1.753.473,00
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE	114.000,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA	4.320.732,00
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	10.000,00
MINHA CASA MINHA VIDA	2.189.000,00
BÔNUS MORADIA	7.654.043,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	14.000,00
PROCESSAMENTO DE DADOS	11.000,00
ENCARGOS ESPECIAIS - DEMHAB	14.545.121,00

Fonte: Porto Alegre (2017)

No período de 2018, as discriminações são dispostas de maneira reduzida, como é exposto a seguir:

Tabela 11 – Discriminação e Investimentos Orçamentários de 2018

2018	
Discriminação	Investimentos/Inversões
Total	40.614.802,00
INCENTIVO AO COOPERATIVISMO	3.763.000,00
REASSENTAMENTO	28.291.000,00
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA - PRF	6.445.802,00
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB	13.000,00
PROCESSAMENTO DE DADOS	2.000,00
OFERTA DE MORADIA PROVISÓRIA	2.100.000,00

Fonte: Porto Alegre (2018)

As discriminações no ano de 2009 tem uma preparação para a implementação de projetos de moradias em diferentes cenários, que estão dispostos no Orçamento.

As Intervenções de Urbanizações feitas a partir do projeto do governo municipal de Porto Alegre, com investimento inicial de R\$ 15.261,210,00 no ano de 2009, tem o objetivo, descrito nas especificações do Orçamento do município de Porto Alegre, a promoção da construção de habitações de interesse social. Isso trará o desenvolvimento social e econômico para a região em que está sendo realizado o empreendimento. Serão alcançados tais resultados por meio da construção de UH, a readequação e complementação de infraestrutura urbana.

O Projeto de Habitação de Interesse Social, com investimento inicial de 2.591.550,00 milhões de reais (2009), trata-se de uma iniciativa para a realocação das famílias que se encontram nas áreas degradadas, próximas a arroios. Além disso prevê-se a execução de projetos com finalidade de urbanização das áreas, e fiscalização das obras que estão sendo executadas.

Os Projetos Habitacionais, tendo investimento inicial de 42.085.343,00 (2009) milhões de reais, voltam-se à compra da área e da produção de novos projetos habitacionais, com a qualificação e ampliação dos projetos urbanísticos produzidos pelo Demhab. Esse foi feito com parceria da iniciativa privada que reassentará famílias de locais impróprios, para moradia e assentamento por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

As Casas de Emergências, tendo investimento inicial de 900 mil reais (2009), foram destinadas ao fornecimento de casas emergenciais para as famílias com um grau elevado de vulnerabilidade social, criando alternativas de moradia em tempo

integral para indivíduos e/ou famílias nessas condições, descrito nas especificações do Orçamento do município de Porto Alegre.

Em 2010, ocorre a entrada das Obras Habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento, que tem como descrição a construção de habitações de interesse social, com o objetivo de desenvolvimento social e econômico para a cidade de Porto Alegre por meio da execução de unidades habitacionais. Nesse contexto, ocorre a readequação e complementação de infraestrutura urbana por meio da utilização de recursos do PAC.

Ao Programa de Reassentamento, o investimento inicial foi de 7.463.535,00 milhões de reais, sendo recursos provenientes do governo municipal de Porto Alegre. O programa é caracterizado pela produção de empreendimentos, que são dotados de infraestrutura básica habitacional destinada às famílias em que os domicílios se encontram em áreas impróprias para a moradia, especialmente áreas com preservação permanente e áreas de risco.

Em 2011, com investimento inicial de R\$ 43.575.000,00, ocorre o início das Obras Habitacionais do Programa de Aceleração do Crescimento para o evento que aconteceria em 2014, a Copa do Mundo de Futebol. Nesse contexto, o governo se beneficiou com recursos e obras relativas ao evento, atuando na ação direcionada para as famílias das vilas Dique e Nazaré, para a construção de habitações e a realocação das famílias.

