IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS
IV ENEPCP
EVENTO VIRTUAL
01 A 03 SETEMBRO
2021

SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM JOÃO PESSOA/PB: notas sobre a implementação local de um programa federal.

Glenda Dantas Ferreira/ Departamento de Gestão Pública - UFPB
Beatriz Pires de Andrade/ Curso de Arquitetura e Urbanismo -UFPB
Laís da Cunha Falcão/Curso de Gestão Pública - UFPB
Thaynnara Pereira Melo/Curso de Gestão Pública - UFPB

Resumo:

O presente artigo deriva da pesquisa intitulada Política Habitacional e o Programa Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa/PB: uma análise das transformações e das tendências da produção imobiliária no período recente (2009-2019). Em específico, busca-se apresentar alguns resultados do processo de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com foco na produção habitacional de interesse social (famílias de 0 a 3 salários mínimos – Faixa 01) no município de João Pessoa/PB. Em termos metodológicos, foram adotados os seguintes procedimentos: (a) em pesquisa bibliográfica a partir da revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas; produção capitalista do espaço e da moradia; agentes produtores do espaço; e política de habitação; (b) em pesquisa documental com base no exame de leis e/ou decretos e relatórios relacionados ao PMCMV; e (c) em pesquisa eletrônica a partir da qual foi possível apoiar a investigação acerca da implementação do PMCMV no referido município a partir da coleta, sistematização e análise de diversos dados sobre produção habitacional com base em dados extraídos do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB). Para a espacialização dos dados referentes à localização dos empreendimentos, essencial ao entendimento de questões relacionadas à inserção urbana daqueles, foi utilizada a ferramenta QGis3.14. Resultados preliminares indicam que o PMCMV em João Pessoa/PB expressa uma dinâmica de

implementação na qual o município atuou de maneira complementar em face da centralidade adquirida pelas empresas e pelas instituições de crédito, aspecto favorecido pelo desenho institucional do programa, feito pelo Governo Federal. Além disso, constatou-se que, ao examinar a distribuição espacial dos empreendimentos, e também em decorrência do protagonismo das empresas, um padrão de inserção periférica da produção habitacional, concorrendo para a precarização do acesso à cidade e aos efeitos úteis de aglomeração.

Palavras-chave: Implementação. Habitação. PMCMV. João Pessoa/PB. Agentes.

INTRODUÇÃO

O presente artigo se insere no debate sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no contexto da política habitacional brasileira no período recente. Em 2009, o Governo Federal lançou o PMCMV como uma tentativa de enfrentamento da crise econômica mundial ocorrida em 2008, originada no mercado de *subprimes* estadunidense. A ideia básica era estruturar um programa que possibilitasse a redução do déficit habitacional, sobretudo para as famílias de interesse social (0 a 3 salários mínimos); e que dinamizasse o setor imobiliário nacional, características que conferiam ao PMCMV dimensões social e econômica.

O PMCMV foi inspirado em experiências ocorridas no México e no Chile, analisadas pelo setor empresarial brasileiro como as mais adequadas à dinamização da produção habitacional nacional, em face de a sua estruturação ser baseada nos componentes social e econômico (CARDOSO e ARAGÃO, 2013). Aquelas experiências viabilizaram a expansão da oferta imobiliária e o enfrentamento do déficit, sobretudo para as famílias de rendimentos inferiores (RODRIGUES E SUGRANYES,2005; DUCCI, 1997; DIETRICHSEN, 2006).

Quando do lançamento do Minha Casa, Minha Vida (MCMV), o déficit brasileiro estava estimado em mais de sete milhões de unidades habitacionais (BONDUKI, 2009). Com o programa, houve, na prática, o deslocamento de capitais para o circuito secundário da economia, levando à produção e ao consumo da mercadoria habitação.

Nesse contexto, deve-se lembrar que a produção capitalista da mercadoria habitação envolve tanto atuação do Estado na criação de condições para a sua oferta e o seu consumo quanto a disputa dos capitais pelo acesso ao solo urbano, e aos efeitos úteis de aglomeração existentes no espaço urbano, primeiro. Segundo, os agentes diretamente envolvidos na produção do espaço, de forma geral, e da habitação, em particular, são complexos em sua natureza, ao passo em que possuem distintas capacidades de interferir nessa produção.

Considerando o exposto, pode-se depreender que a formulação de um programa habitacional federal ocorrida em articulação entre Estado e setor imobiliário, como é o caso do PMCMV, orientada por determinantes econômicos que se distanciam de princípios e estratégias definidos no PlanHab, e que vem sombreando aspectos intrínsecos à política pública de habitação em favor de uma lógica seletiva de mercado (BONDUKI, 2009; ADAUTO, 2009; ADAUTO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2013; ROMAGNOLI, 2012), tem o seu processo de implementação feito pelos municípios. Logo, é crível supor a ocorrência de hiatos e de resultados distintos em faces de contextos locais específicos entre a formulação e a implementação de determinada política pública, no caso em tela da política de habitação.

Essas considerações preliminares são necessárias porque existe o dilema da formulação e da implementação conjunta de políticas públicas de alcance federativo (GRIN, 2016). Nesse contexto, o Minha Casa, Minha Vida se apresenta como expressão concreta de um arranjo de cooperação federativa por meio de programa.

Diante disso, o presente artigo explora a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa/PB considerando três eixos: (a) produção habitacional e déficit; (b) produção habitacional e inserção urbana dos empreendimentos; e (c) agentes estatais e não estatais que atuam na implementação do MCMV.

A pesquisa desenvolvida é de natureza qualitativa, sendo classificada como exploratória e descritiva no que concerne aos seus objetivos. Considerando o objetivo e os eixos delineados foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: (i) pesquisa bibliográfica a partir da revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas; produção capitalista do espaço e da moradia; agentes produtores do espaço; e política de habitação; (b) pesquisa documental com base no exame de leis e/ou decretos e relatórios relacionados ao PMCMV; e (c) pesquisa eletrônica a partir da qual foi possível apoiar a investigação acerca da implementação do PMCMV no referido município a partir da coleta, sistematização e análise de diversos dados sobre produção habitacional com base em dados extraídos do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB). Para a espacialização dos dados referentes à localização dos empreendimentos, essencial ao entendimento de questões relacionadas à inserção urbana daqueles, foi utilizada a ferramenta QGis 3.14.

