



SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS A NÍVEL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM VOLTA REDONDA-RJ

Sabrina Aparecida Pereira Bernardes/Universidade Federal Fluminense¹

Resumo:

A política habitacional se consolidou na década de 1960 com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) que tinha como objetivo inicial prover casas para a população de baixa renda a partir de recursos do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Mas, desde o fim do BNH, na década de 1980, a política passou por diversos processos de sucateamentos a nível federal. Em 2003, no primeiro governo Lula, a política habitacional ganha força através da criação do Ministério das Cidades, ao qual integrou-se as áreas de saneamento, transportes e planejamento territorial. A partir de então, desenvolve-se alguns programas habitacionais pelo país. Em 2009 nasce o Programa Minha Casa, Minha Vida, considerado o maior programa de provisão de moradias do país em termos quantitativos. Este trabalho tem como objetivo descrever e analisar a fase de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Volta Redonda-RJ, observando a atuação do município. Para tal, foi realizado estudo exploratório a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa; também foi aplicada entrevista do tipo semiestruturada e usado o procedimento técnico do estudo de caso. O estudo se deu na categoria faixa 1 do programa, que é destinada a provisão de habitação de interesse social e àquela em que o município atua como facilitador do programa. Os resultados foram analisados e categorizados em “capacidade administrativa”, “instituições” e “atores políticos e sociais”.

¹ Este artigo é fruto de uma monografia apresentada em dezembro de 2020 ao curso de bacharel em Administração Pública da Universidade Federal Fluminense como requisito ao título.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Políticas urbanas.
Política habitacional. Programa minha casa minha vida.

INTRODUÇÃO

A política habitacional se configurou como política pública a nível federal a partir do estabelecimento do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), o qual tinha como objetivo prover casas para a população de baixa renda. A estrutura foi parcialmente desmontada na década de 1980, com o fim do BNH, de resultados aquém do esperado e com público-alvo diferente daquele estabelecido, a habitação se tornou um direito a ser conquistado exclusivamente via mercado ou através de alguns poucos programas estaduais e locais.

Após um longo período esvaziadas a nível federal, em 2003, no primeiro governo Lula, as políticas públicas urbanas retomam à agenda; processo que culmina na criação do Ministério das Cidades, no qual integrou-se as áreas de saneamento, transportes e planejamento territorial. Nesse contexto, o SFH é reforçado, programas de infraestrutura urbana são desenvolvidos, bem como de capacitação de gestores da área e a elaboração de planos locais é estimulada.

Em 2009 nasce o Programa Minha Casa, Minha Vida, menos como resultado dessas ações e mais como resposta à crise internacional de 2008, com vista à enfrenta-lá de maneira dinâmica – considerando a cadeia produtiva da indústria civil. Ainda que seu desenho seja passível de muitas críticas, o PMCMV é considerado o maior programa de provisão de moradias do país em termos quantitativos.

Para este trabalho, pretendemos explorar a fase de implementação do ciclo de políticas públicas de modo a conhecer as nuances dos fatores que determinam os resultados de uma política. No caso do programa em estudo, a partir do levantamento da literatura, percebeu-se que a maior parte dos trabalhos se debruçaram na fase de avaliação do ciclo de políticas públicas e observando os resultados do programa pelas lentes do urbanismo (ROLNIK, 2015; AMORE et al, 2015; CARVALHO e STEPHAN, 2016; CARDOSO et al, 2007; CARDOSO, 2013). Este trabalho se apresenta como tentativa de investigar a fase de implementação do programa, pois acreditamos que, conforme afirma Draibe (2001) “a consideração das questões mais estratégicas da implementação é útil para a correta identificação dos fatores de processo que operam ou como facilitadores ou como obstáculos à consecução do programa.” (DRAIBE, 2001, p. 27).

A implementação, já por óbvio, não é uniforme no território, mas em políticas *top-down*, há espaço para o ente subnível agir além do previsto? Este estudo, portanto, pretende descrever e analisar o processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de

Volta Redonda/RJ, observando a atuação do município. Para tal, foi realizado estudo exploratório a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa; também foi aplicada entrevista do tipo semiestruturada e usado o procedimento técnico do estudo de caso, os dados foram enquadrados em categorias relacionadas a fase de implementação do ciclo de políticas públicas. O estudo é feito na categoria Faixa 1 do programa, que é destinada a provisão de habitação de interesse social e àquela em que o município atua como facilitador do programa. O trabalho pretende também observar se houve o cumprimento por parte do município das diretrizes previstas em relação aos critérios postos pelo governo federal e se foram estabelecidas regras próprias, além de exigências quanto aos projetos técnicos. Dividido em sessões, a primeira traz a discussão da implementação de políticas públicas no escopo do campo, a segunda se propõe a explicar a estrutura do programa em estudo, bem como estudos que levantam a dinâmica, a terceira explora o município com uma perspectiva histórica, a quarta apresenta os resultados com a tentativa de articulá-las às sessões anteriores e, finalmente, a quinta e última sessão apresenta de maneira mais condensada as respostas que obtivemos com a pesquisa e os limites do trabalho.

A AÇÃO DO ESTADO

Apesar de serem inúmeras as conceituações sobre políticas públicas, todas têm uma coisa em comum: a ação do governo. Souza (2006) afirma que

o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (Souza, 2006, p. 40).

No que diz respeito ao papel dos governos na elaboração e implementação de políticas públicas, entende-se que, a partir de sociedades complexas, o Estado possui uma autonomia relativa, isso significa que tem “um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas” (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL apud SOUZA, 2006, p. 27). Como consequência dessa autonomia, o Estado desenvolve capacidades que se transformam em ações.

A fase de implementação da política pública é “o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal” (LOTTA, 2019, p. 13). Pois é nessa fase que a ação do Estado, de fato, se materializa. Os estudos que se debruçam nesse momento da política pública “buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi

executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas” (HILL; VARONE, 2016 apud LOTTA, 2019, p.13).

As novas dinâmicas sociais ocasionadas pelas reformas do Estado, mas não somente, contribuíram para a atual agenda de pesquisa do campo de análise da implementação, composta por temas como governança multinível; capacidades estatais; novos arranjos institucionais; mecanismos/sistemas de coordenação; e, outros. (LOTTA, 2019).

Ao longo da política pública existem as chamadas “camadas decisórias”, elas abrigam atores que tomam decisões no momento da ação. A literatura reconhece que as fases de formulação e implementação “não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores [...]” (LOTTA, 2019, p. 18).



Figura 2: Cadeia decisória do ciclo de política pública.
Fonte: Elaboração própria a partir de Lotta (2019).

No caso das fases apontadas, essas camadas ganham o nome de “cadeia decisória”. Tais processos são considerados complexos e denominados pela literatura como “multi-layering (múltiplas camadas) e multi-level (múltiplos níveis)” (HUPE; HILL, 2003 apud LOTTA, 2019, p. 18). A diferença de um para o outro está principalmente na estrutura jurídica e forma de organização do Estado e até mesmo no desenho da política pública.

[...] *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 passíveis 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 (LOTTA, 2019, p. 19).

A autora pontua que ambos processos podem constituir uma mesma política pública dada a complexidade do ambiente institucional. Isso nos mostra a alta interação da fase de implementação. A partir daí nos é colocado a diversidade de atores (interno ou externo, estatais ou não, formais ou informais) e a importância do mapeamento dessas interações e ações.

Para além, também há de se considerar que existem fatores que influenciam a implementação, como os organizacionais. Portanto, para uma análise completa é importante investigar a política como ela é. Ou seja, não somente sua formalidade, suas regras e/ou normativos (LOTTA, 2019; MENICUCCI, 2018).

