



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

ELIENE DOS SANTOS MORAIS

**A PERCEPÇÃO DOS STAKEHOLDERS
ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Brasília – DF

2011

ELIENE DOS SANTOS MORAIS

**A PERCEPÇÃO DOS STAKEHOLDERS
ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2011

Morais, Eliene dos Santos.

A percepção dos *stakeholders* acerca da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida / Eliene dos Santos Morais.
– Brasília, 2011

47 f.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração, 2011.

Orientadora: Profa. Dra.. Suylan de Almeida Midlej e Silva,
Departamento de Administração.

1. Programa Minha Casa, Minha Vida. 2. Políticas Públicas. 3.
Stakeholders. I. Título

ELIENE DOS SANTOS MORAIS

**A PERCEPÇÃO DOS STAKEHOLDERS
ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

Eliene dos Santos Moraes

Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Orientadora

Doutora, Magda de Fátima Lima Lúcio
Professora-Examinadora

Brasília, 12 de julho de 2011

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, por toda a força que me concedeu. Dedico especialmente ao meu namorado Fernando Sathler, eterno amor da minha vida, pessoa presente em todos os meus sonhos futuros, amigo que permaneceu comigo nesta etapa da minha vida, sempre com muita força, dedicação e incentivo, apostando no meu sucesso, participando dos momentos de dificuldade, compartilhando comigo dos momentos de vitória: a ele todo o meu amor, admiração e orgulho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pela vida, por estar sempre no meu caminho, iluminando e guiando às escolhas certas. À orientadora deste trabalho pela paciência, carinho e dedicação dispensados. Aos meus pais que foram à base de tudo para mim, apoiando-me nos momentos difíceis. Aos amigos, parentes e colaboradores pelo apoio e pela torcida.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a percepção de dois *stakeholders* (Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal) na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Foram estudadas teorias de políticas públicas, a evolução dos programas ligados à políticas públicas de habitação, além de uma visão abrangente sobre *stakeholders*. Realizaram-se entrevistas com responsáveis ligados a implementação do PMCMV no âmbito desses dois *stakeholders*. Concluiu-se que o PMCMV atingiu suas metas originalmente previstas ao passo que apareceram dificuldades em sua implementação, a ponto de serem feitas novas proposições para uma próxima fase do programa.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida; Políticas Públicas; *Stakeholders*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit habitacional no Brasil segundo a renda:	26
Tabela 2 – Déficit habitacional no Brasil segundo a região geográfica:	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MCidades – Ministério das Cidades

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

CEF – Caixa Econômica Federal

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

SFH – Sistema Financeiro e Habitacional

BNH – Banco Nacional de Habitação

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FCVS – Fundo de Compensação da Variação Salarial

BCB – Banco Central do Brasil

SEDU/PR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Presidência da República

FJP – Fundação João Pinheiro

COHAB - Companhias de Habitação Popular

PNH – Plano Nacional de Habitação

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

FGHAB – Fundo Garantidor da Habitação

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Objetivo geral	10
1.2	Objetivos específicos	10
1.3	Justificativa.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	Implementação de políticas públicas	13
2.1.1	Etapas das políticas públicas.....	15
2.2	<i>Stakeholders</i>	19
2.3	A habitação no Brasil	21
2.3.1	Trajetória das políticas habitacionais.....	21
2.3.2	As deficiências habitacionais.....	25
2.4	O Programa Minha Casa, Minha Vida.....	26
2.4.1	Meta do Programa Minha Casa, Minha Vida	28
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	29
3.1	Caracterização do campo estudado.....	29
3.2	Participantes do estudo.....	30
3.3	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	31
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	32
4.1	Êxitos obtidos	32
4.2	Dificuldades e obstáculos	34
4.3	<i>Stakeholders</i> mencionados.....	37
4.4	Desafios e avanços.....	38
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS.....	44
	APÊNDICES.....	47
	Apêndice A - Roteiro de entrevista utilizado com os <i>stakeholders</i>	47

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a compreender a percepção de alguns *stakeholders* acerca da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Entre os *stakeholders* envolvidos na implementação do programa alguns interessam mais a esta pesquisa, como o Ministério das Cidades (Mciudades) e a Caixa Econômica Federal (CEF), respectivamente gestor da aplicação dos recursos e agente operador financeiro do programa. Para tanto, buscou-se aprofundar o conhecimento na área de políticas públicas, em especial nas temáticas relacionadas à habitação no Brasil. Neste sentido, apresenta-se a trajetória da política habitacional brasileira problematizando sobre suas principais questões, além de mostrar os principais dados relacionados ao déficit habitacional do país e os principais aspectos do PMCMV. Por último, têm-se a conceituação, a caracterização e a discussão sobre a importância dos *stakeholders*. Faz-se importante esclarecer que o tema habitação é amplo; contudo, a exigüidade do tempo e a natureza deste trabalho de pesquisa tornam necessárias delimitações à matéria estudada, não sendo, desta forma, objetivo desta pesquisa esgotar o referido tema.

Em relação à habitação, os indicadores sociais brasileiros apresentam, ano após ano, uma triste realidade. Até a década de 1950, o Brasil era um país eminentemente agrícola, com 64% da sua população morando no campo. A situação se inverteu, e hoje 75% da população brasileira vive em cidades. Tal mudança iniciou-se em 1956, com a industrialização do país, e teve um novo impulso em 1964, com os incentivos do governo para o desenvolvimento das empresas nacionais e multinacionais (SCHIMMITT, 1999).

Schmitt (1999) aponta quer o forte processo migratório campo-cidade ocasionou outros problemas derivados da escassez de vagas de trabalho, tal como o surgimento de subempregos ou mesmo o crescimento do desemprego urbano, emergindo também uma problemática social habitacional inerente aos grandes centros urbanos.

Outra característica do processo de industrialização brasileira foi o seu forte endividamento externo, o que fez com que houvesse elevada saída de recursos financeiros, em forma de pagamentos de juros, que certamente, se bem aplicados internamente, dariam para resolver vários dos problemas sociais existentes, entre eles o da precariedade da saúde e o da educação (SCHIMITT, 1999).

No Brasil, considerável parte da população não reside em condições aceitáveis de habitação, morando em precárias estruturas acompanhadas de deficiências infraestruturais. Ademais, a PNAD-2007 descreve que havia no Brasil um déficit habitacional de 6,273 milhões de domicílios (BRASIL, 2011d). Existe, assim, um fato social passível de intervenção governamental, visto que a aplicação de políticas públicas em favor da habitação possui a característica de minorar essa problemática social.

Historicamente o governo brasileiro tem investido em políticas públicas habitacionais. Nos idos da década de 1960, criou-se o Banco Nacional de Habitação – BNH, com o objetivo de atender à demanda habitacional das classes de baixa renda. De igual forma, estados e municípios, muitas vezes em parceira com o Governo Federal, também implementaram diversos programas habitacionais ao longo das últimas décadas, derivados de políticas públicas em favor da habitação.

Um dos programas recentes é o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, iniciativa governamental cujo objetivo é contribuir para a redução do déficit habitacional brasileiro, proporcionando habitação digna e adequada àqueles que enfrentam condições precárias de moradia. É importante ressaltar que, além de possuir o caráter habitacional – ao minimizar o déficit por aumentar o acesso à moradia – possui também o caráter anticíclico na produção da renda nacional – ao aumentar o investimento na construção civil e, consequentemente, na geração de empregos (BRASIL, 2011a). Ou seja, tem sido um programa que interessa a vários segmentos da sociedade, sobretudo aos atores envolvidos no programa também conhecidos como *stakeholders*.

É inegável, portanto, que o PMCMV tem aquecido a construção civil, garantindo sua operacionalização mediante a importante parceira com as construtoras. No entanto, observa-se que nem todos os atores envolvidos têm sido pesquisados para se conhecerem suas percepções acerca do programa, indagando-se em um sentido amplo até que ponto outros *stakeholders* analisam a implementação do PMCMV.

Por exemplo, qual seria a percepção do Ministério das Cidades– órgão gestor da aplicação dos recursos, e da Caixa Econômica Federal (CEF) – agente e operador financeiro - sobre a implementação desse programa? Nesse sentido, questiona-se se a implementação do PMCMV está de acordo com seus objetivos e até que ponto esses dois *stakeholders* analisam a implementação desse programa habitacional.

O fato de o PMCMV ser um programa habitacional que tem um objetivo um tanto ambicioso tanto de diminuir o déficit habitacional como de garantir moradia de qualidade ás camadas necessitadas da sociedade, levou essa pesquisa a indagar sobre até que ponto a implementação desse programa tem ocorrido de forma a atingir esse resultado.

