



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
COORDENAÇÃO DO BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CAMPUS UNIVERSITÁRIO PETRÔNIO PORTELA

MARIA LAÍS ALVES DE ARAÚJO

**URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO: OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA AS CIDADES**

TERESINA, PIAUÍ

2016

MARIA LAÍS ALVES DE ARAÚJO

**URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO: OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA AS CIDADES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Professora Dr^a. Monique Menezes

TERESINA, PIAUÍ 2016

MARIA LAÍS ALVES DE ARAÚJO

URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO: OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO PARA AS CIDADES

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Aprovada em

_____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Nome do Professor

Nome do Professor

Nome do Professor

Dedico a conclusão do meu curso, ao melhor avô do mundo, o Sr Antônio, o mais justo, honesto, bondoso e inteligente. O avô que qualquer um queria ter e eu fui honrada. Vô, por mais que o senhor seja o meu maior fã, o senhor é o meu maior Ídolo, Te amo.

AGRADECIMENTOS

Agradecer em breves palavras não é tarefa fácil e é até injusta, para quem considera a gratidão o mais belo atributo de retribuição e deve muito fazê-lo.

A Deus, pois se quer poderia sonhar, sem a Fé Que deposito Nele, À Minha Mãe e Ao Meu Pai, dois guerreiros de vida, que sempre me mostraram o melhor caminho a seguir, e sempre serão os meus melhores professores e entusiastas.

De forma especial a Ir. Maria Sales de Lima, pelo carinho e acolhida de mãe. Aos meus amigos, que me suportam e acreditam em mim até mesmo quando eu duvido, deles não preciso citar nomes.

Aos Professores do Departamento De Ciência Política em Nome do Professor Raimundo Junior, pela dedicação ao curso e aos alunos, e de forma carinhosa a Professora Monique, por ter aceitado ser minha orientadora e principalmente pela excelente profissional que é.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo investigar a política habitacional recente, no âmbito federal e suas consequências na organização do espaço urbano nos municípios. Para isso, utilizaremos como exemplo a cidade de Teresina, que tem sua expansão calcada nas políticas de habitação, em um viés de apropriação do espaço urbano. Pretendemos ao longo deste, analisar a seguinte problemática: Qual modelo de política pública é mais eficaz para programas como o da área habitacional: O Pac um Programa Nacional padronizado para diferentes cidades; ou um Programa Municipal, mais específico como o Projeto Vila Bairro? a questão de fundo reside num olhar crítico sobre o modelo altamente descentralizado de delineamento das Políticas Públicas no Brasil. Abordaremos esse tema, através de uma análise das Políticas Públicas Federais desenvolvidas ao longo do Período em que o Brasil se tornou um país urbanizado, focalizando as mais recentes e avaliando sua eficácia através das condições do déficit habitacional e de um comparativo com as Políticas Públicas de Habitação Municipais. A que analisaremos será o Projeto Vila Bairro, implantado na cidade de Teresina. Pretendemos por fim verificar essa temática não através de um viés político, mas a partir da ótica das Políticas Públicas.

Palavras-Chaves: Habitação, Políticas Públicas, Segregação.

ABSTRATCT

This study aims to investigate the recent housing policy at the federal level and their implications for the organization of urban space in cities. For this, we will use as an example the city of Teresina, which has its expansion modeled on housing policies, in a bias appropriation of urban space. We intend over this, consider the following issues: What public policy model is most effective for programs such as the living area: the CAP a standardized national program for different cities; or a city, more specific program like Vila neighborhood? the fundamental question lies in a critical view of the highly decentralized model of design of public policies in Brazil. We will address this issue through an analysis of federal public policies developed over the period in which Brazil became an urbanized country, focusing on the most recent and evaluating their effectiveness through the conditions of the housing deficit and a comparison with the public policy municipal housing. What we will evaluate the Project Village Quarter, deployed in the city of Teresina. We intend to finally check this theme not through a political bias, but from the perspective of public policy.

Palavras-Chaves: Housing, Public Policy, Segregation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução do PAC entre 2007-2010

Tabela 2: Investimentos do PAC no Piauí

Tabela 3: Empreendimentos Exclusivos para o Estado do Piauí

Tabela 4: Infraestrutura Logística para o Piauí – Empreendimentos Regionais

Tabela 5: Evolução do déficit habitacional através da metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio, segundo regiões metropolitanas (RMs) e demais áreas – Brasil – 1991/2000/2004-2007.

Tabela 6: Evolução do ônus excessivo com aluguel e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes no Brasil, em 2000 e 2005 a 2007.

Tabela 7: Déficit habitacional total por situação do domicílio, Brasil, grandes regiões, UF e Regiões metropolitanas.

Tabela 8: Indicadores demográficos da cidade de Teresina.

Tabela 9: Tipologia das casas de Teresina.

Tabela 10: Fontes de Recursos do Projeto Vila Bairro.

Tabela 11: Resultados obtidos em relação às metas e aos recursos previstos no Projeto.

Tabela 12: Resultados obtidos em relação às metas e aos recursos previstos no Projeto.

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------|-----------|
| 1 Introdução ----- | 10 |
|---------------------------|-----------|

CAPÍTULO I: Políticas Públicas, Instituições Políticas e o Processo

| | |
|-----------------------|--|
| Político ----- | |
| 14 | |

| | |
|---------------------|----|
| 1.1 Introdução----- | 14 |
|---------------------|----|

| | |
|---|--|
| 1.2 Políticas Públicas à luz da Ciência Política----- | |
| 15 | |

| | |
|---|--|
| 1.3 Classificação das Políticas Públicas----- | |
| 19 | |

| | |
|--|--|
| 1.4 Do ciclo das Políticas Públicas----- | |
| 23 | |

| | |
|--------------------|--|
| 1.5 Conclusão----- | |
| 30 | |

| | |
|---|--|
| CAPÍTULO II: Evolução Teórica da Análise de Políticas Públicas ----- | |
| 30 | |

| | |
|---------------------|--|
| 2.1 Introdução----- | |
| 30 | |

| | |
|---|----|
| 2.2 O processo de implementação das políticas públicas e sua relação com o Processo Político ----- | 36 |
|---|----|

2.3 As Políticas Públicas de Habitação a partir da Urbanização----- 37

2.4 Novo modelo de Políticas Públicas após a extinção do BNH: Maior autonomia

dos Estados e Municípios----- 43

2.5 O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o PMCMV como nova política habitacional-----
46

2.6 Investimentos do PAC 1 no Piauí-----
46

2.7 Investimentos do PAC 2 no Piauí-----
53

2.8 Conclusão-----
57

CAPÍTULO III: Uma análise do déficit habitacional a partir da comparação entre

As políticas públicas federal e municipal-----57

3.1 Introdução----- 57

3.2 Enfrentamento ao déficit habitacional-----
58

3.3 Condições do déficit habitacional pós implantação do PMCMV----- 65

3.4 Enfrentamento ao déficit habitacional a partir da ótica de políticas públicas
municipais-----72

3.5 Conclusão-----
83

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS-----
83

5 BIBLIOGRAFIA-----
85

1 Introdução

O Brasil ocupa hoje a quinta posição no ranking de países mais populosos do mundo com uma população estimada em 190. 755. 799 habitantes, de acordo com dados do último senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010.

De acordo com Cardoso (2012, *Estadão*) “Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1986, até 2008, a habitação social, permaneceu relegada a uma posição subalterna na agenda das políticas sociais. Enquanto isso, os problemas habitacionais se agravaram. A Fundação João Pinheiro estimou, no ano de 2008, o déficit habitacional brasileiro em cerca de 5,5 milhões de unidades, sendo cerca de 1,5 milhões nas regiões metropolitanas. Desses totais, 90% correspondem a famílias em situação de pobreza, com renda familiar na faixa de 0 a 3 salários mínimos”. Essa situação demonstra o quanto o déficit habitacional, é “favorecido” pela falta de políticas públicas, aliado a isso existe no Brasil um crescimento urbano acelerado e em descompasso com o planejamento público.

Uma das consequências para o rápido crescimento populacional, atrelado a falta de planejamento urbano e políticas públicas habitacionais é o surgimento de novos núcleos em zonas periféricas da cidade e o mais latente problema que é a falta de moradias para todos.

Segundo Adauto Lúcio Cardoso (2012, *Estadão*) “o déficit habitacional é uma parte dos problemas, já que os domicílios existentes apresentam uma grave condição de precariedade. As estimativas do IBGE para os domicílios em áreas de favelas montam a um total de 3,2 milhões”. O governo federal, em parceria com os municípios, vem implementando uma série de políticas públicas para enfrentar a questão da habitação no país, onde a mais recente é o Programa Minha Casa Minha Vida. Nessa perspectiva de enfrentamento dos problemas urbanos, os municípios, são responsáveis pela aplicação dos programas do governo, surgindo assim, segundo Bonduki (2000, p. 19) “uma nova fase para as políticas urbanas, que é oposta ao modelo anterior, denominado de Central- Desenvolventista.”

Nesse contexto, esse trabalho busca avaliar os resultados das políticas públicas para habitação desenvolvidas pelo governo federal no período que compreende a primeira e a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e seus reflexos para as Cidades. Analisando especificamente o eixo de atuação denominado Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, assim como as alternativas municipais, como o Projeto Vila Bairro.

A monografia esta estruturada em três capítulos. No primeiro traçamos uma evolução histórica das políticas públicas e o seu enquadramento no contexto das instituições e do processo político. Com a intenção de mostrar como se dá a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos das políticas públicas.

O segundo capítulo é um resgate das políticas públicas de habitação desenvolvidas no Brasil a partir de sua urbanização até o desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no qual se estabeleceu o Programa Minha Casa Minha Vida. Para que a partir desse resgate, possamos fazer uma análise do conteúdo dessas políticas.

Para tanto o nosso problema de pesquisa, qual seja, Qual modelo de política pública é mais eficaz para Programas como o da área habitacional: O PAC um programa Nacional padronizado para diferentes Cidades; ou um Programa Municipal, mais específico como o Vila Bairro? O referido problema é analisado a partir de uma análise comparada com uma política pública de habitação municipal, o Projeto Vila Bairro, desenvolvido na cidade de Teresina.

O estudo de caso, em geral é utilizado em pesquisas qualitativas quando se deseja aprofundar em um dado caso. Em geral, essa abordagem permite que consigamos análises distintas sobre o objeto estudado. Esse método qualitativo é bastante empregado nas pesquisas sociais. Trata-se de procedimentos que requer sistematização e uma compreensão dos limites e possibilidades de seu emprego. Para essa pesquisa, o recorte temporal será o período de 2011 à 2014, que corresponde a primeira e a segunda fase do PAC, analisando suas realizações na cidade de Teresina, onde outra política pública habitacional, o Projeto Vila Bairro, foi desenvolvido, para que assim possamos fazer uma comparação entre as políticas públicas federal e a municipal.

A escolha dessa técnica se deve ao fato de que, “este método é adequado para responder às questões "como" e "porque" que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo mais do que freqüências ou incidências.” (Yin, 1989).

Este método (e os outros métodos qualitativos) é útil, segundo Bonoma (1985, p. 207), "(...) quando um fenômeno é amplo e complexo, onde o corpo de conhecimentos existente é insuficiente para permitir a proposição de questões causais e quando um fenômeno não pode ser estudado fora do contexto no qual ele naturalmente ocorre" BONOMA (1985).

CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E O PROCESSO POLÍTICO.

1.1 Introdução

Ao longo do tempo o papel desempenhado pelo Estado mudou progressivamente, na medida em que foram surgindo características novas à sociedade. É comum afirmar que a função do Estado é prover o desenvolvimento da sociedade, mas para isso é necessário desenvolver uma série de ações, estas podemos concluir que são as Políticas Públicas.

A democracia constitui-se como pilar importante para moldar e definir os rumos que a atuação do Estado irá seguir, principalmente como o principal responsável por garantir o ‘Bem Estar’ dos cidadãos. Neste capítulo iremos abordar de que maneira o Estado se organiza a partir da escolha das políticas públicas. Porém se faz necessário uma análise dos conceitos e das principais correntes teóricas acerca dos estudos já realizados sobre o tema.

Entretanto chegar a um denominador comum acerca do conceito de Políticas Públicas não é tarefa fácil, por isso trataremos para discussão alguns dos principais conceitos mais utilizados pelos pesquisadores de Ciência Política, que perpassam o sentido de ação e decisão do governo para solução dos problemas da sociedade e o interesse público.

Primeiramente iremos fazer uma discussão sobre a análise de políticas públicas acerca do do processo decisório e os reflexos que os resultados de uma dada política pública pode produzir. Ou seja, a importância das Políticas públicas para o processo político decisório e a contribuição que a formulação das mesmas exerce na constituição dos governos. Antes disso se faz necessário uma abordagem teórica acerca do processo evolutivo das políticas públicas, enquanto campo de estudo e enquanto dispositivo de governo.

1.2 Políticas Públicas à luz da Ciência Política

A área de políticas públicas no Brasil, enquanto disciplina acadêmica e enquanto instrumento de pesquisa é salutar a todo processo político decisório. No campo da política essencialmente, análises sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer é essencial a qualidade da administração. Devido a essa importância se faz necessário o entendimento a importância das políticas públicas, tanto como campo de estudo e enquanto parâmetro de governo.

Klaus Freire (2000) nos diz que nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de *polyciscience*, ao passo que na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. Já no Brasil estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

No Brasil as “Políticas Públicas” estão intimamente ligadas à atuação do Estado na sociedade enquanto agente provedor. E é nesse sentido que, a forma como as mesmas são implementadas, podemos observar como se dá a atuação do governo. Para Trevisan (2008, apud FARIA, 2003, p. 21), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. Então para que entendamos como se dá a análise

das políticas públicas é necessário que verifiquemos o que se classifica na literatura como ciclo de políticas públicas e logo adiante falaremos sobre este aspecto, principalmente da sua fase de análise das políticas públicas, dada a necessidade de verificarmos a eficácia do Programa Minha Casa Minha Vida.