Há também no processo de implementação de políticas públicas falhas intrínsecas a ele (*implementation gaps*) ocasionadas pelos diversos componentes do campo político, e podem gerar resultados incompatíveis e discrepantes do formulado e, como consequência, do objetivo da política (SECCHI, 2012; LASCOUMES & GALES, 2012; BICHIR, 2016). Assim sendo, em políticas planejadas a nível federal e executadas em nível local os instrumentos de coordenação se fazem necessários e imprescindíveis para a efetividade da mesma (BICHIR, 2016). Como coloca Arretche (2010), as regiões do Brasil são marcadas por fortes desigualdades e, de acordo com a autora, "garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições [União como atuante] ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras." (ARRETCHÉ, 2010, p. 589). Afirmar ainda a autora que os estados atuam de maneira diferenciada tanto pelo contexto do poder federal quanto por questões de recurso (ARRETCHÉ, 2004).

A POLÍTICA HABITACIONAL E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Quando se fala em política habitacional dos anos 2000 e 2010 associa-se quase que simultaneamente ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); não à toa, visto que foi o maior programa de construção de unidades habitacionais do país e o único de nível federal que destinou efetivamente moradias a quem compõe o grosso do déficit habitacional do país – domicílios com renda até 3 salários mínimos. Mas cabe pontuar que não foi único o programa desse período, especialmente quando consideramos que a política pública habitacional não se resume somente a construção de casas, mas também é composta por programas de regularização fundiária, melhoria de construções, urbanização de favelas, criação de fundos específicos para manutenção e fortalecimento da política pública (como o Fundo Nacional de Habitação Interesse Social - FNHIS) e outros (MARICATO, 2014).

Através de uma retomada histórica, Maricato (2014) explica que a política habitacional tomou corpo e relevância na década de 60 com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), e tinha como objetivo inicial prover casas para a população de baixa renda a partir de recursos do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Os recursos que compunham o sistema eram captados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). No entanto, segundo Loureiro et al (2013), o programa fracassou no que diz respeito ao seu objetivo inicial, pois voltou-se à lógica empresarial e só foi capaz de atender as classes média e alta. Depois de mais de uma década do programa, o BNH havia destinado 3% do seu recurso para famílias de baixa renda e uma grande parte de seu recurso às famílias com rendimentos superiores a vinte salários mínimos (LOUREIRO et al, 2013, p.8). Seu fim se deu em 1986, incorporado à Caixa Econômica Federal. Desde então a política habitacional foi negligenciada pelos governos seguintes. Sendo retomada de maneira sutil no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), com um marco importante para a área de desenvolvimento urbano: a promulgação do Estatuto da Cidade², no qual foram estabelecidas diretrizes de política urbana (BRASIL, 2001).

Segundo Maricato (2014), em 2003, no primeiro governo Lula (Partido dos Trabalhadores), a política habitacional ganha força através da criação do Ministério das Cidades (MCidades), ao qual integrou-se as áreas de saneamento, transportes e planejamento territorial. A

² A lei nº 10.257/2001, “denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Esse normativo é responsável por regular o uso da propriedade urbana a partir do conceito de função social da propriedade cunhado no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

partir de então, o Ministério desenvolveu programas e fundos destinados à habitação. O maior deles, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi criado pela pasta em 2009, juntamente com o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como solução para o elevado déficit habitacional do país³, mas, sobretudo, como tentativa de enfrentar a crise econômica internacional que deflagrou em 2008. Apesar do programa estar ligado ao MCidades, a autora relata que a formulação se deu quase que majoritariamente na Casa Civil. Após extinção do MCidades em 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro (sem partido) e sua equipe, por meio da lei 13.844 de 2019, a Secretaria Nacional de Habitação e, por consequência, o PMCMV foram alocados no Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR).

Criado por meio da Medida Provisória nº 459 de 2009 e instituído pela lei nº 11.977/2009, o PMCMV “tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (BRASIL, 2011). Os investimentos iniciais giraram em torno de R\$34 bilhões, de forma discricional em R\$25,5 bi do Orçamento da União, R\$7,5 bi do FGTS e R\$1 bi do BNDES (AMORE et al, 2015). Durante a execução do programa, foram feitas reformulações e alterações quanto à faixa de renda dos beneficiários. Dividido em faixas, até 2019, o programa estava configurado da seguinte maneira:

³ Conforme o Censo 2010, “o déficit habitacional alcançou 6,490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios do país” (FJP, 2013, p. 28).

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	VIA DE FINANCIAMENTO	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	FAR	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.600,00	FAIXA 1,5	FGTS	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	FAIXA 2	FGTS	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	FAIXA 3	FGTS	8,16% de juros ao ano.

Tabela 1: Configuração do PMCMV

Fonte: Elaboração própria a partir de <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>> (2020)

Atualmente, com a criação do programa Casa Verde e Amarela⁴, o PMCMV é composto somente pela Faixa 1 – encarregada pela oferta de habitações de interesse social. Esta faixa conta

⁴ Criado pela Medida Provisória nº 996 de 2020, o Casa Verde e Amarela é um “programa [que] reúne iniciativas habitacionais do governo federal para ampliar o estoque de moradias e atender as necessidades habitacionais da população” (MDR, S/D. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/casa-verde-e-amarela>>. Apesar de ele estar em vigor paralelamente ao PMCMV, a equipe governamental prevê a descontinuidade do segundo. Considerando o impacto de programas habitacionais e do legado do PMCMV, cabe dizer que foi uma decisão política do governo Bolsonaro (2019-2022) frente àquele que foi criado e conduzido pelos governos petistas (2003-2016). Quando o PMCMV for, de fato, descontinuado, o país voltará ao limbo das produções de unidades habitacionais para faixa de renda de até 3 salários mínimos.

com 3 modalidades, quais sejam: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)⁵, FAR-Entidades⁶ e PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes. As demandas das demais faixas, que partem do Estado como linhas de crédito, foram realocados no programa Casa Verde e Amarela (MDR, 2020).

O PMCMV é altamente centralizado, com desenho compatível ao modelo *top-down* de políticas públicas, visto que as ações, normas, avaliações, contratações e monitoramento das obras são atribuições da União, por meio do MCidades (agora, MDR) e pelos órgãos financiadores (Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Brasil - BB). Ao município cabe aderir ao FAR, apresentar propostas à CAIXA, executar projetos sociais e selecionar os beneficiários.

O FAR é um fundo de financiamento que arrenda imóveis residenciais recém-construídos para os mutuários, que poderão adquiri-los ao final do tempo de arrendamento. O ente federado, tal como um Município, por exemplo, neste caso **intermedia** o relacionamento entre as famílias interessadas e os órgãos do Governo Federal responsáveis pela política habitacional, iniciando esta missão formalizando a adesão do ente ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e, a partir daí, cuidando das inscrições das famílias nos empreendimentos habitacionais propostos [...] (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, p. 15-16).

⁵ O FAR é composto por repasses do orçamento da União e do FGTS, é por meio dele que são custeadas as moradias de interesse social e concedidos os subsídios às famílias com renda mensal de até R\$1.800,00.

⁶ O FAR-Entidades trata-se de uma vertente do programa em que “famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas e outros) habilitada, produzem suas unidades habitacionais”. (MDR, S/D. Disponível em <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mc mv>>).

Abaixo, para ilustração, está colocado o fluxo de execução dos projetos do programa na modalidade FAR.

