

# TEXTO para DISCUSSÃO

**POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

DEZEMBRO/2020

**0005**

**CAMINHOS DA POLÍTICA  
HABITACIONAL E DO CONTROLE PELO  
TCU:  
E agora, José?**

**Rommel Dias Marques Ribas Brandão**

# TEXTO para DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2020



0005

## POLÍTICAS PÚBLICAS

# CAMINHOS DA POLÍTICA HABITACIONAL E DO CONTROLE PELO TCU:

E agora, José?<sup>1</sup>

Rommel Dias Marques Ribas Brandão<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O presente texto teve origem no trabalho de conclusão de curso da Especialização em Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em parceria com o Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor/Câmara dos Deputados) e com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal). O trabalho foi orientado pela Prof<sup>a</sup>. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

<sup>2</sup> Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2004), com Especializações em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, pela Fundação Getúlio Vargas (2012), e em Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa (2020). Ingressou no serviço público federal em 2005, atuando no Poder Executivo em gestão orçamentária, planejamento, contratação e gestão de obras. Auditor do TCU desde 2012, atua principalmente em fiscalizações de obras e de política habitacional.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

## Texto para Discussão

A coletânea “Textos para discussão” é uma publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Programa de Pesquisas do Instituto Serzedello Corrêa com vistas a ampliar as discussões com a comunidade científica e a disseminação de trabalhos de interesse para a Administração Pública. As publicações do ISC estão disponíveis gratuitamente em: <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Serzedello Corrêa ou do Tribunal de Contas da União. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## Ficha Catalográfica

Texto para discussão / Instituto Serzedello Corrêa. – Brasília:  
ISC/TCU, 2020-.

ISSN

1. Brasil. 2. Políticas Públicas. I. Instituto Serzedello Corrêa.

CDU 32  
CDD 320

## **Resumo**

Este trabalho analisa a política habitacional em âmbito federal nos últimos 8 anos, buscando avaliar abrangência e resultados, bem como analisar alternativas para a atuação do poder público em contexto de restrição fiscal e esgotamento do modelo implementado na última década. A partir de uma retrospectiva dos principais trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União nesse período, compõe-se um panorama da visão do controle externo sobre a política habitacional, em especial sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Lacunas de atuação são identificadas, bem como diversas iniciativas e aspectos importantes que merecem ser mantidos são validados. O trabalho traz ainda uma prospecção para atuação futura do controle externo e da própria política pública.

**Palavras-chave:** Política Pública; Política Habitacional; Habitação de Interesse Social; Controle Externo do TCU; Programa Minha Casa, Minha Vida.

### **Abstract**

This paper analyzes the housing policy at the federal level in the last 8 years, seeking to evaluate its coverage and results, as well as to analyze possible alternatives for this policy in the current scenario of fiscal constriction and the exhaustion of the model adopted. Based on a retrospective of the main works carried out by the Federal Court of Accounts in that period, an overview of external control vision over the policy is formed, strongly focused on Minha Casa, Minha Vida Program. Some performance gaps are identified, as well as several important initiatives and aspects that deserve to be validated. The paper also brings a prospect for future action by external control and housing policy itself.

**Keywords:** Public Policy; Housing Policy; Social Interest Housing; TCU External Control; Minha Casa, Minha Vida Program.

**Lista de figuras**

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas .....	23
Figura 2: Cálculo do déficit habitacional .....	28
Figura 3: Diagrama Resumo do PMCMV.....	42
Figura 4: Atributos dos indicadores do PPA 2012-2015 .....	58
Figura 5: Atributos da meta - PMCMV.....	59
Figura 6: Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo .....	74
Figura 7: Motivos da paralisação .....	75

**Lista de quadros**

Quadro 1: Conceito dos indicadores.....	26
Quadro 2: Legislação sobre a Política habitacional .....	35
Quadro 3: Comparativo PPA.....	37
Quadro 4: Áreas temáticas do Plano Estratégico do TCU .....	56

**Lista de tabelas**

Tabela 1: Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal .....	32
Tabela 2: Execução orçamentária do Programa Moradia Digna de 2012 a 2019 por objetivo do PPA .....	38
Tabela 3: Dotação orçamentária .....	41
Tabela 4: Contratações Por Vertente do PMCMV .....	53

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.</b>	<b>PROBLEMA E JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>18</b>
3.1.	Objetivo geral.....	18
3.2.	Objetivos específicos .....	18
<b>4.</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>19</b>
<b>5.</b>	<b>Direito à moradia adequada</b> .....	<b>21</b>
<b>6.</b>	<b>Problema público</b> .....	<b>23</b>
6.1.	Indicadores.....	25
6.1.1.	Déficit habitacional .....	27
6.1.2.	Inadequação de domicílios .....	31
<b>7.</b>	<b>A política habitacional</b> .....	<b>34</b>
7.1.	A institucionalização da política em âmbito federal .....	34
7.1.1.	Orçamento federal para habitação .....	35
7.1.2.	Programa Minha Casa Minha Vida .....	40
7.1.2.1.	Vertente do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Faixa 1 .....	44
7.1.2.2.	Vertente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – Faixas 2 e 3 .....	46
7.1.2.3.	Vertente do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS .....	48
7.1.2.4.	Vertente dos Municípios com menos de 50 mil Habitantes – Sub-50 .....	48
7.1.3.	Principais atores.....	49
7.1.4.	Principais resultados .....	51
<b>8.</b>	<b>A visão do TCU: uma análise crítica</b> .....	<b>55</b>
8.1.	Análises de indicadores e metas nas contas da Presidência da República .....	57
8.2.	Análises das contas anuais da Secretaria Nacional de Habitação .....	61
8.3.	Avaliações de escopo específico sobre o PMCMV .....	62
8.3.1.	Seleção de beneficiários .....	62
8.3.2.	Forma de contratação com recursos do FAR .....	64
8.3.3.	Auditoria sobre a vertente MCMV-FGTS .....	66
8.4.	Auditoria de escopo amplo sobre o PMCMV .....	68
8.4.1.	Auditoria operacional em 2012.....	68
8.4.2.	Auditoria operacional em 2016 em conjunto com a OLACEFS.....	69
8.5.	Avaliação de controles internos do Ministério das Cidades.....	72
8.6.	Auditoria sobre obras paralisadas.....	74
<b>9.</b>	<b>Novos rumos possíveis</b> .....	<b>77</b>
9.1.	Rumos para a política habitacional .....	77
9.1.1.	Fontes alternativas de financiamento .....	77
9.1.2.	Integração entre políticas públicas .....	78

9.1.3.	Continuidade dos acertos .....	79
9.1.4.	Revisitação de iniciativas anteriores .....	81
9.1.5.	Inovação em Habitação Social .....	81
9.2.	Rumos para a atuação do TCU .....	83
<b>10.</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>87</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>90</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, a política habitacional conduzida pela União ganhou notoriedade e teve um papel importante na estruturação de uma série de mecanismos fundamentais para a realização do direito à moradia adequada.

A cadeia produtiva, o mercado imobiliário, instituições financeiras, órgãos municipais e estaduais voltados para a habitação, entre outros, vivenciaram um momento de reorganização e amadurecimento em face da perspectiva de elevados investimentos.

O Programa Habitacional se transformou em um ícone das políticas públicas nacionais, e foi alvo de inúmeras avaliações, críticas e elogios. Dessa primeira década de implantação, algumas conclusões são recorrentes nas análises do Programa. O MCMV praticamente suplantou a política habitacional, substituindo-a tanto no imaginário coletivo quanto na agenda pública, fazendo com que outras dimensões também importantes da política habitacional ficassem em segundo plano.

O volume de investimentos e a modelagem financeira mostraram-se insustentáveis a longo prazo, sendo imprescindível a busca por novas fontes de financiamento e novas modelagens que permitam manter, de forma perene, a produção habitacional voltada para as famílias que não conseguem acesso por meio das condições habituais de mercado.

A tensão existente entre os dois objetivos fundamentais do programa, movimentar a economia e produzir habitações adequadas, gerou uma série de distorções, na medida em que projetos de qualidade questionável, sobretudo do ponto de vista da localização e da disponibilidade de infraestrutura e serviços essenciais, foram implantados gerando passivos para as cidades e para os moradores desses novos conjuntos habitacionais, que convivem com um cenário de exclusão, precariedade e ineficiência da infraestrutura urbana.

O Tribunal de Contas da União, ao longo dessa última década, construiu uma visão de controle sobre a política habitacional também fortemente orientada pela alocação de recursos orçamentários e, portanto, muito focada na execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

A visão institucional do órgão sobre sua atuação vem amadurecendo juntamente com a visão sobre as políticas públicas. Algumas ferramentas de gestão e diretrizes de planejamento sinalizam uma mudança de paradigma para que a atuação do controle seja

menos focada no procedimento e mais orientada ao entendimento dos problemas e dos mecanismos de atuação do poder público para que se possa contribuir, por meio do controle externo, não somente para aprimorar a administração pública, mas para melhorar a vida das pessoas beneficiárias das políticas públicas.

Embora este trabalho traga um recorte bastante específico sobre o universo multidisciplinar que é a habitação, assim como é específica a abordagem dos órgãos de controle na sua atuação cotidiana, não se pode ignorar que, para além dos indicadores institucionalizados, para além dos números que retratam a alocação de recursos, os procedimentos de operacionalização, os resultados estatísticos, há múltiplas outras dimensões relevantes para a compreensão do fenômeno e que muitas vezes não são captadas pelos olhares dos avaliadores.

O esforço de aproximação entre o olhar tecnicista, burocrático, e a realidade dos cidadãos que vivem, muitas vezes, em situação de extrema vulnerabilidade não pode deixar de considerar que, quando falamos em habitação, estamos falando de um lugar que representa mais do que um abrigo físico para proteção contra intempéries, que representa um abrigo também para a alma.

A casa tem um papel fundamental no desenvolvimento das pessoas, na construção de suas identidades e da maneira pela qual exercem sua cidadania e suas relações sociais. (BORGES, 2013; GONÇALVES, 2014). A identidade mesma de cada pessoa, a percepção de sua inserção no mundo, de seu potencial e do valor que gera para si e para a sociedade são fortemente impactados pela qualidade do seu morar. O cálculo monetário desse impacto ainda está por ser feito e incorporado às análises de custo/benefício.

A pandemia do COVID-19 tem reforçado muito alguns aspectos do morar e a urgência de se promover condições melhores de moradia e, portanto, de existência para uma parcela grande da população.

Neste trabalho são abordados alguns aspectos básicos da constituição do direito à moradia tal qual é entendido atualmente (capítulo 6), a definição do problema público objeto da política habitacional, bem como os principais indicadores associados à leitura que o Poder Público faz sobre o problema (capítulo 7); elementos estruturantes da política habitacional, incluindo Plano Nacional de Habitação e a organização do orçamento federal voltado para a consecução da Política (capítulo 8); a visão do TCU, construída a partir de alguns dos principais

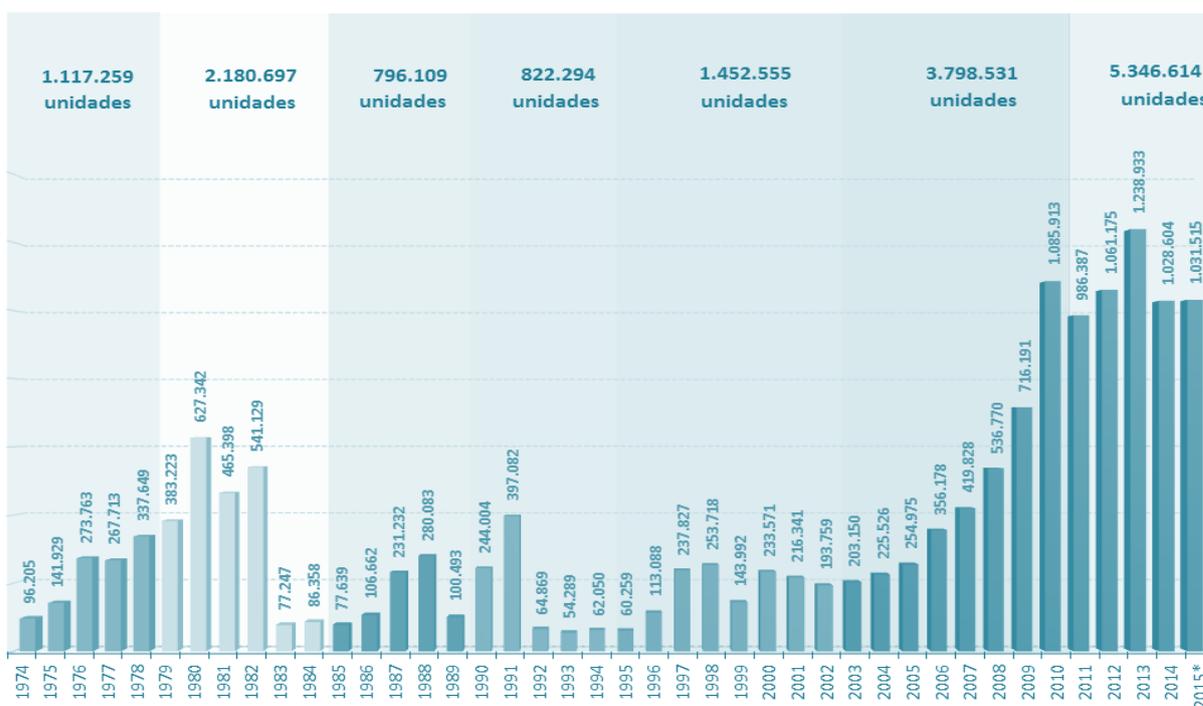
trabalhos como auditorias operacionais de escopo mais amplo, auditorias de escopo específico e análises pontuais sobre essa política pública (capítulo 9).

A final é feita uma análise crítica dos caminhos percorridos nos últimos oito anos e uma prospecção de possíveis rumos para a política habitacional e para a atuação do TCU nesse campo (capítulo 10).

## 2. PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

A política habitacional do Governo Federal ganhou notoriedade na última década, especialmente impulsionada, a partir de 2009, pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Desenhado a partir da remodelagem de experiências anteriores, sob uma perspectiva de incrementalismo característica da política habitacional, o programa não ganhou destaque por aspectos de inovação, mas pelo ineditismo do volume de recursos a ele direcionado e pelo protagonismo que assumiu no cenário das políticas públicas conduzidas pela União. O gráfico a seguir traz a série histórica da produção habitacional desde 1975 e ilustra bem o impulso forte que o setor recebeu a na última década.

**Gráfico 1 – Produção habitacional – série histórica 1974 a 2015**



Fonte: Vieira (2020, slide 11). Dados da Caixa (não inclui material de construção) Posição: Julho/2015; 2015 – Projeção

O Programa atende, fundamentalmente, a dois objetivos: combater o déficit habitacional e a crise econômica global, conforme destacado na exposição de motivos que acompanha a medida provisória 459/2009 (BRASIL, 2009b), posteriormente convertida na lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009), a Lei que instituiu o programa. Nesse sentido, cumpre o papel de produzir moradias para famílias de menor renda ao mesmo tempo em que promove o incremento de atividades econômicas, gerando emprego e renda.