No Brasil, os estudos voltados para Ciência Política são recentes entretanto últimos anos tem-se visto o crescimento da área. Conforme Trevisan (2008, *apud* ARRETCHE, 2003, p. 533) multiplicou-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de políticas públicas foram criadas ou inseridas nos programas de graduação e pós-graduação; criaram - se linhas de pesquisa especialmente voltadas para essa área; instituíram-se agências de fomento à pesquisa, assim como linhas especiais de financiamento para a área.

Reis (2003) assinala que a política pública não se furta ao imperativo da utilidade social, ou seja, mesmo quando adota uma postura crítica, ela o faz apostando na possibilidade de cursos de ação alternativos. Portanto, há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise de políticas públicas. De acordo com Trevisan (2008, p. 533 *apud* ARRETCHE, 2003) análise do “Estado em ação” tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, suas condições de emergência, mecanismos de operação e prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Voltando aos termos que estruturam as políticas públicas, de acordo com Frey, (2000, p. 221 *apud* HECLLO, 1978, p. 102) entende-se por um policy network as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada policy'. Que é especificamente Ou como já havíamos citado, os conteúdos da política.

Entretanto podemos entender ainda por policy networks, Segundo Miller (1994) como uma rede de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns (Frey *apud* Miller, 2000: 221).

A notoriedade dessas relações na constituição das políticas públicas se dá de maneira clara nas tomadas de decisões. Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos (Frey *apud* Schubert, 2000: 221).

Frey (2000) afirma que à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico. E ainda segundo Frey (2000, *apud* BEYME, 1985, p. 23) A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional.

1.3 Classificação das Políticas Públicas

A análise de políticas públicas com fins de se obter uma classificação dos programas de governo não é das tarefas mais fáceis dada a teorização que se tem sobre o tema. Por isso iremos nos atentar no sentido de política pública como enfrentamento a um problema público. E é essa diretriz que tentaremos enquadrar na tipologia de políticas públicas, por isso é essencial a classificação que se faz das políticas públicas.

Souza (2006) afirma que Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. E assim a política pública pode assumir quatro tipos. Distributivas, Redistributivas, Constitutivas e Regulatórias. O primeiro tipo de políticas públicas é o das políticas distributivas. Nessa classificação as políticas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos

processos políticos, visto que elas se responsabilizam principalmente pela distribuição de vantagens do que de ônus e não acarretam custos excessivos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, mesmo que em escala consideravelmente pequena.

Nessa classificação as políticas distributivas estariam relacionadas aos interesses variados dos participantes. Caracterizar esse tipo de política é fazer uma aproximação do governo com as instituições, a espera de resultados em curto prazo. As políticas distributivas direcionam recursos a classes específicas, dado a condição de necessidade específica, como por exemplo para a construção de escolas, creches, hospitais, seguro desemprego, subsídios financeiros e afins.

Frey (2000, *apud* Windhoff-Héritier, 1987, p. 49) afirma que as Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. Nessa classificação os ônus e bônus são distribuídos de forma justa entre os setores da sociedade, e ainda assim continuam particularistas a interesses pessoais, variando da forma que se dá a configuração das políticas.

De acordo com RUA e ROMANINI (2004) as políticas redistributivas são aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Exemplo: Reforma Agrária, distribuição de Royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc. “As arenas ou políticas redistributivas, estariam próximas da literatura elitista e com dois lados claros estáveis e consistentes, uma elite para cada um e com negociações possíveis. No longo prazo, a política governamental mostrar-se-ia redistributiva, pois a população pagaria mais do que receberia. Envolveriam grandes categorias de interesses privados, os conflitos entendidos em termos de classes e ligados às associações nas questões redistributivas e sem trabalhar diretamente com a conduta pessoal, mas o ambiente da conduta. A unidade política primária seria a associação e na relação entre as unidades atuaria a associação de cúpula

classista e a ideologia. Na estrutura do poder, estaria presente a elite conflituada (elite e contra-elite), estabilidade em relação à estrutura, no lócus de decisão sobressairia o Executivo e as associações de cúpula e na implementação a agência centralizada no topo” (Cronos, Natal-RN, v.11,n.1,168).

Frey (2000 *apud* LOWI, 1972) afirma que as Políticas constitutivas (constituentpolicy) ou políticas estruturadoras – Beck fala de políticas modificadoras de regras (Beck, 1993, p. 17) – determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Nesse sentido as políticas que se enquadram nessa categoria estão relacionadas a procedimentos.

Outra classificação de Políticas Públicas amplamente discutida na Ciência Política são as Regulatórias, Elas:

“Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos, de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender interesses particulares e restritos. Os processos de conflitos, de consenso e coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000, p. 224).

Essa classificação dos tipos de políticas públicas serve para explicar como e porque algum tipo de ação governamental é feito e em qual categoria ela se insere. De forma sucinta, as políticas públicas distributivas geram impactos mais individuais e não consideram como fator decisivo a limitação de recursos, as políticas redistributivas são mais universais e burocráticas, as constitutivas são as políticas consideradas procedimentais e as regulatórias

são as mais visíveis a população, já que envolve mais grupos de interesses e participantes.

É papel do Estado enquanto governo e agente provedor, a responsabilidade sob a formulação e implementação das políticas públicas, mas devemos ter ciência que o Estado não é o único responsável por essa questão, sua condição aqui descrita diz respeito a ser o principal “fornecedor” de políticas públicas.

1.4 Do Ciclo das Políticas Públicas

Um dos elementos importante da abordagem das políticas públicas é o seu ciclo. Como afirma Frey (2000, *apud* COUTO 1998) Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal dos processos político-administrativos. Ele é constituído de fases e que todo o processo diz respeito a política pública em si. Suas fases são as seguintes: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Frey (2000, p.226) afirma que ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *polycycle* (ciclo político) acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. E é nesse processo que se consolidam as “burocracias” acerca das políticas públicas, enquanto processo decisório de tomada de decisões uma vez que é necessário um emaranhado de decisões e ações para implementá-las.

Como finalidade desse estudo, a partir da diferenciação dos tipos de políticas pretendemos avaliar o enquadramento das políticas públicas de habitação nessas tipologias no sentido de classificá-las quanto ao seu objetivo. Ademais, além da classificação dos tipos de políticas públicas nos faz necessário ainda, avaliar o seu ciclo uma vez que, suas etapas são o constituinte fundamental para eficácia das políticas, ou seja, para resolução dos problemas. Para Frey (1995) O ciclo de políticas compreende as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Saraiva (2006) distingue os seguintes estágios: formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento, e avaliação.

Para Frey (2000) No que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, se mostram apropriados para um tratamento político e como podem gerar um ciclo político. E que é importante compreender a definição de problemas, uma vez que é essencial para as soluções dos mesmos.

É na fase da agenda setting que se decide se um tema será inserido na pauta política ou se deverá ser excluído ou adiado para uma data posterior, dada a sua condição de relevância. De acordo com Frey (2000 *apud* PRITTWITZ, 1994, p.58) Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos, mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos. É nessa fase que se decide se um tema vai ser incluído ou não na pauta.

De acordo com Frey (2000) na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de

ação. Ou seja, de acordo com a definição do problema, deverá ser feito um plano específico para aquela situação.

A fase de implementação de políticas é concebida precedente à fase de formulação das políticas. Para Frey (2000) no que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos.

Na fase da avaliação de políticas, verifica-se as ações já implementadas e os seus resultados. É a fase de correção, onde tenta-se prevenir os efeitos negativos e evitar consequências indesejadas no futuro. De acordo com Frey (2000, *apud* PRITTWITZ, 1994, p.60) a avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

A solução de um problema político não é tão simples, passa por várias fases antes do seu resultado final. E o ciclo de políticas públicas permite que um dado problema seja analisado desde a sua origem, que a razão e o porque, até o seu fim, que é a forma que se dará para a sua resolutividade.

Durante o ciclo de políticas públicas algumas questões surgem, como por exemplo, porque alguns assuntos são temas de agenda política enquanto outros não e é durante esse processo que as respostas serão encontradas para que assim se formule as políticas públicas.

De acordo com Melo (1998), a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas.

Entretanto nosso objetivo não é uma análise detalhada de cada uma delas. Quero destacar dessas fases a avaliação de políticas públicas.

Ferreira (1999) afirma que avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor e outras línguas, incluindo o espanhol e o inglês, coincidem na associação de avaliação como atribuição de valor (Mokate, 2002; Garcia, 2001). No entanto, Ala-Harja e Helgason (2000) advertem, de início, que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas. Essa avaliação seria a análise dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas nos permite mensurar os resultados e a melhor solução para um determinado problema. E é no sentido de avaliar que diagnosticamos a eficácia ou não de uma política e conseqüentemente também sobre o governo. Thoenig (2000) declara que o uso da avaliação é orientado para ação, assim, a prioridade dela é fornecer informação. Contudo, Mokate (2002) acautela que diversas definições, inclusive a do comitê, falham em resgatar explicitamente o conceito de “valor” ou de “mérito”, pois se centram na verificação do cumprimento de um plano e análise do atingimento de objetivos, supondo que o plano e os objetivos correspondentes têm um valor já reconhecido e aceito em si.

Derlien (2001) nos diz que há uma distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação — informação, realocação e legitimação, nesse sentido avaliar uma política pública significa também mensurar os resultados de um projeto de governo, a partir de uma agenda de governo, também é que são formuladas as políticas públicas e os seus impactos, dependendo do saldo dessas políticas, positivo ou negativo, trazem conseqüências, para a sociedade e para quem as implementou.

Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. Dessa forma, para essa autora, uma resposta à posição apresentada de que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. A avaliação então, é o processo de conclusão da análise das políticas públicas, servindo como espelho para quem deseja utilizar-se da conclusão daí obtida dessas políticas.

1.5 Conclusão

Por todo exposto, este capítulo teve por objetivo apresentar as principais correntes teóricas acerca do estudo sobre políticas públicas, sua definição, tipologia e a organização de seu ciclo, uma vez que a compreensão desse tema envolve vários aspectos.

Ao longo deste capítulo podemos observar que a política pública envolve aspectos da política no sentido da politics, da sociedade e das instituições políticas. Esta relação fica evidente, sobretudo, na análise do ciclo das políticas públicas quando verificamos o papel dos atores nas diferentes fases de uma política.

Discutir as dimensões relativas a formulação, implementação e análise das políticas públicas torna mais fácil a tarefa que queremos desenvolver no próximo capítulo, qual seja, realizar o enquadramento das políticas públicas de habitação nas categorias existentes de políticas públicas.

CAPÍTULO II: EVOLUÇÃO TEÓRICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Introdução

A qualidade das políticas públicas é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma sociedade, é através delas que o papel do governo se constitui a partir da maneira como elas são planejadas e executadas. Segundo Celina Souza (2006):

“Ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implantação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, Celina, 2006, p. 2).

Ao tempo que o Campo de Políticas Públicas se apresenta ainda, como heterogêneo, é possível identificar segmentos que utilizam a mesma abordagem de investigação, Marcus André Melo (1999) analisa essa sub área disciplinar no Brasil, classificando-a como heterogênea e de “escassa e recente institucionalização”.

Para corroborar com o argumento de Marcus André Melo, Silva (2009) nos diz que o campo de estudo em políticas públicas é bastante diversificado e fragmentado. Ao mesmo tempo, é possível identificar alguns grupos, ou correntes, que trabalham a questão sob um mesmo enfoque teórico-metodológico ou do objeto”. Podemos perceber que as Políticas Públicas, seja enquanto campo de conhecimento ou área desenvolvida pelo governo possui uma vasta gama de atuação e formas de análise, dependendo dos objetivos dos estudos feitos e dos resultados que se deseja obter.

Nesse capítulo trataremos com mais ênfase da “Análise de Política Pública” que historicamente nos remete aos estudos voltados aos problemas da gestão pública, para assim poder fazermos uma inflexão sobre os resultados das políticas públicas de habitação.

No Brasil, os trabalhos iniciais da agenda de políticas públicas, foram voltados para a ideia de intervencionismo do Estado e depois para a análise de áreas de políticas públicas específicas, principalmente quando se tem por base a ideia de que o Estado é o responsável pelo provimento das políticas públicas.

Segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 535 *apud* FERREIRA, 1999) Avaliar significa determinar a valia de algo, atribuir um valor. Nesse sentido, as análises de políticas públicas estão intimamente relacionadas ao valor que se dão a elas.

O surgimento de novos atores no meio público, como as ONG's, todas relacionadas ao processo político, fez com que os modelos teóricos se tornassem insuficientes para fazer a análise das políticas públicas. De acordo com Faria (2003), isto pode ser constatado por meio de uma variedade de pesquisas empíricas e de ensaios teórico-conceituais realizados nas duas últimas décadas, nas quais se encontra manifesta a lacuna entre o aporte teórico e a realidade que se diversificou. Um segundo problema encontrado por Faria (2003), em relação à produção brasileira na subárea de Políticas Públicas, é a escassez de análises mais sistemáticas dos processos de implementação. Ou seja, o foco dado desde o princípio na análise de políticas públicas fez com que seu direcionamento seja voltado principalmente para os processos decisórios.

Faria (2003) argumenta que a pouca produção sobre os processos de implementação das políticas não se justifica apenas pela frágil institucionalização dessa subárea no Brasil, mas também pela debilidade do campo de estudos em Administração Pública no país. Para o autor, a frágil institucionalização desse campo teria levado grande parte das análises de políticas públicas a se voltarem em torno do arcabouço teórico-metodológico da ciência política, e os trabalhos empíricos realizados tem sido no sentido de avaliar os resultados de políticas setoriais específicas.

2.2 O processo de implementação das políticas públicas e sua relação com o Processo Político

Essa fase no processo do ciclo das políticas públicas é muito importante para o entendimento do processo político enquanto forma de administração. Silva e Melo (2000) afirmam que as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas. Podemos então considerar essa fase como decisiva para o sucesso ou o fracasso das políticas públicas.