A proposta desse trabalho não é avaliar o programa, mesmo porquê, dado ao seu pouco tempo de existência, desde 2009, isso seria muito difícil, mas conhecer a percepção de alguns *stakeholders*, principalmente do Ministério das Cidades – órgão gestor da aplicação dos recursos, e da Caixa Econômica Federal (CEF) – agente e operador financeiro – sobre a implementação desse programa.

1.1 Objetivo geral

Analisar a percepção dos gestores do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal acerca da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, no que se refere aos objetivos deste programa.

1.2 Objetivos específicos

- a) Fazer levantamento das políticas públicas brasileiras de habitação ao longo do século XX até os dias atuais;
- b) Analisar as características e metas do PMCMV à luz dos seus objetivos;
- c) Averiguar a percepção dos *stakeholders* (Ministério das Cidades e CEF) sobre a implementação do PMCMV.

1.3 Justificativa

Maslow, teórico da administração, construiu uma teoria na qual as necessidades humanas podem ser hierarquizadas e agrupadas em cinco níveis: necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de auto-realização. Por sua vez, a habitação está inclusa nas necessidades de segurança, fornecendo abrigo, proteção e estabilidade para a sobrevivência humana (CHIAVENATO, 1995).

Partindo deste pressuposto, possuir um imóvel regularizado e confortável influencia diretamente na autoestima, na segurança da família e no exercício da cidadania, entretanto, tendo em vista que parte da população de baixa renda não consegue uma moradia por vias formais, muitos recorrem a habitações improvisadas, acarretando problemas para a sociedade como um todo.

Neste sentido, a política habitacional brasileira tem por responsabilidade promover programas de construção e melhoria das condições de moradias, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 que delega aos governos federal, estaduais e municipais tal demanda.

Assim, uma política pública tem o escopo de traçar ações, objetivos e metas voltadas para o bem social. Uma política pública habitacional resulta em programas planejados para minorar a problemática do déficit habitacional, também reduzindo a desigualdade social. Na atualidade, o programa habitacional governamental é o PMCMV, criado em 2009, visto como principal programa na política pública habitacional do governo federal.

Os atores envolvidos na implementação do PMCMV vão desde construtoras até instituições financeiras, passando por entes da administração pública. Dentre os vários *stakeholders* envolvidos no programa, destacam-se o Ministério das Cidades como gestor do programa, e a Caixa Econômica Federal, operador financeiro deste programa.

O Ministério da Cidade busca a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado) e demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos

e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2011c).

A Caixa Econômica Federal é o principal agente financeiro de políticas públicas do governo federal, sendo também o agente financeiro do PMCMV. Ao priorizar setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços, exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social do país, além de contribuir para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda (BRASIL, 2011b).

Dessa forma, justifica-se pesquisar a percepção do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, *stakeholders* envolvidos na implementação desse programa habitacional, como parte integrante do planejamento da política pública habitacional. Assim, pode-se analisar em que medida a implementação da política pública habitacional planejada tem buscado atingir seus objetivos conhecendo-se a posição desses *stakeholders*.

A presente pesquisa pretende servir para futuros estudos ligados a políticas públicas habitacionais, em especial, àquelas que se utilizem do PMCMV como cerne de seus objetivos. Por fim, mas não menos importante, este trabalho acadêmico não tem a pretensão em responder as origens do déficit habitacional no Brasil, mas caracterizar o contexto atual e a importância do PMCMV para ajudar na solução dos problemas habitacionais que atingem a população com renda entre zero e dez salários mínimos no Brasil.

Assim, a pesquisa em questão se propõe a discutir como a implementação de um programa habitacional tem ocorrido a partir da visão de algumas partes envolvidas, em especial o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Pretende-se na presente seção apresentar uma revisão de literatura para explicar os principais conceitos acerca das políticas públicas adotadas no Brasil com o objetivo de minorar a problemática habitacional. Espera-se promover a compreensão das características e dos resultados de tais políticas adotadas ao longo da história brasileira, e também dos aspectos do PMCMV. Além disso, será abordada a teoria dos *stakeholders* de forma a compreender sua importância no contexto da aplicação do PMCMV, tratando em especial de sua caracterização e de sua importância no contexto estudado.

2.1 Implementação de políticas públicas

Conforme Santos (2008), pesquisas recentes apontam para a tendência de se estudar todo o processo de formulação das políticas públicas, com vistas a se construir uma visão geral da participação dos diferentes atores ou da investigação das relações entre eles. Esse autor frisa que, segundo Galvão (2004) (*apud* Santos, 2008) o estudo de políticas públicas se dedica em geral a analisar seus conteúdos, seus impactos ou ainda o processo de sua formulação e implantação.

Na literatura especializada é possível encontrar algumas formas de se conceituar políticas públicas. Rua (1997) explica que políticas públicas é um conjunto de decisões obrigatórias traduzidas em ações concretas, de acordo com uma hierarquia de valores e preferências estrategicamente selecionadas pelos gestores. Por sua vez, para Galvão (2004) (*apud* Santos, 2008), política pública pode ser entendida como um curso de ação do estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses, mas sempre tendo em vista os anseios da sociedade.

Saravia (2006) conceitua política pública como um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a

modificar a realidade social. Para esse autor, existem quatro características inerentes às políticas públicas, a saber:

- a) Institucionalidade: uma política pública, ao ser elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente instituída, passa a ser coletivamente vinculante na esfera social de sua competência;
- b) Decisoriedade: um conjunto de decisões relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- c) Comportamentalidade: ao implicar em ação ou inação, ainda que seja uma política em curso de ação, e não apenas uma decisão singular; e
- d) Causalidade: os resultados dessas ações passam a exercer seus efeitos no sistema político e social.

Giovanni (2009) ao tratar das estruturas elementares das políticas públicas, aponta a existência de um conceito subjetivo em se tratando da referida questão. Em suas palavras,

[...] as estruturas elementares [de políticas públicas] resultam, no fundo, de uma combinação entre um olhar subjetivo do observador que, em função de seus próprios valores, seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura (GIOVANNI, 2009, p. 19).

Esse autor discrimina os elementos fundamentais das políticas públicas em quatro vertentes, a saber: estrutura formal (composta pelos elementos teorias, práticas e resultados); estrutura substantiva (composta pelos elementos atores, interesses e regras); estrutura simbólica (composta pelos elementos valores, saberes e linguagens); e estrutura material (composta pelos elementos financiamento, suportes e custos).

As estruturas formais, segundo esse autor, são aquelas que captam, de modo imediato, os aspectos e elementos exteriores da intervenção pública, na medida em que estabelecem as relações indissociáveis entre uma teoria, um conjunto de práticas e um conjunto de resultados. Os elementos de tais estruturas têm servido

de base para os processos de avaliação de políticas públicas na medida em que possibilitam análises de consistência formal, exames qualitativos e quantitativos.

As estruturas substantivas, enquanto políticas públicas, são atividades sociais e, em tal acepção sociológica, concretizam-se por intermédio de ações sociais, com um mínimo de padronização e institucionalização, composta por atores (que são as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política), por interesses (que são os objetivos práticos de cada um dos atores) e por regras (que são, na prática, leis, normas, convenções formais ou consuetudinária que criam pautas de comportamento para cada um e para o conjunto dos atores).

As estruturas simbólicas, aquelas que se afirmam, sobretudo, em linguagens específicas, são universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores em uma dada arena de política.

Por fim, mas não menos importante, têm-se as estruturas materiais, que são os aspectos econômicos da política, aqueles que dizem respeito à sua exeqüibilidade e sustentação material: financiamento, custos e suportes.

No caso da presente pesquisa, as estruturas materiais em se tratando de uma política habitacional ganha relevância, uma vez que a maior fonte de financiamento da política habitacional advém do estado, via de regra por orçamento anualmente aprovado no Congresso Nacional. Portanto, sua exeqüibilidade se dá na medida do interesse do estado. A título de conhecimento, o PMCMV detém recursos da ordem de 25,5 bilhões de reais para a sua execução (D'AMICO, 2010).

2.1.1 Etapas das políticas públicas

Enquanto processo de planejamento racional, Saravia (2006) defende que devem ser consideradas três etapas na execução de política pública: formulação, implementação e avaliação. Explica o autor que essa divisão por etapas nada mais é que uma esquematização teórica daquilo que ocorre na prática. Assim, ainda que o processo nem sempre ocorra na ordem sugerida, tais etapas e suas fases estão

geralmente presentes em todas as políticas públicas. Por sua vez, ensina que outros autores, ainda que limitados em um modelo racional, entendem haver etapas adicionais num processo de políticas públicas, tais como: agenda, elaboração, execução e acompanhamento.

Neste sentido, é importante frisar que uma fase não necessariamente termina quando outra começa, e algumas podem surgir concomitantemente. Para a presente pesquisa, seguem maiores esclarecimentos acerca das etapas propostas por Saravia, ou seja, formulação, implementação e avaliação.