Conciliando interesses de diversos setores e com resultados expressivos, o MCMV praticamente suplantou a Política Habitacional, tornando-se, ao mesmo tempo, uma grande vitrine das realizações do Governo Federal e o foco de inúmeros estudos e análises de diversos setores, entre os quais, academia, institutos de pesquisa e órgãos de controle.

Do ponto de vista do controle externo desempenhado pelo TCU, houve, como de costume, um movimento similar ao verificado no Executivo Federal. Ou seja, à medida que o Programa assumia seu protagonismo no cenário da atuação estatal, e com a alocação de um volume grande de recursos públicos, todos os olhares se voltaram para essa vertente de atuação, ficando em segundo plano as outras frentes de trabalho: tanto as de agentes públicos que atuam no desenho e na implementação de uma política pública que é, por natureza, multidimensional e complexa, quanto de pesquisadores e membros de organizações sociais e religiosas diversas ligadas ao tema da habitação.

O MCMV passou por diversas melhorias e processos de retroalimentação e aperfeiçoamento ao longo de sua implementação. No entanto, por volta do ano de 2014 evidenciaram-se sinais mais fortes de que a dinâmica de investimentos não era sustentável a longo prazo. Os gráficos de execução orçamentária apresentados no tópico 7, evidenciam a evolução desses cenários. Com o agravamento da crise fiscal do Estado Brasileiro, que impôs restrições orçamentárias e financeiras aos entes federativos de todas as esferas, inúmeros questionamentos sobre o futuro da política habitacional conduzida pela União passaram a figurar entre as preocupações dos atores envolvidos com a temática.

Nesse contexto de crise, que provavelmente persistirá por alguns anos até que se reestabeleça a capacidade de investimento do Estado Brasileiro, duas questões principais se apresentam e serão objeto de análise no presente trabalho.

- Quais são os caminhos possíveis para Política habitacional no atual cenário?
- Como o TCU pode orientar sua atuação de modo a contribuir mais significativamente para a melhoria da Política habitacional e, conseqüentemente, das condições de vida da população afetada por essa política?

### 3. OBJETIVOS

#### 3.1. Objetivo geral

Traçar um panorama da política habitacional na última década, destacando os principais resultados e limitações dos modelos de intervenção utilizados e a atuação do TCU nessa matéria.

#### 3.2. Objetivos específicos

- Apresentar os principais vetores da política habitacional, bem como sua estrutura normativa e funcional a partir da perspectiva orçamentária.
- Apresentar os resultados dessa política na última década, em especial, do Programa Minha Casa Minha Vida.
- Apresentar um balanço da atuação do TCU em relação à Política habitacional.
- Sugerir alternativas possíveis de enfoque tanto para os formuladores e implementadores da política pública quanto para os órgãos de controle.

#### 4. METODOLOGIA

As principais técnicas de pesquisa empregadas no presente trabalho foram revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. A proposta metodológica é desenvolver uma avaliação de caráter exploratório e com enfoque predominantemente qualitativo, tendo como principais referências dados orçamentários extraídos dos sistemas de orçamento federal (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento -SIOF e Sistema Siga Brasil), a experiência vivenciada em auditorias e avaliações realizadas no âmbito do TCU e consultas a especialistas que atuam direta ou indiretamente com a Política habitacional.

Primeiramente foi feita uma caracterização geral do problema público e da política habitacional a partir de referências históricas e normativas que integram o arcabouço teórico e normativo da política pública. Em seguida foram apresentados dados orçamentários que ilustram a trajetória percorrida nos últimos 8 anos em sincronia com as ações de controle promovidas pelo TCU no período e seus resultados.

Foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas, a partir de quesitos abrangentes, abaixo transcritos, ordenados de acordo com o perfil do entrevistado.

1. Quais os principais desafios da política de habitação social?
2. Quais os principais desafios do gestor?
3. Quais os principais mecanismos de atuação (produtos/entregas) em política habitacional? (citar 3 formas de atuação consideradas mais importantes)
4. Existe espaço para inovação em política pública de habitação social?
5. Qual caminho a seguir no atual cenário? Que tipo de iniciativa deve ser priorizada? Qual deve ser o papel do Governo Federal? Como equilibrar as dicotomias entre Habitação x Mercado; Obra x Cidade; Identidade Local x Massificação; Participação Social x Governabilidade?
6. Indicação de alguém para ser entrevistado e de estudos ou trabalhos, iniciativas que sejam boas referências.

Foram ouvidos profissionais que atuam ou atuaram junto ao Poder Executivo Federal, seja na condução da política pública, seja na pesquisa e acompanhamento; junto a administrações locais (municipal ou distrital) e junto ao Poder Legislativo Federal. A maioria

dos entrevistados possui experiências em mais de um desses papéis ao longo de sua trajetória profissional.

A partir das pesquisas iniciais e das entrevistas, foram identificados pontos recorrentes nas respostas que permitiram ratificar algumas hipóteses iniciais acerca da política habitacional, bem como definir quais aspectos principais seriam detalhados neste estudo.

## 5. Direito à moradia adequada

A moradia adequada é um direito socialmente reconhecido no Brasil, formalmente incorporado a diversos dispositivos normativos e à praxis do poder público. Para os objetivos do presente trabalho, embora não seja imprescindível recapitular todo histórico de construção coletiva do atual entendimento sobre o direito à moradia, vale destacar alguns aspectos mais relevantes que dão suporte à estruturação da política pública, conferindo legitimidade às decisões que orientam a atuação do estado e dos demais atores envolvidos.

A Constituição Federal passou a prever, a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000), a moradia como um direito social.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação<sup>3</sup>, o trabalho, a **moradia**, o transporte<sup>4</sup>, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Embora tenha sido positivado no texto constitucional apenas em 2000, o direito à habitação já era reconhecido no Brasil anteriormente e figurava, em alguma medida, em políticas públicas anteriores. No plano internacional, tem sido reconhecido formalmente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Artigo XXV

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948, grifo nosso).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966), que foi incorporado à legislação brasileira com o Decreto Presidencial 591/1992 (BRASIL, 1992), deixa claro o compromisso do Estado como articulador para a realização desse direito.

---

<sup>3</sup> Incluído pela Emenda Constitucional 64/2010.

<sup>4</sup> Incluído pela Emenda Constitucional 90/2015.

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

O entendimento contemporâneo quanto à extensão do direito à moradia, que pondera a interpretação sistemática de tratados e acordos internacionais firmados pelo Brasil, foi assim sintetizado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos:

**Moradia adequada significa mais que um telhado sobre a cabeça.** Significa também adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade; adequada iluminação, calefação e ventilação; adequada infraestrutura básica, como abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo doméstico; adequadas condições ambientais do entorno e de fatores relacionados à saúde; e localização adequada e acessível em relação ao trabalho e aos serviços básicos: tudo isso a um preço acessível (UN-HABITAT, 2005).

Tendo em conta essa definição extensiva do conceito de moradia digna, a implementação da política habitacional requer ampla articulação entre atores e instituições das mais diversas naturezas. A Constituição Federal situa a questão habitacional como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que requer articulação adequada entre o governo federal e os governos locais, de modo a garantir sintonia entre as diferentes esferas de atuação.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

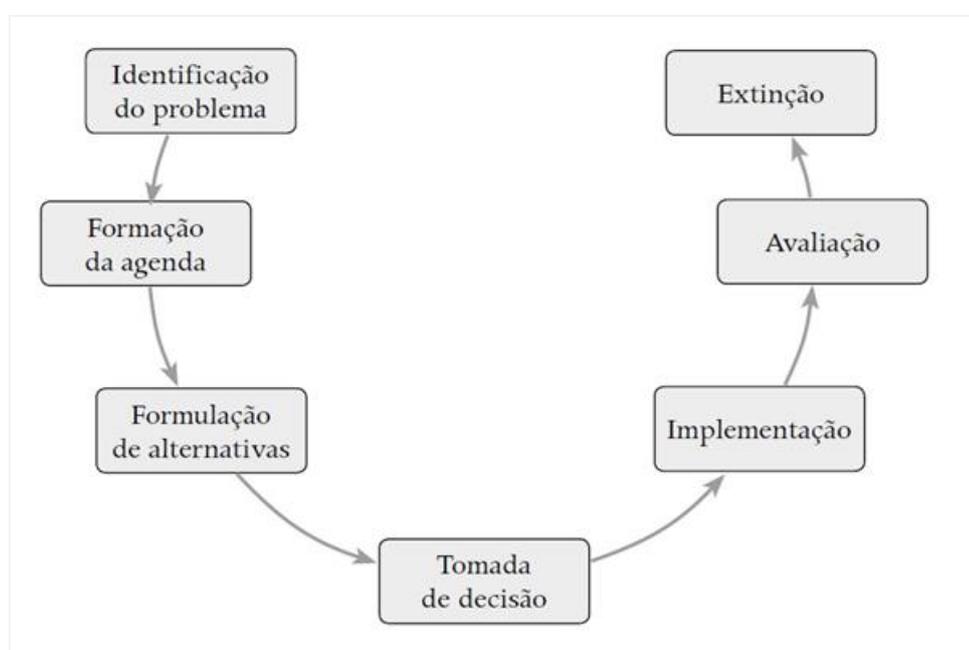
IX - promover programas de **construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico; (BRASIL, 2016a, grifo nosso).

Como se verá adiante, um dos maiores desafios em política habitacional tem sido exatamente a articulação interfederativa e a criação de condições adequadas para que as administrações municipais exerçam seu protagonismo na implementação das políticas, sobretudo na gestão do seu território, algo que nem estados, nem a União podem fazer.

## 6. Problema público

A partir das referências iniciais sobre o direito à moradia, é importante perceber que a preocupação em incluí-lo na legislação e de destacar sua importância está intrinsecamente relacionada ao reconhecimento de que existe uma parcela da população que não tem acesso a ele. Existe, portanto, um problema real a partir do qual se obtém a ideia de uma necessidade que merece ser suprida. Esse reconhecimento é a primeira fase no ciclo da política pública, que pode ser sintetizado nas seguintes fases principais (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 56):

**Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2019, p.56)

Ao expor o esquema do ciclo das políticas públicas, os autores ressaltam sua importância para fins didáticos, ponderando que, na prática, as fases não são estanques e não ocorrem de forma linear, havendo um constante processo de retroalimentação. É comum, portanto, que diversas dessas etapas ocorram de forma simultânea. À medida que a política pública é implementada e passa por processos de avaliação, as alternativas de intervenção são reformuladas e a agenda e o olhar sobre o problema vão-se modificando. Nesse sentido, a própria definição do problema tem um caráter temporário.

No caso do direito à habitação adequada, os elementos da legislação citados anteriormente sinalizam com clareza que a fase de identificação do problema e de formação

da agenda já foram experimentadas. O fato de existir um problema real a ser resolvido não implica, necessariamente, que este problema será objeto de atuação do Estado. Para que isso aconteça, é necessário, em primeiro lugar, que seja reconhecido o caráter público desse problema, ou seja, algo que afeta uma coletividade e que é relevante o suficiente para fazer frente a outros problemas que também são objeto de atenção dessa coletividade.

Esse processo é a formação da agenda, que se dá por meio da interação de diversos atores nas chamadas arenas públicas. De forma dinâmica, vão-se definindo com maior clareza os contornos do problema e os condicionantes da atuação do poder público. De acordo com Cobb e Elder (1983 apud SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 61) as condições essenciais para que um problema passe a integrar a agenda são as seguintes:

- atenção: diferentes atores (cidadãos, **grupos de interesse, mídia** etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas. (grifos no original)

O desenho da política pública estará fortemente condicionado pela maneira como o problema houver sido caracterizado e inserido na agenda. Mais adiante serão abordados alguns dos indicadores utilizados na política habitacional e como eles se relacionam com a forma de intervenção escolhida.

Em relação à agenda, vale fazer uma distinção importante entre agenda formal e agenda substantiva. Há casos em que, embora o problema seja inserido na agenda do ponto de vista do debate, da visibilidade (agenda política), e até mesmo da legislação (agenda formal), ainda não aparecem elementos concretos na atuação do Estado que evidenciem uma mobilização efetiva para sua solução ou mitigação. São inúmeros os exemplos de temas que entram até na agenda formal, mas não chegam a se constituir em material de trabalho dos executores das políticas públicas. Nesse aspecto, uma das evidências mais claras de materialização da agenda é o processo de elaboração e execução do orçamento público, o qual possibilita enxergar em que medida um suposto compromisso foi convertido em ações concretas (SANTOS, 2011).

No caso da habitação, conforme detalhado adiante, é possível perceber que esse caminho de institucionalização na agenda e na atuação do poder público já se materializou de diversas formas, seja na criação de programas, linhas de ação, regulamentos e práticas, seja no emprego de recursos orçamentários, financeiros, humanos, logísticos etc. No entanto, é interessante notar como, na multiplicidade de dimensões que o problema possui, algumas ganham maior relevo e maior mobilização de recursos ao longo do tempo.

A partir desses conceitos preliminares, pode-se dizer que o principal problema público sobre o qual a política habitacional visa intervir é a dificuldade de acesso à moradia adequada, especialmente das famílias de mais baixa renda, não atendidas pelas condições habituais de mercado. Há outro problema público que esteve fortemente associado à política habitacional nos últimos anos: a ocorrência de crises econômicas de caráter cíclico. Demonstra-se mais adiante como esses problemas foram refletidos no desenho das políticas públicas.

### 6.1. Indicadores

Os principais indicadores utilizados na estruturação da política habitacional em âmbito federal são o déficit habitacional e a inadequação de domicílios urbanos. Esses indicadores podem ser didaticamente traduzidos como **déficit quantitativo**, que indica a necessidade de produção de novas unidades e **déficit qualitativo**, aquele que representa a necessidade de reposição ou melhoria de domicílios existentes em virtude de suas inadequações. São apurados periodicamente pela Fundação João Pinheiro - FJP, de forma regionalizada, a partir da coleta de dados realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE no Censo e nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs.

### Quadro 1: Conceito dos indicadores



Fonte: Fundação João Pinheiro (2018, p. 28)

Russo (2017) traz uma importante reflexão sobre a construção do indicador no Brasil, em perspectiva histórica de disputas no campo das pesquisas estatísticas e da política habitacional, demonstrando a relação entre os embates na produção do conhecimento e na distribuição de recursos (sobretudo econômicos) da sociedade.