Para a identificação da produção, do déficit habitacional e das construtoras, tomou-se como referência dados disponibilizados no Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB). Para a elaboração dos mapas utilizou-se a ferramenta Qgis 3.14. Foram coletados dados sobre domicílios (infraestrutura urbana) e domicílios renda a partir do banco dados do Agregado por

Setor Censitário do Censo 2010 (IBGE, 2010). Alguns dos dados coletados foram espacializados e cruzados com informações sobre a localização dos empreendimentos Faixa 01.

No campo teórico-analítico, priorizou-se literatura que trata relacionada à implementação, com destaque para autores como: Lotta (2019), Oliveira e Couto (2019), Gomes (2019), Lima e D'Ascenzi (2013), Spink e Burgos (2019) e Arretche (2001). A investigação sobre política habitacional na sua relação com a produção do espaço; agentes e PMCMV se alicerça em Ribeiro (1997), Topalov (1979), Cardoso e Aragão (2011), Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017), Rufino (2015), Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019), Leonardo e Teixeira (2019) e Ferreira (2016). O entendimento da habitação e do PMCMV em João Pessoa/PB baseia-se em Martins (2019) e Lacerda (2019). Autores como Grin (2016) e Grin e Abrucio (2018) são utilizados como suporte para a compreensão da discussão acerca da existência de esquemas de incentivos federais direcionados à implementação de políticas públicas junto aos municípios e estados (governos subnacionais/GSN). Tais esquemas se processam por meio de arranjos de cooperação federativa, sendo o PMCMV a expressão concreta de um modelo de *cooperação federativa por meio de programa* que ocorre entre o governo federal e os governos subnacionais. Como pano de fundo teórico está o debate realizado pelos autores sobre federalismo, capacidades estatais municipais e descentralização.

O presente artigo se encontra estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, faz-se um breve resgate do debate sobre implementação de políticas públicas. Na segunda seção, aborda-se o Programa Minha Casa, Minha Vida na sua relação com a produção capitalista da moradia e do espaço no contexto da política habitacional brasileira no período recente. Na última, realiza-se um exame mais acurado da experiência de implementação do PMCMV Faixa 01 no município de João Pessoa/PB.

1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SISTEMAS FEDERAIS: um esforço de síntese

Esta seção pretende, de forma não ambiciosa, realizar síntese da literatura sobre implementação de políticas públicas, em um contexto federativo, de modo a iluminar o exame do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de João Pessoa/PB.

Ao fazer balanço de importantes estudos sobre implementação, localizando-os no espaço e no tempo, Lotta (2019) observa que essa é a vertente mais recente, quando se considera o campo de análise das políticas públicas, dado que foram priorizados estudos sobre agenda e formulação,

e, posteriormente, a partir da década de 1960, sobre avaliação. O avanço dos estudos sobre essa temática serviu de catalisador para a emergência de questionamentos relacionados ao *gap* entre resultados alcançados e objetivos esperados. Havia, portanto, necessidade de compreender de quais maneiras as políticas eram postas em prática. Segundo aquela autora, são mais de 40 anos de estudos sobre implementação, os quais contam com diversas abordagens teóricas, metodológicas e analíticas organizadas em quatro gerações[1]. Oliveira e D´Ascenzi (2013) sistematizam o debate sobre implementação de políticas públicas apresentando os dois modelos hegemônicos, *top down* e *bottom up*, os quais são abordados por Lotta (2019) ao tratar das primeiras e segundas gerações de estudos sobre implementação.

Lotta (2019) ao retomar alguns pressupostos sobre os estudos de implementação, expõe importante contribuição de Hill e Hupe (2003)[2] sobre processos decisórios dos tipos *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis). Compreendê-los é fundamental para examinar processos de implementação em sistemas federativos, dado características basilares como autonomia e interdependência, conforme observado anteriormente.

De acordo com Lotta (2019, p. 18-19):

> *multi-layering*, diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem. As análises sobre implementação devem, portanto, analisar esses processos. Isso é diferente dos modelos de processos *multi-level*, nos quais há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passiveis de *enforcement* e de avaliação por parte dos superiores. E esse vira o objeto analítico para quem observa processos de implementação que envolvem vários níveis hierárquicos (HILL; HUPE, 2003).

Arretche (2001) observa que a implementação envolve interações entre formuladores e implementadores, assim como entre esses que se encontram em posições diferentes na máquina governamental. Logo, é crível supor que maiores níveis de proximidade entre formuladores e implementadores geraria maior adesão desses aos programas. Pressupõe-se, portanto, que existam incentivos, explicítos ou não, para que a adesão seja efetivada. Nos parece ser possível inferir que os incentivos, sobretudo em federações assimétricas como a brasileira, podem contribuir para a redução de desigualdades por meio de arranjos federativos que possibiitem cooperação territorial,

[1] Para análise mais aprofundada ver Lotta (2019).
[2] (Hill e Hupe, 2003 apud Lotta, 2019).

cooperação em políticas públicas ou cooperação em programas (GRIN, 2016; GRIN e ABRUCIO, 2018). No caso do presente artigo, o exame recaí sobre um modelo de arranjo de cooperação federativa por meio de programa, no caso do PMCMV e o seu processo de implementação, que é complexo e envolve diferentes atores.