Santos (2008) define que políticas ocorrem em um espaço de barganhas, indeterminações, conflitos de interesses e jogos de poder. Nesse cenário, existem normalmente mais de uma alternativa para a solução de determinado problema, podendo assim haver mais de uma formulação para uma mesma política, sendo característico de cada uma dessas alternativas terem impactos diferentes nas partes interessadas. Saravia (2006) define formulação como a preparação da decisão política.

Já a implementação é complexa, com inúmeras variáveis a serem levantadas pelos gestores públicos sendo considerada uma continuidade da existência da agenda política formulada pela classe dirigente durante o processo decisório. Sobretudo é nessa fase que as idéias e planos podem tornar-se reais e operacionais. Posto isto, tem-se dois conceitos principais de implementação. Na visão clássica, “a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA e MELO, 2000: 4). Uma visão mais atual declara que a implementação “pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”. (SILVA e MELO, 2000: 9).

Por sua vez, Saravia (2006) define implementação de uma política como a decisão política ou a decisão tomada por político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. Esse mesmo autor faz importante ressalva ao dizer que é necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução que é pôr em prática a decisão política.

Silva e Melo (2000) ensinam que no entendimento tradicional, a implementação constitui uma das fases do *policy cycle*. Ela corresponde a execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Esses autores enfatizam que o *policy cycle* não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos sobre a formulação de uma política. Dito de outra forma, esses autores não consideram o *policy cycle* como um processo necessariamente derivado da formulação. Em suas palavras:

“A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).” (SILVA E MELO, 2000)

Esses autores destacam a importância da implementação no processo de política pública, apresentando duas abordagens típicas de implementação: de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*). Ensina que simplificadamente, pode-se afirmar que a abordagem *top-down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos. Por sua vez, a bordagem *bottom-up* enfatiza os incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política.

Giovanni (2009) defende que quatro fatores históricos são marcantes para a implementação das políticas públicas: fatores de natureza macroeconômica (como, por exemplo, as políticas keynesianas de pleno emprego); fatores de natureza geopolítica (tensão pós-segunda grande guerra, onde houve uma dramática polarização do equilíbrio de forças das nações); fatores de natureza política (participação sindical, direito de voto, participação em movimentos sociais, que ocorrem não simplesmente pela ampliação da ação do Estado mas também pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade); e, fatores de natureza cultural e sociológica (a resposta que um grupo social oferece em relação às políticas públicas implementadas).

No caso da avaliação, Saravia (2006) afirma que esta etapa consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Segundo Faria (2005), no que se refere à avaliação, a partir dos anos 1990, fortaleceu-se na América Latina essa função enquanto instrumento gerencial na gestão governamental. O autor aponta a necessidade de avaliação em três pilares: valorar o resultado da ação; fornecer elementos para novas intervenções ou para o aprimoramento das políticas e programas em curso; participar na prestação de contas perante os agentes estatais, ou seja, como elemento central da transparência - *accountability*. Dessa forma, entende que a avaliação é uma atividade que completa o *policy cycle* das fases de uma política pública, usada pelo estado em prol da sociedade.

Citando Derlien (2001), Faria (2005) entende que a função predominante da avaliação nos anos 1980 estava destinada a apoiar uma alocação racional dos recursos. Por sua vez, a partir dos anos 1990, a função avaliação prevalece mediante a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado, tornando-se parte integral da agenda de reformas gerenciais dos anos 1980 e 1990.

As reformas estatais [posto os quesitos avaliativos das políticas públicas] visam assim a contenção dos gastos públicos, de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência na gestão pública, e de responsabilização dos gestores (FARIA, 2005, p. 99).

De tal modo, e referenciado em outros autores, Faria (2005) afirma existir um processo quase incontestável da avaliação sob uma perspectiva gerencialista do estado que engloba as três dimensões do uso da avaliação normalmente evocadas: dimensão instrumental (relativa ao apoio das decisões e à busca de resolução de problemas), dimensão conceitual (ou função educativa) e dimensão simbólica (uso político) (SHULJA E COUSINS, 1997 *apud* FARIA, 2005).

Faria (2005) também denota as distintas formas de utilização da avaliação de políticas públicas:

- a) Instrumental, quanto dependente da qualidade da avaliação, também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas;
- b) Conceitual, usualmente circunscrita aos técnicos locais do programa, a quem não é com freqüência atribuído um maior poder de decisão;

- c) Persuasiva, como instrumento de persuasão utilizado pelos tomadores de decisão para justificar as alterações ou continuidades necessárias na política pública; e
- d) Esclarecedora, para o esclarecimento que acarreta, de forma cumulativa ao conhecimento oriundo das outras avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, formadores de opinião e sobre as coalizões, bem como as alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental.

Conclui o autor que, na literatura especializada, existe uma ênfase quase exclusiva na utilização instrumental da avaliação das políticas públicas ou, quando muito, nas interações entre decisores, gestores e população beneficiária, a partir do esclarecimento da sociedade.

2.2 Stakeholders

A implementação do PMCMV não se dá unicamente pela parte pública, mas também mediante a parceria com outros entes interessados em seu desenvolvimento. Esses interessados são conceituados pela terminologia administrativa como *stakeholders*.

Goldschmidt (2003, *apud* Santos, 2008) afirma que *stakeholder* é a nomenclatura utilizada para designar todos os que de alguma maneira podem influenciar ou serem influenciados pelas ações de uma instituição.

O objetivo principal do estudo dos *stakeholders* é oferecer aos gestores públicos, empresários, executivos e gerentes de projetos uma ferramenta para compreender os interesses e os desejos das partes diretamente afetadas pelos empreendimentos ou projetos (SANTOS, 2008).

Segundo Freeman (1984), *stakeholder*: “[...] inclui qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou é afetado pelos objetivos organizacionais”.

Desta forma, através da lei de criação do PMCMV (BRASIL, 2011b) e da cartilha contida no site da CEF (BRASIL, 2011a), é possível identificar os agentes que afetam e são afetados por este programa:

- Ministério das Cidades: gestor da aplicação;
- Caixa Econômica Federal: agente financeiro e agente operador;
- Ministério da Fazenda – MF: repasse dos recursos;
- Entidade Organizadora: cooperativas, associações, sindicatos, poder público estadual e municipal, companhias de habitação, construtoras, incorporadoras, entidades privadas sem fins lucrativos e outras pessoas jurídicas voltadas à produção de unidades voltadas para atividades inerentes à incorporação/construção habitacional;
- Agente promotor: Companhias de Habitação Popular – COHAB e/ou órgãos assemelhados;
- Construtora: empresa do ramo da construção civil;
- Beneficiários finais: pessoas físicas com renda familiar de até dez salários mínimos.

2.3 A habitação no Brasil

Se a gente conseguir cumprir este programa, estejam certos de que mais do que cumprir o programa, a gente mostrou ao povo brasileiro que habitação não é uma prioridade só para quem não tem casa. De que a habitação é, sobretudo, a possibilidade de todo mundo ter casa e, mais importante, de melhorarmos a qualidade da casa.

Trecho do discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante o lançamento do Plano Habitacional, Palácio Itamaraty, 25/03/2009.

2.3.1 Trajetória das políticas habitacionais

Um olhar para o passado ajuda a compreender o presente e a direcionar as ações para o futuro. O passado do setor habitacional brasileiro mostra a importância da adoção de políticas públicas habitacionais. No presente, observam-se políticas públicas que apóiam programas que ajudam a construir um futuro melhor. Nesta seção, pretende-se demonstrar a história do setor habitacional no país desde o início do século passado até os dias atuais. Assim, conhecer os fatos que ocorreram ao longo dos anos ajuda a entender melhor a situação em que se encontram as cidades brasileiras e, até mesmo, as principais cidades do mundo.

No Brasil, antes de 1930, época em que a economia baseava-se unicamente no setor agroexportador, a precariedade habitacional já atingia a população mais pobre. Em grandes cidades, como a capital do estado de São Paulo, haviam cortiços insalubres situados nos bairros centrais. Posteriormente, com o aparecimento das epidemias e pestes, as autoridades governamentais recomendaram a demolição dessas habitações e a construção de novas, fora do perímetro urbano (VILLAÇA, 1986). Assim, a administração pública

[...] não só delegava à iniciativa privada as providências relacionadas com a ocupação do espaço urbano, como manifestava a intenção de “segregar” a população trabalhadora em áreas distantes do núcleo central das cidades, o que permitia aos empresários imobiliários daquela época atuarem livremente conforme seus interesses (SAMPAIO e PEREIRA, 2003, p. 6).