Para os objetivos do presente trabalho, destacam-se dois momentos especiais. O primeiro em 1978, quando foi elaborado um Diagnóstico Habitacional pelo BNH, com o objetivo de “construir e testar índices para o cálculo do déficit atual e da projeção do déficit (...) medida de domicílios deficientes quanto às características físicas, de infraestrutura e equipamento, bem como de domicílios com alta densidade de ocupação” (RUSSO, 2017, p. 59-60). Este documento, inspirado nas preocupações internacionais, estabeleceu bases conceituais posteriormente adotadas pela Fundação João Pinheiro.

O segundo, em meados da década de 90, quando foram contratados estudos pela então Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento, para o cálculo oficial do déficit habitacional, com a intenção de dar tratamento mais técnico à política habitacional (RUSSO, 2017, p. 67). Essa contratação se deu num contexto de retomada da política habitacional, a partir de demandas sociais e da perspectiva de criação de novos programas com uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que havia se capitalizado por ter ficado anos sem poder realizar novas contratações.

A definição metodológica e, em especial, a escolha de um referencial oficial, construídos em diálogo com a forma de intervenção que viria a ser adotada pelo governo federal, representou um importante marco na história da política habitacional brasileira e tem sido objeto de críticas desde então. Russo (2017) destaca a existência de três outros estudos alternativos em relação ao que estava sendo proposto pelo governo federal com o estudo promovido pela Fundação João Pinheiro em 1995: um da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, de 1993, outro conduzido por pesquisador do Ipea, entre 1997 e 1998, e um terceiro do Sindicato da Construção Civil de São Paulo – Sinduscon-SP, de 1996.

Essa controvérsia em torno da definição dos indicadores oficiais ilustra como a escolha pública reflete um conjunto de fatores e interesses que não necessariamente são unanimidade ou consenso. No caso das definições relacionadas ao déficit habitacional, ainda hoje é bastante rico o debate acerca de limitações e vantagens desse referencial para orientação das políticas públicas.

#### 6.1.1. Déficit habitacional

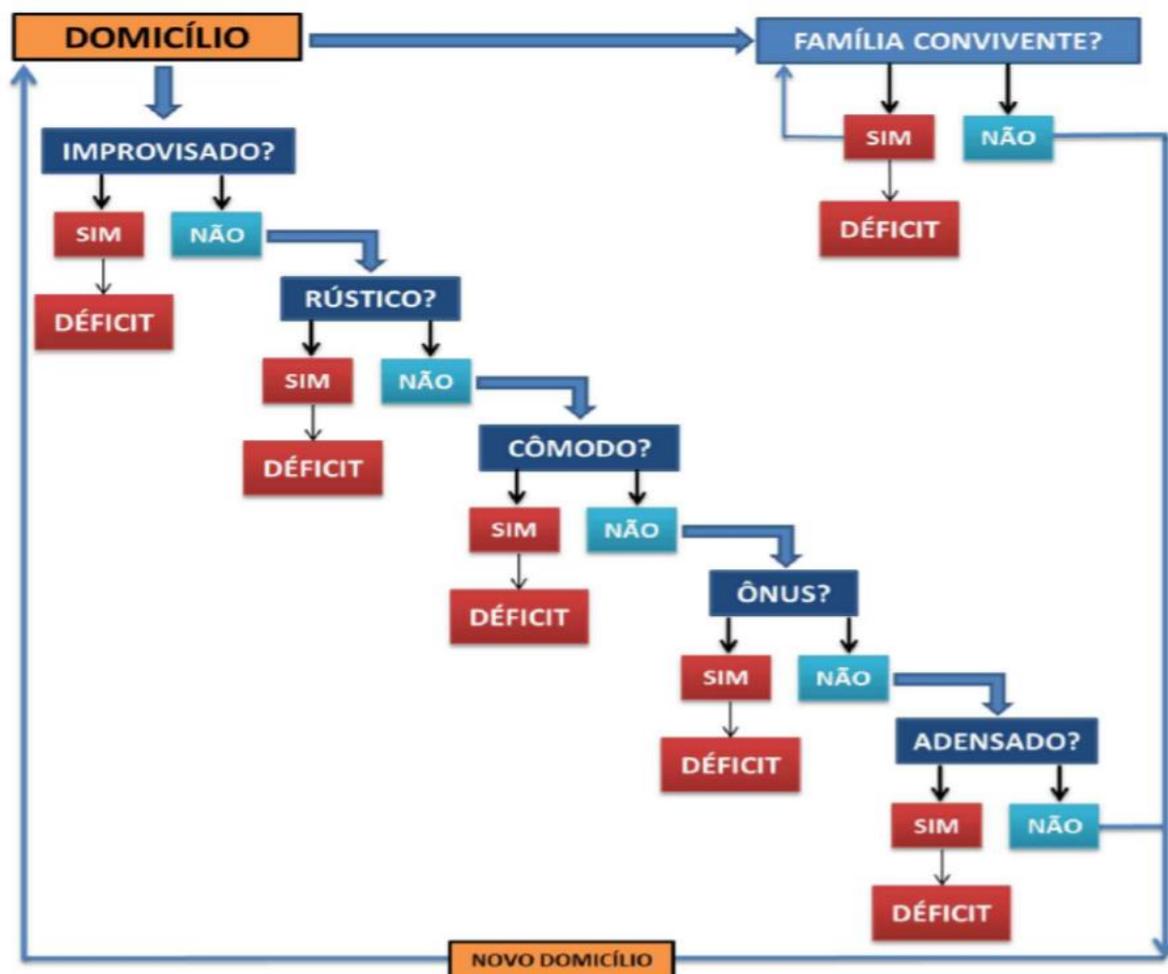
O déficit habitacional é constituído por diversos componentes, cada qual caracterizado por alguma dimensão de inadequação da moradia. Os conceitos a seguir são utilizados na metodologia de cálculo atual (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2018, p.28).

- **Domicílios improvisados:** locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc;
- **Domicílios rústicos:** aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade.
- **Habitações precárias:** conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os rústicos, considerando que ambos caracterizam o déficit habitacional.
- **Cômodos:** domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc;
- **Ônus excessivo com aluguel:** número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel;
- **Densidade excessiva de moradores por dormitório:** quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório;

- **Coabitação familiar:** compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos pelo empregador.
- **Famílias conviventes ou famílias conviventes secundárias:** são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional.

A Figura a seguir ilustra, de forma didática, como é calculado esse indicador.

Figura 2: Cálculo do déficit habitacional

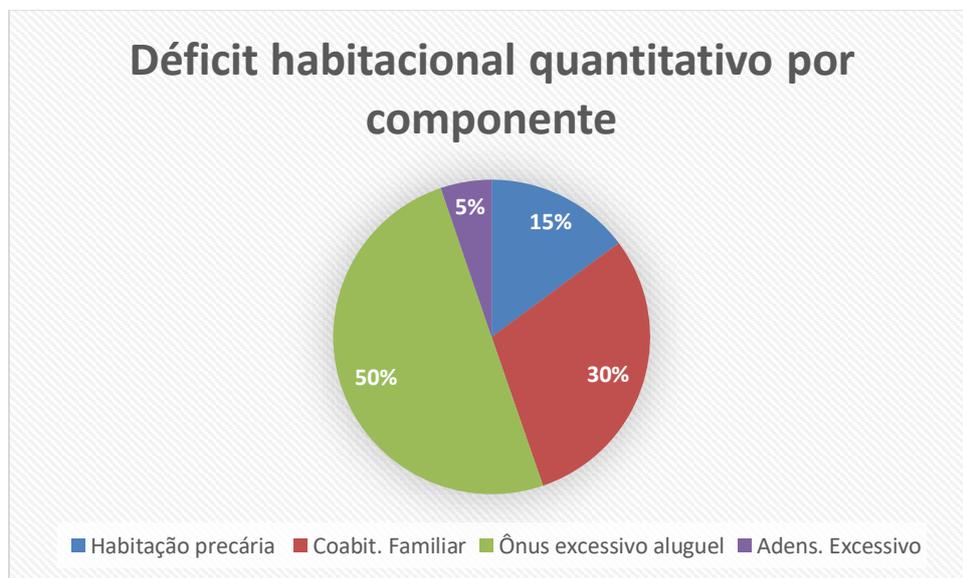


Fonte: Fundação João Pinheiro (2018, p. 29)

A estimativa mais recente do déficit, publicada em 2018 com dados do ano de 2015, estava em torno de 6,355 milhões de moradias, sendo 87,7% em áreas urbanas. Esse quantitativo corresponde a aproximadamente 9,3% do estoque de domicílios particulares

permanentes e improvisados do país. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2018, p. 31) O gráfico a seguir indica os valores totais do déficit habitacional por componente.

**Gráfico 2: Déficit habitacional quantitativo**

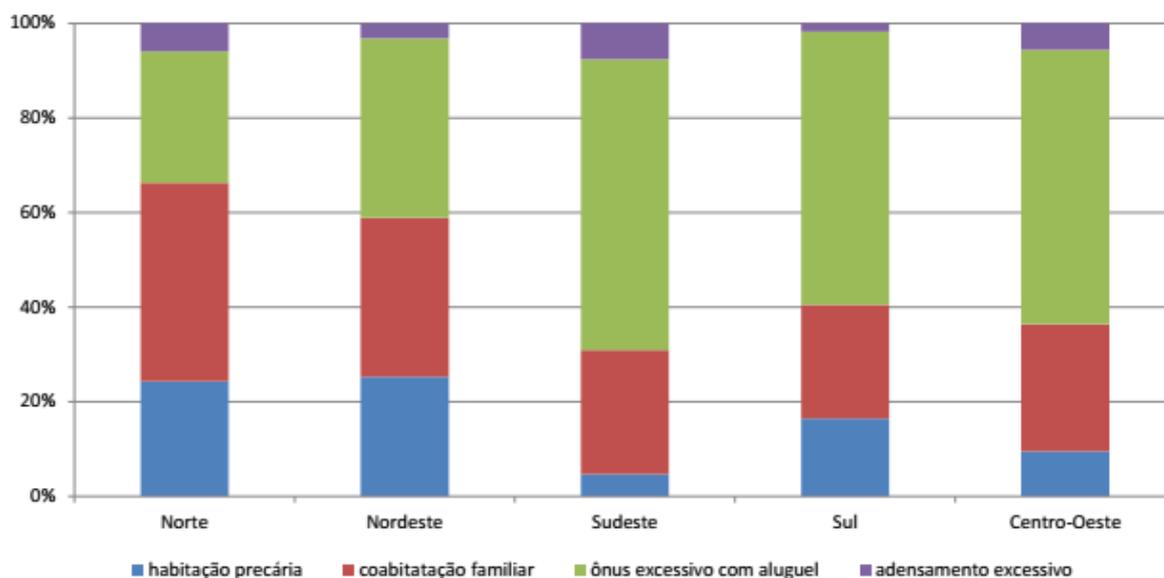


Fonte: elaborado pelo autor com base em Fundação João Pinheiro (2018, p. 49).

As estatísticas sobre o déficit habitacional são detalhadas de forma regionalizada, por componente, o que permite uma orientação mais precisa sobre a necessidade de intervenção governamental com vistas a modificar a realidade mostrada pelo indicador. É possível identificar, intuitivamente, que existe impacto direto da produção de novas moradias dentro do programa de habitação social no componente de domicílios improvisados e no de adensamento excessivo, por exemplo. No entanto, um dos componentes mais expressivos do déficit, correspondente em 2015 a cerca de 50%, é o de ônus excessivo com aluguel, cuja alteração pode depender de outros componentes econômicos não tão diretamente relacionados à produção de novas moradias.

Os gráficos a seguir ilustram essa distribuição regionalizada do déficit, o primeiro mostra a proporção de cada componente por região geográfica do Brasil e o segundo ilustra essa proporção por situação do domicílio, se urbano ou rural, e nas Regiões Metropolitanas.

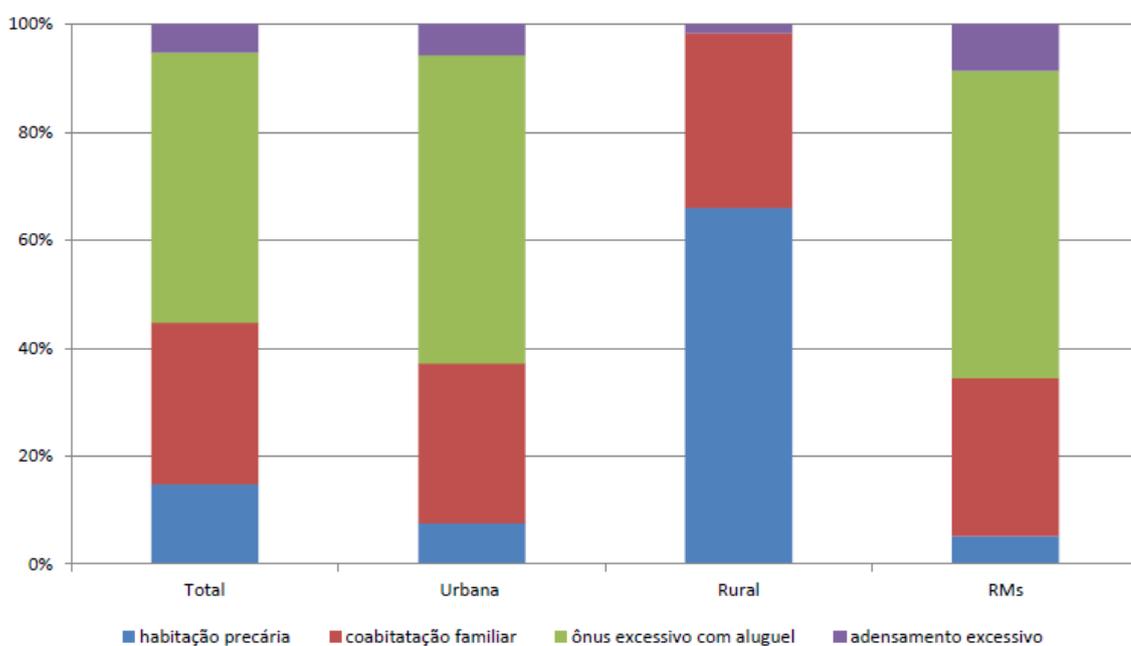
**Gráfico 3: Composição do déficit habitacional**



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018, p. 42)

**Gráfico 4: Composição do déficit habitacional por situação do domicílio e regiões metropolitanas – Brasil 2015**



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2015. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018, p. 42)

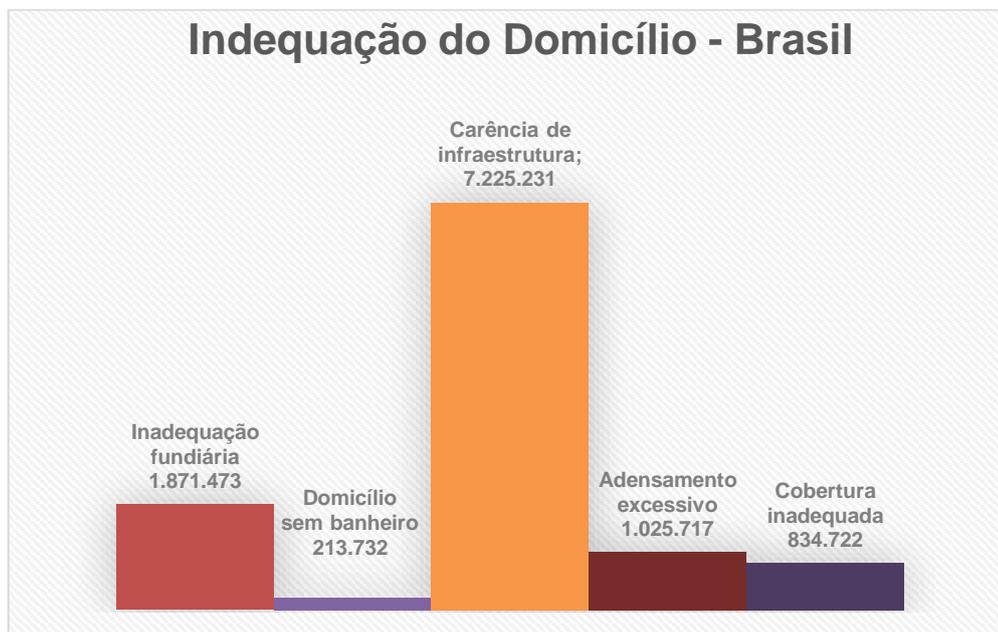
### 6.1.2. Inadequação de domicílios

A inadequação de domicílios relaciona domicílios urbanos não identificados como em situação de déficit habitacional, mas que tenham alguma das inadequações a seguir (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2018, p.28).