No ano de 2014, ocorre a discriminação do Programa Minha Casa Minha Vida, já estando na segunda fase, que teria como objetivo, dentro do município de Porto Alegre, a possibilidade de contrapartida necessária para a execução dos projetos propostos pelo programa, tendo investimento inicial de R\$ 14.115.600,00 para a execução das competências.

Em 2018, ocorre a retirada do PMCMV do Orçamento Anual, mas se tem a discriminação de Oferta de Moradia Provisória, que tem como objetivo o fornecimento de mil (1.000) casas de emergência, módulo de emergência básica (Eco Casas Ecológicas), com investimento de R\$ 2.100.000,00.

Os investimentos voltados ao programa, durante o período de atividade e discriminação na LOA, acabaram por ser demonstrados da seguinte forma:



Tabela 12 – Evolução dos investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre

Discriminação/ Investimentos	2014	2015	2016	2017
MINHA CASA MINHA VIDA	14.115.600,00	5.000.000,00	4.104.000,00	2.189.000,00
Total	117.669.496,00	67.444.836,00	64.295.955,00	67.941.676,00

Fonte: Porto Alegre (2014-2017)

Como pode ser observado, com o passar do tempo, foi sendo repassado cada vez menos recursos financeiros por parte do governo municipal para o suprimento das atividades propostas pelo programa. O que acarretou um deslocamento de atividade-fim para outras maneiras de atuação na diminuição do déficit habitacional. Esse é um problema para que a implementação seja executada pelo Demhab, que sem os recursos financeiros apropriados acaba ficando restringido na sua capacidade de execução das atividades de cunho habitacional. Esse cenário de restrição orçamentária pode ser interpretado como reflexo da situação de trocas de governo federal a partir de 2014 que passaram a não mais priorizar a pauta habitacional. O governo municipal, como implementador de uma política federal, fica bastante afetado.

Quanto ao quadro de pessoal, ou, conforme a literatura de implementação refere, a burocracia implementadora, o Demhab é composto por servidores de carreira, ocupantes de funções comissionadas (autoridades e dirigentes que não pertencem aos quadros estatais), colaboradores eventuais (consultores, especialistas e etc.), empregados temporários (contratados por tempo determinado), empregados terceirizados e etc.

Dentro do Orçamento para o Demhab (disposto pelos dispositivos da Administração Geral, que centraliza as ações voltadas à manutenção do órgão, em especial as ações de programação e controle do orçamentário, patrimonial, de materiais e de recursos humanos, e Encargos Especiais), serão realizados os pagamentos das despesas gerais da Autarquia, como salário de servidores cedidos, contribuições ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), indenização, restituição, reembolso de despesas pagas por terceiros, ressarcimento de pessoal requisitado, precatórios e sentenças judiciais de pequeno valor e cerimônias fúnebres.

Durante a entrevista foi questionado sobre o quadro de pessoal, dentro do quesito de houve concurso/chamamentos específicos para a implementação do

PMCMV, entre o período de 2009 e 2018. O entrevistado relatou que, ao longo do período proposto pela análise, de 2009 até 2018, ocorreu uma diminuição dos funcionários devido ao quadro de pessoal, que está envelhecendo e/ou as atividades fins do departamento estão sendo redefinidas, devido ao que foi observado nos investimentos por parte do governo porto-alegrense.

Levantou-se a questão sobre o organograma, se ocorreram mudanças ao longo do tempo para implementar o PMCMV em Porto Alegre, mas foi respondido que não mudou desde 2009, seguindo sem novos setores e departamentos para implementar o programa, como pode ser observado na imagem a seguir:

Figura 5 – Organograma do Demhab



Fonte: Site do Demhab (acesso em 15/05/2019)

Conforme apresentado no processo de implementação, os recursos institucionais variaram apenas, claramente, no que diz respeito ao orçamento destinado ao programa. No que tange às estruturas burocráticas, não parece haver modificações ao longo do período proposto pela pesquisa (2009-2018). Entretanto,

ressalta-se que, nas entrevistas, esse aspecto não foi bem capturado, dada a falta de tempo e disponibilidade dos entrevistados em ofertar mais materiais e entrevistas.