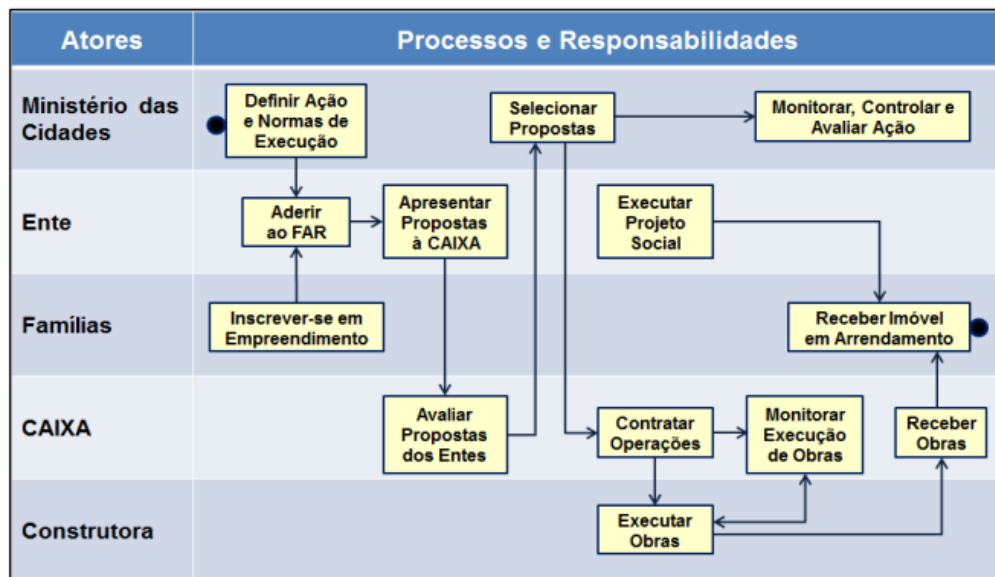


Figura 1: Macroprocesso de Execução de Projetos com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Fonte: Plano de Dados Abertos 2018-2019, Ministério das Cidades (2018).

Neste trabalho, trabalharemos a faixa 1 modalidade FAR, por isso nos limitaremos a explicar as regras de funcionamento deste. Nessa faixa, toda a tramitação dos documentos é conduzida pela Caixa Econômica Federal e junto às prefeituras, a qual realiza a seleção das famílias beneficiadas a partir de cadastramento no CadÚnico⁷. Nas demais faixas, os potenciais beneficiários recorriam ao Banco do Brasil ou CEF diretamente ou às construtoras cadastradas.

Na faixa 1 observou-se a problemática que gira em torno dos empreendimentos de habitação de interesse social, ligada a localização e infraestrutura. Estudos como os de Carvalho e Stephan (2016) e Cardoso et al (2014) apontam um processo de periferização desses empreendimentos. Eles pontuam que a estrutura do programa, desenhada a partir de uma lógica economicista, foi o principal fator que contribuiu para esses resultados. Elaborado junto ao setor da construção civil, o programa surgiu da articulação do governo com o ramo. Para os autores, a

⁷ O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País. (BRASIL, 2018). Após remodelação do PMCMV em 2020, a seleção é realizada prioritariamente pelo próprio MDR.

previsão de lucro das construtoras era incompatível com a oferta de habitações sociais (CARVALHO e STEPHAN, 2016; CARDOSO et al, 2014).

O programa prevê, a partir da lei que o institui, que municípios cedam terrenos para a construção dos empreendimentos em consonância com seus Planos Diretores e com as diretrizes de desenvolvimento local e prevê também a possibilidade de tais aplicarem condicionalidades aos potenciais beneficiários, além dos estabelecidos na estrutura do programa. Esse desenho possibilita ao município margem de discricionariedade para o estabelecimento de regras próprias e específicas ao seu contexto.

No que diz respeito ao desenho e elaboração do programa, a atuação do MCidades acabou sendo marginal porque possuía um projeto cuidadoso, que tratava o problema habitacional de maneira intersetorial, diferente do viés tomado pelo PMCMV, como colocado anteriormente a partir de Maricato (2014). Em 2005, a Secretaria Nacional de Habitação implementou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A pasta conduziu a construção de um Plano Nacional de Habitação com mecanismos de participação da sociedade civil, principalmente através do Conselho das Cidades.

A articulação do projeto idealizado se daria por todos os entes da federação e contaria com o controle social via conselhos municipais, pois, nele, seria exigido o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las. Ainda de acordo com o modelo proposto, os PLHIS deveriam suceder os Planos Diretores Participativos, também obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, e deveriam, entre outras medidas de caráter físico e territorial, apresentar uma estratégia fundiária para o tema da moradia. (AMORE et al, 2015, p. 16).

Diante do contexto internacional, o governo acatou a proposta do setor da construção civil e implementou o Programa com a estrutura recomendada. O Programa se baseou, principalmente, no quantitativo de déficit habitacional e, segundo Amore et al (2015),

[...] fazia uma leitura bastante simplificada do “problema habitacional”, que, por exemplo, o PlanHab pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para as onze tipologias de municípios que o Plano havia organizado em função

das características demográficas e das dinâmicas econômicas.
(AMORE et al, 2015, p.17).

O resultado dessa produção em larga escala, sem planejamento realizado junto aos governos locais e a sociedade civil, pode ser visto nos estudos realizados por Cardoso et al. (2013) e Amore et al. (2015). Observadas regiões metropolitanas, constatou-se a concentração das moradias do Programa nas zonas periféricas, afastados dos centros urbanos. Marques (2015) aponta as dificuldades no fornecimento de estrutura básica que permeia as habitações. Diante da dificuldade já existente dos municípios absorverem toda demanda dos serviços, empreendimentos concentrados em áreas periféricas agravam ainda mais o problema, visto que grupos sociais antes não atendidos continuam isolados, acentuando as desigualdades locais.

Rolnik et al. (2015) conclui que o Programa produziu melhorias em relação a infraestrutura no que tange o acesso à água, luz, saneamento para diversas famílias. Mas,

[...] a questão do custo do terreno tem determinado a produção de empreendimentos em localizações desprovidas ou com difícil acesso a equipamentos, comércio e serviços, segundo a percepção dos moradores e os levantamentos de campo realizados. Ainda em relação à localização, observou-se que os empreendimentos situam-se distantes das ofertas de trabalho/emprego, em áreas homogêneas de baixa renda e segregadas, e estão inseridos em tecidos urbanos pouco diversificados, o que incorre em perda de oportunidade de vivenciar a cidade em sua diversidade, considerados aí emprego, lazer, cultura, sociabilidade etc. Dessa forma, o Programa acaba por adensar bairros - dormitórios guetificados já existentes ou mesmo produzir novos bairros nessas condições. (ROLNIK, 2015, p. 414).

Pacheco e Araújo (2017), observam que os princípios e objetivos da PNH, como participação e controle social, foram deixados de lado na implementação do programa. Assim, de acordo com os autores, "o 'novo morar' idealizado para os moradores tem se transformado em uma realidade marcada pelo reforço da segregação e ausência de acesso às políticas sociais, o que tende a agravar os problemas sociais [...]" (PACHECO E ARAÚJO, 2017, p.8), resultando na concentração de desigualdade. Amore et al (2015) observou o mesmo problema, e acrescentou: a "[...] atuação dos municípios foi pouco efetiva na realização do trabalho social [...] após a entrega das chaves". (AMORE et al, 2015, p. 292).

Cardoso e Lago (2015, p. 13) observam nos casos estudados que "[...] o poder público local precisa muitas vezes exercer um papel de “facilitador”, criando incentivos e, principalmente, viabilizando o acesso à terra, para que o mercado possa operar para as faixas de renda mais baixas” porque a margem de lucro das construtoras nesse tipo de empreendimento diante de outras frentes do mercado imobiliário não é dada como atrativa.

O MUNICÍPIO EM ESTUDO

Volta Redonda está localizada no interior do estado do Rio de Janeiro, na região do Sul Fluminense, e conta com uma população de 257.803 pessoas, segundo o Censo 2010. A densidade demográfica é de 1.412,75 hab/km². O PIB per capita do município era de R\$40.174,38 em 2014 e o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,5 salários mínimos em 2015, segundo dados do IBGE. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal correspondeu a 0,771 em 2010.