- **Inadequação fundiária:** situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza;
- **Ausência de banheiro** ou sanitário de uso exclusivo;
- **Carência de infraestrutura:** iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana;
- **Adensamento excessivo:** número médio de moradores superior a três por dormitório;
- **Cobertura inadequada:** domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

Há uma ressalva importante na metodologia de cálculo da inadequação, que é a possibilidade de o mesmo domicílio figurar em mais de um dos componentes, o que impede que seja feito o somatório dos respectivos quantitativos, sob pena de dupla contagem. O mais expressivo dos componentes é o referente à carência de infraestrutura urbana, que afeta mais de 7,225 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO 2018, p. 50).

**Gráfico 5: Inadequação do domicílio no Brasil**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Fundação João Pinheiro (2018, p. 52)

A carência por acesso à habitação adequada concentra-se na faixa de renda de até três salários mínimos, atualmente de R\$ 3.135,00. Dados de 2014 apontam que essa faixa de renda respondia por quase 84% do déficit habitacional, a faixa de renda entre três e cinco salários mínimos respondia por outros 9,7%, totalizando mais de 93% do déficit habitacional.

**Tabela 1: Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano por Faixas de Renda Média Familiar Mensal**

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)			
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
<b>BRASIL</b>	<b>83,9</b>	<b>9,7</b>	<b>5,0</b>	<b>1,4</b>
<i>Total das RMs</i>	<i>82,9</i>	<i>10,0</i>	<i>5,6</i>	<i>1,5</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>84,4</i>	<i>9,5</i>	<i>4,7</i>	<i>1,4</i>

Fonte: Dados básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE, v.34, 2014 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Há alguns dados relevantes que merecem ser destacados e que justificam a continuidade da intervenção estatal para o equacionamento do problema. Um desses dados é que a quantidade de imóveis vagos e em condições de uso correspondia, em 2014, a aproximadamente 11% do total de unidades domiciliares ocupadas (GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2018, p. 244; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 37). Ou seja, um número compatível com o

déficit habitacional apurado, o que sinaliza que o provimento de unidades habitacionais pelo mercado não atende de forma equitativa as diferentes parcelas da população, havendo um “excesso” de estoque de imóveis direcionado para faixas populacionais de maior renda.

Quanto a esse aspecto, é importante fazer uma diferenciação entre demanda habitacional e déficit habitacional. Enquanto a demanda está mais associada ao interesse das famílias em constituir novas moradias, o déficit reflete um recorte bastante específico desse desejo e está, como já visto, fortemente associado a uma parcela da população que não tem capacidade de pagamento suficiente para fazer frente às despesas com aquisição de uma habitação adequada. Ou seja, no caso do déficit, embora exista uma demanda do ponto de vista da carência da infraestrutura, não existem condições materiais de realização dessa demanda, daí a necessidade de intervenção do Estado, para que se criem condições propícias de oferta que possam ser associadas a essa demanda.

Embora os dois indicadores sejam relevantes para a política habitacional e se entrelacem em alguma medida quando se fala, por exemplo, em déficit habitacional por coabitação familiar, refletem diferentes dimensões da política habitacional, havendo uma tendência do mercado a se orientar para o suprimento da demanda para famílias com faixa de renda mais alta, o que, em parte explica esse excesso de estoque.

## 7. A política habitacional

### 7.1. A institucionalização da política em âmbito federal

As diretrizes gerais da Política Nacional de Habitação estão consolidadas no Plano Nacional de Habitação – PlanHab (BRASIL, 2009c), desenvolvido e publicado sob a coordenação do então Ministério das Cidades, em dezembro de 2009, e em um conjunto mais amplo de normativos, a exemplo da Lei 11.124/2005 (BRASIL, 2005), que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), conversão da Medida Provisória 459/2009 (BRASIL, 2009b), que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O objetivo fundamental da política é universalizar acesso à moradia digna (BRASIL, 2009c, p. 9). O principal problema público sobre o qual a política visa intervir é, como já abordado nos tópicos anteriores, a dificuldade de acesso à moradia adequada, especialmente das famílias de mais baixa renda, não atendidas pelas condições habituais de mercado. Embora esse seja um dos focos principais da política, ela possui interações com diversas outras políticas e se associa fortemente ao objetivo de fomento da atividade econômica, geração de empregos, desenvolvimento tecnológico no setor da construção civil entre outros.

O Plano Nacional de Habitação traduz alguns dos componentes de uma complexa rede de mecanismos e atores por meio dos quais a política habitacional se realiza. A seguir os eixos temáticos e as linhas de ação programáticas previstos.

Eixos principais:

1. Modelo de financiamento e subsídio
2. Política Urbana e Fundiária
3. Arranjos Institucionais
4. Cadeia Produtiva da Construção Civil

Linhas programáticas:

1. Integração Urbana de Assentamentos Precários
2. Produção e Aquisição de Habitações
3. Melhoria Habitacional
4. Assistência Técnica

## 5. Desenvolvimento Institucional

Abaixo uma listagem das principais leis que orientam e estruturam a Política habitacional.

**Quadro 2: Legislação sobre a Política habitacional**

Tema	Legislação
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	<a href="#">Lei 11.124/2005</a>
Minha Casa, Minha Vida	<a href="#">Lei 11.977/2009</a>
Fundo de Desenvolvimento Social	<a href="#">Lei 8.677/1993</a>
Fundo de Arrendamento Social	<a href="#">Lei 10.188/2001</a>
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	<a href="#">Lei 5.170/1966</a> <a href="#">Lei 8.036/1990</a>
Estatuto da Cidade	<a href="#">Lei 10.257/2001</a>
Estatuto da Metrópole	<a href="#">Lei 13.089/2015</a>
Assistência Técnica Gratuita para Projetos e Obras de Habitação de Interesse Social	<a href="#">Lei 11.888/2008</a>
Parcelamento do Solo Urbano	<a href="#">Lei 6.766/1979</a>
Regularização Fundiária	<a href="#">Lei 13.465/2017</a>
Programa Casa Verde e Amarela	<a href="#">Medida Provisória 996/2020</a>

Fonte: elaborado pelo autor

### 7.1.1. Orçamento federal para habitação

Para evidenciar a atuação concreta do Governo Federal ao longo dos últimos anos, vale destacar algumas informações relevantes em relação à execução orçamentária, que traduzem um recorte específico sobre a política habitacional, recorte este que reflete também a atuação do próprio TCU, uma vez que um dos critérios mais importantes na seleção de objetos de

controle é exatamente o volume de recursos envolvidos. A proposta deste trabalho é fazer um panorama sobre a última década. Em função disso, utilizou-se como referência os PPAs 2012-2015 e 2016-2019 (BRASIL, 2015b, 2019).

No PPA 2012-2015, as ações estruturantes da Política habitacional foram reunidas sob o Programa Moradia Digna, que continha seis objetivos, sob responsabilidade do Ministério das Cidades, cada um com desdobramento em iniciativas e com metas associadas. Os cinco primeiros foram mantidos, com ajustes, no PPA subsequente, tendo passado à responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional com a reestruturação do poder executivo federal ocorrida em 2019:

- **382 - Melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários (...)** ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental.
- **383 - Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação (...)** fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.
- **384 - Incentivar a expansão do crédito habitacional (...)** com estímulos ao crescimento da sua oferta pelos agentes financeiros.
- **385 - Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para implementação da política habitacional sob os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.**
- **755 - Elevar os patamares da qualidade da construção civil,** por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.
- **756 - Contribuir para a elevação de qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais,** assim como, para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais e para a sustentabilidade social dos empreendimentos e articulação com as demais políticas públicas (BRASIL, 2015b, PPA 2012-2015 – Anexo I – Programas Temáticos, p. 246-249, grifo nosso).

O programa temático em análise apresentava dezesseis metas no PPA 2012-2015 (BRASIL, 2015b), entre as quais destacam-se: aplicação de R\$ 30,5 bilhões em urbanização de assentamentos precários; produção ou reforma de cerca de 2 milhões de moradias nas áreas urbanas e rurais no âmbito do Minha Casa Minha Vida; instituição de um programa de moradia transitória para criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável; contratação de R\$ 176 bilhões em operações do SBPE; certificação de 100% das empresas de serviços e obras que executem empreendimentos de habitação de interesse social, por meio do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SIAC).

Com relação às iniciativas contidas dentro dos objetivos do programa, cabe mencionar algumas relacionadas ao planejamento e avaliação da política: “Apoio à elaboração de Planos e Projetos para Habitação de Interesse Social”, “Fortalecimento da Política Nacional de Habitação – PNH e implantação de monitoramento e avaliação dos Programas e Ações do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS”, “Promoção de ações de Desenvolvimento Institucional dos agentes integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS” e “Articulação de programas habitacionais de interesse social a outras políticas públicas”. Essas iniciativas específicas chamam a atenção em virtude da pouca visibilidade, e da magnitude reduzida de investimentos, comparadas àquelas destinadas à produção habitacional propriamente dita. No entanto, possuem um caráter estruturante e impactam significativamente o resultado da política, pois representam obstáculos importantes que precisam ser vencidos para garantir melhor eficiência alocativa e maior efetividade das intervenções.

No PPA 2016-2019 (BRASIL, 2019b, Anexo I – Programas Temáticos, p. 137-139), houve um enxugamento das variáveis previstas no plano anterior. Além da exclusão do objetivo referente à melhoria da qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, houve a redução expressiva dos indicadores e das metas. Já em relação às iniciativas, houve um maior detalhamento daquelas relacionadas ao objetivo 383 (provisão habitacional por meio do PMCMV), que passou de 3 para 10 iniciativas. Em linhas gerais, pode-se dizer, a despeito das modificações, que a estruturação do plano e a estratégia de intervenção foi mantida.

**Quadro 3: Comparativo PPA**

PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
<b>6 OBJETIVOS</b>	<b>5 OBJETIVOS</b>
<p>8 INDICADORES</p> <p>Assentamentos subnormais</p> <p>Déficit habitacional absoluto</p> <p>Déficit hab. absoluto em áreas rurais</p> <p>Déficit hab. absoluto em áreas urbanas</p> <p>Déficit Qual.- adensamento excessivo</p> <p>Déficit Qual.- cobertura inadequada</p> <p>Déficit Qual.- inadequação habitacional</p> <p>Oferta de moradias</p>	<p>5 INDICADORES</p> <p><del>Assentamentos subnormais</del></p> <p>Déficit habitacional absoluto</p> <p>Déficit hab. absoluto em áreas rurais</p> <p>Déficit hab. absoluto em áreas urbanas</p> <p>Déficit Qual.- adensamento excessivo</p> <p><del>Déficit Qual.- cobertura inadequada</del></p> <p><del>Déficit Qual.- inadequação habitacional</del></p> <p><del>Oferta de moradias</del></p>

	Percentual de municípios regulares no SNHIS
<b>15 METAS</b>	<b>7 METAS</b>
<b>14 INICIATIVAS</b>	<b>20 INICIATIVAS</b>

Fonte: elaborado pelo autor

Do ponto de vista quantitativo, os números do orçamento indicam algumas características importantes da política. Uma delas é a disparidade dos valores alocados a cada um dos objetivos. A tabela a seguir mostra os valores empenhados acumulados de 2012 a 2019, segregados por objetivo.

**Tabela 2: Execução orçamentária do Programa Moradia Digna de 2012 a 2019 por objetivo do PPA**

<b>OBJETIVO</b>	<b>Dotação</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Liquidado</b>
0382 – Assentamentos Precários	3.853.866.695	2.894.445.848	423.038.361
0383 - MCMV	86.459.306.650	74.406.568.359	50.430.370.661
0385 - Fortalecer a capacidade técnica	69.235.603	16.606.400	1.950.096
0755 - Elevar qualidade da construção	1.028.959	-	-
0756 - Qualidade da inserção urbana	1.479.285	-	-
<b>Total Geral</b>	<b>90.384.917.192</b>	<b>77.317.620.608</b>	<b>50.855.359.118</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados extraídos do Sistema SIOF

Em uma análise preliminar, pode-se dizer que a enorme disparidade dos valores destinados a cada um dos objetivos está relacionada, essencialmente, à natureza das atividades, ao impacto que trazem sobre a realidade ou sobre a transformação da vida das pessoas, o que guarda relação direta com a visibilidade e reflexos sobre o ciclo eleitoral, e ao potencial de execução, este último elemento que não pode ser menosprezado.

A dinâmica de execução do orçamento público é fortemente condicionada pela capacidade de execução, uma vez que existe uma prática de alocação baseada no histórico de empenho e liquidação a cada exercício. Os números associados aos assentamentos precários e ao fortalecimento da capacidade técnica ilustram a dificuldade de execução do orçamento,

representada pela disparidade entre os valores de dotação, empenhados e pagos. No primeiro caso, os empenhos representaram 75% em relação à dotação inicial e as liquidações apenas 12,6% do total empenhado. No segundo, essas proporções são de 23,9% e 11,7%.

O objetivo relacionado ao Programa Minha Casa Minha Vida, por sua vez, empenhou 86% da dotação e liquidou 67,7% do empenhado. Nesse caso, há dois importantes fatores condicionantes, o primeiro é a forma de execução do Programa, detalhada mais adiante, a qual se dá por meio de transferências aos fundos financiadores e não segue o ciclo tradicional de execução das despesas do orçamento federal.