Silva e Melo (2000) nos diz que “a implementação é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas”. Ou seja, acreditam que o processo político seja mais que um ciclo, onde a implementação não seria uma etapa posterior a formulação. Sendo, portanto, uma decisão política.

Além da fase de implementação, no ciclo de políticas públicas temos a fase de análise e avaliação, que servirão como um espelho para medir a qualidade das políticas públicas implementadas. Analisar e avaliar as políticas públicas são duas situações distintas, embora as duas fases sejam pautadas no mesmo objetivo que são as políticas públicas. “A diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação”, muitas vezes, faz com que os “leigos” - mas também pesquisadores dedicados ao estudo das políticas públicas - entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações” (CADERNOS GESTÃO SOCIAL, Rio Grande do Sul: CIAGS, 2012). A avaliação esta relacionada com os resultados, eficiência, eficácia, dessa política. Enquanto que a análise volta-se para o processo de construção da política.

No processo de formulação das políticas públicas, todo o ciclo possui grande relevância, desde a identificação do problema à avaliação das políticas,

porém nos atentaremos para a fase de implementação, quando já houve a escolha do problema a ser trabalhado e a construção da agenda. É na fase de implementação que se põe em prática os estudos das fases anteriores com fins de solucionar um dado problema.

A implementação das políticas públicas está intrinsecamente relacionada ao processo político e com a eficácia da agenda executada pelo governo, seus resultados são medidos através da eficácia com que as mesmas são implementadas e executadas, por isso, as políticas públicas se apresentam como prováveis soluções de problemas, quando seus resultados se mostram efetivos, sendo um sinal de que o governo está fazendo a coisa certa, quando é o contrário, o governo não está trabalhando, essa talvez seja a lógica mais utilizada. Entretanto, a efetividade de uma política não deve ser medida somente pela questão de atender ou não aquela demanda, é preciso analisar todo o contexto ao qual a mesma foi inserida.

De acordo com Silva e Melo (2000) política pública seria uma engenharia social, em que o *policycycle* deve ser visto como um campo estratégico onde atuam redes de implementação, compostas de agentes públicos e agentes não governamentais. O campo de atuação seria o campo interorganizacional relacionado à determinada política pública. O processo da política, assim, é pautado pela negociação, pela barganha e pela troca, no lugar de ser hierarquicamente determinado. Esses processos de negociação na produção da política estão necessariamente imbricados na estrutura administrativa da organização estatal. Essa estrutura, uma vez constituída, gera amarras que constroem, em alguma medida, o curso de ação dos agentes. Apesar de essa estrutura ser ela própria alvo da ação política, ela serve de “molde” para a ação. Portanto, ela deve ser analisada, ao mesmo tempo, como pano de fundo para e como objeto da ação dos atores envolvidos no processo. Uma área de política envolve, normalmente, mais de uma unidade ou órgão administrativo em sua gestão. A esse respeito, Silva e Melo (2000) destacam a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes

institucionais democráticos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores.

Apresentamos algumas questões sobre o processo de implementação das políticas públicas, que nos ajudará na nossa análise sobre o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o problema de falta de moradia. É nessa fase, da implementação que ocorrem decisões e ações que vão determinar o sentido daquela política, retomando o argumento de Silva e Melo (2000), é a partir da compreensão do processo de implementação que se torna possível identificar as falhas e os problemas relacionados a sua concepção. Nesse artigo analisaremos a atuação do Estado, a partir da formulação das políticas públicas de habitação, a partir do momento em que o país tornou-se urbanizado, passando pelas principais agendas que inclui o primeiro e segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e a primeira e segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, Fazendo a partir disso uma análise com o Federalismo.

2.3 As políticas Públicas de Habitação a partir da urbanização

Nesta seção abordaremos as políticas públicas da área de habitação no Brasil, primeiramente faremos através de uma cronologia, o resgate das principais agendas de políticas públicas na área de habitação. Nosso escopo aqui é mostrar como se desenvolveram as principais políticas de habitação até o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, e assim verificar como o problema da Falta de moradia, ou “déficit habitacional” era visto e quais as medidas tomadas para resolvê-lo. Nessa seção nosso foco não é investigar a situação recente no País, no que diz respeito ao déficit habitacional, mas analisar como essa questão era tratada nas suas origens.

Segundo Lefebvre (2008, p. 11) “(...) para apresentar a problemática urbana, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações nas cidades”. Somando-se ao processo de industrialização, a urbanização, com o crescimento acelerado das cidades, sem organização, contribuiu para o aumento dos fenômenos urbanos e sociais, a saber, o problema da falta de moradia e conseqüentemente, a favelização.

De acordo com Rosa (2009, *apud* LAGO, 2003)

Consolidadas nos debates acadêmico e político e legitimadas socialmente como os espaços da pobreza nas cidades, as favelas e periferias seriam mesmo indissociáveis da concepção dual – e hegemônica - da realidade urbana, que no correr das últimas décadas se expressaria através de diferentes polaridades, “tais como formal-informal, integrado-excluído, favela-bairro, centro-periferia”, sempre tendo a questão da “ilegalidade” como um dos “critérios diferenciadores” desses supostos pólos.

Com um intenso processo de urbanização, e a precariedade no fornecimento de infraestrutura para o elevado número populacional que se concentrava nas cidades, passa assim a existir um déficit entre a demanda por moradia e a oferta de políticas habitacionais articuladas com serviços públicos. No entanto o governo brasileiro não foi capaz de estruturar uma política nacional de habitação com uma estratégia definida, o que significaria fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada e coerente em nível nacional e local e vinculação entre a produção habitacional e a política urbana, o que tornou limitadas as ações do poder público (BONDUKI; KOURY, 2010).

As primeiras medidas que revelaram preocupação nacional sobre o assunto foi a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, da Fundação da Casa Popular e o Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal, nos anos 1940 e 1950. “Introduziram no Brasil a noção de que o problema da habitação era uma questão de política pública e social, a ser enfrentada com novos conceitos urbanísticos e processos construtivos. ” (BONDUKI; KOURY, 2010). Isso mostra que o problema da falta de habitação já vem sendo discutido há décadas no país.

Durante o período de governos democráticos, após o Estado Novo (a partir de 1946) que se reuniram as condições para a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU). Organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com apoio do governo federal, por meio do Instituto

de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), o seminário ocorreu no governo de João Goulart e apresentou uma série de propostas que, mais tarde, viriam a tornar-se Projeto de Lei e seriam parcialmente apropriadas pelo regime militar, quando da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Na ocasião, os arquitetos “deram uma contribuição relevante para uma nova política habitacional, articulada à questão urbana e vinculada à generosa perspectiva de transformações mais estruturais da sociedade brasileira, conhecidas como “Reformas de Base” (BONDUKI; KOURY, 2010). Os seminários realizados no período juntamente com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH foram essenciais para a consolidação das políticas habitacionais no período.

O fim do período populista (1945 – 1964), conjugado ao início do regime militar, trouxe consigo mudanças significativas no cenário da política habitacional brasileira e acabou agravando a desigualdade e a segregação urbana, através da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Esses órgãos, ao invés de serem os provedores para o acesso a moradia, tornava a obtenção de recursos ou da própria moradia um processo burocrático e por vezes demorado.

A Lei 4380/64 diz que o Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. (Lei 4380/64, 1964). Criando um banco público federal responsável por centralizar a captação e o investimento de recursos para a construção de habitações populares e, ao criar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), cujo objetivo era oferecer assistência técnica aos estados, municípios e cooperativas. Mas rompeu com outras perspectivas, ao desprezar a importância da gestão democrática dos programas de habitação, através de um Conselho Nacional, deixando a formulação da política de habitação a cargo do Ministério da Fazenda (SOUZA, 2011).

Para captar recursos que garantissem a produção habitacional, o BNH contou com a criação de dois fundos: o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Enquanto o primeiro contava com o recolhimento de 8% do total dos salários para financiar obras destinadas à população de baixa renda, o segundo recolhia de poupanças voluntárias para financiar obras para o setor de classe média e alta (SOUZA, 2011). O Banco Nacional da Habitação alcançou números expressivos com a construção de um total de cerca de 4,5 milhões de moradia, entre 1964 e 1986, mas:

(...) apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infra-estruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. (ROLNIK, 2009, p.4).

Em suma a política habitacional promovida pelo Banco Nacional de Habitação não foi satisfatória para camadas de baixa renda, somando-se a isso o distanciamento da questão social fizeram com que esse banco não tivesse êxito. A retórica social não condiz com a prática empresarial adotada pelo BNH. Os imóveis financiados pelo FGTS, classificados como de promoção pública e destinados para a classe de menor renda, foram em número menor e o orçamento a eles destinados diminuíram quando o BNH passou a atuar em outros setores, como o de desenvolvimento urbano e o de saneamento (MEDEIROS, 2010).

2.4 Novo modelo de Políticas Públicas após a extinção do BNH: Maior autonomia dos Estados e Municípios.

Ao Banco Nacional de Habitação não cabe apenas só as críticas. “Estima-se que o BNH foi responsável, até o período da sua extinção (1986) por 25% das unidades habitacionais construídas no país. A necessidade de

atrelar o acesso da moradia à aquisição da casa própria não era apenas de intuito político e ideológico; as implicações econômicas foram de suma importância no percurso do BNH, o investimento em saneamento, eletricidade, pavimentação e estradas fazem parte da história do órgão. Com a extinção do BNH a política habitacional brasileira fica com um vazio. As atribuições do BNH foram pulverizadas para diversos órgãos: Caixa Econômica Federal, secretarias e ministérios, responsáveis pela elaboração das políticas” (MEDEIROS, 2010). Foram realizados diversos investimentos na área habitacional e urbana, mas não foram suficientes para fazer desse modelo de política o mais ideal. A fragmentação que houve, dividindo as tarefas antes do BNH para outros bancos representava a necessidade, principalmente das camadas de renda mais baixas, ao acesso a moradia, uma vez que o BNH tornava o processo mais burocrático e não priorizava a construção de moradias para a classe mais baixa.

Como Afirma Medeiros (2010, *apud* ARRECTHE, 1990, p. 24) “Na verdade, a criação do SFH seria um dos elementos da constituição de um sistema financeiro nacional, capaz de intermediar o crédito e permitir a realização de financiamentos de médio e longo prazos” Porém esse modelo logo perdeu força, dado os fracos resultados para as classes de renda mais baixa e a burocratização para se conseguir financiamento. O modelo adotado pelo SFH era bastante criticado:

“O SFH – Sistema Financeiro Habitacional – desde o próprio nome representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social. O SFH, justiça seja feita, foi concebido para um modelo de desenvolvimento pleno da economia e, nestas circunstâncias, funcionava” (MAGALHÃES, 1985, p. 213).

A partir de novembro de 1986, por meio do decreto de Lei 2291/1986 as atribuições que eram do BNH foram alocadas para outros órgãos do governo Federal, entre eles a Caixa Econômica Federal. A CEF, com a extinção do BNH, assumiu as principais atribuições referentes à habitação popular até então desenvolvida pelo antigo Banco, que representou a opção do governo

federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional (BONDUKI e ROSSETTO, 2010).

“Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1988, a habitação persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Mesmo aqueles que conseguem ter acesso a essa “mercadoria impossível” o fazem, na maioria das vezes, em condições de enorme precariedade. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos [principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado], com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir com clareza um padrão de política a ser implementado” (CARDOSO e RIBEIRO, 2000).

Dada a necessidade de Reforma para o processo de formulação de políticas públicas de habitação um novo “paradigma” da política habitacional brasileira se inicia, com a consolidação do processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, tendo os municípios como responsáveis. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a ministérios correlatos ou a estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para resolver o problema (BONDUKI, 2008).

Entre 1992 e 1994 temos a implantação do Programa Habitar Brasil e Morar Município com a finalidade de financiar a construção de habitação para população de baixa renda, mas devido à existência de uma regulamentação os municípios não conseguiam os recursos necessários para implementação do programa (DUMONT, 2014). Esse período pós BNH foi de transição, onde não houve uma política urbana, cedendo espaço aos Estados e Municípios para implementá-las.

A ausência de uma política articulada e integrada no nível nacional fez com que Estados e Municípios elaborassem programas alternativos. “Nesta

fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com apolítica urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais” (BONDUKI, 2008. p. 77-78).

Notadamente políticas desenvolvidas no Governo Collor (1990-1992) tiveram o cunho neoliberal, e o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua” (MOTTA, 2011). Um contraponto que podemos observar em relação ao Banco Nacional de Habitação que não favorecia o acesso as camadas de renda mais baixa.

Todavia, esses Programas, tanto o Habitar Brasil, quanto o Morar Município tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo (1990 – 1992), temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia.

No governo Collor (1990-1992), devido aos “arrouchos” econômicos, cortes do período e “com o confisco das cadernetas de poupança, deu-se a estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional do Brasil. O Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou ainda mais o acesso das classes subalternas à habitação (Ribeiro, 2007). Durante esse período, seu principal investimento foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – lançado em 1990, que como afirma Ribeiro (2007, *apud* AZEVEDO, 1996) consistia na construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas, objetivo este que não se concretizou.

Com a mudança de governo, de Collor para Itamar Franco (1992 – 1994) o desenvolvimento de políticas públicas nacionais passa novamente por mudanças. “Os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos gestores estaduais de política pública de habitação, com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União” (RIBEIRO, 2007).

Durante o governo Itamar Franco, foram lançados dois programas sociais voltados para a área de habitação, o Programa Habitar Brasil e o Morar Município. A diferença mais latente entre os dois a priori era a abrangência dos beneficiários, enquanto que o Habitar Brasil era voltado para os municípios com mais de 50 mil habitantes, o Morar Município era destinado as cidades de menor porte.

Segundo afirma Ribeiro (2007, *apud* AZEVEDO, 1996, p. 88) “do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação”. Percebemos que, mesmo com a implantação de duas agendas, Programa Habitar Brasil e Morar Município ainda estava longe de se chegar na política de habitação mais eficaz.