Na capital fluminense, em especial no período compreendido entre 1930 e 1934, a demolição maciça dos cortiços com o objetivo de eliminar focos de epidemias e liberar áreas valorizadas, ocasionou a construção de barracos e submoradias, principalmente nos morros da cidade. Tais moradias, precárias, eram habitadas, nessa época, por escravos libertos, migrantes rurais e imigrantes europeus (RODRIGUES, 2003).

Assim, surgiram vários regulamentos que propunham combater os cortiços com a justificativa de se promover a saúde pública. No entanto, Villaça (1986) esclarece que muitas destas regulamentações não estavam relacionadas com a epidemia, mas sim com a proteção dos valores imobiliários, já que, para a burguesia, era oportuno mantê-los afastados das áreas onde as camadas de mais alta renda residiam.

Outro tipo de habitação são as Vilas Operárias, estas surgiram mediante a mortandade elevada ocasionada pela gripe espanhola e com o intuito de combater a proliferação dos cortiços, o que, por sua vez, incentivou à construção de casas mais “higiênicas”. Tanto Villaça (1986) quanto Rodrigues (2003) informam a existência de dois tipos de vilas: as construídas pelas empresas para alugar à seus operários e as construídas para serem alugadas aos operários qualificados. No Brasil, o número de vilas construídas foi insuficiente diante da demanda e, com o passar dos anos, elas praticamente desapareceram permanecendo os cortiços com a função de abrigar os trabalhadores, por falta de outra alternativa.

Rodrigues (2003) afirma que já na década de 1930 o Brasil começa a investir no processo de industrialização visando diminuir as importações e propiciando o desenvolvimento e a modernização da sociedade brasileira. Assim, o estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional para dar apoio ao processo industrial. Tais mudanças acarretaram a regulamentação do trabalho urbano (inicialmente não extensiva ao campo), o que reforçou o fluxo migratório campo-cidade.

Durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas, construiram-se os primeiros conjuntos habitacionais que beneficiavam determinadas categorias profissionais. Para viabilizar tal projeto, utilizaram-se os recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs. Os IAPs foram criados a partir da década de 1930 e se destinavam a garantir a determinada categoria de empregados a aposentadoria ou pensão. A criação dos referidos institutos foi uma intervenção governamental que

beneficiou indiretamente a produção habitacional, pois permitia que o empregado, mesmo após a saída do mercado de trabalho, pudesse obter recursos para manutenção e investimentos em prol da aposentadoria. Tal fato viabilizava ao empregado, mesmo aposentado, a condição ideal de pagar as prestações dos financiamentos. No decorrer do tempo, os IAPs foram incorporados à Previdência Social (RODRIGUES, 2003).

Em 1946 criou-se a Fundação da Casa Popular, que tinha por objeto a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Entretanto, tal Fundação, desde a sua criação até 1964 – data de sua extinção – produziu menos de 17 mil unidades (RODRIGUES, 2003).

As intervenções do Governo Federal no setor habitacional anteriormente apresentadas não passaram de ações pontuais, que pouco contribuíram para evitar o agravamento do déficit habitacional urbano. Diferentemente do que ocorreu nos países do primeiro mundo, o processo de urbanização no Brasil foi excessivamente rápido e não se fez acompanhar de um tratamento adequado das cidades (VILLAÇA, 1986).

Entre os anos 1940 a 1960, a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, enquanto a taxa de urbanização passou de 31% para 45%, significando que o crescimento populacional se deu em maior número no meio rural, trazendo como consequência um aumento do número de assentamentos irregulares e uma extensão irracional da malha urbana. Assim, consolidou-se a busca das periferias das cidades como local de moradia da população de baixa renda (VILLAÇA, 1986).

No período de 1964 a 1986, consolida-se a procura de moradia nas metrópoles. Padrões modernos de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de parcelamento do solo, código de obras, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal das favelas. Até mesmo os trabalhadores pertencentes ao setor secundário são excluídos do mercado imobiliário privado, passando a buscar a favela como forma de moradia (RODRIGUES, 2003).

Diante de tal quadro, o Governo Federal verificava a necessidade de execução de programas habitacionais de maior vulto, até mesmo como forma de minimizar os problemas gerados por uma economia com elevadas taxas de inflação. Criou-se,

então, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, mediante a Lei nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que tinha como órgão central o Banco Nacional da Habitação – BNH. Assim, naquele ano, implantou-se o modelo institucional que vinha sendo delineado há algum tempo para o sistema habitacional que passou a ser adotado no Brasil (RODRIGUES, 2003).

O SFH apresentava características distintas das iniciativas habitacionais até então tentadas pelo poder público, dentre as quais se destacam: fontes de recursos próprias (como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), as cadernetas de poupança e as letras imobiliárias, instituição da correção monetária no retorno dos financiamentos, diversificação dos objetivos dos financiamentos, que abrangiam diferentes itens de desenvolvimento urbano (RODRIGUES, 2003).

De 1964 a 1986, cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo SFH. No período de 1960 a 1985, o incremento do estoque de moradias urbanas foi de 16,6 milhões de unidades, e a produção do BNH representou 27% desse incremento. No entanto, a crise econômica existente naquele momento (1980) atingiu também o SFH, que teve seu equilíbrio financeiro ameaçado por três fatores principais: aceleração do processo inflacionário, desemprego e inadimplência. A crise do SFH agravou-se em 1983 e o BNH acabou por ser extinto em 1986 (VILLAÇA, 1986).

Desde 1964, vários mecanismos de indexação foram introduzidos na economia brasileira com o objetivo de reduzir os efeitos da inflação. Assim, foi instituído no SFH o Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS, constituído por contribuições dos agentes financeiros e dos mutuários. O FCVS foi criado para cobrir o chamado saldo devedor residual dos financiamentos imobiliários no âmbito do SFH (RODRIGUES, 2003).

Porém, a partir de 1980, o sistema sofreu com uma infinidade de reajustes de prestações, o que resultou no “rombo” do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, coberto pelo governo federal. O descasamento entre a correção do saldo devedor dos financiamentos habitacionais e o reajuste das prestações provocou o chamado “esqueleto do crédito imobiliário” para as instituições financeiras, notadamente na Caixa Econômica Federal – CEF, grande responsável pela maioria dos financiamentos concedidos, uma vez que as dívidas habitacionais se tornaram impagáveis, com reflexos diretos na situação patrimonial e contábil da instituição (RODRIGUES, 2003).

O período de 1986 a 1994 apresentou mudanças significativas para o setor habitacional. A extinção do BNH marcou um novo período, trazendo como consequência a dispersão de suas funções por inúmeros órgãos: a CEF passa a atuar como órgão operador do FGTS e gerenciador do SFH, e o Banco Central do Brasil – BCB, passa a regulamentar as aplicações dos depósitos de poupança e a fiscalizar o SFH; faz-se presente a constante alteração do comando da questão habitacional, passando pelo Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR e, atualmente, cabendo ao Ministério das Cidades a gestão das políticas habitacionais (VILLAÇA, 1986).

O Ministério das Cidades enquanto gestor da política habitacional implementada pelo governo federal, executa a política pública que resultou no PMCMV. Este programa tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, para a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos (BRASIL, 2011c). A implementação do PMCMV, objeto deste trabalho acadêmico, será tratada nos tópicos subsequentes.

2.3.2 As deficiências habitacionais

Em 2003, o Ministério das Cidades e a Fundação João Pinheiro – FJP concretizaram uma série de estudos técnicos que resultaram no Programa Nacional de Habitação. Tal programa, aprimorado em 2007, revelou o diagnóstico da situação da habitação no país. Dentre os problemas apontados pelo PNH, está a identificação de um déficit habitacional totalizando, atualmente, 7,2 milhões de moradias, sendo 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais (D'AMICO, 2010).

A CEF, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2007, realizou estudos sobre a situação habitacional no Brasil, por meio de um recorte do déficit habitacional segundo a renda e a região geográfica. Tais números encontram-se resumidos nas tabelas a seguir.

Tabela 1 – Déficit habitacional no Brasil segundo a renda.

Déficit habitacional no Brasil segundo a renda	
0 a 3 s / m	90,9%
3 a 6 s / m	6,7%
6 a 10 s / m	2,4%

Fonte: BRASIL (2011a)

Tabela 2 – Déficit habitacional no Brasil segundo a região geográfica.

Déficit habitacional no Brasil segundo a região geográfica	
Norte	10,3%
Nordeste	34,3%
Sudeste	36,4%
Sul	12%
Centro-Oeste	7%

Fonte: BRASIL (2011a)

Dessa forma, os números anteriormente expressos são estudados à luz de uma análise das políticas públicas necessárias para a implementação de programas habitacionais no Brasil. Em outras palavras, o presente estudo caracteriza detalhadamente o déficit habitacional no Brasil, focando a importância do PMCMV como ferramenta de solução para a problemática habitacional.