Segundo Gomes (2019, p. 41):

> a complexidade da implementação de políticas, assim como a sua própria análise, advém do fato de que inúmeros fatores influenciam o comportamento de agentes implementadores: desde aspectos **macro** (desenho institucional de uma política, os instrumentos ou ferramentas escolhidas, as condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade etc.) até **micro** (decisões tomadas por burocratas e outros atores societais – isto é, indivíduos – em seus contextos e realidades locais e em suas rotinas administrativas cotidianas). Em países federais, como o Brasil ou Estados Unidos, a complexidade também se eleva na medida em que produzir coordenação nacional de ações entre entes governamentais não subordinados administrativa e politicamente depende tanto de aspectos **macro** (como desenhos institucionais que produzam incentivos e/ou constrangimentos) quanto **micro** (variedade de condições e capacidades estatais para a implementação de políticas em contextos locais ou regionais).

Observar isso é fundamental quando se trata de uma federação em que a autonomia e a interdependência são elementos constitutivos basilares, sobretudo quando se trata da política de habitação que é de competência compartilhada entre União, estados e municípios. Ao relacionar o debate sobre sistemas federais e implementação, Oliveira e Couto (2019, p. 75-76) destacam que:

> Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas "autoridades difusas" que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais (STOKER, 1991).

Ao discutir a dimensão da cooperação federativa por meio de programas, Grin (2016, p. 68) destaca que "Programas ofertados pelo governo federal organizam-se por meio de objetivos, regras de funcionamento, formas de candidatura e mecanismos de adesão. [...] Programas contém aspectos que requerem negociação e barganha em torno de regras de acesso pelos governos subnacionais, e também dependem de estímulos para que esses formalizem sua adesão". Vale destacar que as distintas percepções acerca do programa podem levar a dificuldades no processo de implementação, assim como no alcance dos resultados. Não se pode esquecer, ainda, que os

programas frequentemente deixam "brechas" para ações discricionárias por parte dos seus implementadores.

No debate sobre implementação de políticas públicas, Spink e Burgos (2019) expõem uma perspectiva interessante acerca da relação entre o geral e o particular, na medida em que reconhecem que os resultados irão sempre ocorrer nos lugares, a despeito de os programas desenvolvidos pelos governos buscarem melhorias gerais, independentemente de qual for o assunto sobre qual versam. É crível supor, portanto, que formulação e implementação não são interdependentes, havendo, portanto, elos entre os objetivos contidos nos planos e a sua apropriação em contextos locais específicos. Nesse sentido, estudos de implementação devem lançar luz sobre elementos dos contextos nos quais a política é implementada. Consideram-se, portanto, como varáveis as condições dos espaços, assim como as burocracias implementadores, conforme observam Lima e D´Ascenzi (2013).

Autores como Hupe e Hill (2016) destacam que o exame de problemas sócio técnicos em processos de implementação não deve desconsiderar o ambiente no qual essa ocorre. Isso implica, em grande medida, não deixar de lado a análise de problemas políticos, em que as dimensões ambiguidade e conflito se processam. Esse argumento possui pontos de contato com estudo desenvolvido por Tilly e Goodin (2006): é essencial a compreensão dos contextos[3] diversos em que o fenômeno se encontra imerso.

Outros estudos, como os realizados por Denaldi e Cardoso (2018), Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019) e Lima-Silva (2019), ao analisarem a política habitacional, demostraram que a implementação depende da trajetória institucional e do contexto político-social no qual a ação governamental se desenvolve, bem como das capacidades técnico-administrativas existentes em nível local.

De forma geral, o esforço de síntese aqui desenvolvido auxiliará no exame da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa/PB, o que permite entender que formulação e implementação não são interdependentes, primeiro. Segundo, em sistemas federativos os processos decisórios envolvem múltiplas camadas e múltiplos níveis, os quais expressam as escolhas, o ambiente e a dinâmica interativa estabelecida os diferentes atores institucionais e não institucionais. Por fim, a implementação é um processo complexo, dinâmico e mutável, em alguns casos, multidimensional, que envolve fatores macro e micro.

[3] Político, cultural, social, econômico, institucional, histórico etc.

2. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: algumas notas

A crise financeira internacional de 2008 provocou mudanças que impactaram negativamente na economia brasileira. Como estratégia para enfrentamento da referida crise, o governo federal lançou, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida[4] (PMCMV), o qual tinha um duplo objetivo que envolvia os componentes social e econômico: enfrentar o déficit habitacional e expandir a oferta imobiliária. O desenho institucional do PMCMV foi inspirado em experiências de outros países da América Latina - como Chile e México - colocando o setor privado como protagonista.

De acordo com Ferreira (2016, p. 25):

> O processo de produção capitalista da habitação envolve tanto a disputa dos capitais pelo acesso ao solo urbano, e aos efeitos úteis de aglomeração existentes no espaço urbano, quanto à atuação do Estado na criação de condições para a sua oferta e o seu consumo. Em complemento, pode-se dizer que os agentes diretamente envolvidos no processo de produção do espaço, de forma geral, e da habitação, em particular, são complexos em sua natureza, ao passo em que possuem distintas capacidades de interferir nessa produção.

O PMCMV focaliza prioritariamente a produção habitacional para famílias com renda entre 0 e 10 salários-mínimos, sendo as mesmas organizadas em três faixas de renda (0 a 3; 3 a 6; e 6 a 10). Para efeito de análises, este artigo examina apenas a faixa de renda de 0 a 3 (Faixa 01), a qual se encontra organizada nas seguintes modalidades: (a) FAR-Empresas; (b) FAR-Urbanização e (c) Entidades. Os recursos das duas primeiras modalidades são provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial e da última advém do Fundo de Desenvolvimento Social.

O FAR-Empresas está ligada ao papel das empresas na implementação do programa, seguindo as normas e condições estabelecidas. Elas atuam na realização de propostas de construção de empreendimentos habitacionais junto à Caixa Econômica Federal (CEF). No caso dessa modalidade, o ideal é que o município seja o indutor do processo a partir da ativação dos seus instrumentos de planejamento e gestão da política habitacional e urbana. A modalidade FAR-Urbanização se insere no contexto de ações de urbanização de favelas e assentamentos precários. Nesses casos, o beneficiário reside em áreas de risco que serão objeto de intervenção e, em razão

[4] Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.

disso, o morador será remanejado ou reassentado para o empreendimento do PMCMV. Na modalidade Entidades, são as cooperativas habitacionais ou mistas, associações, sindicatos e outras entidades privadas sem fins lucrativos que fazem propostas de empreendimentos. Esses poderão ser financiados diretamente aos beneficiários ou à entidade.