O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de ajustes nos gastos, regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação política do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (MOTTA, 2011).

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998) como cita Ribeiro (2007, *apud* OLIVEIRA, 2000) empreendeu uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e com a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Somando – se a isso, tem se a instauração de uma reforma liberal do Estado através da instituição do Ministério da administração e reforma do Estado e do Plano diretor de reforma e aparelho do Estado.

Com isso verificamos que a década de 1990 no Brasil foi marcada por uma série de transformações no papel do Estado em suas relações com a sociedade e com a economia, no âmbito do intenso processo de globalização financeira e produtiva internacional. Esse cenário reflete a forma com que, principalmente, o Governo FHC atuou frente ao problema do déficit habitacional, com regulação e contenção de gastos e assim, nenhuma nova grande política de habitação surgiu no período.

Mesmo com todo esse desgaste econômico, durante o segundo mandato de FHC, foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos locais (RIBEIRO, 2007). Contando ainda com recursos financeiros do Banco Interamericano de desenvolvimento.

Usando as palavras de Gonçalves (2000, p. 256), quando este afirma que a “trajetória histórica das principais medidas adotadas, ao longo de diferentes conjunturas e dos distintos governos, permite-nos inferir que a questão habitacional aparece muito mais como uma questão secundária que não ocupa o lugar que merece”. A questão urbana e o problema do déficit habitacional é um problema intrínseco a urbanização. A formulação de políticas públicas que venham a sanar esse problema social é o desejo da sociedade, o que vimos, a partir desse recorte teórico das principais agendas é que nas diferentes épocas, o Estado atuou por meio das políticas públicas de habitação para resolvê-lo, entretanto, uma solução definitiva nunca foi encontrada, tanto é a diversidade de programas criados. A partir do governo Lula, surgiu uma nova política para área, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, segmentado em diversos eixos, onde a falta de moradia e a resolutividade desse problema estava inclusa.

2.5 O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, como a nova política habitacional

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um programa do Governo Federal Brasileiro, anunciado em janeiro de 2007, com uma previsão de investimento de R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. No final do ano de 2008, foi anunciado o aumento do montante de recursos destinado ao PAC que passou a ser de R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007).

Este programa tinha o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes.

Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas

idades brasileiras. Sucessor do PAC 1, com objetivos semelhantes, incorporando, entretanto, conforme consta em seu 1º Balanço, lançado em julho de 2011, mais ações de infraestrutura social e urbana, que estariam voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras. O PAC 2 se encontra dividido em seis eixos, com previsão de dispêndios da ordem de R\$ 955 bilhões até 2014, conforme apresentado em seu 4º Balanço:

- Transportes: Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovia e Equipamentos - Estradas Vicinais;
- Energia: Geração de energia elétrica, Transmissão de energia elétrica, Petróleo e Gás Natural, Geologia e Mineração e Eficiência Energética, Marinha Mercante, Combustíveis renováveis;
- Minha Casa Minha Vida: Financiamento de habitação: mercado e sociais, Urbanização de assentamentos precários;
- Água e Luz para Todos: Recursos Hídricos, Água em áreas urbanas, Luz para todos;
- Cidade Melhor: Saneamento, Prevenção em áreas de risco, Drenagem, Contenção de encostas, Pavimentação, Mobilidade urbana;
- Comunidade Cidadã: Creches e pré-escolas, Unidades de Pronto Atendimento, Unidades Básicas de Saúde, Quadras esportivas nas escolas, Praças dos esportes e da cultura.

Já no ano de 2015, se destaca como um programa consolidado, com uma carteira de cerca de 37 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo. Os investimentos executados pelo programa somam R\$ 1,9 trilhão até 2015. Já os empreendimentos concluídos alcançaram R\$ 1,4 trilhão até 2015. Este programa do governo Federal foi estruturado em três eixos: Infraestrutura social e urbana, Infraestrutura logística e Infraestrutura energética. Nesta pesquisa iremos focalizar nossos estudos sobre o primeiro eixo, para assim analisar os efeitos desta política pública para a resolução do problema do Déficit Habitacional e as suas consequências.

Para além de seu objetivo social, este programa possui enquadramento político. Para Kupfer (2007), com o PAC o governo resolveu começar a governar, assim como para Sicsú (2007), que acredita que os montantes indicados no PAC para o investimento público não são absolutamente notáveis, mas são muito superiores àqueles realizados nos últimos anos. As críticas se voltam principalmente para a intervenção pontual na economia e pela não ruptura com os ideais neoliberais (SANTOS et al., 2010).

Inicialmente o PAC tinha uma previsão inicial de investimento de R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010, nas áreas de logística (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), transporte, energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis), saneamento, habitação e recursos hídricos, sendo o aumento do investimento em

infraestrutura a espinha dorsal do PAC (MANTEGA, 2007). Em dezembro de 2008, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, anunciou em audiência pública na Câmara dos Deputados que o montante previsto de investimentos para o período de 2007 a 2010 para as obras do PAC passaria de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 657,4 bilhões (RODRIGUES, 2008). Os objetivos do programa, declarados em seu lançamento, são o incentivo ao investimento privado, o aumento do investimento público em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007).

As medidas do PAC foram organizadas em cinco eixos: a) investimento em infra-estrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento e; e) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007). Em março/2010, o presidente Lula lançou a segunda edição do programa, o "PAC 2", que tem investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014. O PAC 2 está dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010).

O eixo social e urbano deixou a desejar, tendo, por exemplo, um investimento de apenas R\$ 353,5 milhões em habitação enquanto o financiamento habitacional para pessoa física atingiu R\$ 216,9 bilhões, tendo como principal representante o Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, poucas foram as ações em saneamento e recursos hídricos (BRASIL, 2010).

Esse artigo é o início da análise que pretendemos fazer sobre a relação das políticas públicas ao nível federal e municipal, para depois fazer uma análise comparativa entre as políticas públicas federais de habitação, com as políticas municipais, para isso iremos verificar como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no seu eixo Minha Casa Minha Vida se desenvolveu no Estado do Piauí, ao qual foi implantado na cidade de Teresina, o Projeto Vila Bairro, que era o fomentador da cidade para resolução do déficit habitacional.

2.6 Investimentos do PAC 1 no Piauí

Através das informações do Balanço 4 anos do PAC 2007 – 2010 percebemos alguns investimentos feitos no Piauí. De acordo com as Informações foram distribuídos R\$ 6,7 Bilhões em investimentos, distribuídos nas áreas de infraestrutura, social, urbana, logística e energética.

Verificamos ainda que, das obras de Caráter "Empreendimentos Exclusivos", ou seja, obras específicas para a região do Piauí as que foram concluídas no período foram apenas: Aeroporto Parnaíba - Ampliação e Reforço da

Pista de Pouso/Decolagem, BR-135/PI - Pavimentação - Jerumenha–Bertolínea, revelando que para o aspecto infraestrutura o Programa deixou a desejar.

Para o setor Energético o Objetivo foi Garantir a segurança energética e modicidade tarifária para o Piauí e Região Nordeste, entretanto das duas obras pré vistas, a Usina Termelétrica a Biomassa e o Parque Eólico, somente esta última foi concluída no período.

Para o segmento Infraestrutura Social e Urbano os objetivos compreendiam: Realizar 149.600 ligações da Meta Original entre 2004 e 2010 do Luz para Todos, Melhorar as condições de vida da população, garantindo a Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Teresina e Parnaíba: despoluição do Rio Parnaíba, Ampliação dos sistemas de abastecimento de água de Teresina e Parnaíba, entre outros municípios. Implantação de sistema de abastecimento de água em 27 municípios integrantes do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí – Coresa. Urbanização e reassentamento de famílias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco. Teresina – Lagoas do Norte e Vila Bairro. Parnaíba – São Vicente de Paula, Santa Luzia e Joaz Souza. Esperantina – Nova Esperança e outros. Produção habitacional para famílias de baixa renda em Teresina: Conjunto Habitacional Jacinta Andrade e Mirante Santa Maria da Codipi.

Verificamos que as obras concluídas no período foram apenas a Barragem e Adutora Poço do Marruá e Barragem Pias.

Para a Habitação, as únicas obras concluídas no período foram: Provisão Habitacional - Sede do Município de União e Provisão Habitacional - Sede do Município de Campo Maior, nos outros municípios apesar da grande demanda, até 2010, época da Primeira fase do PAC, ou PAC 1, ainda estavam com o Estágio de Ação Preparatória, em Contratação, em Obra ou em Licitação.

2.6.1 Investimentos do PAC 2 no Piauí

Na sua segunda fase, ou PAC 2, já durante o Governo da Presidente Dilma Rousseff, O Programa de Aceleração do Crescimento 2, tinha como metas incorporar e consolidar as ações da primeira fase do programa. A segunda fase do PAC pretendia investir R\$ 955 bilhões no período entre 2011 e 2014. Nesse período, o valor previsto para conclusão de obras totaliza R\$ 708 bilhões ou 74% do total previsto. As demais obras, 26% do total, serão concluídas após 2014 e terão, no período de 2011 a 2014, uma previsão de execução de R\$ 247 bilhões.

Até setembro de 2011, a execução global do PAC 2 – que inclui Orçamento Geral da União (OGU) Fiscal e Seguridade, estatais e setor privado – foi de R\$ 143,6 bilhões ou 15% do total previsto para o período de 2011 a 2014. Houve um aumento de 66% no ritmo de execução entre junho e

setembro daquele ano. Em 2011, o PAC 2 alcançou um volume de pagamento 22% superior e valores de empenho semelhantes, em comparação com o mesmo período de 2010, ano de melhor desempenho do programa. Em 2010, foram empenhados R\$ 23,3 bilhões e pagos R\$ 17,7 bilhões. Em 2011, foram empenhados R\$ 22 bilhões e pagos R\$ 21,6 bilhões. Os investimentos do PAC 2 estão organizados em seis diferentes eixos que compõem e organizam esta publicação: Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos. De 2011 a 2014 a meta era investir R\$ 11,66 bilhões e pós 2014 R\$ 7,20 bilhões, totalizando R\$ 18,86 bilhões.

Até 31 de outubro de 2014, o montante investido atingiu R\$ 1,009 trilhão, equivalentes a 91,3% do total previsto. Até 31 de dezembro de 2014 os investimentos deverão ter atingido a R\$ 1,066, que representa 96,5% do total previsto para serem investidos no período 2011- 2014, cerca de 72,2% superior aos investimentos realizados do PAC 1. Até dezembro de 2014, o PAC 2 concluiu R\$ 796,4 bilhões em ações, o que corresponde a 99,7% das ações previstas para o período 2011-2014. Esse resultado é 17,8% superior em relação ao último balanço, quando o volume de obras concluídas foi de R\$ 675,8 bilhões. Para nossa análise, a respeito das obras que foram entregues, utilizaremos como fonte os dados contido nas informações regionais do 11º Balanço do PAC 2, que trás detalhes dos seis eixos de atuação, quais sejam, Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida e Água e Luz para Todos. Entretanto focalizaremos nossa análise nos eixo, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã e Minha Casa Minha vida, uma vez que o nosso objetivo é investigar sobre as políticas públicas de habitação recente, do governo Federal que favoreçam a diminuição do Déficit Habitacional.

No quesito Cidade Melhor as áreas estruturantes foram, saneamento, prevenção em áreas de risco, pavimentação, mobilidade urbana, cidades históricas, infraestrutura turística, equipamentos de esporte de alto rendimento, equipamentos metroviários e cidades digitais. Sendo que até 2014, a maior previsão de investimento era para a área de Saneamento (R\$ 189,72 milhões) e após 2014, para a área de Mobilidade Urbana (R\$ 706,95 milhões).

No quesito prevenção em áreas de risco (Drenagem) foram incluídas os Empreendimentos de 2007 a 2010, entretanto, nenhuma das obras, quais sejam, Bacia do Parnaíba-Barragem de Castelo: construção em CCR (cap.2,6bi m³) e estruturas para geração de energia (25MW): Juazeiro do Piauí, Castelo do Piauí, São João da Serra, Alto Longá, Prata do Piauí, Beneditos, Buritis dos Montes, São Miguel do Tapuio, Nova Santo Antônio, Demerval Lobão e Teresina, Drenagem - Implantação de sistema de macro drenagem na bacia do rio Surubim, Drenagem - Implantação do sistema de macro drenagem na sede municipal, Elaboração de projeto de engenharia de drenagem urbana na Zona Leste, Elaboração de estudo de concepção, projetos básico e executivo para implantação de drenagem na Zona Sul - Bairros Boa Esperança, Ceará e Rodoviária, Elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Pólo Empresarial Sul e Esplanada, elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Itararé, Extrema, Tancredo Neves e Redonda,

elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Macaúba, Pio XII e Vermelha, elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Parque Ideal e Novo Horizonte, elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais no município de Teresina, elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Tabuleta, São Pedro e Redenção, elaboração de estudos e projetos de engenharia para manejo de águas pluviais nos bairros Vermelha, Nossa Senhora das Graças e Monte Castelo, elaboração de estudos e projetos de engenharia para execução de obras de manejo de águas pluviais nos bairros Jôquei Clube, Horto e Nossa Senhora de Fátima, drenagem urbana sustentável na sede municipal, em diversas cidades do Piauí, estão em Estágios de Licitação, em Obras, em Execução, nenhuma foi concluída no Período.