### **5.3.2 Atores envolvidos na Implementação**

Conforme os documentos e entrevistas, os atores fundamentais para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Porto Alegre são a Caixa Econômica (CEF), as cooperativas, o Demhab e o setor privado de construção/empreiteiras.

As inscrições são enviadas à Caixa Econômica Federal (CF) contendo a lista de candidatos à compra de imóveis para os empreendimentos. Após a análise cadastral, que, segundo a entrevista, é realizada pela Coordenadoria Técnica Social (CTS) do Demhab, composta por agentes sociais. Ocorre o chamamento para a apresentação dos documentos necessários para a contratação com a CF. Os candidatos que não forem contemplados irão compor as próximas listas.

Existe um incentivo ao cooperativismo habitacional. Por meio do mesmo, há alternativas para a redução do déficit da moradia, que colabora para a inclusão social das pessoas envolvidas (DEM HAB, 2019). Dentro do cooperativismo habitacional, o Demhab age como mediador para a implementação do PMCMV para que ocorra a atuação e organização das mesmas. Nessas auto-organizações se tem o incentivo para que, dentro da comunidade, ocorra o desenvolvimento econômico de atividades de serviços e social no quesito da diminuição da falta de moradia.

As cooperativas, segundo os entrevistados, teriam como função a auto-organização, com a finalidade de evitar que agentes externos possam causar alterações no número de participantes inscritos. Por meio da comunidade o programa teria, assim, uma autorregulação na relação com os problemas sociais e econômicos, além de assistências para aplicação de serviços dentro da comunidade em que o programa está atuando. Ou como pode ser observado da seguinte forma na transcrição da entrevista:

“É que a função da cooperativa justamente é conseguir fazer com que a comunidade se organize, né, até para evitar qualquer tipo de introdução de pessoas de fora da comunidade que está sendo beneficiada ou até problemas como criminalidade, enfim é

justamente organizar as pessoas/cidadãos pra que ele consiga ter essa gestão da comunidade mais organizada” (DEM HAB, 2019).

As cooperativas, regularizadas, constituídas e cadastradas junto ao Demhab podem realizar um requerimento para a realização de obras de infraestruturas de suas áreas no orçamento participativo. Segundo o entrevistado, haverá uma qualificação que mostrará o nível da organização, de acordo com as seguintes etapas:

- A – Já está sendo feito o projeto habitacional;
- B – A documentação está aprovada;
- C – Consta toda a documentação;
- D – Estão havendo reuniões e organizações.

O Demhab presta auxílio desde a aprovação de projetos, pois possui um setor específico na Prefeitura de Porto Alegre, que é a Comissão de Aprovação de Projetos de Interesse Social (CADAP), no qual representantes das demais secretarias fazem a análise para a avaliação dos projetos enviados pelas construtoras. As construtoras utilizam o banco de dados do Demhab para a realização das realocações.

Conforme pode ser notado, no processo de implementação os atores e recursos institucionais alocados para a execução do programa acabam por ser um modelo de cima para baixo (*top-down*); a demarcação entre a fase de decisão e implementação não contém um diálogo entre atores para a modificação da execução, apenas centrando em mecanismos de controle sobre os atores implementadores, pois no que tange aos funcionários e institucionalmente não parece que ocorreram modificações.

A falta de recursos institucionais disponibilizados por parte do governo, tanto no âmbito federal quanto municipal, para a implementação do programa acabaram por tornar inviáveis os objetivos propostos pelo programa, como a diminuição do déficit habitacional. Entretanto, ressalta-se que, devido a problemas e interveniências da pesquisa que dificultaram a disponibilidade de mais materiais e entrevistas por parte dos entrevistados, alguns aspectos não puderam ser mais aprofundados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMCMV foi um projeto como muitos feitos ao longo da história das políticas públicas, com intuito de diminuição do déficit habitacional, tendo um acompanhamento que poderia ter tido efeito de extrema significância social e econômica, além do desenho para a implementação nos municípios ser algo audacioso. Esse trabalho se propôs a responder à pergunta de como é o processo de implementação do PMCMV no município de Porto Alegre no período de 2009 até 2018, durante o período dos três últimos governos porto-alegrenses, analisando os atores e recursos institucionais envolvidos.