Do ponto de vista da representatividade em relação ao total dos valores destinados ao Programa Moradia Digna, o objetivo associado ao PMCMV responde por 95% da dotação, 96% dos empenhos e 99% do total liquidado.

Para contextualizar a inserção da Política habitacional no Orçamento Federal em termos quantitativos, vale mencionar o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2019b) que situa o Programa Moradia Digna entre os quatro maiores se considerados recursos orçamentários e extraorçamentários. A comparação desse gráfico com os números da Tabela 2 mostram a relevância dos recursos extraorçamentários na execução do programa, enquanto os recursos do OGU ao longo de oito anos ficaram em torno de R\$ 77 bilhões, enquanto o valor total do último quadriênio foi da ordem de R\$ 400 bilhões.

**Gráfico 6: Execução por maiores programas**



Fonte: Relatório anual de Avaliação do PPA 2016-2019, Sumário Executivo, p. 23

### 7.1.2. Programa Minha Casa Minha Vida

Tendo em conta o aspecto da mobilização de recursos e do impacto na realidade social, pode-se dizer que o Programa Minha Casa Minha Vida é o principal veículo de intervenção governamental por meio do qual o Governo Federal tem atuado na condução da política habitacional, respondendo por mais de 95% dos recursos do OGU investidos dentro programa Moradia Digna nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 (BRASIL, 2015b, 2019), conforme indicado na Tabela 2.

Na implementação do PMCMV são utilizados diversos instrumentos de políticas públicas. Além dos já mencionados recursos públicos; sejam orçamentários ou financeiros, provenientes ou não do Orçamento Geral da União, sob a forma de subsídios e outros mecanismos de caráter financeiro; recursos humanos e logísticos sob a estrutura organizacional de ministérios, secretarias de governo, bancos públicos etc.; há instrumentos de regulação, monitoramento e avaliação, bem como indicadores e metas formalmente estabelecidos.

Vale destacar algumas características essenciais do programa e algumas críticas ao seu desempenho em face das questões que visa tratar. Embora o programa seja uma das vertentes de atuação, é possível enxergar, por meio da sua estrutura e forma de funcionamento, questões de natureza estrutural que afetam a política pública como um todo.

Retomando o que já foi mencionado nos capítulos anteriores, a primeira questão relevante a ser destacada é que o programa atende, fundamentalmente a dois objetivos: combater o déficit habitacional e a crise econômica global, conforme destacado na exposição de motivos que acompanha a medida provisória 459/2009 (BRASIL, 2009b), posteriormente convertida na lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009a). Nesse sentido, cumpre o papel de produzir moradias para famílias de menor renda ao mesmo tempo em que promove o incremento de atividades econômicas gerando emprego e renda.

Em linhas gerais o Programa prevê mecanismos de subvenção econômica com vistas a ampliar o acesso a crédito, seja por parte das construtoras e empreendedores do setor habitacional, seja por parte da população que adquire os imóveis, atuando tanto no contexto urbano (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU), quanto no contexto rural (Programa Nacional de Habitação Rural).

Tendo em conta que mais de 80% da população brasileira vive atualmente nos centros urbanos, é evidente que a vertente que atua nesse recorte é a mais expressiva e tem sido objeto de um maior número de trabalhos de análise dos diversos setores como órgãos de controle, centros de pesquisa e do próprio poder executivo. A dotação orçamentária do OGU entre 2012-2019 para áreas rurais é inferior a 5% do total destinado ao Programa. Se considerados os valores empenhados e liquidados, a proporção cai, respectivamente, para cerca e 3,7% e 0,77%, conforme indicado no quadro abaixo.

**Tabela 3: Dotação orçamentária**

	Dotação		Empenhado		Liquidado	
<b>Urbana</b>	87,17	95,77%	76,08	96,33%	54,57	99,23%
<b>Rural</b>	3,85	4,23%	2,89	3,67%	0,42	0,77%
<b>TOTAL</b>	91,03		78,97		54,99	
Valores em R\$ bilhões						

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados do sistema SIOP

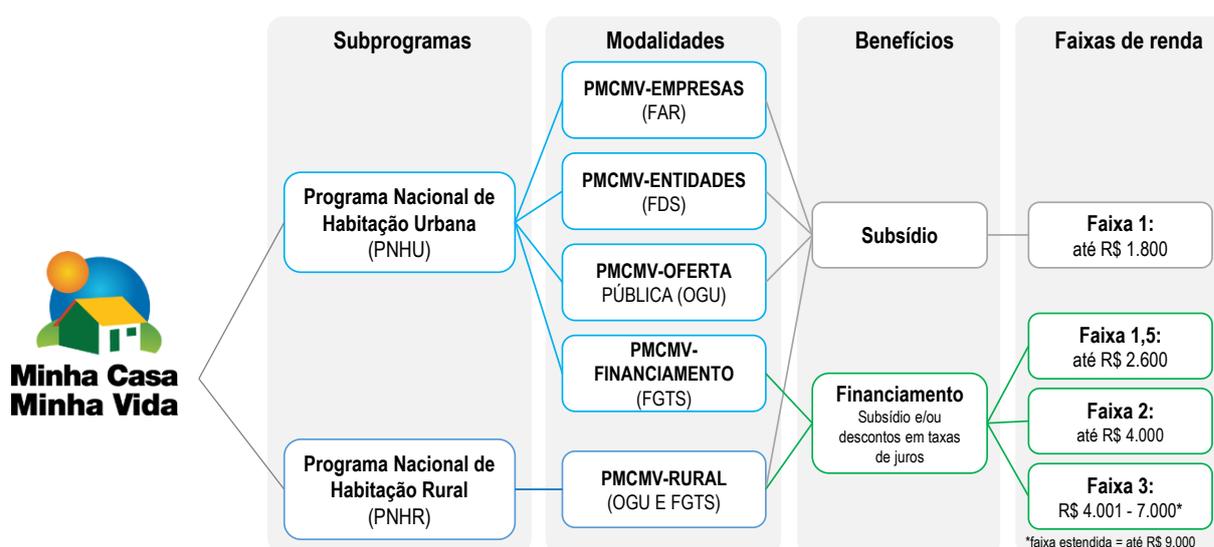
É no contexto urbano, portanto, que o Programa revela sua dimensão e a complexidade das relações que se estabelecem em torno da produção habitacional. Sendo esse um dos principais vetores da expansão e do desenvolvimento das cidades, terá impactos sobre um amplo conjunto de iniciativas nas áreas de saúde, educação, segurança, transporte, lazer, várias das quais sob preponderante tutela do Estado, em especial quando destinadas à inclusão social de famílias de baixa renda.

Embora seja possível, sob tal prisma, relacionar o Programa a uma infinidade de outras iniciativas a cargo do poder público, sob a ótica da infraestrutura urbana pode-se identificar com clareza a relação de pertinência entre ele e os outros programas que figuraram sob a gestão do extinto Ministério das Cidades, atualmente a cargo do Ministério do Desenvolvimento Regional, com destaque para as seguintes áreas: i) planejamento e desenvolvimento urbano (de caráter mais transversal); ii) saneamento, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e gestão de resíduos sólidos; iv) mobilidade urbana, incluindo especialmente as iniciativas de estruturação de transporte

público coletivo e trânsito; v) habitação social, considerando outras iniciativas não incluídas no PMCMV, especialmente do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários.

A implementação do Programa envolve uma grande multiplicidade de atores, do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais, instituições financeiras, empresas do setor de construção civil e de sua cadeia produtiva, representantes da sociedade civil. Está formatado em diversas vertentes que, cada qual com modelagens específicas, visam enfrentar determinados aspectos ou recortes do problema habitacional. A figura a seguir sintetiza essa compartimentação do Programa.

**Figura 3: Diagrama Resumo do PMCMV**



Fonte: Vieira (2020, slide 36)

É possível descrever, de forma simplificada, o Programa Nacional de Habitação Urbana por meio de quatro vertentes. As dotações orçamentárias destinadas ao programa podem, portanto, ser identificadas por meio desses quatro localizadores principais previstos nas leis orçamentárias anuais.

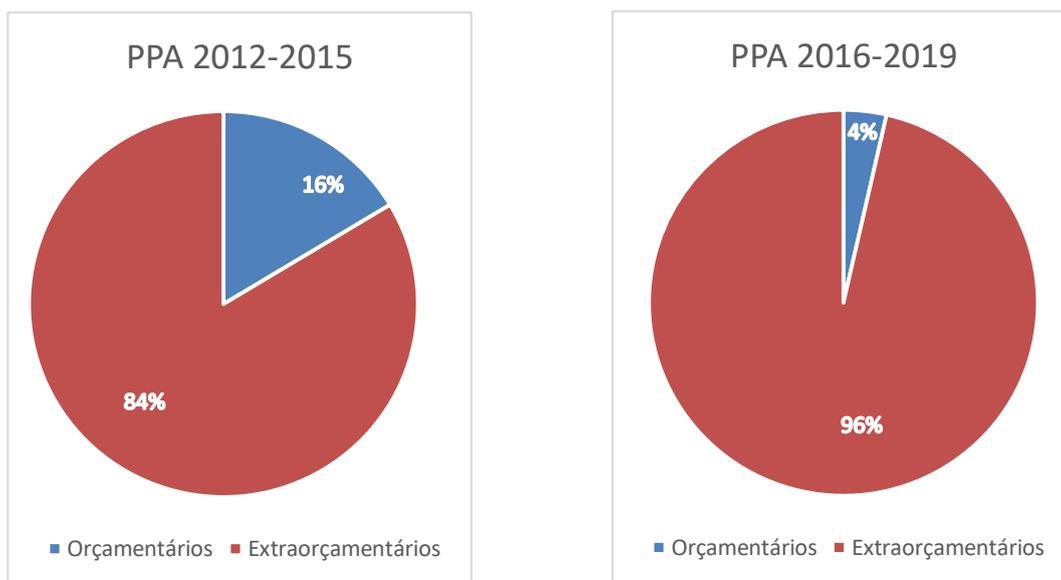
- 00AF – Transferência/Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Até 2012 a ação orçamentária era denominada “Transferência”, passando a ser denominada “Integralização de Cotas” a partir de 2013, de acordo com dados do Painel do Orçamento Federal.

- 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas
- 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS
- 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes

Os valores globais associados ao programa no período 2012-2015 totalizaram cerca de R\$ 427 bilhões 2019 (BRASIL, 2019b, Anexo I, p. 246), sendo apenas cerca de R\$ 70 bilhões de natureza orçamentária e os outros R\$ 357 bilhões de natureza extraorçamentária. No período subsequente, de 2016 a 2019, o total previsto foi de R\$ 562 bilhões (BRASIL, 2019b, Anexo II, p. 10), na proporção de R\$ 20 bilhões e R\$ 542 bilhões respectivamente.

**Gráfico 7: Aplicação de recursos MCMV**

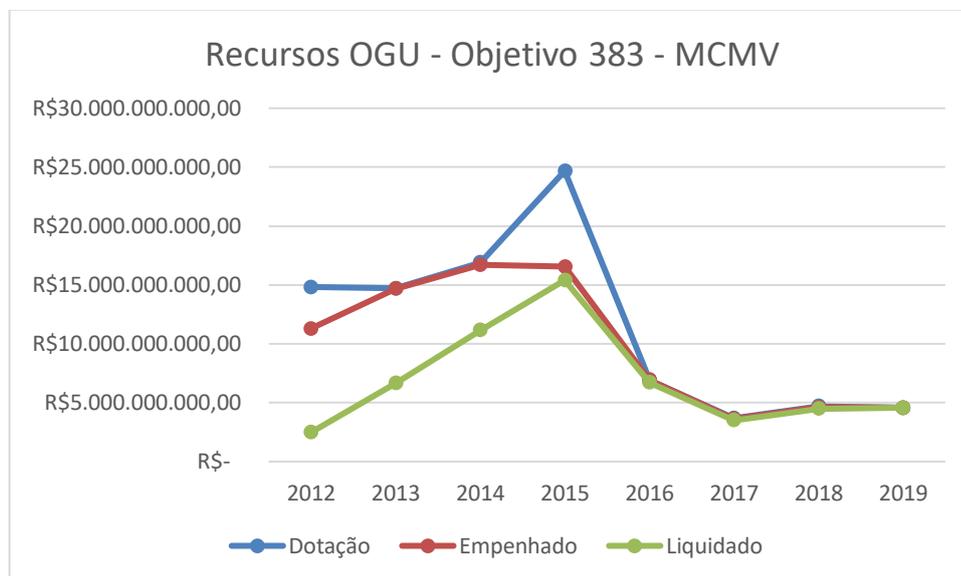


Fonte: elaborado pelo autor com base no PPA 2016-2019 (BRASIL, 2019b)

Os dados do gráfico acima explicitam alguns condicionantes importantes na análise do programa habitacional. O primeiro deles é que a alocação de recursos extraorçamentários é significativamente superior à de recursos orçamentários, o que sinaliza a limitação de avaliações focadas exclusivamente na execução do OGU. A maioria das análises já realizadas pelo TCU é dessa natureza. O segundo é a queda expressiva da participação de recursos orçamentários do primeiro para o segundo período, em face da crise fiscal, o que tende a se manter, até que a capacidade de investimento do estado se recupere. Nos gráficos a seguir é

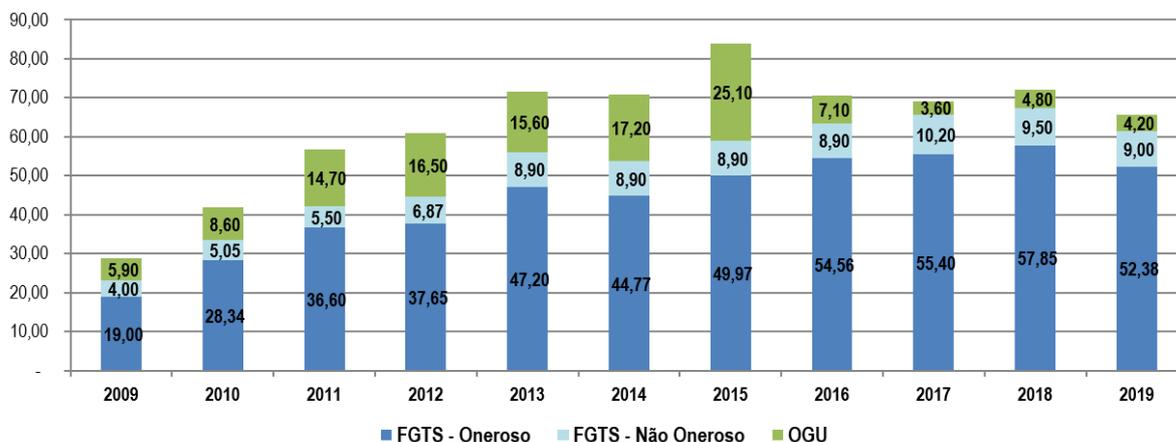
possível visualizar a trajetória do volume de recursos do OGU destinados ao Objetivo 383 ao longo dos últimos 8 anos.