No eixo Pavimentação, foram investidos R\$ 125,78 milhões, em empreendimentos de diversas cidades do Estado, porém com início das primeiras obras em 2013, e a maioria em 2014, sendo que o estágio de todas, até 2014 era “Ação Preparatória” ou seja, sem conclusão. Para Mobilidade Urbana foram alocados um total de R\$ 791, 43 milhões de reais, distribuídos em “Corredor” e “Estudos e Projetos” para 2ª ponte na Avenida Poti - parte integrante do corredor Norte-Leste, Corredor Av. Barão de Gurguéa/ BR-316 complemento PAC Grandes Cidades, Corredor de Ônibus - Teresina/PI - Plano Diretor de Mobilidade Urbana - 1ª etapa, Corredor Leste-Sudeste - ligação dos bairros de Planalto Ininga a Tancredo Neves, Corredor Norte II - ligação dos bairros de Água Mineral a Área Central, Corredor Norte-Leste - ligação UFPI a UESPI, Projeto do Corredor Av. Gil Martins/ BR-343, Projeto do Corredor Av. Miguel Rosa/ Av. Joaquim Ribeiro, Projeto do Corredor Sudeste - Sul, Projeto do Corredor Sul III, Plano Diretor de Expansão Metroviária - 35km, Central de Controle Operacional - aquisição de equipamentos, VLT- Linha 1 – Sudeste. No eixo Cidades Históricas, o total orçado foi de R\$ 38,97 milhões, proposto pelo IPHAN e pelo Município de Parnaíba, para a Restauração do Sobrado do Museu Simplício Dias - Etapa final, Restauração das Igrejas de Nossa Senhora. da Graça, Nossa Senhora do Rosário, Capela de Nossa Senhora do Monte Serrate, Igrejas de N. S. da Graça e N. S. do Rosário, Restauração do Antigo Sobrado Dona Auta, Restauração do Complexo Ferroviário - equipamento cultural, Restauração do Conjunto do Porto das Barcas - Museu do Mar, Restauração do Casarão da Escola de Direito Miranda Osório, onde até 2014 estavam no estágio de Ação preparatória. Havendo ainda um montante de R\$ 61,81 milhões para investimentos em infraestrutura turística e R\$ 7, 57 milhões para o programa Cidades Digitais.

Para o Eixo, Comunidade Cidadã o Foco esteve centrado nos programas de Unidade Básica de Saúde – UBS, Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Creches e Pré Escolas, quadras esportivas nas escolas, centros de artes e esportes unificados e centro de iniciação ao Esporte. As UBS tiveram um investimento orçado em R\$ 199, 42 milhões, para as UPAS foram estimados R\$ 12, 55 milhões, Creches e pré escolas R\$ 181, 42 milhões, Quadras esportivas nas escolas R\$ 186, 66 milhões, para os Centros de Arte e esportes unificados o total foi de R\$ 13, 06 milhões e por fim para os

investimentos em Centro de Iniciação ao Esporte, foi um montante de R\$ 10, 83 milhões.

No tocante ao Programa Minha Casa Minha vida, com seu eixo de atuação em Urbanização de assentamentos precários, obteve um montante de investimentos R\$ 481, 98 milhões, incluindo de 2007 a 2010, distribuído em Elaboração de Plano Local de Habitação, Urbanização de Bairro, Provisão Habitacional, Produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda (apenas na cidades de Curalinhos e Teresina) e Elaboração de estudos e projetos para urbanização - assentamento precário.

2.7 A Relação entre Estados e Municípios para aplicação das políticas públicas

As boas relações entre Estado e Municípios são fundamentais para a execução das políticas públicas, porém como Afirma Arretche (2004, *apud* STEPAN, 1999) a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal. A partir da forma como se dá essas relações, a implementação e execução de políticas são estruturadas. A autora afirma ainda que, a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental (Arretche, 2004).

Os Estados e Municípios tendem a adotar suas próprias agendas dada a autonomia política e fiscal que possuem. Entretanto, dependendo da política adotada ficam subordinados a gerência do governo federal, como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Mas há de se ressaltar que “As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social” (Arrecthe, 2004). Apesar dessa certa autonomia, no PAC, os municípios são dependentes do governo Federal para aplicação das políticas públicas, devido a necessidade de recursos.

No caso das políticas de habitação, como afirma Arretche (2004) a União está encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional. Entretanto, nesta política particular, a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias.

Para além da dependência financeira que pode existir entre municípios, estados e a federação, Arretche (2004 *apud* ROCKMAN, 1993) nos diz que o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional,

pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos. Esse seria então um fator positivo da relação entre esses níveis institucionais. E ainda segundo a autora (2004) nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida, mas isso para o governo Federal, tornando então onerosa a gestão dos municípios.

Essa descentralização das políticas ou autonomia dos Estados e Municípios para exercê-las, passa a ser mais notório a partir da instituição do Federalismo no Brasil com a Constituição de 1988, nesse sentido os municípios passam a assumir, de certa forma, as obrigações do governo federal. Ou seja, serão criadas estruturas administrativas próprias para se fazer a gestão das políticas, entretanto, nem sempre os recursos municipais são suficientes para assumirem em totalidade a gestão das políticas públicas.

Franzese e Abrucio (2009, *apud* SARTORI, 1994) nos diz que, Ao mesmo tempo em que o federalismo amplia a representação de interesses, o aumento do número de atores participando do processo decisório eleva os custos de tomada de decisão, ou seja, dificulta a governabilidade. E “No que se refere às políticas públicas, a literatura também reconhece o impacto das instituições federativas. Nesse caso, a análise da distribuição de competências entre os entes federativos, bem como da distribuição de recursos entre eles são, normalmente, o ponto de partida para a discussão” (Franzese e Abrucio, 2009). Para estes autores (2009) existe dois tipos de federalismo, o competitivo e o cooperativo. O competitivo é baseado na divisão de responsabilidades por área de política pública, onde verifica-se a descentralização. No modelo competitivo existe uma ação conjunta dos poderes.

Essa descentralização das políticas, aliado ao Federalismo introduzido nas instituições faz com que, a medida que se tenta unificar uma política nacional, como o Programa Minha Casa Minha Vida, o Governo Federal tende a se aliar aos Estados e Municípios para completa execução da política pública, nesse sentido os municípios perdem autonomia frente ao governo federal e acabam se tornando dependentes economicamente. Somando –se a isso, o fato da política ser nacional acaba não absolvendo as reais necessidades do município.

2.8 Conclusão

Pensando no modelo de análise das políticas públicas apresentado, a implementação de uma política pública depende de vontade política e grupos de interesses importantes para o governo. O fato é que no caso da habitação, os grupos beneficiários sempre foram as empreiteiras e a classe econômica mais estável, (alta e média). O governo federal elaborou políticas para a população que poderia pagar um financiamento relativamente alto. Somente no governo a partir do Governo Lula é que se inicia, de fato, algum tipo de financiamento para a classe mais pobre. Apesar dos problemas existentes como, por exemplo, a construção de casas em áreas periféricas e a qualidade duvidosa das construções, foi a primeira grande expansão para os mais pobres de uma política federal. No entanto, não podemos esquecer que as empreiteiras continuaram sendo beneficiadas com financiamentos e regras favoráveis, bem como a classe média. A diferença principal do PAC foi a inclusão da classe C e D, no financiamento público.

Por outro lado, com o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida, os municípios, perderam a capacidade de auto –suficiência frente a gerência de condução do processo administrativo de elaboração das políticas públicas nessa área, evidenciando – se assim o papel centralizador do Governo Federal frente aos Municípios.

A partir de todo exposto concluímos que a autonomia dos Municípios para concretização das políticas públicas é essencial para o desenvolvimento da cidade, entretanto devido a fragilidade econômica destes em relação ao governo federal esse protagonismo é prejudicado. Descentralizar as políticas públicas é fundamental, aliado a investimentos e condições para as cidades desempenharem projetos de acordo com as suas necessidades, que uma política Nacional, homogênea, como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC não é capaz de atender.

CAPÍTULO III: UMA ANÁLISE DO DÉFICIT HABITACIONAL A PARTIR DA COMPARAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAL E A MUNICIPAL

3.1 Introdução

Neste Capítulo iremos analisar o problema do déficit habitacional geral e específico na cidade de Teresina, para assim podermos fazer uma análise comparativa entre políticas públicas que visavam equacionar o problema, a saber, o Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal e o Projeto Vila Bairro, política pública municipal, implantada na cidade de Teresina.

Utilizaremos como método de pesquisa uma análise de conteúdo, na pesquisa qualitativa, que é aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas, tanto no seu advento quanto nas suas transformações, como construções humanas significativas (BARDIN, 1977). Esse tipo de procedimento é caracterizado pela empiria e pela sistematização progressiva do conhecimento até a compreensão lógica interna do grupo ou do processo estudado (TURATO, 2005).

O capítulo está dividido em quatro seções além desta introdução e de uma conclusão. A próxima seção problematiza a questão do enfrentamento ao déficit habitacional de maneira geral. Em seguida apresentamos as condições do déficit habitacional pós implantação ao Programa Minha Casa Minha Vida e das medidas adotadas pelos municípios para o enfrentamento ao déficit habitacional.

3.2 Enfrentamento ao Déficit Habitacional

De acordo com a Secretaria Nacional de Habitação, podemos conceituar déficit habitacional como “a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento” (SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2009, p. 15).

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, do governo Federal, como já observamos, está inserido no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, objetivou a construção, em uma primeira etapa, durante o PAC 1, de um milhão de residências para famílias com renda de até dez salários mínimos. Sendo que destas residências 400 mil para famílias com renda de zero a três salários mínimos. O PMCMV, diferente dos outros eixos de atuação do PAC, foi posto em prática em março de 2009, e sua implementação nos Estados estava condicionada a composição do déficit habitacional nacional, calculado pelo governo em cerca de 7 milhões de moradias: Dentre os recursos destinados ao programa, 37% foram repassados para a região Sudeste; 34% para a região Nordeste; 12% para a região Sul; 10% para a região Norte e 7% para a região Centro-Oeste. O total de recursos aportados pelo programa é de R\$ 34 bilhões, e estes recursos são oriundos do PAC, implementado no ano de 2007.

Para execução deste programa, programa Governo Federal, Estados, Municípios, Caixa Econômica Federal precisam atuar em conjunto, com o papel de Agente Gestor, responsável por estabelecer as regras, diretrizes e outras condições que regem a aplicação da verba destinada ao programa. Aos Estados e Municípios cabe a incumbência de identificar as regiões de implantação dos projetos; selecionar as famílias beneficiadas; promover ações que busquem a redução dos custos dos projetos, como cortes tributários e de taxas, dentre outros. À Caixa Econômica Federal (CEF) deve operacionalizar o programa e gerir o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Já as empresas do ramo de construção civil cabem a apresentação e execução de projetos de construção, recuperação ou reforma de empreendimentos nas regiões contempladas pelo programa. E, a administração dos contratos de

arrendamento cabe, finalmente, às empresas do ramo de administração imobiliária.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2009), o conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque de moradias. Inclui aquelas moradias sem condições de serem habitadas, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste em sua estrutura física. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda que não possuem condições de arcar com o pagamento de um aluguel e aos que vivem em imóveis alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nesta rubrica a moradia em imóveis não residenciais.

Até 2006 o déficit habitacional era calculado de acordo com o total das famílias conviventes carentes de moradia. Com o Pnad 2007, introduziram-se duas perguntas específicas sobre coabitação (o motivo da convivência e a intenção de constituir novo domicílio). Assim, tornou-se possível a identificação da parcela que mais certamente vivencia uma situação de carência de habitação.

De acordo com Miranda (2007, p. 18), “o déficit habitacional brasileiro concentra-se nas regiões Sudeste e Nordeste. No entanto, as regiões Norte e Nordeste, em termos relativos, são as que se apresentam habitações mais precárias”. Outro condicionante que revela o problema do Déficit habitacional e conseqüentemente a falta de moradia própria, diz respeito a quantidade de moradores que vivem de aluguel. Onde percebemos que o ônus com aluguel passou a aumentar progressivamente com o passar dos anos. E conseqüentemente, nas regiões que o déficit habitacional é menor, o ônus também é menor.

Podemos afirmar então que os motivos do Déficit Habitacional de maneira bem direta é o número elevado do crescimento populacional, atrelado a falta de planejamento urbano, a desigualdade de renda e a dificuldade para financiamento em programas do Governo Federal, como o Minha Casa Minha. O reflexo disso é o número relativamente alto de moradores de aluguel e o surgimento de habitações precárias e em zonas impróprias, tendo como representação mais comum as favelas.

Como já abordado, no primeiro capítulo, o acesso à moradia é um direito do cidadão e cabe ao Estado o seu provimento, desde 2001, o Estado tem na Lei 10.257, conhecida por Estatuto da Cidade, mecanismos para combater a especulação imobiliária e garantir moradia à população a partir de uma gestão urbana democrática. O estatuto reúne instrumentos de política pública para racionalizar a estrutura fundiária e urbana dos municípios brasileiros. E ao longo dos anos, em diferentes governos várias medidas foram tomadas para sanar o problema da falta de moradia, e a política pública atual está contemplada dentro do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que é o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

A meta do programa era realizar a construção de um milhão de moradias, ou seja, 14% do déficit atual (da época), ampliando para três milhões a partir de 2011, sem um prazo definido, que dependerá da capacidade de execução do programa, entretanto não foi realizado. Estes imóveis beneficiam famílias que recebem até dez salários mínimos mensais. Deste um milhão de imóveis, 400 mil devem atender a famílias que recebam entre zero e três salários mínimos; 400 mil a famílias detentoras de renda mensal até seis salários mínimos; e os 200 mil restantes atenderão famílias que possuam entre seis e dez salários mínimos de renda mensal. A distribuição por unidades da federação segue a composição do déficit habitacional, ou seja, as unidades federativas que possuem maiores déficits habitacionais serão beneficiadas com uma maior destinação de recursos.

O PMCMV tem por objetivos:

- a) redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro;
- b) favorecimento da regularização fundiária urbana;
- c) criação de uma fonte de demanda de capital e trabalho, como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008;
- d) aumento do investimento na construção civil.

O Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal trouxe a tona novamente, uma discussão necessária da realidade brasileira, que é a falta de moradia, e não apenas isso, como também toda a infraestrutura que é necessária para se morar bem e de maneira digna. O Investimento que o Governo fez através do PAC em seus diversos eixos de atuação, que perpassa da logística à infraestrutura, deve - se a alguns fatores, como, a estabilidade econômica, alcançada no governo anterior e mantida naquele período e ao crescimento do PIB, para além disso, podemos identificar também o modelo do PT de administrar, investindo em Programas Sociais.