O município é resultado da política de industrialização da Era Vargas, mais especificamente resultado da implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A estrutura urbana, desenhada em torno da CSN à la fordismo, culminou uma administração pública ora Estado, ora CSN. Essa dinâmica acabou criando inúmeras instituições importantes para o processo de urbanização, como a Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR), criada em 1964 “na forma de sociedade de economia mista, sob o controle da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, tornando-se uma das primeiras companhias de habitação do Brasil” (COHAB-VR, 2020) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU-VR), criado em 1977 a partir da aprovação em 1976 do chamado Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado de Volta Redonda (PEDI-VR)⁸. Ambas instituições estavam voltadas à demanda do espaço “formal” do município. Como já difundido pela literatura a respeito da produção desigual do espaço urbano ocasionado pelos processos de industrialização, em Volta Redonda não foi diferente e já na construção da CSN observa-se essa premissa. Em 1993, é criado o Fundo Comunitário de Volta Redonda (FURBAN-VR), com o objetivo de atender as demandas dos espaços “informais” da cidade, como provisão de infraestrutura e regularização de imóveis em áreas de posse. Cabe relatar também que de 1973 a 1985 o município foi classificado como Área de Segurança Nacional (decreto-lei nº 1273/1973). Com a privatização da CSN, em 1992, a política urbana do

⁸ O PEDI-VR fixou normas de zoneamento e de uso e ocupação do solo (Lei Municipal nº 1.412/1976).

município ganhou novos elementos, sendo um dos principais o fato de, no programa de privatização, ter sido inserido todos os imóveis pertencentes à indústria. Nesse emaranhado de idas e vindas, avanços e retrocessos, a cidade convive com as consequências de diversos processos históricos, sendo uma delas a limitação do espaço territorial a partir da privatização de terrenos localizados em pontos estratégicos e centrais do município. Atualmente, o Plano Diretor Participativo, elaborado em 2008, passa por revisão, estando em fase de aprovação pelo legislativo municipal (SILVA, 2016, LIMA, 2010). No contexto político, com o recorte que cabe a este trabalho, de 2009 a 2016 esteve no poder o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, hoje MDB), na figura de Antônio Francisco Neto. Em 2017, foi eleito o prefeito Elderson Ferreira da Silva (Samuca Silva), à época do Partido Verde (PV) e hoje no Partido Social Cristão (PSC).

Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de 0 a 3 salários mínimos corresponde a 61,55% do total do déficit de Volta Redonda/RJ (2015). No momento, Volta Redonda, conta com 10 empreendimentos da faixa 1 do PMCMV, resultando em mais de 2.200 unidades habitacionais entregues.

A METODOLOGIA

A abordagem deste trabalho tem como proposta o estudo a partir da dimensão qualitativa, constituído de análise exploratória, composta por pesquisa bibliográfica, entrevista e análise documental (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998). Além disso, trata-se de um estudo de caso com resultados que serão analisados a partir de categorização com base na literatura da fase de implementação de políticas públicas, quais sejam “capacidade administrativa”, “instituições” e “atores políticos e sociais” (GIL, 2002; GOLDENBERG, 2004; ARRETCHE, 2012; BICHIR, SIMONI JR., PEREIRA, 2019; LOTTA, 2019; MENICUCCI, 2018; PIRES, GOMIDE, 2018).

A partir de levantamento bibliográfico, documental e entrevistas foi traçada a trajetória do programa no município. Também se utilizou de banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Caixa Econômica Federal, Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB).

A análise documental se deu em decretos e leis municipais com o intuito de identificar desapropriações de imóveis para fins de construção de empreendimentos do PMCMV, doações ao FAR e incentivos fiscais de imóveis do PMCMV. Para verificação quanto ao estabelecimento

de regras e/ou critérios de projeto além daqueles exigidos pela CEF, foram levantados editais de chamamento. Também se utilizou de uma entrevista do tipo semiestruturada, realizada no dia 17/12/2019, com um ator essencial no cenário político e na política urbana do município, o qual esteve à frente da Secretaria Municipal de Planejamento do início do PMCMV na cidade até 2016. Foi solicitado também à Prefeitura Municipal informações sobre o programa no município através da Lei de Acesso à Informação a partir do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

OS RESULTADOS

Atualmente, o PMCMV em Volta Redonda-RJ é gerido pela Companhia de Habitação (COHAB-VR) juntamente com a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) e o Conselho que o monitora é o de Assistência Social (CMAS), dada a ausência do de habitação.

Dentro do arcabouço, hoje o programa passa pelas pastas que seguem listadas no quadro abaixo, junto às atribuições.

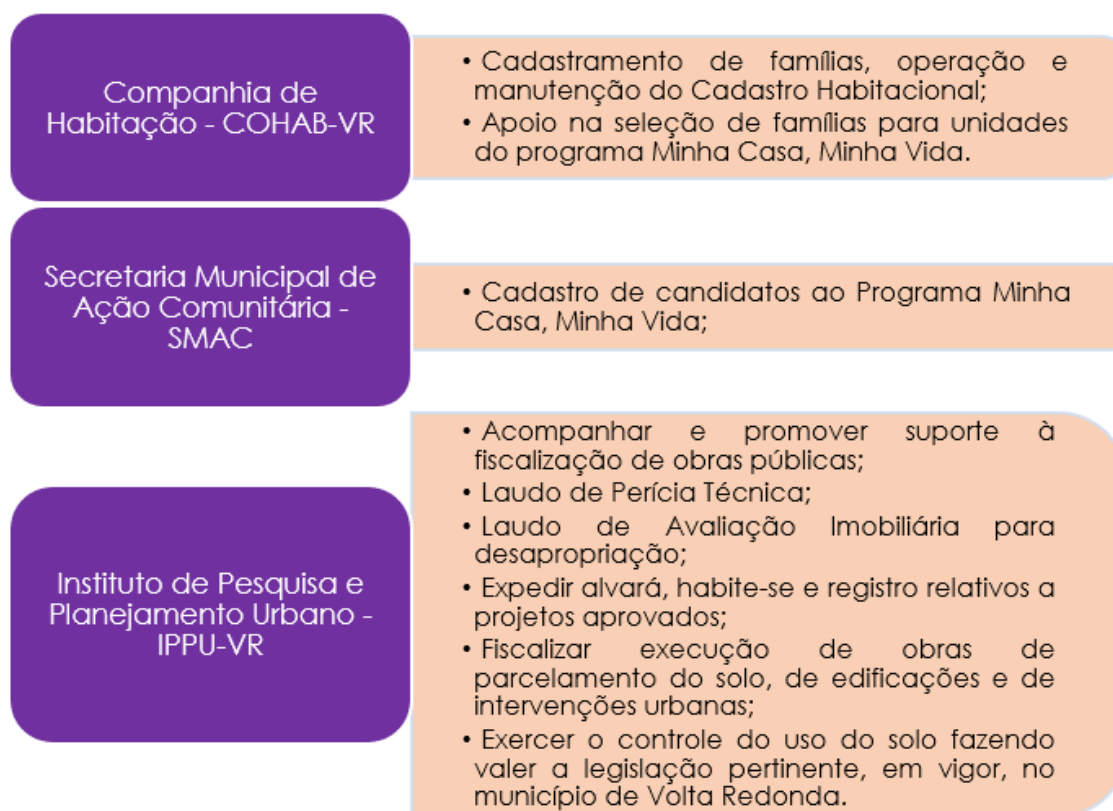


Figura 3: Órgãos e departamentos municipais de Volta Redonda-RJ envolvidos com o PMCMV.
 Fonte: elaboração própria a partir de consulta no sítio eletrônico <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/25-Secretarias%20e%20Orgaos>> (2020).