2.4 O Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 e transformado na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com alterações posteriores (BRASIL, 2011b).

O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais para a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. O referido programa compreende dois subprogramas: o

Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (BRASIL, 2011b).

D'Amico (2010), ao analisar a lei de criação do PMCMV, esclarece que o PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, sendo que as famílias com renda até seis salários mínimos têm direito a subsídios habitacionais, cujo objetivo é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico das instituições ou agentes financeiros junto ao SFH. Por sua vez, as famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos têm direito a condições especiais de financiamento imobiliário utilizando os recursos do FGTS. Por outro lado, o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores para a construção ou reforma de moradia em área rural, por meio da aquisição de material de construção.

Esse autor também aponta que o PMCMV, da maneira como foi dividido, visa implantar subsídios governamentais a serem utilizados pelas famílias de baixa renda das áreas urbanas e rurais. Salienta que tais recursos podem ser utilizados pelos agentes financeiros do SFH para assegurar o equilíbrio econômico financeiro dos empréstimos habitacionais concedidos para as classes sociais mais pobres.

Andrade (2010) ressalta o histórico da elaboração do PMCMV, contextualizando os estudos aplicados pela FJP que atestaram a existência de um expressivo déficit habitacional quantitativo e qualitativo no Brasil, envolvendo principalmente as famílias de baixa renda. Afirma, inclusive, que este déficit é gerado em razão de o aumento populacional nos municípios ser superior à oferta de moradia e infra-estrutura adequadas. A título de fundamentação teórica, D'Amico (2010) também referenda sua dissertação com base nos estudos da FJP.

D'Amico (2010) ensina que a lei de criação do PMCMV disciplina que os recursos financeiros serão oriundos do Orçamento Geral da União. A União disponibilizou recursos também oriundos de outras fontes, como o Fundo Garantidor da Habitação – FGhab, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, por exemplo. Ademais, ensina também que a União destinou recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES com o objetivo de equalizar os juros no montante correspondente ao diferencial entre o custo da fonte de capacitação e o custo do empréstimo para as construtoras e empreiteiras, criando assim, uma espécie de subsídio para a construção civil. Por

último, a referida lei autorizou à União transferir recursos diretamente aos municípios com até cinqüenta mil habitantes, exigindo dos municípios condições mínimas de infraestrutura urbanas, saneamento e sustentabilidade ambiental. Ao todo os recursos compreendem o montante de 25,5 bilhões de reais.

Assim, o programa aqui discutido buscou atingir duas políticas habitacionais: a política anticíclica, aumentando o investimento na construção civil e a geração de emprego, e a política social, aumentando o acesso a casa própria, minimizando o déficit habitacional brasileiro. (BRASIL, 2011a)

2.4.1 Meta do Programa Minha Casa, Minha Vida

Conforme a cartilha explicativa do PMCMV, vinculado à CEF (BRASIL, 2011a), o referido programa é uma iniciativa governamental que tem como objetivo contribuir para a redução do déficit habitacional brasileiro, proporcionando habitação digna e adequada aos que enfrentam condições precárias de moradia. Sua meta é viabilizar o acesso a um milhão de moradias por parte de famílias com renda de até dez salários mínimos, sendo:

- Quatrocentas mil unidades às famílias com renda bruta de até três salários mínimos - aumento substancial do subsídio para habitações de interesse social;
- Quatrocentas mil unidades às famílias com renda bruta de três até seis salários mínimos – aumento substancial do subsídio em financiamentos; e
- Duzentas mil unidades a famílias com renda bruta de seis à dez salários mínimos – estímulo à compra de moradia com redução dos custos do seguro e acesso aos fundos garantidores.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O objetivo do presente estudo é avaliar as percepções de dois *stakeholders* envolvidos na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Para tanto realizou-se pesquisa bibliográfica sobre implementação de políticas públicas, *stakeholders*, história das políticas habitacionais no Brasil e da lei de criação do PMCMV, além de entrevistas com funcionários de dois atores diretamente ligados ao programa: o Ministério das Cidades enquanto gestor do programa, e a Caixa Econômica Federal, enquanto operador financeiro do programa.

No que diz respeito à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa, haja vista que o objetivo é compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes, além de ocorrer em ambiente natural com a coleta direta de dados, tendo o pesquisador como instrumento fundamental o caráter descritivo e o significado dados pelas pessoas às questões (GODOY, 1995). Para tanto, realizaram-se entrevistas previamente agendadas, onde cada entrevistado teve a liberdade para responder o roteiro, detalhado no anexo A.

Segundo Godoy (1995, p. 10), “a palavra escrita ocupa lugar de destaque na abordagem qualitativa, desempenhando um papel fundamental tanto no processo de obtenção de dados quanto na disseminação dos resultados”.

3.1 Caracterização do campo estudado

Lançado pelo Governo Federal em março de 2009, o PMCMV é um conjunto de soluções aos principais problemas apontados pelos estudos da PNH e da Fundação João Pinheiro – FJP. O referido programa busca atingir principalmente os aspectos econômicos dos financiamentos habitacionais, através da concessão de subsídios às famílias das classes sociais mais pobres, permitindo reduzir o grande déficit habitacional existente na faixa de renda mensal que vai até seis salários mínimos. A meta é realizar a construção de um milhão de moradias por parte de famílias com renda de até dez salários mínimos (D’AMICO, 2010).

3.2 Participantes do estudo

Para o presente estudo foram obedecidos os procedimentos e as técnicas de coleta de dados descritos no próximo tópico. As entrevistas foram realizadas conforme definição prévia dos dois principais atores que interagem na implementação do PMCMV:

- Ministério das Cidades;
- Caixa Econômica Federal.

Para a CEF foram entrevistados três representantes indicados pela própria instituição enquanto que para o MCidades foram entrevistados dois, totalizando cinco. Foram solicitadas as entrevistas por meio eletrônico e também por contato telefônico, momento no qual também foram explicitados os objetivos do trabalho acadêmico. De igual forma, na solicitação das entrevistas pedia-se que os entrevistados fossem gestores diretamente relacionados à implementação do programa. Porém, por exigüidade de tempo e devido a outras prioridades dos *stakeholders*, em especial pelo lançamento de uma segunda etapa do PMCMV, não se conseguiu que os entrevistados fossem necessariamente os gestores mas sim funcionários diretamente envolvidos com a execução do programa.

Como foi mantido o sigilo das pessoas entrevistadas, optou-se por codificar tais pessoas, ficando da seguinte forma: Entrevistado X, Analista de Planejamento Urbano/MCidades; Entrevistado K, Analista Econômico/MCidades; Entrevistado Z, Gerente Executiva/CEF; Entrevistado Y, Advogado da área de habitação/CEF; Entrevistado W, Especialista da área de habitação/CEF.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram: pesquisa bibliográfica e entrevistas. Para as pesquisas bibliográficas foram utilizados o referencial teórico disponível em livros e periódicos científicos e também dados e informações coletadas em sites especializados, fundamentalmente nos da Caixa Econômica, Ministério da Cidade e Presidência da República. Em relação às entrevistas foram realizadas com roteiro previamente definido baseado nos objetivos da pesquisa.

A entrevista é um instrumento adequado para se obter dados necessários para o desenvolvimento de uma pesquisa, tendo em vista a riqueza de informações que possui tal instrumento (GODOY, 1995).

3.3 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os procedimentos utilizados para a entrevista foram: o agendamento por meio de contato telefônico e/ou eletrônico, mediante a explicação dos objetivos da pesquisa; realização da entrevistas individuais, presenciais e na própria organização, gravadas e transcritas *ipsis litteris* para facilitar a análise de conteúdo dos resultados.

As entrevistas foram solicitadas a partir do dia sete de junho, e se realizaram entre os dias vinte e dois e vinte e oito de junho. A transcrição dos resultados se deu no dia vinte e nove de junho.

As mesmas foram transcritas e analisadas por meio da técnica de análise crítica de conteúdo categorial e separado por categorias: êxitos obtidos, dificuldades e obstáculos, *stakeholders* mencionados e desafios e avanços. Segundo Minayo (2006, p. 307):

Os pesquisadores que buscam a compreensão dos significados no contexto da fala, em geral, negam e criticam a análise de frequências das falas e palavras como critério de objetividade e científicidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem, para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda (MINAYO apud MINAYO, 2009, p. 84).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Êxitos obtidos

A partir da apresentação e análise da visão dos atores que interagem na implementação do PMCMV (MCidades e CEF), indicam-se os principais êxitos identificados, os problemas e obstáculos observados e as alternativas propostas que surgem em uma segunda etapa do referido Programa.