O MCMV foi dividido em fases, sendo a primeira de 2009 até junho de 2011, a segunda fase (que indicou a priorização das faixas inferiores de renda) foi de julho de 2011 a 2014 e a terceira, de 2015 a 2019. Segundo Leonardo e Teixeira (2019, p. 19):

> O desenho do programa apoiou-se nos dados quantitativos do *déficit* habitacional calculado em 7,2 milhões de moradias, 90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos. Para isso, o programa MCMV alavancou o investimento em habitação no país que cresceu no período compreendido entre os anos de 2009 e 2014, uma vez que passou de R$ 5,25 bilhões em 2009, para R$ 16,8 bilhões em 2014 (KLINTOWITZ, 2015). O programa consistiu em uma forma inovadora de produzir habitações no Brasil diante da escala produzida e do público atendido e, apesar da diversidade existente nos 5.570 municípios brasileiros, o programa formulado tem um desenho padrão para todo o país.

Na prática, a produção habitacional e o consumo em massa foram estimulados por meio da expansão da oferta de crédito tanto para o setor imobiliário quanto para as famílias, com uso de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Orçamento Geral da União (OGU). Os recursos eram direcionados para construtoras privadas, assim como para entidades sem fins lucrativos, movimentos sociais, cooperativas e/ou famílias. No caso do PMCMV, a atuação do Estado se deu no sentido de proporcionar uma quantidade superior de habitações a que o capital imobiliário colocaria em circulação. Foi produzindo, assim, um processo de consumo diferenciado daquele que era determinado exclusivamente pela oferta privada de habitação (FERREIRA, 2016).

Em linhas gerais, a atuação do Estado se deu em três frentes: (a) no estabelecimento de condições reais para o consumo da mercadoria habitação; (b) no favorecimento da produção habitacional, priorizando a oferta de novas unidades habitacionais; e (c) na indicação de um preço para as habitações. Com tais ações, foi possível transformar questões relacionadas tanto ao consumo quanto à produção da habitação, principalmente no que diz respeito aos produtos imobiliários e à sua localização no espaço urbano.

O Minha Casa, Minha Vida, no que se refere às suas características setoriais, trata-se de um programa com alto nível de discricionariedade no nível local, em que pese o envolvimento e o protagonismo de atores não estatais - empresas construtoras, responsáveis pela produção dos empreendimentos habitacionais -, sugerindo maiores probabilidades de variações na

implementação do MCMV. Considerando que a política de habitação é compartilhada entre os níveis de governo, verifica-se, normalmente, que o governo federal centraliza os recursos financeiros e define princípios e diretrizes da política, e a sua implementação fica, em articulação com aquele, sob a responsabilidade dos governos municipais. A estes compete definir aspectos locais básicos que garantam a implementação tendo em conta os instrumentos de planejamento e gestão habitacional e urbana.

Com relação a isso, Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019, p.10) observam que:

> O novo modelo de política habitacional instituiu uma clara divisão de tarefas. O governo central arrecada e redistribui os recursos sob a condição de determinar os parâmetros básicos da política. Define-se, assim, sua capacidade de indução do comportamento dos atores subnacionais tanto no que diz respeito a *como* o programa deve ser implementado - por exemplo: valores máximos de venda dos imóveis, critérios para definição das faixas de renda do programa, especificações arquitetônicas e de engenharia mínimas das unidades-, quanto no que diz respeito a quais capacidades administrativas as municipalidades devem apresentar para fazer jus aos recursos - por exemplo: cadastro de requerentes.

Autores como Fix (2011) e Romagnoli (2012) destacam que o MCMV traz inovações no que concerne a aspectos de financiamento habitacional, porém responde de forma tímida àquelas diretamente vinculadas ao processo de desenvolvimento urbano, com destaque para o planejamento urbano e a regularização fundiária. Para o Ministério das Cidades (2010), o referido programa representava uma oportunidade para que os municípios pudessem promover a articulação entre política urbana e habitacional a partir da ativação dos seus instrumentos de planejamento e gestão, contudo, isso não se tornou realidade na maioria daqueles, conforme demostraram diferentes estudos[5].

3. O PMCMV EM JOÃO PESSOA/PB: breves considerações sobre a implementação local de um programa federal

Lacerda (2019) observa que o Estado, mediante a implementação de políticas federais, foi o principal agente produtor do espaço urbano pessoense, o qual apresentou como principal característica um modelo de expansão espraiada e fragmentada. Os investimentos realizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) foram importantes na conformação daquele modelo e do próprio processo de produção do espaço na capital paraibana. Parece ser crível supor que a

[5] MARICATO (2011) e coletânea organizada por SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz C. (2015).

extinção do BNH, em 1986, impactou diretamente nesse processo, em que pese a redução de recursos para investimentos em habitação e a desarticulação institucional ocorrida. O aumento do déficit habitacional e das favelas ocorrido na década de 1990 é indicativo da crise do setor de habitação ocorrida em João Pessoa.

Entre os anos de 1980 e 2000, a política habitacional nacional foi substituída por programas diversos, sem participação ativa do Estado e voltados para a população com maior renda. Assim, com a elitização do acesso à moradia, as classes com menores rendas "solucionaram tal problema por meio da autoconstrução de suas moradias nas áreas de localização periférica nas cidades" (MARTINS, 2019, p.105).

Com o lançamento do PMCMV, a problemática do déficit habitacional, sobretudo para as famílias de interesse social voltaria a ser, de alguma forma, enfrentado pelo poder público. Com relação a esse indicador, dados do SISHAB/MDR apontam que a necessidade de reposição e incremento de estoques de moradias é de 29.325 unidades. Desse universo, 67,5% corresponde a famílias de interesse social, faixa prioritária do Minha Casa, Minha Vida.