Por meio da comparação de organogramas, para que se verificassem as modificações departamentais e setoriais ao atendimento do projeto habitacional proposto pelo programa, considerado um indicador das prioridades governamentais dentro do município de Porto Alegre entre o período 2009 até 2018, o que se demonstrou foi que não houve modificação desde o ano de 2009. O departamento passou por modificação em 2018. Nas discriminações que foram atribuídas, o quadro de pessoal sofreu diminuição e restrição orçamentária. Nesse período não foram abertos novos chamamentos nem concursos para atender às propostas habitacionais.

Os recursos humanos alocados para o departamento foram percebidos, dentro da análise, quase como estáticos, no quesito organograma, o que é algo bem preocupante para a implementação do que estava sendo proposto para o projeto habitacional urbano. E no quesito quadro de pessoal, ao longo do tempo foi sofrendo diminuição para a execução do programa.

Os recursos financeiros alocados por intermédio do Orçamento Anual foram inicialmente para a estruturação do Demhab, para que pudesse realizar as atividades propostas pela Lei Municipal do governo de Porto Alegre que os incumbe. Ocorre um pico de investimentos devido à discriminação do PMCMV, em específico no ano de 2014, mas nos anos que se sucederam ocorre uma gradativa diminuição do repasse de recursos financeiros para o departamento.

As ações governamentais (decretos, leis e programas) dentro do município de Porto Alegre para que o programa tivesse continuidade se restringiram à criação do departamento e participação das comissões organizadas para a execução e aplicação dentro do município. Dentro das atuações governamentais municipais,

acabou por ser um ator de controle sobre os demais, restringindo-se apenas a um modelo cujas ações deveriam constar num patamar de integração entre os atores envolvidos para implementação.

O mapa dos atores para a implementação do PMCMV que foi estudado no decorrer do trabalho reflete uma dinâmica muito setorial, em que existem setores que dão continuidade, mas apenas nos momentos em que ocorrem as comissões para questionar sobre como serão executados os projetos habitacionais se tornam alterações pontuais por parte dos atores que atuarão junto aos afetados pela ação política. Por parte das construtoras, são entregues as propostas ao Demhab apenas com o que será construído e sem valores. Somente no momento de análise pela CEF serão vistos valores, ocasionando um grande problema para o restante dos atores e sua participação na execução, que poderia ser questionando ou até sugerindo modificações para o que poderia ser benéfico à sociedade.

Sendo assim, a implementação, dentro do município de Porto Alegre, do PMCMV foi de extrema importância para a retomada da diminuição do déficit habitacional dentro do perímetro urbano, mas a falta de recursos financeiros, que deveriam ser melhor investidos por parte do governo municipal, e a burocracia feita de maneira que impossibilita o questionamento e poder de alterações para execução, por parte dos atores ligados diretamente à população, acabaram sendo empecilhos para a solução do problema.