Neste sentido, agrupando-se as diversas manifestações acerca dos êxitos do PMCMV, observa-se que em geral elas aludem ao desenho do Programa e, também, às alterações introduzidas no sentido do aperfeiçoamento do desenho inicial. Assim, na visão dos diferentes *stakeholders* entrevistados merecem destaque os seguintes aspectos:

- Atingir o número de contratações originalmente previstas – todos deram ênfase ao fato do Programa alcançar as expectativas de contratação para os quase 18 meses de vigência do PMCMV – etapa 1. Ainda segundo os entrevistados, houve a contratação de mais de 1 milhão e 3 mil casas pelo Programa o que superou a meta inicial de 1 milhão de moradias, com investimentos superiores a R\$ 52,98 bilhões. O entrevistado Y afirma que:

Superou a expectativa de todo mundo, não só dos agentes formuladores da política pública, mas, principalmente, da opinião pública que quando o Presidente Lula lançou esse desafio foi quase debochado. Era algo impensável se produzir tanto em tão pouco tempo. (ENTREVISTADO Y, 2011)

- Priorizar habitações voltadas para a mais baixa faixa de renda – os investimentos do PMCMV têm como beneficiados um extrato da população menos favorecido, ou seja, atender as famílias que possuem renda entre 0 e 10 salários mínimos, contudo os diversos entrevistados enfatizaram a faixa 1 que é aquela destinada as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos. Através das entrevistas, considerou-se que a totalidade dos investimentos é acima da tendência histórica e que a população atendida dificilmente iria

conseguir acesso a recursos para a construção de moradias por outras formas de financiamento existentes. Outro ponto enfatizado é que o extrato de população de maior renda, que, na época da implementação, já planejavam construir moradias, não iriam utilizar o recursos do PMCMV haja vista processo de seleção dos beneficiados, atingindo, desta forma, o público alvo. Nesse sentido o entrevistado X trás algumas considerações:

Outro grande êxito do programa foi a superação da meta na faixa de renda mais baixa que era até três salários mínimos. Esta faixa já tinha uma meta ousada de 400 mil unidade habitacionais e agente produziu algo próximo a 500 mil unidades.(...) superou em muito o que agente imaginava que pudesse ser possível, surpreendeu inclusive ao governo como um todo. A grande parcela da população de baixa renda conseguiu acessar o financiamento com o fundo de garantia que é uma parcela que agente acreditava que não teria capacidade de pagamento para assumir um financiamento, mais em função dos ganhos reais de salário mínimo. Enfim, a maior parte dessa população conseguiu acessar o financiamento. (ENTREVISTADO X, 2011)

Ainda com relação à faixa que compreende as famílias que ganham até três salários mínimos, cabe relembrar que o Programa beneficia prioritariamente esta faixa dando isenção do seguro total, enquanto que na faixa entre 3 a 6 salários o subsídio é parcial, há redução dos custos do seguro e é dado acesso ao Fundo Garantidor. Já para famílias com renda entre 6 e 10 salários mínimos, existe apenas a redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

- Aumento da renda e de emprego no setor da construção civil - O setor da construção é de grande importância econômica e social, pois é vasta a quantidade de atividades e de pessoal empregado em seu ciclo de produção, bem como sua capacidade de geração de renda. Além disso, tem-se os fornecedores de matérias-primas e equipamentos para a construção e dos setores de serviços e distribuição ligados à construção. Atendendo perfeitamente a política anticíclica estabelecida pelo referido Programa: aumentar o investimento na construção civil e a geração de emprego. Quatro dos cinco entrevistados pontuaram este quesito como um grande êxito do programa. A confirmação do atendimento desta meta pode ser visto através do relato que se segue:

(...) foi surpreendente o entusiasmo e interesse do mercado da construção civil em participar do programa, ou seja, provavelmente quando o governo lançou o programa talvez não esperasse tanto. Hoje, o pessoal fala que o PMCMV é o que tem melhor avaliação positiva, porque conta com os

agentes políticos, agentes do setor privado e da população, ou seja, nunca se construiu tanta casa no Brasil. (ENTREVISTADO K, 2011)

4.2 Dificuldades e obstáculos

Por outro lado, os principais problemas, dificuldades e obstáculos na implementação do PMCMV, na visão dos entrevistados, dizem respeito ao desvio da finalidade, além dos problemas de ordem prática na implementação do programa, tais como, por exemplo, legalização de terrenos e/ou burocracia cartorial. Também se falou na dificuldade apresentada em relação ao estabelecimento de parcerias com algumas prefeituras:

- Desvio da finalidade habitacional – segundo o entrevistado Z, um problema enfrentado pela instituição diz respeito ao desvio de finalidade habitacional. Enfatiza que existam alguns casos, embora em menor escala, no qual as unidades habitacionais, que a rigor deveriam ser direcionadas à moradia própria e da família dos beneficiários, acabam sendo utilizadas como mecanismos de especulação imobiliária. Conforme demonstrado no trecho a seguir:

Tivemos casos em que pessoas, seja através de laranjas ou através de documentação falsa, tiveram acesso às subvenções do Programa e acabaram desviando a finalidade, direcionando a famílias com renda bem superiores as que deveriam ser atendidas (...) temos que coibir, tanto quanto possível, a ocorrência desse tipo de desvio. A Caixa tem trabalho muito junto ao Ministério das Cidades e dos demais órgãos federais envolvidos na tentativa de alterar as minutas contratuais do programa para que elas sejam mais rigorosas em relação a esta questão de se observar a finalidade do programa para que agente tente acabar com esse tipo de atuação. (ENTREVISTADO Z, 2011)

Segundo notícias do dia 21 de junho de 2011, disponível no portal Acesse Piauí, mediante entrevista com a presidente Dilma Rousseff, pode-se verificar que a situação quanto a possíveis desvios de finalidade das habitações do PMCMV está para ser regularizada. Segundo o portal:

(...) a Caixa Econômica Federal (CEF) fechou acordo com o Departamento de Polícia Federal para que seja garantida a "correta aplicação e destinação dos recursos". A Polícia Federal irá fiscalizar toda a rotina do programa, da fase de produção à comercialização e ocupação das moradias. O sistema

de inteligência policial centralizará as investigações de indícios de fraudes e irregularidades. O trabalho vinha sendo realizado, de forma individualizada, pelas agências da CEF. As superintendências da Polícia Federal em todas as capitais atuarão na prevenção e repressão contra desfalques e desvios de finalidade no Minha Casa, Minha Vida. (ACESSEPIAUI, 2011)

- Problemas de ordem prática – Embora apareçam em menor escala, ao se analisar as entrevistas também foram elencados alguns problemas que surgem no decorrer da implementação do Programa. Esses estão relacionados a problemas burocráticos, cartoriais, de legalização dos terrenos e de infra-estrutura dos locais das construções. Conforme ressaltado pelo entrevistado y:

(...) a medida que o programa vai acontecendo, vai aparecendo 1 milhão de problemas. Várias pessoas, por serem uma população pobre, acabam recebendo a moradia mas depois descobrem que não tem condição de pagar e acaba querendo rescindir o contrato. (...) problemas com cartório, a parte da lei questões. Ainda tem outras que estão sendo discutidas. Problemas que só agora estão sendo resolvidos, problemas de infra-estrutura no local das construções das habitações. Porque, as vezes, você contrata a construção das moradias, mas a área não tem infra-estrutura, não tem saneamento, não tem rede de esgoto. Agora, é exigido que se tenha, mas no começo não era assim. (ENTREVISTADO Y, 2011)

- Mudanças de normativos – Estes, segundo o entrevistado y, sofreram e ainda sofrem constantes alterações, tentando se adaptar a realidade do programa, mas que são extremamente necessários, contudo, acabam dificultando a implementação do Programa e gerando interpretações diferentes entre as diversas agências, o que acaba prejudicando a credibilidade do Programa.