Nos dois anos e meio de seu início, o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, não apresentou bons resultados, visto que, seu objetivo primeiro não foi alcançado, que era a diminuição do Déficit habitacional. Outra conclusão é que nenhum Estado do país conseguiu atingir a meta estabelecida pelo governo para o Programa, nos dois anos iniciais, por exemplo, os estados do Norte e do Nordeste foram os que menos contrataram muitos deles não atingindo nem 10% da meta, tanto pela falta de recurso, quanto pela falta de Projetos dos Estados. Dos R\$ 28 bilhões destinados pelo governo federal para a realização do Programa como subsídio a compra da casa própria para famílias que possuem renda de até seis salários mínimos, apenas R\$ 5.623.751.946,45 haviam sido contratados nesse período inicial, o que equivale a 20% do montante total. Veremos agora as condições do Déficit Habitacional pós esse período inicial do PMCMV.

3.3 Condições do Déficit Habitacional pós implantação ao PMCMV

Com o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV houve a implantação das medidas previstas no Plano Nacional de Habitação - PlanHab, que tinha previsão de investimentos no setor habitacional de R\$34 bilhões até o final do Plano Pluri Anual - PPA 2008-2011. Acrescentando a esse montante, o valor de R\$239 bilhões no PPA 2008-2011, destinado ao setor de infraestrutura social e urbana, porém nesse mesmo período, o PMCMV não obteve o impulso necessário para expansão das obras, ficando apenas na fase de projeto, sendo executado na segunda fase.

Durante a segunda fase PAC, houve o reforço ao papel estratégico do setor habitacional. O PAC 2 ampliou os investimentos em habitação e infraestrutura social e urbana para os próximos anos a previsão preliminar do PAC MCMV é destinar R\$278 bilhões para produção e financiamento habitacional, urbanização de assentamentos precários no período 2011-2014. (PlanHab, 2014).

Além destes novos programas federais para o setor habitacional que buscam consolidar um novo modelo de financiamento e um novo patamar de subsídio para garantir e ampliar o acesso à moradia ao conjunto da população brasileira, o PlanHab propõe estratégias e ações relacionadas à política urbana e fundiária. O entendimento aqui compartilhado é de que o acesso à moradia digna está diretamente relacionado a três fatores básicos: a) capacidade de ampliação e disponibilização de terra urbanizada bem localizada para a provisão de habitação de interesse social; b) estratégias de estímulo à cadeia produtiva da construção civil e; c) fomento ao desenvolvimento institucional dos agentes envolvidos no setor habitacional, especialmente os setores públicos municipal e estadual.

O PlanHab se insere, portanto, num ciclo de retomada do planejamento do setor habitacional, somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Articulado a este processo de consolidação político-institucional do setor, o volume de investimentos públicos destinados aos dois principais programas federais – PAC e PMCMV – criou a confiança necessária para que os demais atores públicos, privados e sociais voltassem a investir e a se capacitar para elaboração de projetos, disponibilização de recursos técnicos e financeiros.

Agora veremos como está a situação do Déficit Habitacional Brasileiro pós período de implantação do PMCMV.

| 2011 | | | 2012 | | |
|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| URBA NO | RUR AL | TOTA L | URBA NO | RUR AL | TOTA L |
| | | | | | |

| | | | | | |
|---------------------|---------------|-------------|---------------|---------------|-------------|
| REGIÃO NORTE | 439.4 25 | 173. 763 | 613.1 88 | 448.6 53 | 115. 967 |
| RONDÔNIA | 40.62 4 | 5.69 9 | 46.32 3 | 33.97 6 | 3.19 8 |
| ACRE | 18.06 4 | 3.87 3 | 21.93 7 | 23.66 3 | 5.03 2 |
| AMAZONAS | 112.8 71 | 33.5 89 | 146.4 60 | 144.7 41 | 13.6 28 |
| RORAIMA | 18.54 2 | 3.09 5 | 21.63 7 | 14.18 9 | 1.90 3 |
| PARÁ | 181.6 45 | 111. 168 | 292.8 13 | 177.1 11 | 79.1 01 |
| <i>RM BELÉM</i> | 67.53 2 | 3.15 4 | 70.68 6 | 60.33 1 | 1.72 8 |
| AMAPÁ | 25.04 6 | 1.14 8 | 26.19 4 | 15.70 1 | 1.47 1 |
| TOCANTINS | 42.63 3 | 15.1 91 | 57.82 4 | 39.27 2 | 11.6 34 |
| REGIÃO NORDESTE | 1.327. 468 | 609. 606 | 1.937. 074 | 1.238. 995 | 538. 217 |
| MARANHÃO | 193.8 28 | 268. 145 | 461.9 73 | 161.2 56 | 246. 370 |
| PIAUI | 81.01 4 | 30.9 44 | 111.9 58 | 73.10 6 | 26.9 99 |
| CEARA | 170.8 31 | 75.1 20 | 245.9 51 | 187.2 87 | 58.9 87 |
| <i>RM FORTALEZA</i> | 101.6 73 | 6.65 3 | 108.3 26 | 119.0 02 | 4.35 9 |
| RIO GRANDE DO NORTE | 104.3 07 | 16.4 70 | 120.7 77 | 99.30 1 | 20.9 70 |
| PARAIBA | 101.9 25 | 22.5 10 | 124.4 35 | 94.21 2 | 19.0 90 |
| PERNAMBUCO | 204.0 64 | 39.2 95 | 243.3 59 | 206.4 34 | 34.4 16 |
| <i>RM RECIFE</i> | 106.3 35 | 1.64 9 | 107.9 84 | 99.41 5 | 4.44 6 |
| ALAGOAS | 71.30 7 | 32.4 13 | 103.7 20 | 72.32 2 | 19.8 90 |
| SERGIPE | 54.75 6 | 13.8 73 | 68.62 9 | 64.33 6 | 13.0 76 |
| BAHIA | 345.4 36 | 110. 836 | 456.2 72 | 280.7 41 | 98.4 19 |
| <i>RM SALVADOR</i> | 128.5 65 | 624 624 | 129.1 89 | 107.3 35 | 312 312 |
| REGIÃO SUDESTE | 1.942. 727 | 41.4 69 | 1.984. 196 | 2.054. 557 | 54.0 45 |
| MINAS GERAIS | 402.8 72 | 28.1 77 | 431.0 49 | 451.8 55 | 31.0 94 |

| | | | | | |
|----------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| <i>RM BELO HORIZONTE</i> | 101.5 10 | 1.26 9 | 102.7 79 | 134.6 56 | 1.98 5 |
| ESPIRITO SANTO | 85.79 5 | 1.58 1 | 87.37 6 | 73.75 7 | 3.27 6 |
| RIO DE JANEIRO | 372.9 77 | 3.47 0 | 376.4 47 | 391.3 56 | 6.00 1 |
| <i>RM RIO DE JANEIRO</i> | 270.0 22 | 0 | 270.0 22 | 291.6 82 | 0 |
| SÃO PAULO | 1.081. 083 | 8.24 1 | 1.089. 324 | 1.137. 589 | 13.6 74 |
| <i>RM SÃO PAULO</i> | 507.7 79 | 0 | 507.7 79 | 580.0 01 | 2.12 8 |
| REGIÃO SUL | 532.1 27 | 51.7 48 | 583.8 75 | 507.8 38 | 42.8 88 |
| PARANÁ | 200.6 17 | 17.4 18 | 218.0 35 | 203.3 89 | 22.9 47 |
| <i>RM CURITIBA</i> | 58.48 3 | 1.55 3 | 60.03 6 | 62.73 4 | 9.08 8 |
| SANTA CATARINA | 130.3 61 | 9.97 5 | 140.3 36 | 125.5 70 | 7.63 1 |
| RIO GRANDE DO SUL | 201.1 49 | 24.3 55 | 225.5 04 | 178.8 79 | 12.3 10 |
| <i>RM PORTO ALEGRE</i> | 85.97 5 | 931 | 86.90 6 | 75.97 5 | 1.40 3 |
| REGIÃO CENTRO OESTE | 447.6 58 | 15.9 77 | 463.6 35 | 414.0 70 | 15.3 32 |
| MATO GROSSO DO SUL | 76.48 1 | 5.12 5 | 81.60 6 | 60.40 9 | 4.61 5 |
| MATO GROSSO | 65.21 5 | 4.20 7 | 69.42 2 | 75.67 1 | 3.28 8 |
| GOIÁS | 187.8 93 | 4.19 3 | 192.0 86 | 159.3 07 | 5.38 2 |
| DISTRITO FEDERAL | 118.0 69 | 2.45 2 | 120.5 21 | 118.6 83 | 2.04 7 |

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), v.28, 2007; v.29, 2008; v.30, 2009; v.1, 2011; v.32, 2012.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

O período acima corresponde ao ano Final do PAC 1, 2011 e o Primeiro ano do PAC 2, 2012, onde o PMCMV, também entra na sua segunda fase, nesse período a região que possuía o maior Déficit Habitacional era a região Sudeste, totalizando em 2012 um número de 2.108.602 de necessidade habitacional. No caso da região Sudeste os números pouco variaram,

apresentando uma queda do déficit habitacional apenas no ano de 2011, outro detalhe importante é que o grande número de necessidade de moradia se concentra, em sua maioria e para todas as regiões do Brasil, no perímetro urbano. Depois da região Sudeste, a região Nordeste é a que possui o maior Déficit Habitacional, havendo para essa região uma diminuição do Déficit Habitacional, no ano de 2012, se comparado ao ano de 2007, de um número de 88. 473 casas, quando ainda não havia sido implantando o PMCMV, considerando os dados dessa região significa que o objetivo de redução da desigualdade foi alcançado, ao menos em parte, já que no restante do país não notamos a mesma situação.

Para a análise do Déficit Habitacional do ano de 2013 utilizaremos os dados obtidos através de pesquisa da Fundação João Pinheiro – FJP. O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: (a) domicílios precários; (b) coabitação familiar; (c) ônus excessivo com aluguel urbano; e (d) adensamento excessivo de domicílios alugados. O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Ele corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel. O quarto e último componente é o adensamento excessivo em domicílios alugados que corresponde aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório (FJP, 2013).

Os primeiros resultados mostram que o déficit habitacional, em 2013, corresponde a 5, 846 milhão de domicílios, o que representa 9,0% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. Dentre as regiões com o maior déficit habitacional absoluto destacam-se o Sudeste e o Nordeste com, respectivamente, 2,246 e 1,844 milhão de moradias em 2013. Em seguida, vêm as regiões Norte com 653 mil, a Sul com 628 mil, e a Centro-Oeste com 474 mil domicílios (FJP, 2013).

Embora a maior concentração absoluta do déficit habitacional esteja localizada nas regiões Sudeste e Nordeste, o maior percentual do déficit relativo concentra-se na região Norte: 13,7%. Entre as unidades da federação com maior déficit absoluto em 2013 destacam-se: São Paulo (1,254 milhão), Minas Gerais (494 mil), Bahia (417 mil), Maranhão (408 mil) e Rio de Janeiro

(399 mil). Além do elevado déficit absoluto, o estado do Maranhão tem o maior déficit relativo entre as unidades da federação – 22,1%. O déficit relativo também se mostra elevado nos estados do Amazonas (18,4%), Roraima (16,6%), Tocantins (13,3%), Pará (13,2%) e Acre (12,8%), todos da região Norte. Rio Grande do Sul, situado na região Sul, apresentou o menor déficit relativo – 5,4%. Na composição do déficit habitacional brasileiro, em 2013, o ônus excessivo com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 2,553 milhões de unidades ou 43,7% do déficit, seguido pela coabitação com 1,905 milhão de domicílios ou 32,6%, habitação precária com 997 mil 7 unidades ou 17,1%, e adensamento excessivo em domicílios alugados com 390 mil domicílios ou 6,7% do total do déficit habitacional (FJP, 2013).

Entre as regiões, o ônus excessivo com aluguel atinge 56% na estrutura do déficit do Sudeste, 54,5 do Centro-Oeste e 47,3 do Sul. A coabitação apresenta a maior participação nas regiões Norte (43,2%) e Nordeste (33,4%). No Nordeste, o déficit distribui-se igualmente entre a coabitação, ônus com aluguel e habitação precária; 33,4, 31,8 e 31%, respectivamente, com participação de apenas 3,8% do adensamento. No Sul, o adensamento é o menor componente (3,0%), assim como nas regiões Norte e Centro-Oeste, ambas com 6,5%. A parcela do adensamento no Sudeste corresponde 10,1% – a maior entre as regiões. A habitação precária tem distribuição bastante diferenciada entre as regiões. Representa 31,0% do déficit no Nordeste, 27,0 no Norte, 17,3 no Sul e 8,3 no Centro-Oeste. No Sudeste, é o item de menor peso na composição do déficit (FJP, 2013).

3.4 Enfrentamento ao Déficit Habitacional a partir da Ótica de Políticas Públicas Municipais

Para fazer um comparativo com o Programa de Aceleração de Crescimento - PAC, onde está inserido o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, utilizaremos a política pública de Habitação desenvolvida na cidade de Teresina, o Projeto Vila Bairro, no ano de 1997, durante a primeira gestão do Prefeito Firmino Filho - PSDB.

Em Teresina, a primeira iniciativa a nível federal, para sanar o problema da falta de moradia, se deu a partir da criação da Fundação Casa Popular - FCP, que dependia de recursos orçamentários da União. Entretanto a política Nacional que houve mais êxito foi o Sistema Financeiro de Habitação, criado com o Banco Nacional de Habitação - BNH, até ser substituído pelos subsídios da Caixa Econômica Federal.