## REFERÊNCIAS

- ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Norma Brasileira ABNT NBR 10004. Resíduos sólidos – Classificação**. 2004.
- AITH, Fernando, **Políticas Públicas de Estado e de Governo: Instrumentos de Consolidação do Estado Democrático de Direito e de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos**. In: Política Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico (Org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo; Saraiva, 2006. P. 217-245.
- AMICO, Fabiano D. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2010 (1º Concurso Nacional de Monografias: a Caixa e o Desenvolvimento Econômico Brasileiro)
- ARREGUI, Carola Carbajal. Gestão Social: desafios e perspectivas no uso da informação e dos indicadores sociais. In: **Gestão Social: mobilizações e conexões**. Org.: Luciano Antônio Prates Junqueira [et al.] 1ª Ed. São Paulo: LCTE Editora, 2013, p. 67-75.
- AZEVEDO, Sergio de. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. In: Adauto Lucio Cardoso. (Org.). Habitação social nas metrópoles brasileiras. 1ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007, v. , p. 12-41.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre a inclusão do art. 6 na Constituição Federal. Brasília, 2000.
- BRASIL. **Informativo sobre a terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.
- BRASIL. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2ª. edição, Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- BRASIL. **Lei nº. 11.124, de 16 de Junho de 2005**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.
- BRASIL. **Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/?\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/?_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 25 de mar. De 2018.
- BRASIL. **Lei nº. 11.977, de 7 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

BRASIL. **Lei nº. 8.036, de 11 de Maio de 1990.** Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm)>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 24 de jun de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari, **O Conceito de políticas públicas em direito.** In: Política Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico (Org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo, Saraiva, 2006. P. 1-49.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Minha Casa Minha Vida.** Governo Federal, 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do PMCMV FAR.** 2009 – Disponível em <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 25 de ma. De 2018.

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública.** Anais do 30º. encontro da ANPAD – EnANPAD 2006, Salvador/BA, 23 a 27 de setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 2 de jul. 2018

DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais?** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)>. Acesso em: 15 de julho de 2018

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática.** Belo Horizonte, Ed. Puc Minas, 2012.

FLACH, Adriana de Ávila. **O Papel da Municipalidade no Programa Minha Casa Minha Vida em Porto Alegre,** Porto Alegre, 2016. Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <http://www.fjp.gov.br>. Acesso: 3 de jun. de 2018

GIL, Antonio Carlos. **MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA SOCIAL.** 2º Edição. São Paulo. Editora ATLAS S.A., 1989.

HOWLETT, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony. **Política Pública Seus Ciclos e Subsistemas: Uma Abordagem Integral.** Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro. Elsevier, 2013.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo.** Petrópolis: Vozes; Maceió: Edufal, 2013.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil.** In: A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos, (Coord. Paulo Eduardo Arantes e Iná Camargo Costa). 3º edição, Rio de Janeiro, 2002. P. 121-192.



MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano?**. Caderno IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, v.11, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. **Gestão de Recursos Públicos: Orientações para Resultados e Accountability**. In: Repensando o Estado em Cabo Verde. República de Cabo Verde. 2002.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena, **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas**. In: Política Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico (Org. Maria Paula Dallari Bucci). São Paulo, Saraiva, 2006. P. 51-74.

MOTTA, Luana. **A Questão da Habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**, 2011 (Texto analítico).

PASSAES, Fernando Mendes. **Estado, Governo e Administração Pública**. Revista Don Domênico – Periódico de Divulgação Científica da Faculdade Don Domênico. Ed. 5, n. 3, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.faculadadedondomenico.edu.br/revista\\_don/artigos5edicao/3ed5.pdf](http://www.faculadadedondomenico.edu.br/revista_don/artigos5edicao/3ed5.pdf)>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº.9.160, de 19 de Maio de 1988**. Dispõe a regulamentação do art. 6º, da lei nº. 2.902, de 30 de Dezembro de 1965. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto%209160>>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

PORTO ALEGRE. **Habitação é Prioridade em Porto Alegre**. Dispõe sobre o histórico do DEMHAB. Disponível em: <[https://web.archive.org/web/20170829145845/http://www2.portoalegre.rs.gov.br/DEMHAB/default.php?reg=1&p\\_secao=98](https://web.archive.org/web/20170829145845/http://www2.portoalegre.rs.gov.br/DEMHAB/default.php?reg=1&p_secao=98)>. Acesso em: 29 de jun de 2019.