**Gráfico 8 – Recursos do OGU – Objetivo 383 do PPA 2012 a 2019 - MCMV**



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Sistema SIOP.

**Gráfico 9 – Orçamento Federal em Habitação Social – OGU e FGTS (R\$ Bilhões)**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional

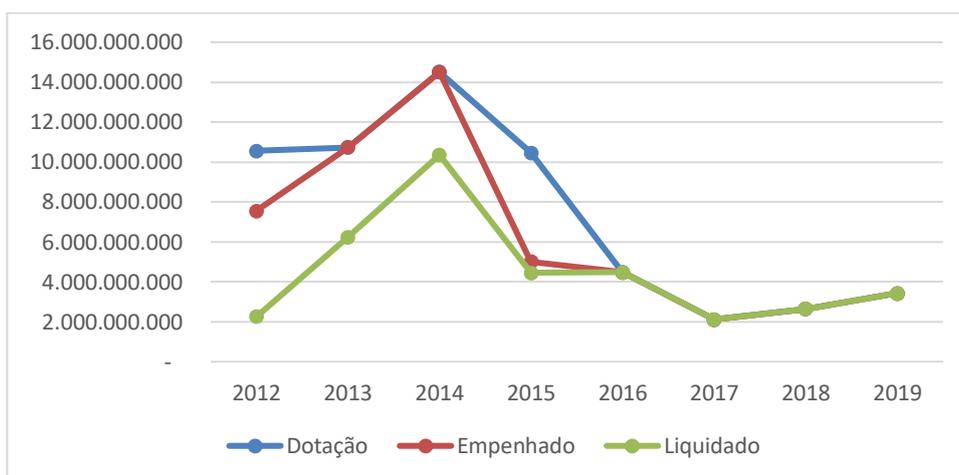
#### 7.1.2.1. Vertente do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Faixa 1

A vertente mais expressiva no que tange à destinação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) é a do Fundo de Arrendamento Residencial, voltada a beneficiários com faixa de renda de até três salários mínimos, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional atualmente. No período de 2009 a 2019 essa vertente contratou mais de 1,3

milhão de unidades habitacionais, o que corresponde a um investimento da ordem de R\$ 53,5 bilhões (Vieira, 2020, slide 41).

A queda no volume de recursos do OGU destinados ao programa habitacional nos últimos anos é bastante expressiva e pode ser identificada, especialmente, na principal vertente que opera com recursos públicos, a do FAR.

**Gráfico 10: Execução OGU - vertente FAR**



Fonte: elaboração do autor, a partir de dados extraídos do SIOP

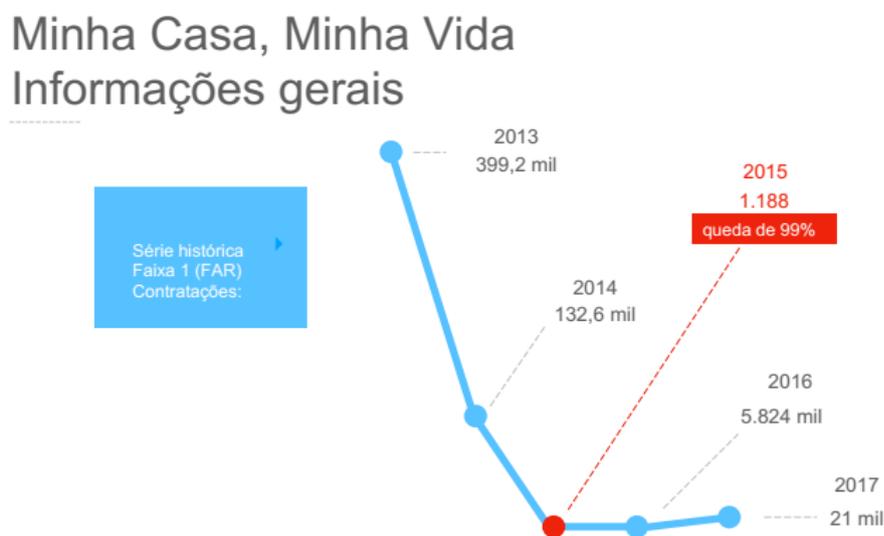
Há um aspecto importante da gestão orçamentária do programa, que compromete a transparência das informações. Ocorre que a execução não se dá na forma tradicional prevista do orçamento público, com seu ciclo de execução de despesa. Como as operações têm um caráter financeiro, a liquidação e o pagamento são registrados, grosso modo, no momento da integralização das cotas aos respectivos fundos, o que não reflete a execução efetiva dos empreendimentos habitacionais.

Dessa forma, os valores liquidados pagos são sempre equivalentes e não há uma relação direta entre essa liquidação e a construção efetiva dos imóveis. Para encontrar informações mais detalhadas sobre a execução é preciso ter acesso às informações gerenciadas pela Caixa Econômica Federal e que não são consideradas, em regra, informações de natureza pública como aquelas disponíveis nos sistemas de informação do orçamento federal.

Além disso, há um descasamento entre as informações orçamentárias e os indicadores intermediários e finais da política pública como, por exemplo, a quantidade de contratações realizadas e a quantidade de unidades entregues. O gráfico a seguir ilustra a quantidade de

novas contratações entre os anos de 2013 e 2017 e evidencia a queda abrupta do número de contratações a partir de 2014.

**Gráfico 11: Série história FAR**



Fonte: Brasil (2018a, slide 6)

#### 7.1.2.2. Vertente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – Faixas 2 e 3

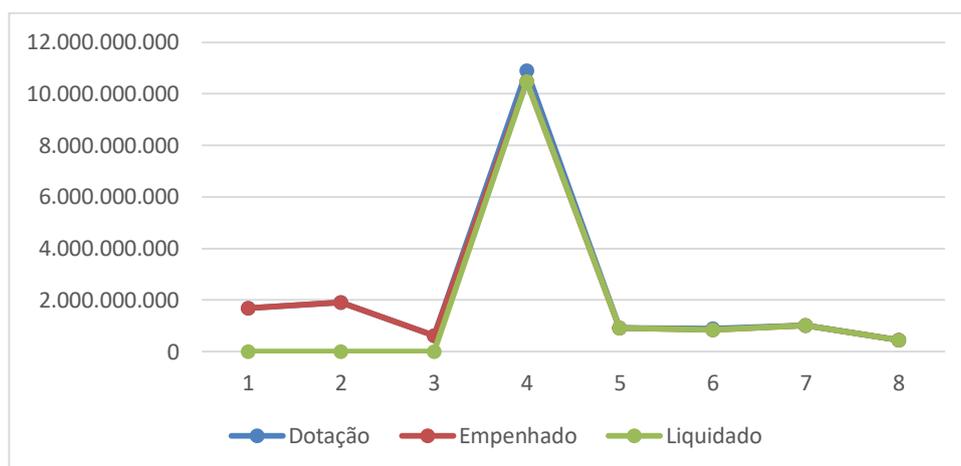
A segunda vertente mais expressiva do Programa, sob a ótica de execução do OGU, é a do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), voltada a beneficiários enquadrados nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. A representatividade dessa vertente pode ser expressa pela quantidade de habitações produzidas e pelo volume total de recursos empregados, a maior parte deles de natureza privada, provenientes do FGTS. Essa vertente é também conhecida como “operações de mercado”, tendo em conta que suas regras são bastante semelhantes às que regulam operações de crédito habitacional não incluídas no PMCMV.

O diferencial aqui é a concessão de subsídio do OGU para ampliar o montante de recursos disponibilizados pelo FGTS, a equalização de taxas de juros e o oferecimento de garantias por meio do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), os quais viabilizam o acesso ao crédito por famílias que não teriam condições de preencher as exigências das instituições financeiras sem tais mecanismos. Essa vertente ganha um destaque ainda maior no atual

cenário de restrição fiscal, havendo uma tendência de menor protagonismo da vertente financiada com recursos do OGU.

Vale esclarecer que os valores previstos na ação 00CW correspondem ao subsídio do OGU destinado a complementar valores destinados pelo FGTS a empreendimentos habitacionais do MCMV.

**Gráfico 12: Execução OGU - vertente FGTS**



Fonte: elaboração do autor, a partir de dados extraídos do SIOP

O histórico do programa no que tange à gestão orçamentária e financeira, revelou incidentes que apontavam, há algum tempo, que a sustentabilidade do nível de investimento previsto para o programa poderia estar comprometida. No ano de 2013 houve uma mudança de classificação das dotações orçamentárias relativas ao Fundo de Arrendamento Residencial, que eram enquadrados no Grupo Natureza de Despesa (GND) 3 – outras despesas correntes, e passaram a ser enquadrados como GND 5 – inversões financeiras. Essa alteração modifica substancialmente o resultado das contas públicas em relação aos recursos alocados para esta vertente do PMCMV.

Há uma diferença notável na dotação orçamentária do ano de 2015 nessa ação, que saltou de cerca de 612 milhões em 2014 para quase 11 bilhões em 2015. As regras do programa previam, para fins de minimizar riscos de interrupção associados ao fluxo orçamentário público, a possibilidade de que parte dos recursos que seriam aportados pelo OGU, fossem provisoriamente saldados pelo FGTS.

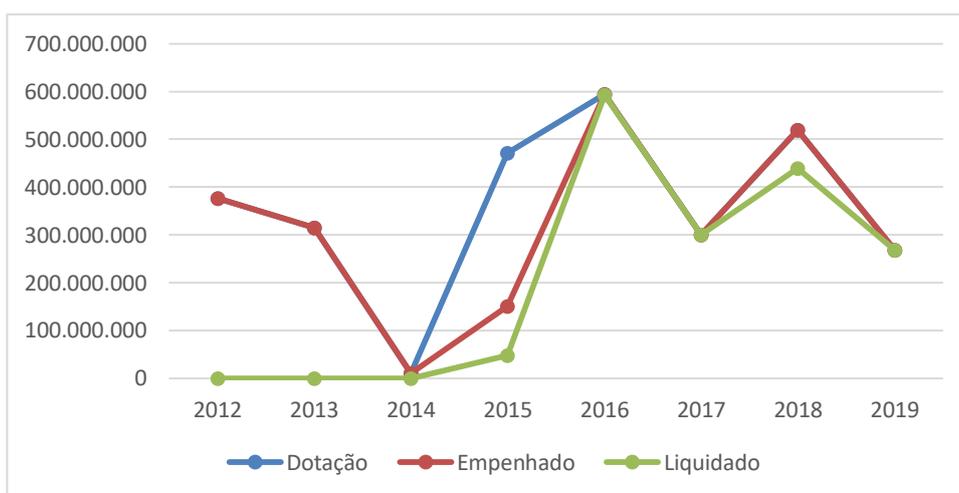
Ocorre que esses supostos adiantamentos feitos pelo FGTS e que deveriam ser quitados pelo Governo Federal com aporte de recursos do OGU, ganharam proporções muito

grandes tanto em relação aos valores quanto em relação ao tempo de inadimplência, o que ficou caracterizado como operação de crédito irregular. Esse passivo somente apareceu de forma mais clara nas contas públicas a partir de 2015.

#### 7.1.2.3. Vertente do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS

A terceira vertente, do Fundo de Desenvolvimento Social destina-se a famílias com renda enquadrada na faixa 1 e organizadas por meio de associações. Essa vertente apresenta uma execução orçamentária pouco representativa em relação às demais, relacionada a diversos entraves operacionais. Enquanto as vertentes do FAR e do FGTS contaram com uma média de valores anuais empenhados em torno de R\$ 6 bilhões e R\$ 2 bilhões respectivamente, a média nessa vertente foi de pouco mais de R\$ 300 milhões.

**Gráfico 13: Execução OGU - vertente FDS**



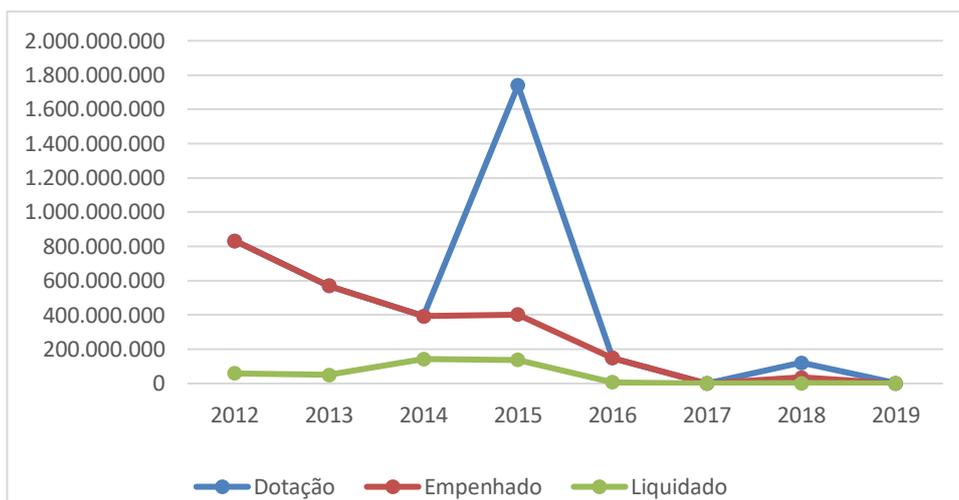
Fonte: elaboração do autor, a partir de dados extraídos do SIOP

#### 7.1.2.4. Vertente dos Municípios com menos de 50 mil Habitantes – Sub-50

A quarta vertente, conhecida como “Sub-50”, destina-se também a famílias com renda incluída na faixa 1, mas localizadas em municípios com até cinquenta mil habitantes. Um diferencial específico dessa vertente é que a operacionalização se dava por meio de instituições financeiras pulverizadas, não se concentrando no Banco do Brasil e Caixa. Além disso, análises realizadas pelo TCU concluíram que a insuficiente regulamentação dessa vertente, na fase 1 do PMCMV, resultou na ocorrência de inúmeros desvios - Acórdão

2.255/2014 – TCU – Plenário (BRASIL, 2014a). Em virtude de diversos fatores relacionados a esse histórico, o Ministério das Cidades deixou de alocar recursos para essa vertente e passou a atender à demanda existente nos municípios de menor porte por meio da vertente do Fundo de Arrendamento Residencial.