Em suas palavras:

A instituição começou o PMCMV utilizando os contratos padrões que tinha para habitação, aos poucos teve que ir se adaptando à realidade do programa. Hoje, agente já tem contratos e normativos totalmente diferentes que também são revistos o tempo todo. (ENTREVISTADO Y, 2011)

- Parcerias com Estados e Municípios – Os entrevistados x e w relataram a importância das parceiras com os governos estaduais e locais já que cabem à eles analisar e aprovar projetos, serem parceiros do Programa enquanto fornecedor de infra-estrutura e de equipamentos sociais, além de indicarem os beneficiários. Contudo, a participação desses entes tem sido ínfima, prejudicando, principalmente, a população de 0 a 3 salários mínimos que tanto precisam da ajuda das entidades públicas locais. Estes precisam

participar efetivamente de todo o processo e deixar de serem atores de segunda linha, conforme relatos a seguir:

(...) sem a parceria com o governo local é impossível você viabilizar simplesmente um empreendimento. Essas pessoas não precisam só da casa. Elas precisam da escola, do posto de saúde, do transporte público, da coleta de lixo. Então, neste sentido, é fundamental a parceria com os governos locais, ou seja, quando ele aprova um projeto ele já tem que ter plena consciência da demanda que aquilo está gerando para o município dele. Além disso, por exemplo, na modalidade até três salários, principalmente essa com recurso do FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, é de competência dos municípios a indicação das famílias beneficiadas, ou seja, compete ao município fazer o cadastro habitacional e escolher as pessoas que ganham a casa, isso não é feito de forma aleatória, existe uma legislação federal do Ministério das Cidades que estabelece os critérios a serem seguidos para seleção dessas famílias. (ENTREVISTADO X, 2011)

Um problema que agente enfrentou e que ainda enfrentamos em escala menor é a falta de indicação das pessoas pela prefeitura porque quem indica as pessoas que vão morar é a prefeitura, então essa falta de indicação de algumas prefeituras foi um dificultador porque você estava com as casas prontas, as unidades prontas e não tinha quem ocupasse. Porque a prefeitura não fez a parte dela que seria indicar as pessoas por um motivo ou outro, por falta de capacidade de se organizar, deficiências mesmo da prefeitura, ou falta de entendimento, ou se era uma questão política, acabaram não indicando as pessoas, então, em alguns lugares, agente ainda está enfrentando isso. (ENTREVISTADO W, 2011)

- A escassez e o alto custo das terras em regiões metropolitanas – todos os entrevistados afirmam que nos grandes centros urbanos, onde existe o maior problema de déficit habitacional, sem a parceria do governo local jamais conseguirão atingir as metas, haja vista que existem poucas terras para construção e as que existem são demasiadamente caras. Em cidades como Rio, Distrito Federal e São Paulo, só o terreno custa mais que a cota imposta pelo programa.

No Distrito Federal foi frustrante a modalidade que foi desenhada para atender até três salários mínimos que é (...) não conseguiu contratar uma unidade se quer no DF. As características do mercado imobiliário de Brasília são o maior dificultador. O maior impedimento, digamos assim, é o custo da terra que chega a ser uma ironia como única unidade da federação que quase o território inteiro é público é onde a terra é mais cara e isso inviabiliza esse modalidade porque ela pressupõe aqui em Brasília uma necessidade de articulação do poder local, no caso distrital. Com o cenário político do governo passado essa articulação se torna totalmente inviável. Não foi uma falta de vontade política, foi realmente uma circunstância política institucional do Distrito Federal que passou por um momento conturbado, com um governador cassado e depois com três mandatos tampões, então quer dizer que qualquer tipo de articulação ficou inviável. (ENTREVISTADO X, 2011)

São Paulo vive também a realidade de Brasília, ou seja, lá, além do custo, tem a escassez, ou seja, tem escassez de terra, de solo urbano e se não existir um tipo de articulação com o governo local e estadual é impossível o governo federal sozinho pagar essa conta. Então, o governo, nesses locais, nos grandes centros urbanos, ele tem a necessidade de estabelecer uma parceria com o poder local ou regional, sem essa parceira o programa tem dificuldade de rodar (...) Com terrenos dotados de infraestrutura e baratos, aliados a linhas de crédito para material de construção, podemos construir novos bairros, evitando a instalação e o crescimento de favelas (ENTREVISTADO K, 2011)

4.3 Stakeholders mencionados

Ao se perguntar sobre os principais *stakeholders* envolvidos no programa, todos os cinco entrevistados enfatizaram o papel da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades. Os entrevistados x e k também citaram o governo local (Estado e Municípios) e os beneficiários finais, no entanto, com menor ênfase. Assim, pode-se afirmar que o MCidades, enquanto gestor da aplicação dos recursos, e a CEF operador financeiro do programa, assumem um importante papel na história do desenvolvimento do Brasil, atuando com uma função social de atender as classes menos favorecidas da sociedade, mas que ao longo da história tem assumido compromissos cada vez mais importantes, visando alcançar todos os brasileiros. Ratificando, desta forma, a escolha da presente pesquisa por esses atores. A seguir seguem trechos das entrevistas que afirmam essas conclusões.

A Caixa Econômica Federal é hoje o principal operador do PMCMV. Na verdade, na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos que a faixa mais carente da população, só tem contratações feitas por ela. Ela dá subvenção de quase 100% do valor das unidades habitacionais. Então, ela é o agente que traz efetividade para o Programa, que faz com que o Programa realmente saia da lei, saia do papel e que chegue a população e aí entra a particularidade da Caixa que é muito importante para que a Lei desempenhe seu papel (...). (ENTREVISTADO Z, 2011)

O Ministério das Cidades é efetivamente responsável pela gestão do PMCMV. (...) nesse espectro o Ministério das Cidades tem papel fundamental, ou seja, cabe a ele monitorar, avaliar, formular, fazer a gestão do programa como um todo. (ENTREVISTADO X, 2011)

4.4 Desafios e avanços

Ademais, os entrevistados ressaltaram a observação de dificuldades na implementação deste programa, o que levou a mudanças estruturais em uma próxima fase do programa – o PMCMV fase 2. Nesta nova fase, segundo os entrevistados, pretende-se corrigir deficiências observadas na fase anterior, não somente os problemas apresentados como também o aumento do valor do financiamento e a construção de moradias com adaptações para os portadores de necessidades especiais, outrora não obrigatórias na fase anterior. Segundo os entrevistados, no que diz respeito às mudanças para a nova fase do Programa merecem destaque as seguintes:

- Aumento no número de moradias - mais 2 milhões de moradias para a população.
- Maior volume de investimentos - serão investidos R\$ 125,7 bilhões entre 2011 e 2014. Desse total, R\$ 72,6 bilhões são para subsídios e R\$ 53,1 bilhões serão destinados a financiamentos.
- Ampliação das faixas de renda e prioridade às famílias de baixa renda - o Programa, na segunda etapa, prevê a ampliação das faixas de renda familiar nas áreas urbana e rural para aumentar o número de beneficiários do programa, priorizando a população de baixa renda. A meta de atendimento para as que recebem até R\$ 1,6 mil por mês na área urbana e até R\$ 15 mil anuais na zona rural subiu de 40%, na primeira segunda fase, para 60%. Com isso, 1,2 milhão de moradias serão destinadas a essas famílias.
- Aperfeiçoamento das regras - maior controle do programa, inclusão da modalidade reforma na habitação rural para baixa renda, maior proteção à mulher chefe de família, maior parceria com o poder público local no trabalho social.
- Moradias ainda melhores - o valor médio de moradias para famílias de baixa renda passou de R\$ 42.000,00 para R\$ 55.188,00 e a área construída das casas foi ampliada de 35m² para 39m², melhorando a acessibilidade para idosos e pessoas com dificuldades de locomoção. As casas e apartamentos

contarão com azulejos em todas as paredes da cozinha e banheiro, piso cerâmico em todos os cômodos e portas e janelas maiores. Todas as casas contarão ainda com energia solar para aquecimento de água, colaborando para a diminuição dos gastos com energia.

- Proteção à Mulher - as mulheres chefes de família poderão assinar contratos independente do seu estado civil. Até então, elas necessitavam da assinatura do cônjuge, o que dificultava o seu acesso ao programa. A medida é válida para aquelas que tenham renda de até R\$ 1.600,00.
- Participação do Banco do Brasil – entrada do Banco do Brasil em todas as modalidades do programa.

Por todo o exposto, considerando a implementação de uma política pública, tais respostas encontram fundamento na teoria de Saravia (2006), mostrando e confirmando que a implementação desse programa, enquanto parte de uma política pública habitacional, modifica uma realidade social. No caso estudado, aumentou o acesso à moradia própria.

Por sua vez, a política pública estudada conta com as quatro vertentes dos elementos de uma política pública (GIOVANNI, 2009): estrutura formal (ação governamental para diminuir as desigualdades sociais), estrutura substantiva (todos os stakeholders envolvidos, tais como governo, bancos, construtoras e beneficiados pelas moradias); estruturas simbólicas (desejo e necessidade de se possuir uma moradia) e estruturas materiais (orçamento e financiamento público).

De igual forma, e em consistência com os ideais do mesmo autor, esses elementos serviram de base para os processos de avaliação da política pública habitacional, possibilitando uma análise consistente acerca da atuação desses dois stakeholders na implementação do PMCMV.