Tabela 01 - Síntese de Informações sobre Déficit Habitacional por Faixa de Renda e Total (2010)

Déficit Habitacional	**Total**	**% em relação ao déficit total**
0 a 3 Salários mínimos	19.267	65,7
3 a 10 Salários mínimos	7.733	26,4
até 10 Salários mínimos	0	0
acima de 10 Salários mínimos	2.323	7,9
Total	**29.325**	**100**

Fonte: produzida pelas autoras a partir de dados do SISHAB/MDR (2021).

Ao cruzar os dados do déficit com a produção habitacional, se verifica que foram produzidas 9.291 unidades habitacionais, o que corresponde a 48,22% do déficit habitacional na faixa 01. A maior produção ficou concentrada na modalidade FAR-Empresas, o que de certa forma revela o protagonismo do setor privado na implementação do programa, conforme pode ser verificado na tabela 02.

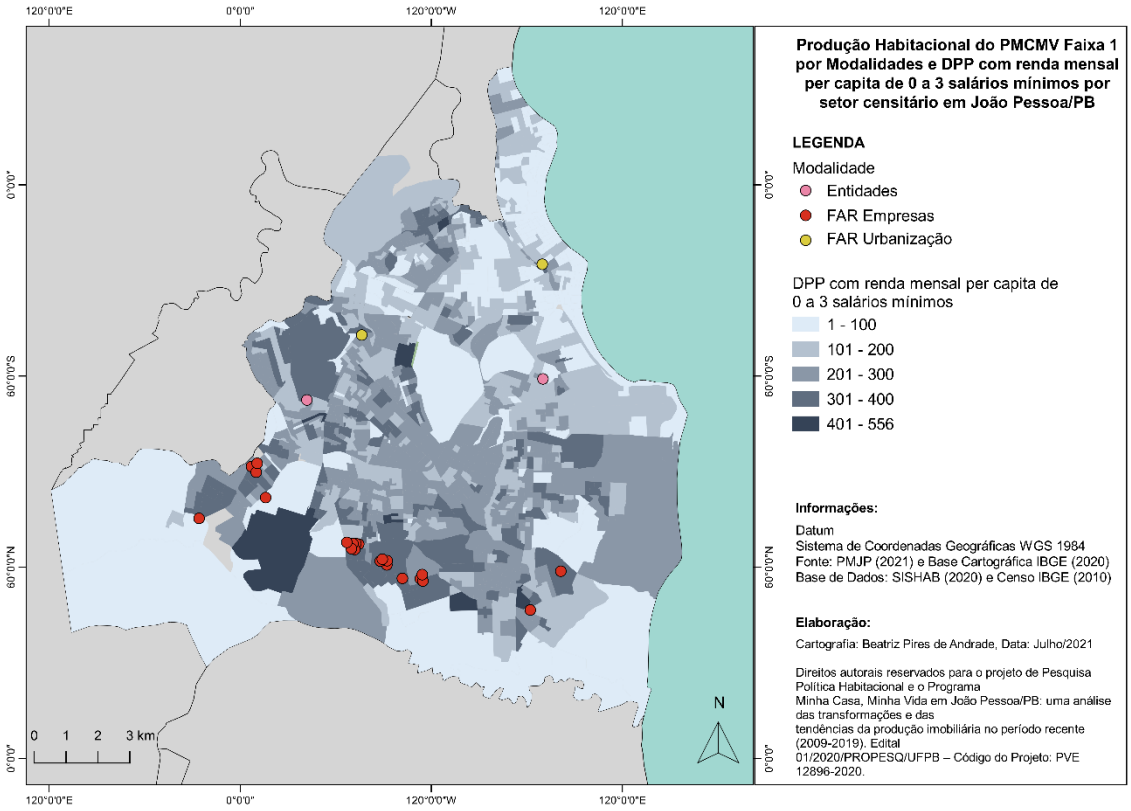
Tabela 02 - Contratações João Pessoa/PB (2009-2020): FAR Empresas, Entidades e FAR Urbanização - Vinculada

Modalidades	UH contratadas	% em relação ao total de contratadas	UH entregues	% em relação ao total de entregues	Valor Contratado (R$)	Valor Liberado (R$)
FAR-Empresas	11.196	90,8	8.170	87,9	632.368.394,49	538.320.620,34
Entidades	389	3,2	389	4,2	19.571.310,00	19.571.310,00
FAR Urbanização - Vinculadas	736	6,0	732	7,9	44.896.000,00	44.528.911,32
Total	**12.321**	**100**	**9.291**	**100**	**696.835.704,49**	**602.420.841,32**

Fonte: produzida pelas autoras a partir de dados do SISHAB/MDR (2021). Disponível em http://sishab.mdr.gov.br/ *Acesso em: 21 abr de 2021.*
Nota: *Não foram incluídas as unidades não entregues e distradas.*

Outra evidência do protagonismo do setor privado na implementação do PMCMV pode ser verificada quando do exame da espacialização dos empreendimentos habitacionais no espaço intraurbano de João Pessoa, conforme pode ser observado na Figura 01.