No entanto, o programa nem sempre esteve alocado em órgãos ou secretarias ligados aos temas de habitação ou planejamento urbano. Com base nas pesquisas documentais e em entrevista realizada com ex-secretário, durante 2010 e 2016, o programa foi conduzido por gestores da Empresa de Processamento de Dados (EPD) e da Secretaria Municipal de Governo (SMG), além da SMAC. Somente a partir de 2017, com a chegada de um novo governo, o programa foi direcionado à COHAB-VR. No caso do conselho, também há de ressaltar a existência do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que poderia assumir o papel de fiscalização do programa, visto que em seu estatuto consta que a criação deste conselho teve por finalidade a discussão de temas urbanísticos e habitacionais. No caso do IPPU-VR, a atuação é incremental, limitada a aprovação dos projetos habitacionais de acordo com o código de obras municipal. Porém, vemos uma subutilização desse órgão que fora criado para elaboração de projetos e para condução do planejamento urbano da cidade.

Em relação aos resultados do programa, foram contratados 11 empreendimentos na faixa 1, entre os anos de 2010 e 2017, destes, 10 pela modalidade FAR e 1 pelo FAR-Entidades. Pelo FAR, 2.279 das 2.304 UHs contratadas foram entregues, uma taxa de execução de 98,91%. Em relação as unidades contratadas pela modalidade FAR-Entidades, as obras não foram iniciadas e, conforme o Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB), a operação encontra-se na fase “projeto” e foram suspensas.

O montante do investimento girou em torno de R\$250 milhões, abrangendo o valor das obras e os valores empregados para ampliação de equipamentos sociais, segundo informações da gestão local (PMVR, 2018). Um total de 10 conjuntos habitacionais tiveram como instituição financeira responsável a Caixa Econômica Federal (CEF) e 1 o Banco do Brasil (BB). A construtora Haec-Congel Construções Gerais LTDA, sediada em Juiz de Fora - MG, foi responsável pela obra de 7 empreendimentos; RD Campos Silva, do Rio de Janeiro; Tomé Engenharia S.A, de São Bernardo do Campo - SP; e, CASAVIVA Construção Civil e Incorporações LTDA – ME, de Volta Redonda - RJ, foram responsáveis cada uma pela execução de 1 empreendimento.

Na mesorregião foram entregues 5.426 UHs; dessas, 2.279 são em Volta Redonda. Em seguida, aparece Angra dos Reis na segunda posição, com 1.217 unidades; Resende com 847; Barra do Piraí com 580 e Valença com 506. No caso de Barra Mansa, foi concluída a obra de 680 unidades em meados deste ano (2020), no entanto, ainda não foram entregues. Portanto, o saldo atual do município é de zero UHs. Paraty, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Rio Claro

e Rio das Flores⁹ também não agregam empreendimentos da modalidade FAR e FAR-Entidades (faixa 1).

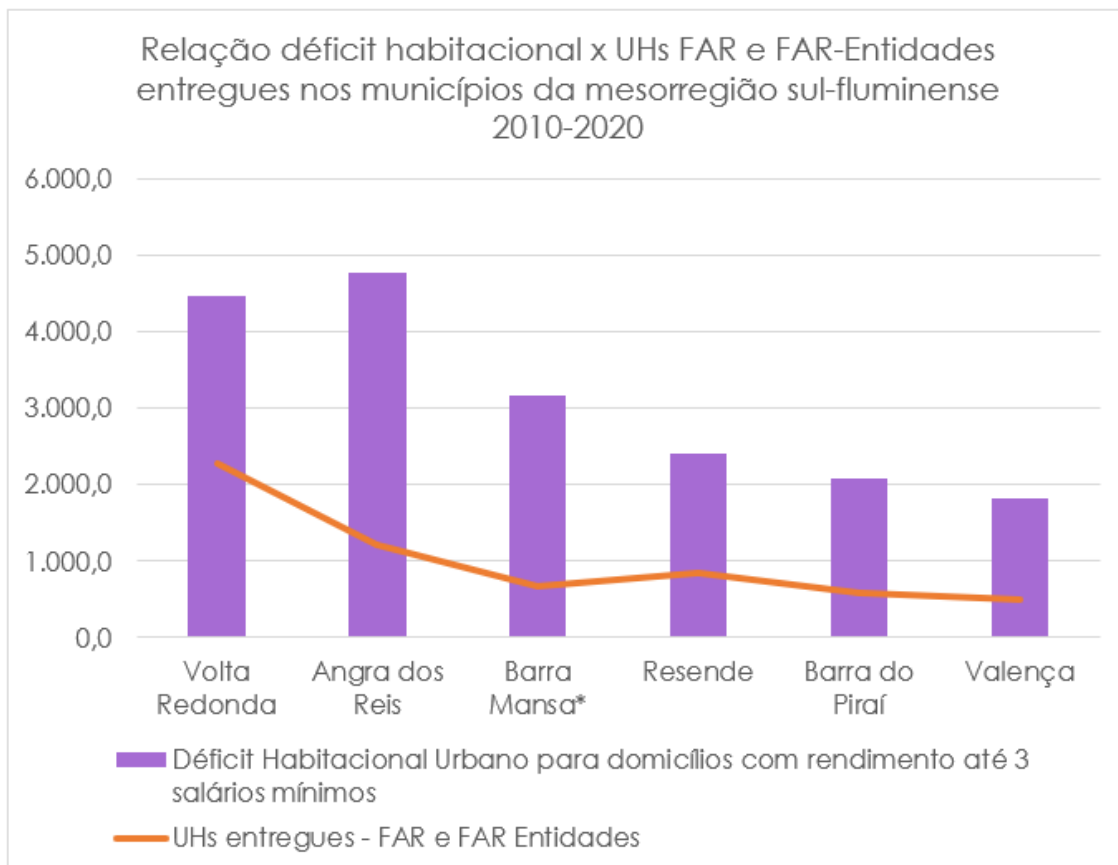


Gráfico 1: Relação déficit habitacional X UHs FAR e FAR-Entidades entregues nos municípios da mesorregião sul-fluminense entre os anos de 2010 e 2020.

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta ao Sistema de Gerenciamento da Habitação (2020).

No gráfico acima optamos por relacionar os municípios que possuem em seu território algum empreendimento aqui em estudo, pois o objetivo de sua elaboração é para visualizar a relação de unidades entregues com o déficit. A partir dele observamos que Angra dos Reis possui o maior déficit habitacional bruto da faixa de renda 0-3 salários mínimos na região. Mas o número de empreendimentos contratados não segue esse dado.

De acordo com a lei federal que estrutura o Programa, os terrenos destinados às construções da faixa 1 devem, prioritariamente, estar localizados em zona demarcada como Zona

⁹ O déficit habitacional para domicílios com rendimento até 3 salários mínimos nesses municípios são, respectivamente: 1.050,26; 660,33; 435,85; 339,70; 320,87; 356,19; 246,64; 133,82.

de Habitação de Interesse Social no macrozoneamento do Plano Diretor Municipal. Diante disso, buscou-se identificar a localização dos conjuntos em Volta Redonda. Assim, 4 dos 10 empreendimentos encontram-se em áreas que compõe a chamada Zona de Especial Interesse Social, 2 estão localizados em Zona Rural e 4 em Zona Urbana Consolidada. Dos 10 empreendimentos contratados na modalidade FAR, 8 foram construídos em terrenos da PMVR. Uma das principais críticas colocadas pelos estudiosos do programa está relacionada ao fato de que a iniciativa privada fica com a tomada de decisão em relação a localização dos empreendimentos. Em Volta Redonda, a escolha por terrenos periféricos partiu tanto da empreiteira de um dos projetos quanto do município em todos os outros. Considerando que 8 dos empreendimentos eram de propriedade do município, o ente decidiu pela localização. Apesar disso, no único caso de terreno ofertado pela construtora, a crítica levantada pelos pesquisadores se confirma: o Roma II é o mais distante do centro, com cerca de 12,5 km de distância.