PORTO ALEGRE. **LEI COMPLEMENTAR nº. 612 de 19 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030286.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei nº. 2.902, de 30 de dezembro de 1965**. Fixa diretrizes para a política habitacional no município, reestrutura, sob a denominação de Departamento Municipal de Habitação. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo\\_municipal/usu\\_doc/normas\\_criacao\\_-\\_DEMHAB.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/normas_criacao_-_DEMHAB.pdf)>. Acesso em: 24 de jun. de 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei nº. 2.903, de 30 de Dezembro de 1965**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Lei%202903>>. Acesso em: 24 de jun de 2019.

PORTO ALEGRE. **ORÇAMENTO ANUAL 2009/2018**. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=56](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=56)>. Acesso em: 24 de jun de 2019.

SANDERS, Benno. **Administração da Educação e Relevância Cultural**. In: \_\_\_\_, *Gestão da Educação na América Latina*. Campinas: São Paulo, Autores Associados, 1995. Capítulo II. Disponível em: <[http://www.bennosander.com/publicacao\\_detalhe.php?cod\\_texto=21](http://www.bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=21)>. Acesso em: 11 de jun de 2018.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [S.l.], v. 11, n. 22, p. 35-61, fev. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SANTOS, Clezio Saldanha, **Introdução à Gestão Pública**. 2º edição, São Paulo; Saraiva, 2014.

SAPORITO, Juliana Tancini. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida para Empreendimentos para Famílias Classificadas na Faixa I do Programa**, São Paulo, 2015. Monografia apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SILVA, Flavia Martins André da. **Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2627/Direitos-Fundamentais>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

SIQUEIRA, Thaís Almeida; ARAÚJO, Ronaldo de Sousa. **Programas de Habitação Social no Brasil**. *Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas*, [S.l.]. v. 4, n. 10, P. 45-54, ma, ag. 2014. Disponível em: <[http://seer.perspectivasonline.com.br/index.php/humanas\\_sociais\\_e\\_aplicadas/articula/view/540/457](http://seer.perspectivasonline.com.br/index.php/humanas_sociais_e_aplicadas/articula/view/540/457)>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: **Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo(Org.). Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007. P. 65-86.

NAJBERG, Estela. **Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. *INTERFACE - Natal/RN* - v. 3 - n. 2 – jul./dez, 2006. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php?journal=interface&page=article&op=view&path%5B%5D=2>>. Acesso em: 29 de Jun de 2019.

## APÊNDICE – Questionário Aplicado aos Funcionários do Demhab

1. Qual é a função da cooperativa para os beneficiados pelo PMCMV?
2. Qual é a articulação dos funcionários do Demhab?
3. Ao longo dos mandatos dos últimos três prefeitos de Porto Alegre, quais mudanças ocorreram no organograma do Demhab em função do PMCMV?
4. Em função do MCMV, como é feita a seleção de funcionários para o DEMHAB?
5. Houve criação de setores, departamentos ou funções para o atendimento do PMCMV durante os três últimos governos em Porto Alegre?
6. Quantos pessoas foram contratadas e/ou redistribuídas para a implementação do Programa nos três últimos governos em Porto Alegre?
7. Como foram redistribuídos os recursos oriundos da LOA para a implementação do Programa nos três últimos governos?
8. Dentro do Demhab, qual é a articulação com as construtoras para implementação do PMCMV?
9. Ocorreu a extinção e/ou criação de cargos durante os três últimos governos de Porto Alegre?
10. Quais os obstáculos e avanços do PMCMV?
11. Quais as evoluções, dentro dos três governos porto-alegrenses, no repasse dos recursos financeiros para habitação? Algo mudou com o MCMV?
12. Qual é a sua percepção sobre o déficit habitacional nas áreas urbanas? O MCMV mudou ou alterou esse déficit?
13. Durante os três governos de Porto Alegre, como foi articulação política entre o Demhab, a Cooperativa e a população para a captação de terras para criação dos imóveis?
14. Dentro do cenário econômico, existem problemas ou facilitadores, jurídicos e orçamentários, para a implementação do PMCMV?