Figura 01: Mapa com a localização da Produção Habitacional do PMCMV por modalidades e Domicílios Particulares Permanentes com renda mensal per capita de 0 a 3 salários mínimos por setor censitário em João Pessoa/PB

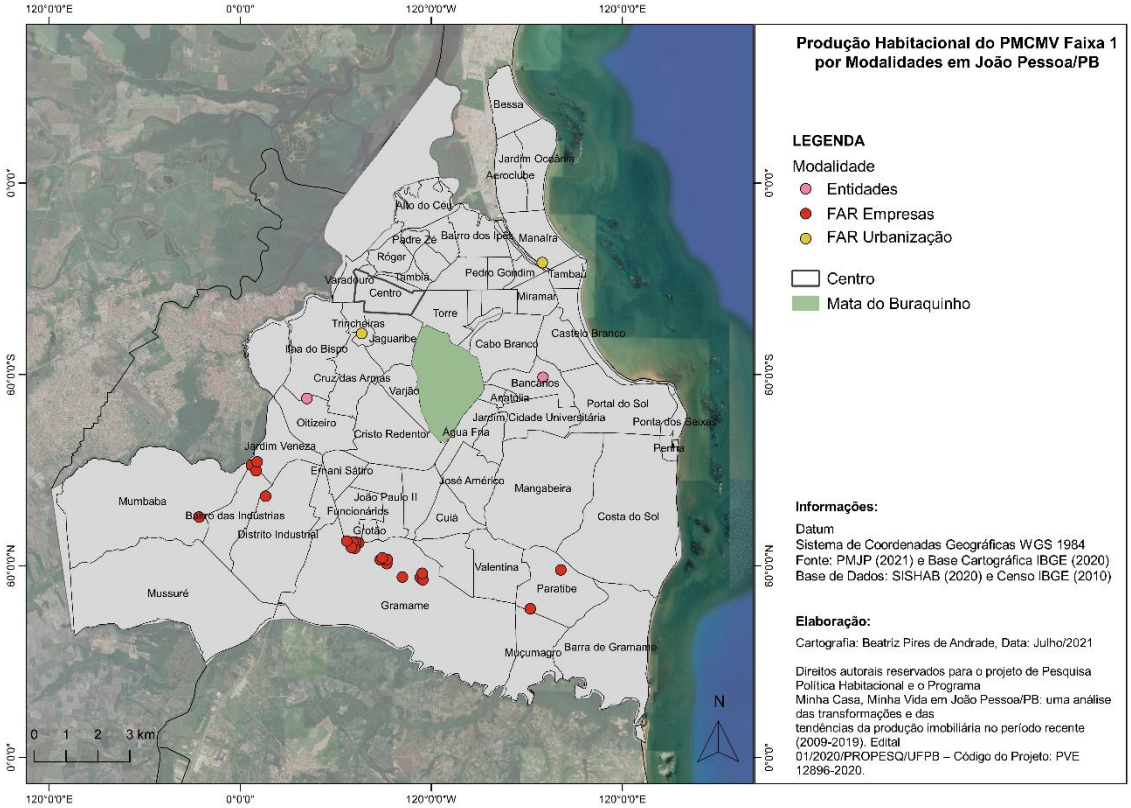


Fonte: produzida pelas autoras a partir de dados do SISHAB/MDR (2020) e do Agregados por Setores Censitários do Censo do IBGE (2010).

Ao observar a figura 01, verifica-se que todos os empreendimentos produzidos na modalidade FAR-Empresas, independentemente da fase a qual pertencem, estão localizados em bairros periféricos da cidade. Comparando as informações com o número de domicílios na faixa de renda domiciliar per capita de 0 a 3 salários mínimos, é possível perceber que as regiões de ocupação mais recente, ao sul da cidade, são áreas onde estão localizados os setores censitários com um grande número de domicílios correspondente a essa faixa de renda. Apesar do fato de que a faixa 1 do programa se propõe a construir para famílias que possuem de 0 até 3 salários mínimos, essa dinâmica de periferização reforça a segregação urbana.

A produção do PMCMV na modalidade FAR-Empresas ficou concentrada nos bairros de Paratibe, Distrito Industrial, Bairro das Indústrias, Jardim Veneza e Gramame (Figura 02). Localizações periféricas da produção habitacional para famílias de rendimentos inferiores em João Pessoa não é algo introduzido ou específico do Minha Casa, Minha Vida, conforme demonstrou Martins (2019), ao analisar o processo de produção do espaço na capital paraibana na sua relação com a habitação, sobretudo a partir da década de 1960.

Figura 02: Mapa com a localização da Produção Habitacional do PMCMV Faixa 01 por modalidades em João Pessoa/PB



Fonte: produzida pelas autoras a partir de dados do SISHAB/MDR (2020).

Segundo Martins (2019, p. 108), "Ao se identificar a localização da implantação de cada empreendimento do Faixa 1, observou-se que os mesmos se concentraram sobretudo em bairros periféricos da cidade, distantes do seu centro principal".

A implementação do PMCMV, conforme evidenciaram alguns estudos[6], não conseguiu produzir habitações adequadas e bem localizadas, tendo em vista que a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais se deu em áreas periféricas e com condições precárias de acesso à cidade e aos efeitos úteis de aglomeração. Tal quadro reflete o protagonismo do setor privado enquanto agente produtor do espaço urbano que tem definido, com elevado grau de discricionariedade, questões relacionadas à localização dos empreendimentos. Importante destacar que a localização está diretamente relacionada com o preço do solo urbano. Logo, as construtoras procuram localizações onde esse preço é mais baixo – normalmente áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura e equipamentos e serviços de uso coletivo-, a fim de obter maiores sobrelucros de localização.

De acordo com Ferreira (2016, p. 65):

> É com base na renda da terra que os agentes produtores do espaço, em especial os promotores imobiliários, definem parte importante de suas estratégias de acumulação de capital. Na verdade, esses agentes buscam obter maiores sobrelucros de localização e os sobrelucros de promoção, e para tanto estabelecem critérios eminentemente privados na conformação das suas preferências alocativas. Ressalta-se que esses critérios, via de regra, se encontram dissociados dos interesses coletivos, sobretudo no que se refere ao acesso à cidade, aos equipamentos de uso coletivo e aos serviços.

Nessa mesma linha, Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019, p.19) argumentam que:

> É claro que, por se tratar de uma empreiteira, agente do mercado imobiliário, suas preocupações são distintas e escapam às questões de caráter propriamente institucional enfrentadas por aqueles incumbidos de elaborar as políticas setoriais - para os quais a rigidez das diretrizes federais traz consigo efeitos positivos para o desenvolvimento de capacidades administrativas.