Em Teresina, com financiamento do BNH, foram produzidos, até 1990, 43 conjuntos com 34.594 unidades habitacionais construídas por grandes empreiteiras. No início da década de 1990, com recursos do FGTS e / ou com a promoção do INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais foi construído mais 24 conjuntos com quase 10.000 unidades habitacionais. De 1995 até o término de 2001, foram providenciados pela COHAB-PI outros 22 empreendimentos que totalizaram 4.086 unidades habitacionais. Assim, temos que mais de 30% da população residente em Teresina mora em unidade de conjunto habitacional, embora tais investimentos não tenham atendido à população de menor renda (Teresina, Agenda2015).

Em relação as políticas públicas municipais de habitação na cidade de Teresina, uma maior preocupação com problemas decorrentes de um processo de crescimento mal planejado, pode ser verificado a partir da década de 1960 e 1970, a partir do final da década de 1960, quando a cidade recebe grandes fluxos migratórios da população do interior do Piauí e estados vizinhos, que se agravam conflitos urbanos e tem-se início os estudos para a elaboração do primeiro plano de ordenamento urbanístico da capital. Como resultado, em 1969 é apresentado à capital o Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI, vinculado a uma estratégia nacional de política de integração e desenvolvimento urbano (TERESINA, 1970).

No entanto, este plano, desenvolvido pela empresa baiana COPLAM, apresentava deficiências resultantes de incompatibilidades entre plano e realidade social local, viabilidade econômica e tendências de expansão urbana. Propunha um projeto audacioso, característico do período do milagre econômico brasileiro (CARDOSO, 2006), onde colocava o centro da cidade como coração da vida urbana integrado aos bairros por uma infraestrutura viária que tornaria mais dinâmica esta comunicação, porém não chegou a ser executado. Este plano teve seu mérito na formulação da primeira Lei de

Zoneamento Urbanístico da cidade, que, apesar de sua reduzida aplicação, produziu algum impacto na melhoria do padrão de vida na capital (NASCIMENTO, 2007).

Entretanto, Quase uma década após a elaboração do primeiro plano, a expansão da cidade para a zona leste, que passava então por um processo de gentrificação, associada à multiplicação de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, definiam novas territorialidades e novamente a necessidade de se planejar a cidade. Em 1979 é elaborado o I Plano Estrutural de Teresina – I PET, elaborado pelo Instituto de Planejamento e Administração Municipal – IPAM – conveniado com a Universidade de Brasília- UNB (CARDOSO, 2006), cujo arcabouço trazia um novo conjunto de leis que incluíam normas para o aforamento de terrenos públicos do município, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e o Código de Edificações do Município (LIMA, A., 2011).

Na década de 1980, a população de Teresina continua a crescer e a malha urbana a se expandir. Isto acontece, porém, num diferente contexto, marcado por conflitos urbanos e pelo agravamento da exclusão social. O espaço urbano passou a se reorganizar a partir da criação de diversos programas habitacionais e da expansão de vilas e favelas, gerando a formação de fronteiras socioespaciais dos diferentes segmentos da sociedade. Ao lado das vilas e favelas, mansões e prédios luxuosos demarcam a diferença entre a década de 1980 e 1990, do ponto de vista da ocupação e do uso do solo urbano. (LIMA, 2003, 44).

Foi produzido, em 1983, um diagnóstico que seria a base para a preparação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina – PDDU – sob a coordenação da Fundação Joaquim Nabuco, de Recife, porém a elaboração deste plano foi suspensa. Em 1987, retomaram-se as discussões sobre o planejamento urbano da cidade, tendo ocorrido neste ano o Seminário “Planejando Teresina”, que visava estabelecer as diretrizes que norteariam a elaboração do II Plano Estrutural de Teresina – II PET. Assim, dez anos após o primeiro, tem-se a apresentação do II PET em 1988 (LIMA, A. 2011).

A insuficiência de políticas públicas existentes e a inadequação dos instrumentos urbanísticos vigentes (leia-se I PET), capazes de enfrentar a questão urbana, levou, então, o poder público municipal a elaborar o II Plano

Estrutural de Teresina (II PET), definido, segundo a Lei Municipal nº 1932, de 16 de agosto de 1988, como “instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos.” (TERESINA, PMT, 1988).

Com a influência da extinção do Banco Nacional de Habitação, dentre outros fatores, a dinâmica populacional promoveu a intensificação das vilas e favelas e do processo de verticalização da cidade. Esse fato, no final da década de 1980 e início dos anos 90, fez com que logo fosse necessária uma atualização do II PET, o que aconteceu em 1993, através de leis definidoras do uso e ocupação do solo urbano, e do código de obras e edificações (TERESINA, PMT, 1993). A década de 1990, portanto, foi marcada por intensas modificações no espaço urbano e agravamento das condições de vida da população pobre. Só para ilustrar, em 1991, havia o registro de 51 vilas e favelas em Teresina, já em 1996, esse número subiu para 149. (TERESINA, PMT, 1996).

A Agenda 2015, ou Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina, documento destinado a dar continuidade à Agenda 21 Brasileira e concluído em 2002, previu ações como a valorização do patrimônio ambiental, a despoluição e proteção de lagoas, o aumento no número de áreas verdes, a promoção de uma educação ambiental de qualidade e abastecimento de água e coleta de esgotos adequados. Para a produção do plano *Teresina: Agenda 2015* foi criado dezessete eixos temáticos, incluindo o de *Revitalização do Centro*. Cada eixo foi tema de estudo por um conselho estratégico específico, constituído por profissionais e agentes sociais que produziram diagnósticos sobre o eixo abordado e em cima destes elaborados prognósticos pessimistas (cenários inerciais) e otimistas (cenários desejáveis). Estes cenários ideais foram a base para a elaboração de programas e diretrizes para a cidade, considerando aspectos como sustentabilidade e propondo uma visão integrada das políticas públicas (TERESINA, 2002).

Foi no contexto de descentralização das políticas públicas de habitação que se deu a administração do Prefeito Firmino Filho, no período de 1997 a 2004, através da democratização das decisões e da modernização da gestão pública, com a participação da sociedade na deliberação do orçamento municipal, além da melhoria da qualidade do meio ambiente, a redução do

déficit habitacional e a melhoria da prestação de serviços. Dessa maneira, foram propostos vários projetos baseados na perspectiva de que, ações de infraestrutura física e social e de geração de emprego e renda, seriam o ponto de partida para a reorganização do espaço urbano e para a superação do quadro de segregação socioespacial da cidade.

De fato, os únicos projetos realizados, nessa gestão, foram o Projeto Vila-Bairro, o Orçamento Popular de Teresina e os Conselhos Gestores. Esses projetos foram o “carro-chefe” e a síntese da proposta de governo do ex-prefeito Firmino Filho. O Projeto Vila-Bairro, no entanto, foi apresentado, pelo próprio governo, como a principal proposta, tendo em vista a necessidade de ações efetivas no que diz respeito à pobreza urbana e à segregação socioespacial. (TERESINA, PMT, 1997). O Projeto Vila Bairro tinha como meta a consolidação de vilas em bairros, através de sua urbanização.

No total, 155 assentamentos (vilas, favelas, parques e residenciais), estavam incluídos no projeto, estando eles agrupados em 50 núcleos territoriais ou “áreas de intervenção”. O principal instrumento utilizado na definição dos assentamentos que iriam se beneficiar com o projeto, foi o Censo das Vilas e Favelas de 1996 (TERESINA, PMT). Quanto aos critérios utilizados para a delimitação das “áreas de intervenção”, destacamos aqui a proximidade entre vilas, a inter-relação com a circunvizinhança, no que se refere à infraestrutura instalada, e a dinâmica existente na configuração das áreas, previsão de intervenções de acordo com as alterações identificadas.

A caracterização geral do Projeto Vila-Bairro, portanto, nos leva a enquadrá-lo como uma “operação urbana consorciada”, importante instrumento de gestão ambiental urbana, previsto no Estatuto da Cidade, no qual está conceituado como um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público, com a participação de diversos atores sociais (moradores, gestores, investidores, etc.) a fim de alcançar, em uma determinada área, transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. (LITTLE, 2003, 69).

Conforme Braz (2004), no Estado do Piauí, o Município de Teresina, desde 1940, é o maior centro urbano existente. Na época, a cidade, então em crescimento, apresentava uma população de 34.695 habitantes, percentual correspondente a 27,92% da população urbana do Estado; que se distribuía

em um tecido urbano em forma espacial rádio-concêntrica no núcleo central. Segundo Carvalho (2009), a cidade de Teresina apresentou evolução demográfica e crescimento urbano gradativos, por volta das décadas de 1950 e 1960, novas avenidas foram pavimentadas, as redes de energia elétrica e abastecimento d'água estenderam-se principalmente na direção sul, definindo o grande vetor de crescimento associado à principal entrada econômica da cidade e às condições topográficas favoráveis.

A população residente no município de Teresina passou de 220 mil habitantes, em 1970, para mais de 714 mil, em 2000. Em termos comparativos, foi a maior taxa de expansão demográfica verificada entre os municípios das capitais nordestinas. Esse crescimento foi fortemente influenciado pelo aumento da população urbana. Em números absolutos, ela passou de 181 mil pessoas, em 1970, para mais de 676 mil, em 2000. As taxas médias anuais de crescimento superaram a casa dos 6%, entre 1970 e 1980, e ficou em 4,6%, entre 1980 e 1991, 6 índices bem acima daqueles obtidos pela maioria das capitais nordestinas e do conjunto da população brasileira 2,78% e 1,3% a.a. nos períodos respectivos (Teresina, Agenda 2015).

A cidade de Teresina experimentou ao longo do período assinalado, uma verdadeira “explosão urbana”. A taxa de urbanização do município que era de 82,11%, em 1970, saltou para cerca de 94,7% em 2000. Como referido acima, os anos 70 marcaram o início do processo de empobrecimento urbano de Teresina, e os anos seguintes o seu agravamento, resultando na proliferação de aglomerados de população de baixa renda por quase todo o território, denominados, em Teresina, de vilas e favelas. Para diagnosticar o problema, a Prefeitura vem realizando pesquisas de caráter censitário. A primeira, em 1991, teve seus dados divulgados no documento Perfil de Teresina. Em 1993, foi elaborado o Primeiro Censo de Vilas e Favelas e, entre setembro de 1995 e maio de 1996, a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – SEMTCAS realizou o Segundo Censo de Vilas e Favelas. Em 1999, a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo – SEMHUR realizou o Terceiro Censo de Vilas e Favelas (Teresina, Agenda 2015).

Nas 150 vilas, favelas e áreas de assentamento, constatadas em 1999, existiam 37.820 domicílios, que abrigavam 38.852 famílias e uma população de 133.857 habitantes, contingente que representava quase 20 % da população urbana do município. 9 A maioria dos domicílios (72,93%) ocupava áreas públicas ou de domínio público (Prefeitura, Estado e União); e terrenos particulares (24,30%). Apenas 2,33% estavam erguidos em terrenos próprios. Quanto à situação dos terrenos ocupados, 88,61% dos domicílios ocupavam áreas consideradas normais, enquanto 4,53% estavam localizados em áreas de risco; 3,60% ocupavam leitos de ruas; e 2,81%, áreas alagadiças. Daí observa-se que mais de 4.000 domicílios estão em situação de irregularidade atribuída à ocupação de áreas impróprias para o uso habitacional. Quanto às formas de ocupação dos domicílios, o levantamento censitário constatou que quase 85% das famílias residiam em domicílios considerados próprios. (Teresina, Agenda 2015).

Do ano de 1950 ao ano de 2000 a cidade de Teresina apresentou um crescimento acelerado e esse crescimento alinhado a falta de planejamento urbano, faz surgir problemas no espaço territorial da cidade, com o aumento do número de vilas e favelas e falta de moradia própria, somado a isso, as condições necessárias de infraestrutura, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outros.

Com isso, a atuação no setor habitacional, de modo especial, passou a ser tratada a partir de então com uma visão mais ampla onde o déficit habitacional é entendido considerando não apenas a ausência da moradia, mas também a precariedade da estrutura física das habitações e de saneamento, coabitação, adensamento, etc. Essa constatação levou o poder municipal a definir, então, políticas de intervenção integrada, concretizadas através da implantação de proposta multissetorial na qual as ações pudessem ocorrer sistematizadas e não mais isoladamente, dando origem ao Projeto Multissetorial Integrado Vila - Bairro, implantado em 1997 pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN (Teresina, Agenda 2015).

A proposta de intervenção coresponsável, introduzida pelo Projeto, tem como suporte o trabalho social desenvolvido, com o envolvimento comunitário que possibilita a participação e o controle social da população quanto às ações

desenvolvidas e ao modelo de gestão adotado. A formulação do Vila-Bairro foi possibilitada pela precisão das informações extraídas das pesquisas censitárias das áreas de pobreza urbana, realizadas pela Prefeitura Municipal de Teresina nos 22 anos de 1991, 1993 e 1996, cujos elementos comparativos possibilitaram a determinação das prioridades e mensuração dos impactos das ações previstas (Teresina, Agenda 2015).

Como podemos observar o problema da falta de moradia, pode ser considerado um dos principais problemas sociais do país. Para além da falta de moradia o que se percebe também é a necessidade de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, mobilidade urbana, escolas, hospitais, etc.) ao entorno do que é construído (Preocupações contidas nos objetivos do Projeto de Teresina). Políticas a nível federal e Municipal estão sendo propostas nesse sentido, o que falta é o diálogo entre elas para que a solução seja efetiva. O projeto Vila Bairro ao se mostrar como uma política pública descentralizada, torna-se uma alternativa, ao tempo que mostra que os Municípios podem ser os protagonistas na resolução dos problemas relacionados a habitação, entretanto com a Implantação do Programa de Aceleração do Crescimento e do eixo estruturante do Programa Minha Casa Minha Vida, o Projeto Vila Bairro perdeu sua força de atuação.