No que diz respeito a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, estudadas por Santos (2008), Saravia (2006), Silva e Melo (200), Giovanni (2009) e Faria (2005), as entrevistas reafirmaram que maior esforço é posto nas fases de implementação e formulação e não na de avaliação, haja visto que a colocação dos entrevistados apontam que a avaliação deve ocorrer concomitante com o processo de implementação, o PMCMV precisa de ajustes e modificações. Ademais, na teoria das distintas formas de avaliação de políticas públicas (FARIA, 2005), maior esforço

tem sido dado ao elemento instrumental na medida em que todos os entrevistados avaliaram a qualidade do programa adequando seus resultados pelas recomendações proposta, justificando a continuidade desta política pública por meio de alterações necessárias haja visto a avaliação daquilo que foi implementado até o presente momento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As entrevistas, devidamente transcritas para a análise do conteúdo, indicam que os participantes dos dois *stakeholders* entrevistados avaliam a implementação do PMCMV como boas e eficazes, ao mesmo tempo em que fazem ressalvas relacionadas à implementação do programa, principalmente no que diz respeito às parcerias com outros entes federativos e à escassez e o alto custo das terras em regiões metropolitanas.

Observa-se que o governo tem apresentado dificuldade em estabelecer empreendimentos populares, de baixo custo, nas regiões onde o problema do déficit habitacional é mais agudo como nos grandes centros urbanos. À título de exemplificação são citados o Distrito Federal e São Paulo. Esta dificuldade está baseada, principalmente, nos altos preços dos terrenos nestas regiões que, aliados à falta de interesse por parte das construtoras acerca das camadas mais pobres da população, acabam por tornar inviável a redução do problema nas grandes regiões metropolitanas. Para tanto, foi enfatizado que sem a colaboração do governo local jamais conseguirão atingir as metas e que os mesmos ainda precisam ser mais participativos em relação ao Programa.

Contudo, apesar das dificuldades encontradas, algumas conclusões podem ser elaboradas. O PMCMV colocou à habitação, novamente, um papel de destaque na política social governamental e isto, provavelmente, foi alcançado devido à estabilidade econômica, alcançada no governo anterior e mantida no atual e pelo forte crescimento do PIB nos últimos anos.

Cabe ressaltar, contudo, que a crise de 2008 foi o fato gerador de toda essa mudança, haja visto que o Estado se viu na obrigação de criar um mecanismo anticíclico que pudesse ao menos amenizar os efeitos desta crise, criando condições para a formação de um mercado interno e de também reduzir o déficit habitacional ampliado o acesso a moradias. Neste sentido, o setor da construção civil foi beneficiado com o PMCMV e, por via dele, empregos foram criados pelo aumento da demanda por mão-de-obra neste setor.

Salienta-se, ainda, que a segunda etapa do PMCMV pretende-se corrigir deficiências observadas na fase anterior, não somente os problemas apresentados

como também o aumento do valor do financiamento e a construção de moradias com adaptações.

Ademais, ressalta-se que os *stakeholders* pesquisados, em especial os do Ministério da Cidade, apresentaram uma preocupação maior com a segunda fase do PMCMV. Isso foi decorrente, no entender da autora dessa monografia, de uma interpretação enviesada do roteiro de entrevista, pois a preocupação deles se deu em responder o roteiro mediante a perspectiva da implantação da segunda fase e não de explicar a implementação da primeira, enfatizando, desta forma, os pontos positivos do Programa como um todo.

Convém mencionar algumas limitações deste trabalho. Em virtude da escassez de recursos – tempo, humanos, financeiros etc – adotou para o estudo de caso somente a percepção de dois *stakeholders* envolvidos no PMCMV, ou seja, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades. Tal circunstância de pesquisa pode ter diminuído a qualidade do resultado obtido.

Outro fator limitador foi que ao se solicitar as entrevistas, foi-se bem claro em pedir que fossem feitas com gestores do PMCMV, abrangendo, assim, o tipo ideal ligado à política pública. Entretanto, devido a outras atividades dos gestores e em especial a falta de tempo justificada pelo lançamento de uma fase posterior do PMCMV, algumas das entrevistas se deram com técnicos e especialistas atuantes diretamente no Programa, o que de igual forma não inviabilizou a pesquisa tendo em vista que essas pessoas são condecoradas do PMCMV.

Cabe ressaltar, que o presente trabalho também esbarrou em algumas limitações burocráticas haja vista que a presente pesquisadora ficou limitada ao acesso de dados do referido programa que, segundo as instituições solicitadas, eram restritos e confidenciais.

Ademais, a presente análise poderá ser ponto de partida para outras pesquisas e estudos ligados a políticas públicas habitacionais, em especial, àquelas que se utilizem do PMCMV como cerne de seus objetivos. O resultados obtidos através do presente estudo mostram a complexidade envolvida nos processos de implementação de programas sociais, sobretudo em países, cujas estruturas socioeconômicas são tão heterogêneas como as que caracterizam o Brasil.

Por todo o exposto, acredita-se haver respondido à pergunta ao início desta pesquisa formulada, assim como atendido aos objetivos pré-determinados. Concluindo-se estar patente e notório que o maior beneficiado é a população de baixa renda e que, de modo geral, o Programa tem atendido aos seus objetivos propostos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. R. de. **Programa Minha Casa, Minha Vida:** novas perspectivas para antigos problemas. Rio de Janeiro, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos.** 3^a ed. São Paulo: Atlas, 1995

D`AMICO, F. **O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal.** (Monografia apresentada no 1º Concurso Nacional CAIXA de Monografias – O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a CAIXA, na categoria Graduados, até então restrito à Caixa Econômica Federal). Curitiba, 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos Indicadores Sociais 2009.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 1 abr. 2011.

_____. **Caixa Econômica Federal [Portal].** 2011a. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em 22 mai. 2011.

_____. Presidência da República [Portal]. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em maio de 2011.

_____. **Ministério das Cidades [Portal].** 2011c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 20 mai. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2007.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2011d. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/70-deficit-habitacional-nobrasil>>. Acesso em: 05/04/2011

_____. **Acesse Piauí [Portal]** 2011e.. Disponível em: <<http://www.acessepiaui.com.br>>. Acesso em 26 jun. 2011.

FARIA, C. A. P. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** V. 20, n. 59, p. 97-109. Out-2005.

FREEMAN, E. **Strategic Management. A Stakeholder Approach.** London: Pitman Publishing, 1984, p. 276.

GIOVANNI, G. di. As estruturas elementares das políticas públicas. **NEPP - Cadernos de pesquisa.** N. 82, 2009.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas.** V. 35, n. 2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S F.; GOMES, R. **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras.** 10 ed. São Paulo: Contexto, 2003.

RUA, D G, M. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a La Gerencia Social em Brasil.** Banco Interamericano Para o Desenvolvimento Social – INDES, 1997.

SAMPAIO, M. R. A. e PEREIRA, P. C. X. **Estudos Avançados/Habitação em São Paulo.** Mai./Ago. 2003.

SANTOS, Fernando Ribeiro dos. **O emprego da análise de stakeholders em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília.** [Distrito Federal] 2008.

SARAIVA, E. **Introdução à teoria da política pública.** Políticas Públicas - coletânea Org. de Enrique Saraiva e Elizabeth Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

SCHIMITT, C. A. **Aplicação das técnicas da Antropotecnologia na adequação do modelo de qualidade total japonesa à realidade brasileira.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Engenharia da Produção. UFSC, 1999. Disponível em: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta99/schmitt/index.html>>. Acesso em 10 mai. 2011.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do lançamento do programa minha casa minha vida.** Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/>>. Acesso em 10 mai. 2011.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Trabalho apresentado na reunião do CLADE, 2000, Painel “Estado

Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma, República Dominicana, outubro de 2000.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro de entrevista utilizado com os *stakeholders*

Instruções Gerais:

Sou estudante de Administração na Universidade de Brasília e estou fazendo minha monografia na área de políticas públicas habitacionais, sob orientação da Profa. Suylan Midlej. Com essa entrevista objetivo levantar informações necessárias para se analisar a percepção dos *stakeholders* acerca da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Agradeço, desde já, a disponibilidade e toda a colaboração prestada.

Questões:

- 1) Quais são os êxitos e pontos positivos do programa?
- 2) Quais problemas, dificuldades e obstáculos enfrentados? (questões internas e externas)
- 3) Quais são os desafios e avanços acerca do programa?
- 4) O programa atingiu seus objetivos e metas originalmente estabelecidos?
- 5) Qual é a meta do programa para os próximos 12 meses?
- 6) Em que medida a sua organização contribui para a implementação do programa?
- 7) Quais são os *stakeholders* envolvidos no programa? Qual é a influência deles?
- 8) Em sua opinião, o programa é eficaz para famílias com renda de até 3 salários mínimos?
- 9) Houveram mudanças no programa? Quais? Por quê?
- 10) Comente sobre o PMCMV – segunda etapa.