De maneira sistematizada, esses dados podem ser observados na tabela a seguir, junto às demais informações de cada empreendimento.

ANO DE CONTRATAÇÃO/ ANO DE INAUGURAÇÃO	NOME/BAIRRO	MACROZONEAMENTO	UHs	VALOR CONTRATADO	IF	TERRENO	CONSTRUTORA
2011/2013	Ingá I Santa Cruz	Zona Urbana Consolidada	224	R\$13.145.120,00	CEF	Município (lei municipal nº 4.710/2010)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2012/2014	Vida Nova Roma II Roma I	Zona De Especial Interesse Social	496	R\$29.264.000,00	CEF	Empreiteira	Tomé Engenharia S.A.
2013/2014	Mato Dentro I Loteamento São Sebastião	Zona Rural	192	R\$14.330.398,08	CEF	Município – desapropriado (lei municipal nº 4.837/2011)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2012/2014	Padre Bernardo Thus Candelária	Zona Urbana Consolidada	144	R\$10.343.145,60	BB	Não encontrado	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2013/2015	Mato Dentro II (Loteamento São Sebastião)	Zona Rural	160	R\$12 milhões	CEF	Município – desapropriado (lei municipal nº 4.837/2011)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2010/2015	Três Poços Três Poços	Zona De Especial Interesse Social	480	R\$30.409.405,92	CEF	Município (lei municipal nº 4.673/2010)	RD Campos Silva
2013/2015	Ingá II Santa Cruz	Zona Urbana Consolidada	240	R\$18 milhões	CEF	Município (lei municipal nº 4.982/2013)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2014/2015	Belmonte Padre Josimo	Zona De Especial Interesse Social	96	R\$7.200.000,00	CEF	Município (lei municipal nº 4.673/2010)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2010/2017	Girassol Jardim Cidade do Aço	Zona De Especial Interesse Social	96	R\$9.160.163,68	CEF	Município – desapropriado (lei municipal nº 4.658/2010)	CASA VIVA Construção Civil e Incorporações LTDA - ME
2017/2019	Mato Dentro III (Loteamento São Sebastião)	Zona Rural	176	R\$16.720.000,00	CEF	Município (lei municipal nº 4.837/2011)	Haec-Congel Construções Gerais LTDA
2013/Paralisada	Ocupação 09 de Novembro Santo Agostinho	Zona Urbana Consolidada	76	R\$231.704,60	CEF	Próprio	Associação de Apoio à Moradia

Tabela 2: Empreendimentos do PMCMV faixa 1 no município de Volta Redonda-RJ
 Fonte: Elaboração própria a partir de consulta ao Sistema de Gerenciamento da Habitação, do Plano Diretor Participativo (lei municipal nº 4.441/2008) e das leis apresentadas na tabela (2020).

A partir dos seguintes termos “minha casa minha vida”; “minha casa, minha vida”; “pmcmv”; “mcmv”; e, “habitação de interesse social”, foram localizados 41 arquivos no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR), consultados no mês de novembro de 2020, sendo 11 leis e 32 decretos. Após análise, serão apresentados aqui os documentos referentes as contrapartidas do município previstas pelo Programa, bem como os critérios determinados pelo município para seleção dos beneficiários.

Cinco dessas leis encontradas discorrem sobre a doação de terrenos ao FAR para construção de empreendimentos da faixa 1 e a isenção da incidência do IPTU e do ITBIM enquanto imóveis pertencentes ao Fundo¹⁰. Ao todo, foram doados ao FAR treze imóveis (sendo 7 na mesma região que resultou em remembramento); onze compunham os bens públicos do município e dois se tornaram tal mediante desapropriação no valor de R\$41.500,00, localizado no loteamento São Sebastião e R\$100.292,41, localizado no bairro Jardim Cidade do Aço. As doações de terrenos ao FAR se deram nos anos de 2010, 2011 e 2013.

Duas das leis mapeadas tratam especificamente de impostos¹¹. Sendo que uma dispõe sobre isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para construção de empreendimentos enquadrados na faixa 1 do Programa, além do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos (ITBIM) para aquisição do imóvel. E a segunda lei fixa o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre os imóveis em R\$20,00 para aqueles construídos após sua promulgação (2017), e isenta aqueles construídos anteriormente.

Analisados os decretos, 8 deles versam sobre os critérios de escolha dos beneficiários¹²; 7 declaram utilidade pública para fins de desapropriação de terrenos, em que poderão ser construídas unidades habitacionais do PMCMV faixa 1¹³. Um decreto regulamenta a lei que discorre sobre a isenção de impostos como forma de viabilização dos empreendimentos¹⁴. O conteúdo dessa regulamentação é composto por procedimentos administrativos que normatizarão as isenções; como, por exemplo, onde e quando se dará. Outra determinação localizada define parâmetros para o dimensionamento dos reservatórios superiores de água de unidades

¹⁰ Leis municipais nº 4.982/2013; 4.837/2011; 4.710/2010; 4.673/2010; 4.658/2010.

¹¹ Leis municipais nº 4.657/2010; 5.440/2017.

¹² Os respectivos decretos estão expostos na tabela 3, p. 24.

¹³ Decretos municipais nº 13.223/2014; 12.464/2012; 11.962/2010; 11.593/2009; 11.504/2009; 11.485/2009; 11.489/2009.

¹⁴ Decreto municipal nº 12.059/2011.

habitacionais do PMCMV¹⁵. Ela dita sobre como deverá ser feito, em qual situação e por quem. Por fim, três decretos estão ligados a grupos de trabalhos criados para i) análise de empreendimentos; ii) estudo de demandas do Programa; e, iii) vistoria de empreendimentos¹⁶. O Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE), de 2014, fora criado por previsão da lei que estrutura o PMCMV¹⁷ e tem por objetivo geral realizar um levantamento da demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos para produção de empreendimentos acima de 500 unidades habitacionais do mesmo conjunto, ou somados em casos de conjuntos diferentes (mas que estejam em áreas próximas). Está previsto que todas as informações e demandas sejam concentradas e organizadas sistematicamente em relatórios de planejamento físico, orçamentários e financeiros; sendo que deverão constar, no mínimo, os seguintes elementos: descrição do empreendimento; descrição da demanda por equipamento público e seu devido custeio estimado; indicação do responsável pela execução e fiscalização da obra de serviço; e dotação orçamentária. A aprovação dos empreendimentos fica condicionado ao Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos.

Cabe apontar, por último, o decreto que constituiu equipe para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de 2010¹⁸. Segundo o próprio documento, a elaboração do PLHIS é decorrente da exigência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o qual firmou adesão. O recurso recebido para elaboração do PLHIS fazia parte da estrutura do SNHIS no que tange a capacitação dos técnicos a nível local. Não houve articulação entre o PLHIS e o PMCMV no sentido de influenciar na contratação dos empreendimentos a nível federal. E em Volta Redonda, por exemplo, não foi detectado por nós a influência do PLHIS na condução do programa.

Sobre a seleção dos beneficiários, o desenho do programa prevê que o município disponha de critérios específicos¹⁹, além daqueles já previstos pelo governo federal, como disposto no art. 3º, § 4º da lei 12.424/2011,

¹⁵ Decreto municipal nº 12.934/2013.

¹⁶ Decretos municipais nº 13.294/2014; 14.597/2017; 15.134/2018.

¹⁷ Lei Federal no 11.977, de 07 de julho de 2009, com alterações dadas pela Lei Federal no 12.424, de 16 de junho de 2011 que dispõe sobre o PMCMV e item “a.3” do anexo I e item “b” do anexo IV, da Portaria nº 465, de 03 de outubro de 2011 do Ministério das Cidades.

¹⁸ Decreto municipal nº 11.667/2010.