Em razão da natureza e da complexidade do Projeto, as metas físicas e financeiras do Vila-Bairro foram alteradas, embora de forma não substancial, ao longo do processo de implementação, sobretudo nos três primeiros anos (1997, 1998 e 1999). As principais mudanças foram: (a) aumento do número de creches de 24 para 25 unidades; (b) aumento da meta financeira fixada para a Ação de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente; (c) inclusão da Ação Construção de Unidade Habitacional, prevendo-se 1.272 unidades como desdobramento da Ação Melhoria Habitacional e (d) incorporação da Ação Avaliação. Com estas alterações, chega-se ao total de 22 tipos de ações. O prazo previsto para a sua execução era inicialmente de quatro anos, com início em 1997 e conclusão no ano 2000, porém problemas de natureza burocrática e política prejudicaram o andamento das negociações, estabelecendo-se nova previsão de conclusão para 2001 (CAIXA, 2002).

Em virtude da demora no processo de contratação dos recursos com a CAIXA e com o BNDES, a Prefeitura Municipal de Teresina precisou rever sua

estratégia básica para a execução das ações previstas. Sem dúvida, a situação desejável para o Projeto teria sido a liberação de recursos de acordo com a expectativa inicial. Contudo, conforme o depoimento da Coordenadora da Unidade Técnica Central: a diferença entre os tempos e os movimentos dos processos de negociação e de liberação de recursos junto às diversas fontes gerou uma descontinuidade das ações planejadas, tendo que executá-las, conforme os diferentes itens de serviços apoiados por fonte e em função do período em que cada uma de fato ocorreu. A impossibilidade de recursos para que as ações fossem executadas, aguçou as pressões sociais, exigindo respostas rápidas da Prefeitura. Assim, a partir do segundo semestre de 1997, a Prefeitura, com recursos próprios, iniciou intervenções em algumas áreas, executando ações que foram incluídas na programação das obras municipais. Com tais recursos, foram realizadas múltiplas ações: pavimentação, construção de praças, postos de saúde, creches e escolas, implantação de programas de saúde, unidades sanitárias e habitacionais, execução de redes de abastecimento de água e microdrenagem, que somaram, no período de 1997 a 1999, o valor de R\$3.594.545,917, sendo um fator fundamental para a garantia de mobilização das comunidades. No ano de 1997, a Prefeitura aportou R\$1.451.866,40, o que representou 21% dos recursos inicialmente previstos (cerca de R\$7 milhões), apenas com alocações diretas (CAIXA, 2002).

O Projeto Vila-Bairro foi premiado, em 2000, pelo Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local, classificando-se como uma das dez melhores práticas apoiadas pela instituição. Contando com o apoio da CAIXA, o Projeto concorreu ao Prêmio Global Dubai 2000, classificando-se entre as 40 finalistas entre as centenas de concorrentes de todo o mundo.

Podemos afirmar que o Projeto Vila Bairro não apenas atuou junto ao enfrentamento da falta de moradia, como também contribuiu em diversas áreas de infraestrutura. Os dados obtidos no Censo de Vilas e Favelas de 1999 permitiram o conhecimento aproximado da expansão e do desenvolvimento do espaço urbano de Teresina e das condições de habitabilidade e renda dos seus habitantes. Observa-se que as ações empreendidas, no período 1997/1999, têm se expandido em todas as direções da cidade e nas mais diversas localidades, atribuindo-lhes uma nova configuração urbano-espacial, bem como melhorando as condições de vida dessa população, conforme os

indicadores a seguir: ,crescimento do número de domicílios localizados em áreas próprias, resultante das ações de regularização fundiária; ,melhores condições de moradia; ,ampliação da área dos domicílios de tipologia alvenaria/telha e taipa/telha; ,melhoria das condições de saneamento domiciliar em razão das unidades sanitárias implantadas; ,expansão dos serviços urbanos e de bens coletivos essenciais, através da pavimentação de vias e a transformação de algumas localidades em "verdadeiros bairros" como resultado da implementação integrada das ações (Caixa, 2002).

O Projeto Vila Bairro, ao tornar as comunidades ativas e participativas, através principalmente do Orçamento Popular, teve como legado a recuperação urbanística e social da cidade, da formação de uma nova estrutura urbana para vilas e favelas, fazendo surgir bairros organizados e com fornecimento de condições essenciais para a vivência nesses espaços. O que fica claro, porém é que mesmo sendo uma prática de excelência o protagonismo municipal para resolução dos problemas habitacionais, a falta de recursos continua sendo um impeditivo ao progresso.

3.5 Conclusões

Ao fazermos um comparativo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no qual está inserido o Programa Minha Casa Minha Vida, com o Projeto Vila Bairro, uma política pública de melhoramento urbano municipal, verificamos o surgimento de uma nova questão, que na verdade, podemos considerar como um problema político das agendas de políticas públicas, que é o papel de inferioridade dos municípios, frente ao gerenciamento das políticas públicas, quando se há uma política pública central e homogênea, para a nação como um todo. Primeiro não se mede as especificidades e necessidades de cada município, as políticas públicas específicas para a região, como o Projeto Vila Bairro se tornam obsoletas, mesmo apresentando bons resultados.

Concluimos ainda que o déficit habitacional é crescente nos centros urbanos, mas a forma como se administra a solução desse problema, ou seja,

as políticas públicas implantadas não se mostram eficazes e o acesso a elas também é outra dificuldade.

Para a realização da análise, concebeu-se a cidade não apenas como um espaço geográfico delimitado, mas também como um espaço socialmente construído (Fischer, 1993), uma vez que ela é a própria expressão espacial dos processos sociais, com suas lutas e desigualdades; construída e reconstruída pelos mais diversos atores, dentre outros, o Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os proprietários dos meios de produção e os grupos sociais excluídos (Corrêa, 2003). Essa concepção de cidade privilegia uma abordagem não reducionista dos atores que constroem o espaço urbano e compreende as questões relativas à moradia como centro nevrálgico da questão urbana (Maricato, 2001).

O estudo dos dois casos, do Programa Minha Casa Minha Vida e do Projeto Vila Bairro, revelaram as dificuldades e os dilemas do processo de implantação das políticas públicas e o resultado das mesmas.

É possível, então, dizer que o governo municipal enquanto tinha como uma de suas prioridades o enfrentamento da questão da moradia, incorporou um discurso democrático e modernizou a própria estrutura burocrática, instituindo, assim, projetos urbanísticos e mecanismos de participação da sociedade civil. No entanto, quando o Governo Federal passou a ser o grande produtor dessas políticas, a resolutividade foi prejudicada. Nessa direção, apesar dos esforços de elaborar projetos com propostas inovadoras, no âmbito das políticas urbanas, a insuficiência das iniciativas locais, justificada pelos reduzidos recursos disponíveis ou disponibilizados por outras esferas, constitui ainda um desafio a ser superado para atenuar a crise nas cidades. A aproximação ou o distanciamento dos projetos políticos, federal e municipal, também é um fator para o agravamento da crise urbana e o insucesso do PMCMV.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia teve por objetivo responder a seguinte problemática: O modelo atual de políticas públicas habitacionais adotado pelo governo federal, especificamente o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, pode ser

considerado alternativa mais eficaz para a solução de um dos mais sérios problemas sociais, que é a falta de moradia?

Através desse problema de pesquisa pretendemos avaliar o processo de implementação das políticas públicas e sua eficácia na relatividade desse problema urbano, que é o déficit habitacional e ao longo do presente trabalho, tentou-se abordar a evolução histórica das mesmas, no Brasil, e especificamente na cidade de Teresina, de modo que se pudesse apresentar uma comparação entre as políticas públicas federais e municipais, o Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal e o Projeto Vila Bairro, desenvolvido na cidade de Teresina.

A revisão bibliográfica sobre o tema nos revela que existia e existe no Brasil um cenário preocupante para a questão habitacional, embora exista iniciativas desde o período de intensa urbanização do país no sentido de relativizar o déficit habitacional ocasionado principalmente pelo aumento populacional e desigualdade de renda, que dificulta o acesso a moradia, não há de forma certa a melhor política habitacional para solução do problema.

A do Banco Nacional de Habitação - BNH, representou um importante passo para o Estado reconhecer o seu papel como provedor de políticas públicas urbanas, entretanto, sua forma centralizada de gestão, aliado à lógica de desenvolvimento, ancorada no mercado, gerou o seu insucesso. Todas as iniciativas subsequentes relativas à habitação foram dispersas e tomadas, em sua maioria, pelos municípios e estados.

Com a criação do Estatuto das Cidades, em 2001 e do Ministério das Cidades, em 2003 as políticas públicas voltadas para habitação ganham um novo fôlego, em uma tentativa de gestão integrada de estado e município e democrática, a partir da criação de planos diretores, tornando a administração mais participativa.

A partir da análise do programa habitacional Minha Casa Minha Vida e do Projeto Vila Bairro na cidade de Teresina verifica-se uma falta de integração entre as esferas federal e municipal desde a gestação do programa e ainda uma subordinação dos municípios em relação ao governo federal. O PMCMV destina recursos para a construção de unidades habitacionais, mas delega à prefeitura a tarefa de administrar as necessidades infraestruturais dos conjuntos habitacionais.

Assim, a implantação do PMCMV, parece caminhar para os mesmos resultados negativos das políticas habitacionais anteriores, inculidas sem planejamento prévio e sem se atentar as reais necessidades das cidades, uma vez que quando se fala em déficit habitacional, não existe apenas a necessidade de construção de novas casas, e até isso não foi substancial, uma vez que o período analisado não houve sua diminuição. Fala-se também da necessidade que os moradores passam a ter com essas novas habitações, quais sejam, transporte público, escolas, hospitais, saneamento básico e toda uma infra estrutura básica para se viver bem.

A partir do exposto, conclui-se que, embora se tenha avançado no que diz respeito à criação de instrumentos e mecanismos como o PMCMV, quando se analisa a realidade das questões da habitação, os resultados práticos parecem não refletir essa evolução. Outro ponto é que ao compararmos as políticas públicas federais e municipais notamos uma subordinação dos municípios em relação ao governo federal e a falta de políticas públicas específicas para a necessidade de cada região e no caso do PMCMV, os locais escolhidos para implantação dos conjuntos habitacionais e podemos citar o Jacinta Andrade, na cidade de Teresina como exemplo, na maioria das vezes é distante do centro, fazendo que se propague novos núcleos urbanos dentro dos bairros, as vilas ou favelas, com uma intensa segregação sócio espacial do território.

Na realidade, há mais obstáculos do que facilidades para implementação de políticas públicas municipais. Frequentemente, nos municípios, não há autonomia financeira, política e administrativa.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol.22, nº4, out-dez 1988.

BONOMA, Thomas V. **Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and Process.** Journal of Marketing Research, Vol XXII, May 1985.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana P. **Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>.> Acesso em: 18 jun. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/50981106/texto-Bonduki-resvista>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo – Reflexos sobre a gestão.** São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL; BRASIL. Vila Bairro. Habitação, Infraestrutura e erradicação da pobreza em Vilas e Favelas. Teresina, Piauí. Estudo de Caso, 2002. Disponível em:

http://www.caixa.gov.br/Downloads/melhores-praticas/MP_VilaBairro.pdf

acesso em: 28/07/2016.

CARDOSO, Aduino L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Disponível

em: <http://www.observatoriodasmetroles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2016.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 1999.

CENSO 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao. Acesso em 05/12/2004.

DESAFIOS PARA a política habitacional: 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrôpoles, São Paulo, 22 jun. 2011. Disponível em:

<http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695:desafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=43:noticias&Itemid=88&lang=pt>.

Acesso em 25 jul. 2016.

FAÇANHA, Antonio Cardoso. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e... In: **Fundação CEPRO.** Teresina, v.22, n.1, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003

FIRME, Denise Penna (org.). **Estudo de caso: projeto vila – bairro: Teresina – Piauí.** Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

GOODE, W. J. & HATT, P. K. **Métodos em Pesquisa Social**. 3ªed., São Paulo: Cia Editora Nacional, 1969.

HARVEY, David. Teoría revolucionaria y contrarrevolucionaria em Geografia y El problema de La formación Del ghetto. In: Revista Geo Crítica. Barcelona: ano I n. 04, jul. 1976, p.26.

LEFEBVRE, H. (2008). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MARCUSE, P. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. Espaço e debates. V. 24, n. 25, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década**. 1999. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacao_desafiodecada.pdf.> Acesso em 30. jun. 2016.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política de desenvolvimento urbano**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf.> Acesso em 30 jun. 2016.

MARICATO, Ermínia. **Um mundo dominado pelas favelas**. 2007. Disponível em: <<http://vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/06.063/3116>.> Acesso em 30 jun. 2016.

MELO, Marcos André. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, Sérgio (Org). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo e Brasília: Sumaré/Capes, 1999, p.59-99.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 654, julho de 1999.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa n. 48, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

ROLNIK, R; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Disponível em <http://diplomatieque.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=ynookxhp>. Acesso em: 30 jun. 2016.

NEGRI, S. L. **Segregação Sócio – Espacial: Alguns conceitos e análises.** Coletâneas do nosso tempo, 2008, Ano VII v.8. nº 8.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação geral. **Projeto Vila-Bairro.** Teresina: PMT, 1997.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social. **Censo de Vilas e favelas de Teresina.** Teresina: PMT, 1996.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social. **Censo de Vilas e favelas de Teresina.** Teresina: PMT, 1993.

_____. Prefeitura Municipal. **Agenda 2015:** plano de desenvolvimento sustentável. Teresina: Conselho Estratégico de Teresina, 2002.

_____. Prefeitura Municipal. II Plano Estrutural de Teresina. Teresina: **Diário Oficial do Município**, n.109 – 22.12, 1988.

TULL, D. S. & HAWKINS, D. I. - Marketing Research, Meaning, Measurement and Method. Macmillan Publishing Co., Inc., London, 1976.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. In: Revista Cidades. v. 1, n. 2, 2004, pp. 259-274.

YIN, Robert K. Case Study Research - **Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989.

_____ **The Case Study Crisis - Some Answers**. Administrative Science Quarterly, Vol 26, March 1981.

11º Balanço Anual do PAC. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/publicacoes-nacionais/11o-balanco-completo-do-pac-2-4-anos-2011-2014.pdf>