Apesar de reconhecer que os interesses dos atores implementadores são diversos, e que, como destaca Arretche (2001), a implementação de um programa resulta da combinação de decisões por parte daqueles. Ao município cabe, mais do que cumprir atribuições definidas em termo de adesão e Portarias[7], garantir que a implementação do PMCMV esteja alinhada aos

[6] Ver publicação organizada por SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz C. (2015).
[7] Portarias nº 465/2011 e nº 168/2013.

princípios e diretrizes da política habitacional e urbana, conforme preconiza a lei que criou o programa.

Em João Pessoa, a responsabilidade pela implementação do Minha Casa, Minha Vida compete à Secretaria Municipal de Habitação Social (SEMHAB), criada pela Lei nº 10.719 de 24 de janeiro de 2006. Com relação aos arcabouços normativos de planejamento e gestão, o município dispõe do Plano Local de Habitação de Interesse Social e do Plano Diretor, ambos dialogam com arcabouços existentes no plano federal, como o Plano de Nacional de Habitação e o Estatuto das Cidades.

A implementação do Minha Casa, Minha Vida em João Pessoa expõe a existência de uma

> contradição que o PMCMV promove com relação ao direito à moradia digna, ao ampliar o acesso a infraestrutura urbana (água, saneamento básico, etc.), ao mesmo tempo em que reduz o acesso a serviços e equipamentos públicos, ambos essenciais para um morar digno. No tocante ao direito à cidade, com as ações do Programa, passa haver um déficit não de casas, mas de cidade, de urbanidade, que contribuem para novas formas de exclusão e segregação dos mais pobres, que os impedem de usufruir daquilo que a cidade tem a oferecer (LACERDA, 2019, p. 101).

Como resultante da interação entre os diferentes estatais e privados, os processos de decisão do tipo *multi-layering e do multi-level* definiram as características do *continnum* formulação-implementação (LOTTA, 2019). De modo particular, o papel de protagonismo, no plano local, foi desempenhado pelas empresas. A tabela 03 apresenta as principais empresas que atuaram na Faixa 01 do PMCMV em João Pessoa.

Tabela 03 - **Empresas, empreendimentos e unidades contratadas por fase**

Empresas construtoras	FASE 1	FASE 2	FASE 3	Total de empreendimentos contratados	Total de unidades contratadas	Total de unidades entregues
C3 LTDA	3	0	0	3	1.240	1.237
COHEP	1	1	0	2	389	389
B Santos	0	2	0	2	880	876
Litoral LTDA	1	7	2	10	2.440	1.400
CRE	1	1	0	2	1.020	1.020
Engemat	0	2	0	2	384	0
JGA	0	12	0	12	2.352	1.472
J M S	0	1	0	1	704	704

JMS LTDA	1	0	2	3	1248	288
Proenge	1	0	0	1	576	0
Terramar	1	1	0	2	1.088	1.084
Total	**9**	**27**	**4**	**40**	**12.321**	**8.450**

Fonte: produzida pelas autoras a partir de dados do SISHAB/MDR (2021). Disponível em http://sishab.mdr.gov.br/ *Acesso em: 21 abr de 2021.*

A JGA e a Litoral LTDA foram as empresas que mais produziram na Faixa 01. Com exceção da Terramar, da Engemat e da Construtora Borges e Santos, as demais são de origem local. Essas duas últimas são empresas regionais, com origem no estado de Alagoas e a Terramar é uma empresa paraibana, com sede no município de Cabedelo. O ciclo de investimentos aberto pelo MCMV representou, em alguma medida, uma oportunidade tanto para a expansão regional quanto para o fortalecimento e/ou consolidação local das empresas.

É crível supor que o desenho institucional do MCMV favoreceu não apenas a adesão dos municípios, mas sobretudo das empresas. Existiam incentivos e regras, mas o espaço para discricionariedade por parte dos diferentes atores implementadores é bastante elevado. Como destacam Gomes (2019), Oliveira e Couto (2019), Grin (2016) e Grin e Abrucio (2018), a implementação ganha complexidade em sistema federativos, na medida em requer a existência de arranjos de coordenação e/ou cooperação entre os entes governamentais na busca de soluções conjuntas, entendendo o mesmo desenho institucional de um programa pode ter formas diversas de implementação derivadas de fatores que influenciam no comportamento dos implementadores. O desafio é balizar a dimensão macro com a micro, em um primeiro momento. Depois, compatibilizar os interesses dos diferentes implementadores na escala micro.

No caso do Minha Casa, Minha Vida, essa compatibilização não ocorre justamente porque há a quebra da lógica de planejamento e gestão da política habitacional e urbana preconizada em normativos locais e federais (planos locais, federais e no Estatuto da Cidade) e do próprio Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

O desenho do PMCMV possibilita, em condições iguais de indução por parte do governo federal, elevada discricionariedade na implementação por parte dos municípios. Todavia, quem exerceu o maior nível de discricionariedade foram as empresas, provocando distorções no que se refere ao acesso à moradia adequada e à cidade, na medida em que predominou a lógica capitalista do poder.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo examinou o Programa Minha Casa Minha Vida em João Pessoa, focalizando na Faixa 01 (0 a 3 salários mínimos). Ancorando-se na literatura sobre implementação de políticas públicas e política de habitação nas escalas federal e local, partiu-se do reconhecimento de que há um nível maior de complexidade na implementação de programas em sistemas federativos.

De um lado, o exame da implementação do PMCMV revela que a produção habitacional na Faixa 01 correspondeu a 48,22% do déficit nessa faixa, com predomínio na modalidade FAR-Empresas. Ainda com relação à produção, quando da análise da inserção dos empreendimentos no espaço urbano constatou-se que o grau de discricionariedade permitido pelo programa fez com que as empresas, na condição de implementadores, e sem maiores intervenções por parte do outro implementador – o município – definissem a localização dos empreendimentos considerando tão somente fatores eminentemente capitalistas.

Na prática, o município atuou de maneira complementar em face da centralidade adquirida pelas empresas e pelas instituições de crédito, aspecto favorecido pelo desenho institucional do programa. Em decorrência disso, tem-se uma produção habitacional com localização periférica que compromete o direito à moradia digna e a efetivação do direito à cidade.