**Gráfico 14: Execução OGU - Vertente Sub-50**



Fonte: elaboração do autor, a partir de dados extraídos do SIOF

### 7.1.3. Principais atores

Embora haja especificidades em cada uma dessas vertentes, no que tange ao modo de operacionalização e ao papel desempenhado pelos diversos atores, é possível descrever, de forma simplificada, os seguintes atores e respectivos papéis:

- **Ministério Gestor da Política** (Cidades/Desenvolvimento Regional) – definir regras gerais estruturantes da operacionalização do programa, como regras de enquadramento dos beneficiários, características dos imóveis a serem financiados etc.; alocação de recursos orçamentários; estabelecimento de metas e acompanhamento de desempenho.
- **Ministérios da Fazenda e do Planejamento** (atual Ministério da Economia), em conjunto com o Ministério Gestor Política - (i) rever, anualmente e se necessário, os limites de renda familiar dos beneficiários; (ii) fixar (a) a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito das operações bem como a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de

prestações mensais; (b) a quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e (c) a cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário; avaliar indicadores de caráter econômico relacionados ao desempenho do Programa.

- **Agente Operador** (Caixa Econômica Federal) – definir normativos de caráter intermediário para a operação do programa; regular, supervisionar e remunerar a atuação dos agentes financeiros; gerenciar informações gerais sobre a quantidade de contratações, localização geográfica, faixa de renda, beneficiários etc. Promover a gestão dos Fundos que respondem pelos recursos necessários à operacionalização do programa, interagindo com o Ministério Gestor da Política e Órgãos Colegiados que definem diretrizes e parâmetros gerais de aplicação desses recursos. Apenas para exemplificar, o Conselho Curador do FGTS define anualmente o montante de recursos a ser aplicado no programa bem como uma diretriz de regionalização de aplicação que leva em conta o déficit habitacional regionalizado. A Caixa, como agente operador transmite aos agentes financeiros essas diretrizes e acompanha sua execução.
- **Agente Financeiro** (Caixa, Banco do Brasil e demais Instituições Financeiras credenciadas) – definir normativos e procedimentos de caráter mais operacional envolvendo: verificação de risco de crédito dos tomadores; enquadramento dos beneficiários, dos imóveis, empreendimentos e empreendedores nos requisitos exigidos pelo programa; acompanhamento da evolução física das obras e as respectivas liberações financeiras; acompanhamento e verificação do cumprimento de requisitos relacionados à realização de trabalho técnico social, quando aplicável, entre outros. Vale destacar que, embora exista uma previsão hipotética de participação de outros agentes financeiros além da Caixa e do Banco do Brasil, apenas na operação da vertente sub-50 houve participação desses agentes financeiros, mas com a suspensão das contratações nessa vertente, a participação é insignificante. A Caixa responde pela grande maioria das operações, sendo inclusive, uma das limitações frequentemente mencionadas pelos agentes do Ministério Gestor, a inexistência de instituições alternativas que desempenhem esta função.

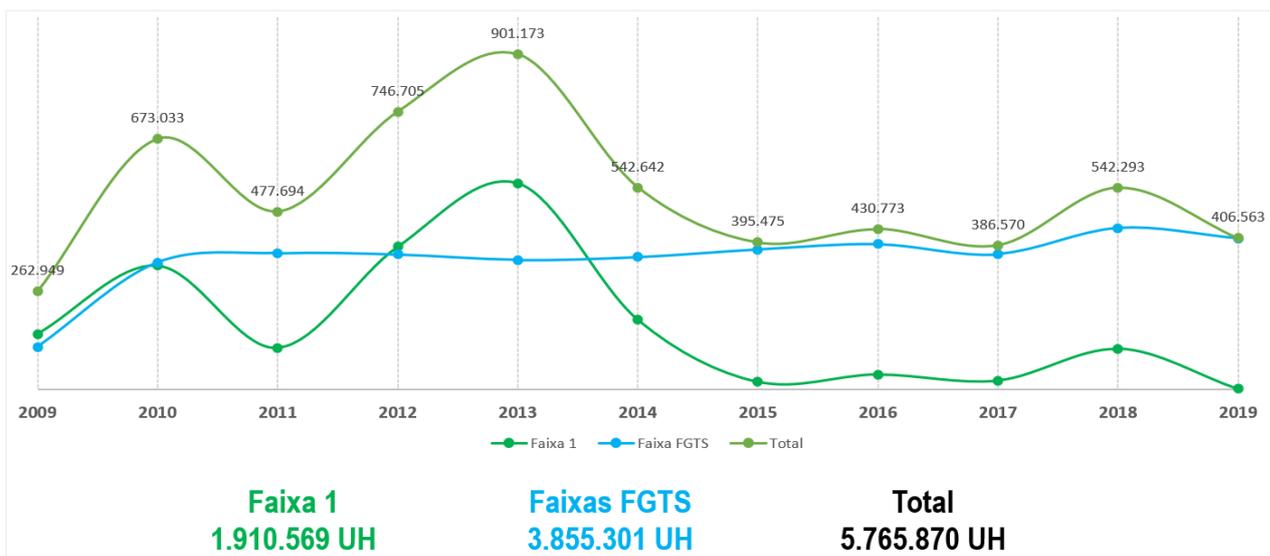
- **Entes Estaduais, Municipais e DF** – demonstrar a existência ou firmar compromisso de prover equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público; firmar termo de adesão ao Programa; promover a seleção dos beneficiários e encaminhar a respectiva lista aos agentes financeiros (apenas FAR e Sub-50); promover ações que facilitem a execução dos projetos; estender sua participação no Programa por meio de aportes financeiros, bens ou serviços mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; promover a gestão urbana de modo a garantir a melhor implantação dos empreendimentos sob a ótica da cidade, entre outros.
- **Empresas do Setor da Construção Civil** – desenvolver e apresentar ao agente financeiro os projetos do empreendimento definindo, inclusive, sua localização, quantidade de unidades habitacionais, características construtivas etc; executar as obras em conformidade com os parâmetros aprovados; notificar o agente financeiro para fins de avaliação dos estágios de execução e liberação das respectivas parcelas. Na vertente “operações de mercado”, no caso de empreendimentos, a empresa também é responsável por “selecionar os beneficiários” ou captar os clientes, que passam posteriormente por verificações da regra de enquadramento feitas pelos agentes financeiros.

Os atores acima mencionados são aqueles que operam diretamente a execução do Programa Minha Casa Minha Vida e que foram mencionados nas auditorias do TCU que avaliaram o Programa. Para os objetivos deste trabalho a caracterização desses atores é suficiente para dar um panorama geral da execução. Porém existem diversos outros atores importantes para a política habitacional em sentido mais amplo, para além de seus mecanismos operacionais.

#### **7.1.4. Principais resultados**

Na última década, o Programa Minha Casa Minha Vida contratou mais de 5 milhões de unidades habitacionais, sendo mais de 4 milhões já concluídas e cerca de 3,8 milhões efetivamente entregues, de acordo com informações do Ministério das Cidades.

**Gráfico 15: Unidades Habitacionais Contratadas por Faixa de Renda**



\*dados incluem operações distratadas.

Fonte: SUFUS/Caixa – Posição em 31/12/2019 (VIEIRA, 2020, slide 38)

Os números do Programa Minha Casa, Minha Vida também refletem, em alguma medida, essa tendência do mercado de priorizar a produção de imóveis para rendas mais altas. Embora o déficit habitacional esteja mais concentrado na população com renda na faixa 1 (até 3 salários mínimos), o número de contratações nessa faixa representa apenas um terço do total de contratações.

A maior quantidade de contratações da faixa 1 foi realizada na vertente do FAR, com 14% do valor total e 23% da quantidade de unidades, nas demais faixas, o investimento se concentrou na faixa 2, com 60% do valor contratado e 51% da quantidade de unidades.

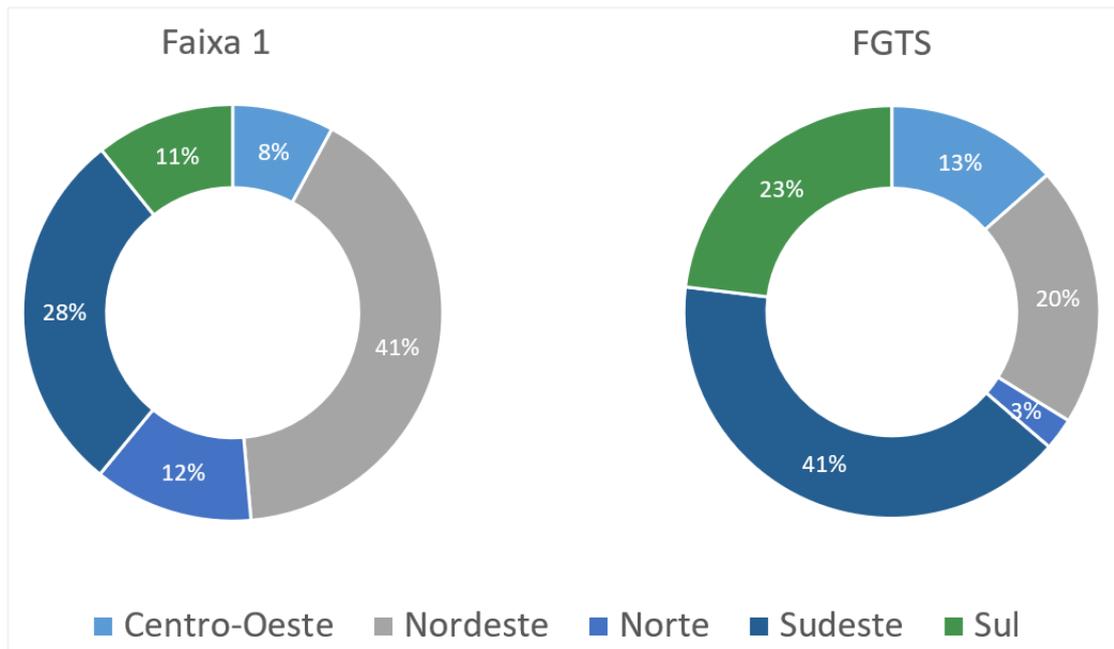
**Tabela 4: Contratações Por Vertente do PMCMV**

Modalidade	Faixa	Valor Contratado (R\$)	% Valor Contratado	UH Contratadas	% UH Contratadas
<b>FAR Empresas</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>78.290.524.787,24</b>	<b>14%</b>	<b>1.363.541</b>	<b>23%</b>
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	5.768.961.713,61	1%	85.723	1%
Oferta Pública	Faixa 1	3.374.072.000,00	1%	166.886	3%
Entidades	Faixa 1	3.924.670.998,65	1%	78.597	1%
Rural	Faixa 1	6.116.893.438,72	1%	215.747	4%
<b>Total Faixa 1:</b>		<b>97.475.122.938,22</b>	<b>17%</b>	<b>1.910.494</b>	<b>32%</b>
CCFGTS - PF	Faixa 1,5	17.833.398.786,60	3%	145.886	2%
<b>CCFGTS - PF</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>350.165.192.304,40</b>	<b>60%</b>	<b>3.058.494</b>	<b>51%</b>
CCFGTS - PF	Faixa 3	55.742.606.000,70	10%	355.015	6%
<b>Total Faixa 1,5, 2 e 3 :</b>		<b>423.741.197.091,70</b>	<b>73%</b>	<b>3.559.395</b>	<b>60%</b>
<b>TOTAL:</b>		<b>579.885.818.439,08</b>	<b>100%</b>	<b>5.953.555</b>	<b>100%</b>

Fonte: VIEIRA (2020, slide 41)

O Programa atingiu 5.398 municípios, 97% do total de municípios do país. A distribuição geográfica das contratações por faixa de renda indica uma maior concentração da faixa 1 na região Nordeste, seguida pela região Sudeste. Nas demais faixas a maior parte das contratações ocorreu na região Sudeste, seguida pelas regiões Sul e Nordeste.

**Gráfico 16: Percentual de Unidades Habitacionais Por Região**



Fonte: Agente Operador/Caixa – posição em 30/11/2019 (VIEIRA, 2020, slide 39)

## 8. A visão do TCU: uma análise crítica

O Planejamento Estratégico do TCU - PET 2019-2025 (BRASIL, 2019a) e algumas ferramentas implantadas mais recentemente, evidenciam a mudança de olhar e a busca de aproximação com a realidade da população, em um esforço de compreensão das causas dos problemas para contribuir com a Administração Pública no desenvolvimento de soluções que melhor atendam às necessidades e que transformem a realidade.

Uma das ferramentas de apoio é o Sistema Conhecer, uma espécie de banco de informações construído de forma colaborativa por diversos setores internos e externos ao TCU, com o objetivo de caracterizar situações-problema relevantes da realidade brasileira e que merecem a atenção do poder público. Partindo da situação-problema o sistema também permite agregar informações, por exemplo, sobre indicadores, órgãos e políticas relacionados, bem como sobre estudos e trabalhos anteriores do TCU e de outros atores.

Essas informações visam subsidiar o planejamento de ações de controle. A metodologia representa um avanço importante no sentido de direcionar o foco de atuação ainda mais para a melhoria das condições de vida da população e permite enxergar as necessidades para além da atuação já institucionalizada do poder público, ou seja, o controle passa a ter a possibilidade, de forma mais estruturada, de perceber não somente se os gestores públicos estão atuando bem, no enfrentamento dos problemas, mas também se estão deixando de atuar em questões relevantes que deveriam ser objeto de atuação.

A Missão do TCU: “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” traduz a tônica de resultados reais para a população, para além do aprimoramento da gestão, sem perder de vista os limites de sua atuação como órgão da própria administração.

A estratégia de atuação, por sua vez, está estruturada em treze áreas temáticas de Controle Externo e cinco áreas temáticas corporativas, cada uma delas associadas a objetivos estratégicos e indicadores específicos.

**Quadro 4: Áreas temáticas do Plano Estratégico do TCU**

<b>ÁREAS TEMÁTICAS</b>	
<b>CONTROLE EXTERNO</b>	<b>CORPORATIVAS</b>
Saúde	Gestão de Pessoas
Educação	Tecnologia da Informação
Segurança Pública e Defesa Nacional	<b>Relacionamento Institucional</b>
Meio Ambiente	Governança e Gestão
Agricultura e Desenvolvimento Rural	<b>Métodos e Técnicas de Controle</b>
Trabalho e Proteção Social	
Desenvolvimento Econômico	
Energia	
Transporte	
<b>Desenvolvimento Urbano</b>	
Comunicações	
Administração Governamental	
Finanças Públicas e Sistema Financeiro	

Fonte: PET-TCU 2019-2025 (BRASIL, 2019a, p. 26)

Para os propósitos do presente trabalho, vale chamar atenção para duas áreas temáticas corporativas, a de relacionamento institucional e a de métodos e técnicas de controle, as quais sinalizam uma diretriz de aproximação com outros atores e de desenvolvimento de capacidade institucional para fazer frente à complexidade das análises requeridas no atual contexto da Administração Pública.