¹⁹ Com as alterações feitas a partir da Portaria Ministerial nº 2.081/2020 o município perde a condução do programa em relação a seleção dos beneficiários. A partir de 30 de julho de 2020, a escolha é conduzida pelo MDR. Cabe, a partir de então, ao município, manter o Cadastro Único atualizado, auxiliar os possíveis beneficiários sobre documentos necessários e regras do programa, divulgar lista de selecionados, além de

Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal (BRASIL, 2011).

Na página seguinte, encontra-se tabela com todos os conjuntos habitacionais juntamente com as respectivas regras definidas pelo município.

ser o elo entre a CEF/BB e o beneficiário. Caso o mesmo queira permanecer conduzindo o processo em questão, prevê a portaria que: “[O município deverá] formalizar ao MDR o interesse da permanência de realização da seleção de beneficiários por meios próprios, respeitando-se a metodologia de seleção prevista nesta Portaria e, mediante declaração com fé pública de que possui sistema auditável para esse fim, com cópia da declaração remetida ao Ministério Público responsável”.

Apesar de não deixar explícito que os municípios não estabelecerão critérios próprios, a medida explica que, por sistema próprio, fará a seleção dos beneficiários a partir das informações do CadÚnico, o que nos leva a crer o primeiro fato.

EMPREENHIMENTOS	CRITÉRIOS FEDERAIS	CRITÉRIOS MUNICIPAIS
- Jardim Cidade do Aço (decreto nº 12.177/11); - Ingá I (decreto nº 12.814/13); - Candelária (decreto nº 13.020/13)	1. Áreas de risco ou insalubres; 2. Mulheres responsáveis pela unidade familiar.	3. Menor renda per capita; 4. Imóveis interditados pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – CMDC, sem condições de reforma, que foram ou serão demolidos pelo Poder Público; 5. Benefício Eventual (Aluguel Social) Municipal ou Estadual, que não possuem residência para retorno.
- Vida Nova Roma II, Mato Dentro I e Três Poços (decreto nº 13.120/14); - Mato Dentro II e Ingá II (decreto nº 13.349/14)	1. Áreas de risco ou insalubres ou desabrigadas; 2. Mulheres responsáveis pela unidade familiar; 3. Membro familiar com deficiência.	4. Menor renda per capita; 5. Imóveis em área de risco, interditados pela Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – CMDC, que foram ou serão demolidos pelo Poder Público; 6. Benefício Eventual (Aluguel Social) Municipal ou Estadual, que não possuem residência para retorno.
Belmonte (decreto nº 13.628/15)	IDEM 1, 2 e 3.	1. Residentes no município há no mínimo 5 (cinco) anos; 2. Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito da Política de Assistência Social, mediante comprovação; 3. Aluguel Social previsto na Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, (Lei Maria da Penha).
Empreendimentos construídos a partir de maio de 2017 (decreto nº 14.383/17)	IDEM 1, 2 e 3.	4. Residentes no Município há no mínimo 05 (cinco) anos; 5. Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada no âmbito da Política de Assistência Social; 6. Membro familiar idoso.
Empreendimentos contratados e construídos a partir de dezembro de 2019 (decreto nº 15.926/19)	1. Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, comprovado por declaração do ente público; 2. Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por autodeclaração; e 3. Famílias de quem façam parte pessoa(s) com deficiência, comprovado com a apresentação, comprovado com apresentação de atestado médico	1. Famílias residentes no Município há no mínimo 05 (cinco) anos, comprovado com a apresentação de comprovante de residência; 2. Famílias beneficiadas por Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito da Política de Assistência Social, comprovado por declaração do ente público; 3. Famílias que se encontram em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estado ou município, ou de instituições provadas sem fim lucrativos, com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público, comprovado por declaração do ente público ou da instituição. ACRESCENTA: Será admitida a indicação de famílias provenientes de assentamento(s) irregular(es), em razão de estarem em área de risco e/ou de terem sido desabrigadas, ficando dispensadas da aplicabilidade de priorização. A indicação fica limitada até 50% (cinquenta por cento) da quantidade de unidades habitacionais contratadas e não entregues no município.

Tabela 3: Empreendimentos do PMCMV faixa 1 no município de Volta Redonda-RJ e seus respectivos critérios de seleção de beneficiários.

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento no site eletrônico da PMVR (2020).

Os critérios, na maior parte dos casos, foram estabelecidos de acordo com cada empreendimento. Apesar disso, alguns deles apareceram em todas as situações, como o de famílias beneficiadas por programas federais de assistência social (como o BPF e o BPC).

Atualmente, está estabelecido que todas seleções deverão ser conduzidas a partir de critérios dispostos no decreto municipal de nº 14.383/17. Entende-se que, até então, os novos empreendimentos não contarão com critérios específicos.

No que diz respeito ao procedimento licitatório para escolha de construtoras, foram mapeados 5 processos administrativos a partir dos decretos, ou seja, 5 dos decretos encontrados contém o número de processo interno que os originou. Dos processos administrativos encontrados, dois foram analisados a partir de solicitação através da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), cujos empreendimentos são: Mato Dentro I e Santa Cruz I. Da habilitação para concorrer, as chamadas públicas determinaram que houvesse comprovações jurídicas, de regularidade fiscal, de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica. E as escolhas foram realizadas a partir da classificação do fator “análise de risco”. Os processos observados não criam condições em relação aos empreendimentos em si, ou geram alguma obrigação em relação a apresentação do projeto habitacional (como visto em chamadas públicas convocadas por outros municípios).

Em relação aos processos administrativos com o teor da tramitação e aprovação do projeto, bem como emissão de alvará e/ou habite-se, não foi possível localizá-los porque não estão mencionados em nenhum dos documentos mapeados. Além disso, não havia informações disponíveis no sítio eletrônico da PMVR durante a fase de pesquisa deste estudo.

Foram mapeados dois chamamentos públicos, um edital de número 001/2012 e outro 003/2019. O primeiro convoca empresas da construção civil para execução de obras de unidades habitacionais no âmbito do PMCMV no loteamento São Sebastião e “outros imóveis ainda a definir” (PMVR/SMG/CGL, 2012). Além disso, o edital 001/2012 coloca

[...] O MUNICÍPIO proprietário dos terrenos, e a licitante, responsável pelos projetos, construção e infra-estrutura, serão parceiros, em empreendimentos que satisfeitos os requisitos legais poderão ser aprovados pela Caixa Econômica Federal-CEF

2. Cada licitante poderá executar até 3 (três) empreendimentos, ou até 1.500(mil e quinhentas) unidades habitacionais em locais diversos (PMVR/SMG/CGL, 2012, p. 2).

O segundo tem o mesmo teor, mas estabelece a construção de um empreendimento em imóvel de propriedade da PMVR no bairro Retiro. O edital de 2012 foi elaborado pela Secretaria Municipal de Governo e não estabelece critérios específicos em relação as UHs, além daquelas colocadas pela CEF à época. Já o edital de 2019, desenvolvido pela COHAB-VR, apresenta requisitos de ordem projetual, mas, além disso, atribui maiores pontos para aqueles que ofertassem mais cômodos, área de lazer mais estruturada, bicicletário e até mesmo maior metragem útil por apartamento. Claro que o aperfeiçoamento que os anos de existência do Programa trouxeram impactaram na construção de uma demanda mais qualificada feita pelo município à iniciativa privada, mas a condução de uma pasta própria do tema mostrou uma melhoria brutal no estabelecimento das especificações que, provavelmente, resultariam em empreendimentos melhores. Vale dizer que até meados de 2019 o diretor-presidente do órgão era Fernando Rabelo, ex-Gerente Regional da Superintendência Sul-Fluminense da CEF.

Por fim, mas não menos importante, foi também levantado pela pesquisa a interação intergovernamental. Como dito no início deste trabalho, a gestão municipal de 2009 a 2016 era do MDB, que já compunha a base de governo a nível federal e que também governava o estado do Rio de Janeiro. A partir de relato em entrevista já citada, essa dinâmica de relação entre os governos, além de favorecer a chegada do programa ao município, criou condições rápidas para seu estabelecimento, não à toa, já em julho de 2010 iniciaram-se os trâmites de doação de terrenos ao FAR.