De outro, o modelo de arranjo cooperativo federativo por meio de programa (GRIN, 2016; GRIN e ABRUCIO, 2018) para uma política como a de habitação, que é compartilhada entre os três entes governamentais (União, estados e municípios), talvez não apresente a constância necessária para dar conta da complexidade que envolve a problemática habitacional.

Ao que tudo indica, o modelo de arranjo cooperativo por meio de políticas públicas (GRIN, 2016; GRIN e ABRUCIO, 2018) que pudesse articular de forma continua, sistemática e estruturada aqueles entes, assim como ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS), poderia promover avanças mais significativos na área de habitação e na sua relação com a política urbana, o que pressupõe, inclusive, a instalação e/ou fortalecimento das capacidades técnico-administrativas e institucionais dos municípios para efetivação da política habitacional, enquanto exemplos de condições de nível micro (GOMES, 2019).

Essas observações evidenciam apenas uma pequena parte da complexidade da implementação em sistemas federativos nos quais há a necessidade de cotejar aspectos macro e micro, de modo que haja uma espécie de “balanceamento” entre eles. Além disso, não se pode esquecer que existem diferentes implementadores – estatais e não estatais – que buscaram, dentro do espaço de atuação que lhes é “reservado” pelo desenho institucional do programa, atuar para

alcançar seus interesses. Esses, por sua vez, são mutáveis, e cada decisão tomada precisa seja analisada pelos implementadores.

Embora o município de João Pessoa, em função do desenho institucional do PMCMV, tenha tido amplo espaço para agir de maneira discricionária na implementação desse programa a partir da ativação dos seus instrumentos de planejamento e gestão da política habitacional e urbana acabou não ativando-os. Como efeito primário disso, definiu que os beneficiários do MCMV se localizariam em áreas periféricas e com condições precárias de efetivação do direito à cidade e à moradia digna. Verifica-se, portanto, a reprodução de uma lógica de décadas que ocorre na capital paraibana, em que os capitais ligados à produção do espaço definem os lugares da moradia. Pode-se supor, em alguma medida, que a política de habitação vem tendo em João Pessoa como seus principais implementadores os proprietários fundiários, os incorporadores imobiliários, as empresas construtoras e os capitais financeiros. Isso, de alguma forma, sinaliza para a necessidade de recomposição tanto das condições macro quanto das micro para implementação de políticas públicas, sobretudo das capacidades estatais para efetivação da política de habitação.

5. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Uma Contribuição para fazermos Avaliações menos Ingênuas**. Disponível em: https://marialuizalevi.files.wordpress.com/2015/05/arretche_2002-menos-ingenuidade.pdf.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, v. 82, p. 8-14, 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**.** IPPUR/UFRJ. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit_habit_no_brasil_balanc_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 30. jul de 2013.

_____. ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa, Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Orgs.). **Estado e Capital Imobiliário. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte/ C/Arte, 2011. Cap. 4, p. 81- 104.

_____. ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 nos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. Cap. 2, p. 17-65.

_____. JAENISCH, Samuel Thomas. Introdução. In: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (Org.) **22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2017. p. 15-48.

DENALDI, Rosana; CARDOSO, Adauto Lucio; (orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil:** um balanço preliminar do PAC. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DIETRICHSEN, Priscilla Connolly. ¿Política de vivienda o política de construcción? In: **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas**. Colección Legislando la agenda social (Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo, Coord). México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura, 2006. p. 119-134.

DUCCI**,** María Elena. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. **Revista EURE**, Santiago de Chile, v. 23, n. 69, jul., 1997, p. 99-115.

FERREIRA, Glenda Dantas. **Produção Habitacional, Agentes e Território**: uma análise do PMCMV na Região Metropolitana de Natal. 2016. 303f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

FIX, Mariana de A. Barreto. **Financeirização e Transformações recentes no Circuito Imobiliário no Brasil.** 2011. 273 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** . Brasília: Enap, 2019.

HUPE, Peter. L.; HILL, Michael J. And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 2, p. 103–121, 1 abr. 2016.

LACERDA, Rayssa Bernardino de. **Minha Casa... e a Vida? Os serviços e equipamentos públicos nos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de**

João Pessoa-PB. 117f. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019, 117f.

LAVALLE, Adrian Gurza; Rodrigues, Maira; GUICHENEY, Hellen. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. In: **Rev. Sociologia e Política**. 27 (71) • 2019 • https://doi.org/10.1590/1678-987319277103. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZLvGFCpyC9RsNbMCLQnw6Ng/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 03 mar de 2021.

LEONARDO, Vera Sirlene; TEIXEIRA, Marco A. Carvalho. Relações Intergovernamentais nas Políticas Públicas: uma análise da implementação do Programa Habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida (PMCMV). In: **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**. Vol. 3, n. 1, Abril/2019. p. 15-32.

LIMA, Luciana Lima.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, nº 48: 101-110 Dez. 2013.

LIMA-SILVA, Fernanda. **Prioridade política e capacidade burocrática**: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. 2019. 317f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2019.

LOTTA, Gabriela. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARTINS, Paula Dieb. **O imobiliário e a reestruturação urbana: a cidade de João Pessoa/PB no século XXI.** 2019. 266f. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Paraíba, 2019, João Pessoa.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

RODRIGUEZ, Alfredo; SUGRAYNES, Ana. El problema de vivienda de los “con techo”. In **Los Con Techo. Un desafío para la política de vivienda social**. RODRIGUEZ, Alfredo; SUGRAYNES, Ana (Orgs.). Santiago/Chile: SUR, 2005. Cap. 2, 59-78.

ROMAGNOLI, Alexandre J. **O “Programa Minha Casa, Minha Vida” na política habitacional brasileira: continuidades, inovações e retrocessos.** 2012. 141f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional.** Cadernos Metrópole, 18, 217-236, 2016.

_____. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.03, p. 51-70.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.03, p. 51-70.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.** México: Edicol, 1979a.