Martins (2018) nos apresentou o cenário do programa no município a partir da ótica das externalidades que ele gerou, quais sejam: aumento de demanda de equipamentos sociais não acompanhado de aumento de oferta, conflito no território e aumento da densidade demográfica. O estudo se deu em dois dos empreendimentos e mostrou que a segregação se deu não só geograficamente, mas também nas relações pessoais dos beneficiários. A autora explica ainda que

Outra queixa bastante comum é a maneira como os apartamentos foram distribuídos. Servidores públicos de diversos equipamentos trouxeram este ponto à tona, sempre questionando por que beneficiários do próprio bairro foram mandados para empreendimentos distantes. Com isso, uma prática comum entre os beneficiários é a troca informal de apartamentos entre empreendimentos (MARTINS, 2018, p. 69).

Em relação ao programa e sua dinâmica com o ente municipal, Martins (2018) revela que quanto à etapa referente à tomada de decisão, segundo o antigo secretário, a deliberação de participar do programa veio como uma

imposição do prefeito. Os gestores municipais acreditavam que havia a necessidade de se realizar um planejamento, mas isto levaria alguns meses e havia certa urgência para andamento do programa. Pensando a maneira mais rápida de dar prosseguimento ao processo, decidiu-se pela utilização de um conselho municipal já existente para gestão do fundo habitacional (MARTINS, 2018, p. 67).

Para fim de categorização dos resultados, os classificamos a partir de fatores de implementação que a literatura sugere (ARRETCHE, 2012; BICHIR, SIMONI JR., PEREIRA, 2019; LOTTA, 2019, MENICUCCI, 2018).



Figura 4: Categorização dos resultados.

CONCLUSÃO

Como afirmam os autores colocados na discussão teórica, a fase de implementação é dinâmica e conta com remodelações e ajustes incrementais. O programa aqui em estudo passou por diversas modificações.

Apesar do PMCMV ser uma política altamente centralizada, notamos nesta pesquisa que o município de Volta Redonda-RJ atuou na implementação no programa de forma bastante ativa. Diferente daquilo que supúnhamos, a gestão local não teve um papel marginal no programa. Concedeu 8 terrenos para a construção dos empreendimentos, dois quais dois passaram por desapropriação, atribuiu isenções tributárias e estabeleceu critérios próprios para a escolha dos beneficiários – seguindo as diretrizes do programa.

E em 2019, realizou chamamento apresentando critérios para os projetos e atribuindo maiores pontos às melhorias que as construtoras apresentassem. Outros pontos bastante relevantes são 1) a taxa de execução do programa (UHs contratadas x entregues); e 2) o fato de Volta Redonda ser o município da mesorregião com mais UHs, apesar de não ser aquele que apresenta maior déficit; o que atribuímos a dois fatores: i) boa capacidade em atrair empresas – motivado pela disponibilização dos terrenos; e, ii) articulação forte com a CEF.

Entretanto, o fato de o programa não ter sido conduzido por pasta específica desde sua chegada ao município é algo a se destacar. Além disso gerar ônus à política pública no sentido técnico, também se apresenta problemático à gestão, pois as informações não foram centralizadas – situação que se mostrou quando solicitado (via Lei de Acesso à Informação) dados sobre o programa e, o município, por meio do IPPU-VR, informou que contava com 5 empreendimentos de faixa 1 em seu território. Pelo que demonstrou Martins (2018), e por entrevista realizada com ex-Secretário Municipal de Planejamento, o Executivo municipal na figura do principal gestor, destinou o programa à pastas de sua confiança, pois queria ter domínio sobre o programa e também queria que os trâmites fossem agilizados; nesse cenário, o urbanismo e a moradia dão lugar à dimensão quantitativa e as fragilidades do desenho do programa – como periferização e desigualdade – ampliam.

No entanto, um dos resultados interessantes obtidos por este trabalho foi o fato da assistência social, através da SMAC, ter destaque e forte atuação no Programa. Como observado pela literatura, há muitas críticas àqueles municípios que negligenciaram a atuação dos profissionais dessa área; há quem diga que muitos conflitos estabelecidos nos empreendimentos são, inclusive, resultado dessa falta. No caso de Volta Redonda, contudo, os conflitos sociais não deixam de se apresentar; pelo contrário, apresenta-se dificuldade de sociabilização entre os moradores, acesso à transporte, saúde e educação comprometidos pela falta de equipamentos sociais e avanço da criminalidade dentro dos empreendimentos. De maneira geral, os empreendimentos do PMCMV no município carregam os traços segregados como os demais empreendimentos da maior parte do país.

Por fim, observamos que Volta Redonda-RJ possui uma tradição institucional forte de política urbana, mas pouco ativada durante o processo de implementação do PMCMV. O município foi capaz de induzir o estabelecimento do Programa no território mas acabou reproduzindo o *status quo* característico da habitação de interesse social no Brasil, seja pela influência de ator político, desmantelamento das instituições de política urbana e/ou capacidade administrativa insuficiente.

REFERÊNCIAS

- AMORE, C.S., SHIMBO, L.Z., RUFINO, M.B.C. **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p.
- ARRETCHE, M. (coord.), CORDEIRO, B.S., FUSARO, E., DIAS, E.C, BITTAR, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasil: Ministério das Cidades, 2012. 217 p.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n. 2, 17-26 p., 2004.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 587-620 p., 2010.
- BICHIR, R.M. Descentralização político-administrativa. In: FERNANDES, R. M. C., HELMANN, A. **Dicionário crítico: política de assistência social do Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 69-73 p.
- _____, SIMONI JR., S., PEREIRA G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. 257-290 p.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 7.795 de 24 de agosto de 2012. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, n. 166, p.1, 27 agosto 2012. Seção 1.
- BRASIL. Lei nº 11.977 de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de

assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n. 116, p. 2, 17 junho 2011. Seção 1.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha: Programa Minha Casa Minha Vida**. 2013, 24 p.
CARDOSO, A. L. (org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. 552 p.

_____. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322 p.

CARVALHO, A.W.B., STEPHAN, I.I.C. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Caderno Metrópoles**, v.18, n. 35, 283-307 p., 2016.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N; CARVALHO, M. C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, 224 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2017. 22 p.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2004. 57 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010. Sinopse por setores**. Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, R. J. C. **A "reinvenção" de uma cidade industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional**. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2010, 249 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal Fluminense, 2010.

LOUREIRO, M.R., MACÁRIO, V., GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: O programa Minha Casa, Minha Vida**. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. 32 p.

- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: _____. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. 11-38 p.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Vozes, 2014. 224 p.
- MARTINS, C.L. **Programa Minha Casa, Minha Vida: externalidades no município de Volta Redonda, RJ**. Dissertação, Mestrado em Acadêmico em Administração, Universidade Federal de Juiz de Fora – MG; Juiz de Fora – MG; 105 p.; 2018.
- MENICUCCI, T. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, 2018.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano de Dados Abertos 2018-2019 – Versão 1.0. Brasília, 2018, 60 p.
- PACHECO, D.S., ARAÚJO, D.M. **PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções teóricas sobre o Programa**. VIII Jornada Internacional Políticas Públicas – UFMA, 1-12 p., 2017.
- QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais: Trajectos**. 2ª edição. Lisboa: Gradiva, 1998. 282 p.
- ROLNIK, R. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Caderno Metrôpoles**, v. 17, n. 33, 127-154 p., 2015.
- SILVA, P.H. O impacto do Plano Diretor do município de Volta Redonda na busca de uma sociedade cidadã. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 2, 2016.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 20-45 p., 2006.