Na área temática do Controle Externo vale chamar atenção para os cinco objetivos estratégicos relacionados ao tema Desenvolvimento Urbano, os quais se aproximam bastante dos objetivos de atuação da própria Política Pública:

38. Contribuir para o aumento do número de moradias com acesso à água tratada e a serviços de coleta de e tratamento de esgoto sanitário
39. Fomentar o aprimoramento do planejamento urbano no Brasil, com foco no crescimento ordenado e sustentável
40. Contribuir para que a população tenha acesso à moradia adequada
41. Fomentar a promoção de políticas públicas que reduzam população exposta em áreas de riscos
42. Contribuir para a eficiência, a eficácia e a efetividade da mobilidade urbana (BRASIL, 2019a, p. 49-50).

Neste capítulo destacam-se alguns dos trabalhos realizados no âmbito do TCU na última década, e que ilustram como o órgão tem atuado em relação à política habitacional conduzida pelo Governo Federal. Este recorte não exaure a visão do Tribunal sobre o problema, mas sinaliza como foi a tônica de atuação e abre espaço para a percepção de lacunas e de novos enfoques que poderiam ser objeto de trabalhos futuros.

O acompanhamento de forma mais sistemática da política habitacional ocorreu por meio de quatro instrumentos principais: i) análise de indicadores, objetivos e metas do PPA no âmbito do processo de análise das Contas de Governo da Presidência da República; ii) análise das contas anuais da Secretaria Nacional de Habitação; iii) auditorias operacionais de escopo amplo, que enfocaram o Programa Minha Casa Minha Vida; e iv) trabalhos de conformidade enfocando aspectos específicos do PMCMV e o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários.

Além desses, há ainda dois trabalhos relevantes que, embora não tenham avaliado especificamente a política habitacional, trataram de temas transversais relativos a problemas e soluções que afetam a atuação do Governo Federal em políticas de infraestrutura urbana, representando um referencial importante também aplicável, em alguma medida, à política habitacional: auditoria de avaliação de controles internos do Ministério das Cidades, com foco nas operações realizadas no âmbito do PAC2, e auditoria sobre obras paralisadas.

### **8.1. Análises de indicadores e metas nas contas da Presidência da República**

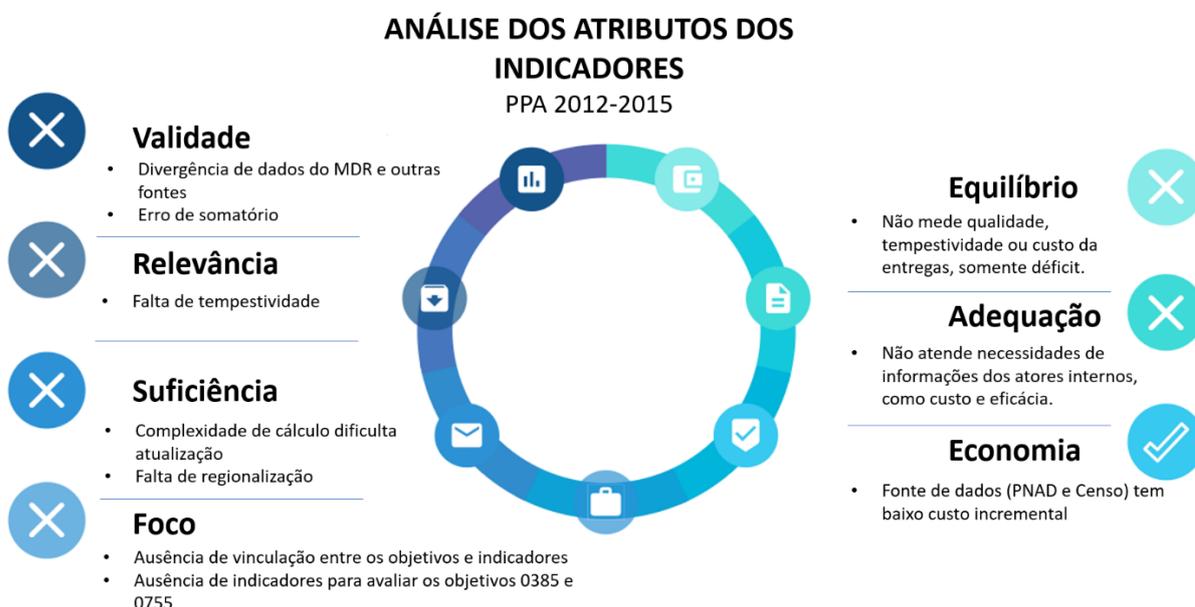
O TCU tem adotado, nos últimos anos, um procedimento de avaliação das contas de Governo da Presidência da República que envolve múltiplas secretarias de fiscalização sob a coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

Parte desse trabalho envolve a avaliação de parâmetros do PPA em face dos resultados obtidos em cada exercício, para diversos setores, como saúde, educação, segurança pública e

infraestrutura. A seleção dos programas a serem avaliados se dá por critérios de risco, relevância, abrangência e materialidade. Este último, de caráter mais objetivo, uma vez que pode ser mensurado pelo volume de recursos mobilizados, tem tido um papel preponderante na seleção.

As análises referentes a cada uma das áreas são desenvolvidas pelas secretarias de fiscalização especializadas, a partir de metodologia uniformizada definida na Portaria Segecex 33/2010 (BRASIL, 2010a), que instituiu manual denominado “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”.

**Figura 4: Atributos dos indicadores do PPA 2012-2015**



Fonte: BORGES (2020a, slide 8)

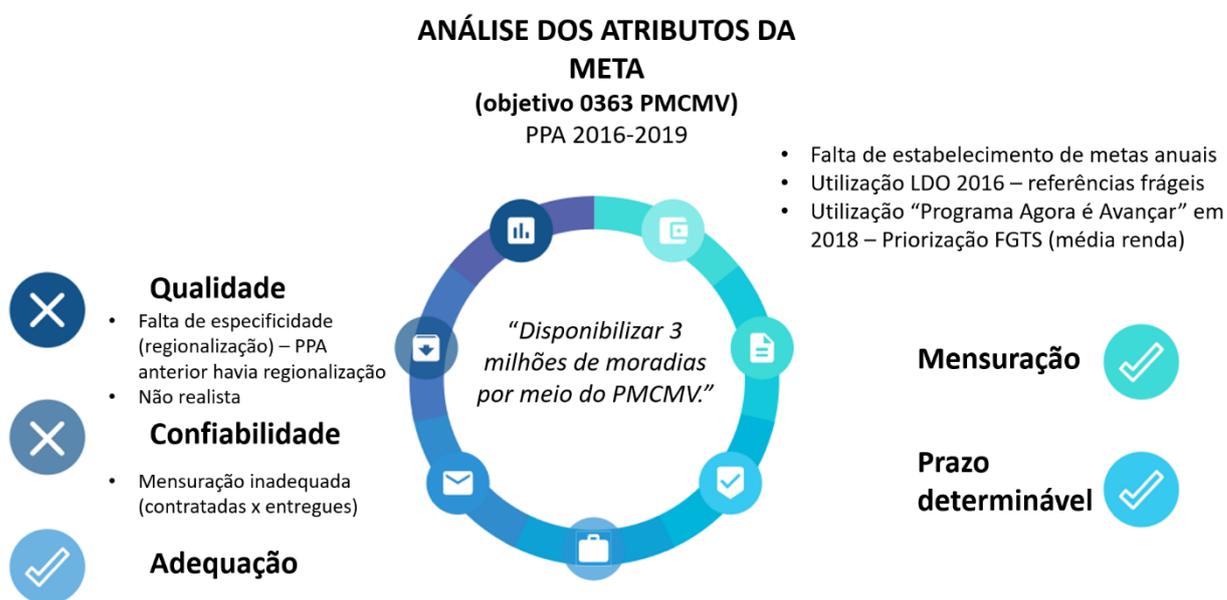
A cada ano, alguns objetivos, indicadores e metas específicos são selecionados e passam por uma avaliação parcial, que pode ser complementada nos ciclos subsequentes. Após a conclusão das análises pela unidade especializada, a Semag se encarrega de consolidar as informações e integrá-las ao relatório geral que subsidia o Parecer Prévio das Contas de Governo.

Nesse contexto, entre os anos de 2013 e 2019, foram realizadas pelo menos seis avaliações dessa natureza sobre indicadores e metas relacionadas ao Programa 2049 - Moradia Digna. Os indicadores foram avaliados em relação a diversos quesitos, sintetizados na figura a seguir.

Como visto no item 7.1.1, a maior parte os indicadores do PPA 2012-2015 foram mantidos no PPA 2016-2019, de modo que as análises são aplicáveis ao ciclo subsequente. Não obstante as inúmeras deficiências identificadas, apresentadas na figura acima, a manutenção dos indicadores evidencia a falta de efetividade dessa atuação específica do TCU para fins de aprimoramento dos parâmetros utilizados no PPA.

Com relação às metas, a figura a seguir resume uma parte das análises realizadas sobre o PPA 2016-2019, que também são parcialmente aplicáveis ao PPA anterior.

**Figura 5: Atributos da meta - PMCMV**



Fonte: BORGES (2020a, slide 10)

O mesmo entendimento sobre a pouca efetividade da atuação do TCU pode ser verificado em relação às metas. Foram identificados alguns problemas graves, que permaneceram na estrutura do PPA por longo período, como inconsistências dos números apresentados para os resultados atingidos e incongruências entre as metas previstas e o cenário orçamentário.

A título de ilustração, vale citar três desses problemas: contabilização de contratações realizadas em PPA anterior, de forma cumulativa, em comparação com a meta específica estipulada apenas para o exercício; apresentação de resultados baseada na quantidade de contratações e não na entrega efetiva das unidades habitacionais; estabelecimento de metas

não realistas - mesmo diante do cenário de restrição fiscal, algumas metas foram mantidas ou até aumentadas, contrariando o que as previsões de natureza fiscal indicavam.

Na qualidade de participante-observador do processo, levanto algumas hipóteses explicativas para o relativo insucesso dessas iniciativas do controle externo, cuja investigação, contudo, excede o escopo deste trabalho.

A primeira é que o processo de Contas Anual da Presidência da República, por ser o mais abrangente processo de análise existente no TCU, não se adequa ao objetivo de aprimoramento dos programas específicos previstos no PPA.

A segunda hipótese reporta-se a problema de natureza metodológica: a aplicação de um referencial de análise de indicadores geral, em um contexto específico do PPA, sem as necessárias ponderações e ajustes. Isso decorre, em parte, da própria natureza do processo e da necessidade de uniformização de procedimentos em uma rotina de análise tão abrangente. Do ponto de vista prático, é evidente que o Ministério gestor da Política habitacional se utiliza de vários outros indicadores para desenho, avaliação e monitoramento do programa, além daqueles elencados no PPA, que desempenham um papel particular naquele contexto.

Outra hipótese é que as análises criam uma falsa expectativa de que os parâmetros do PPA deveriam necessariamente atender aos requisitos previstos no referencial de análise, a Portaria Segecex 33/2010 (BRASIL, 2010a), o que não é verdade. A utilização de indicadores regionalizados, por exemplo, traria um risco de criar uma situação também indesejável, que é o excesso de indicadores. A despeito de não estarem no PPA, os indicadores regionalizados vinham sendo utilizados pelo Ministério na projeção e no acompanhamento das contratações realizadas, conforme foi verificado em outros trabalhos do TCU, a exemplo da auditoria operacional realizada em 2016.

A despeito da baixa efetividade dessas análises realizadas pelo TCU, não há dúvidas sobre a importância de que o desenho da política pública seja adequadamente fundamentado em evidências, e sua implementação e monitoramento sejam balizados por indicadores confiáveis e que se aproximem, tanto quanto possível, das condições previstas no referencial de análise.

A se corroborarem as hipóteses acima, uma das possibilidades de aprimoramento seria a realização de trabalhos complementares, com enfoques mais específicos, pelas unidades especializadas, de modo que a avaliação possa ser mais aprofundada e seu monitoramento ocorra em uma dinâmica mais próxima do dia a dia dos gestores.

## 8.2. Análises das contas anuais da Secretaria Nacional de Habitação

Entre os anos de 2012 e 2019, o TCU apreciou as contas dos gestores da Secretaria Nacional de Habitação em cinco exercícios, 2012 a 2015 e 2017. Em todos eles, a análise da unidade técnica propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas da titular da Secretaria Nacional de Habitação e pela regularidade das contas dos demais gestores.

As ressalvas estão associadas a problemas de caráter mais amplo da gestão como, número excessivo de obras paralisadas, fragilidades no acompanhamento das transferências voluntárias, ausência de revisão ou de proposição de normativos e fragilidades no emprego de indicadores e metas.

De modo semelhante ao discutido no tópico anterior, a efetividade das análises e dos encaminhamentos para fins de aprimoramento do Programa Moradia Digna foi praticamente nula.

Neste caso, destacam-se dois fatores críticos que podem estar associados ao insucesso: i) limitações metodológicas que geram análises muito amplas e pouco aprofundadas, o que impossibilitava a identificação mais clara das causas dos problemas, bem como de possíveis melhorias; e ii) a intempestividade das análises.

Este segundo elemento pode estar associado à pouca credibilidade do instrumento de análise na cultura institucional e a seu preterimento diante de outros tipos de processo considerados prioritários – dos cinco processos, um foi julgado em 2019, outros três em 2020 e um, instruído em 2020, permanece pendente de julgamento.

A percepção em relação à baixa efetividade deste instrumento, e à questionável relação custo/benefício do controle, associada à necessidade de adequação a padrões internacionais, fez com que o TCU reformulasse a metodologia de atuação nos processos de Contas, que passaram, a partir do exercício de 2018, a ser construídos sob a forma de Relato Integrado (BRASIL, 2019c), com o objetivo de aumentar a transparência, melhorar a qualidade e profundidade das informações, e especialmente aumentar a utilidade para os cidadãos.

O Relato Integrado elaborado conforme a Estrutura Internacional para Relato Integrado do IIRC apresenta:

foco estratégico e orientação para o futuro, cujo objetivo principal é explicar como a organização gera valor público ao longo do tempo para suas partes interessadas, principalmente os cidadãos usuários dos bens e serviços públicos fornecidos e seus representantes eleitos, na condição de provedores dos recursos e poderes que viabilizam suas operações, bem como outros órgãos e agentes públicos e privados

que não podem prescindir de informação transparente e de qualidade para avaliar a capacidade da organização de gerar valor no curto, médio e longo prazos, a qualidade da sua estratégia e o nível do seu desempenho. (BRASIL, 2019c).

Do ponto de vista da avaliação do programa, o aprendizado institucional foi perceber com mais clareza a necessidade de melhor articulação entre os instrumentos de avaliação ampla e os instrumentos de avaliação mais pontual, de modo que haja uma retroalimentação e as análises possam subsidiar novas trilhas de auditoria que permitam atuar tempestivamente sobre os problemas e com um nível de profundidade adequado, sem perder de vista o contexto em que estão inseridas as iniciativas pontuais. Trata-se de uma nova visão, recentemente instituída e ainda carente de maior desenvolvimento e sincronização entre os trabalhos.

### **8.3. Avaliações de escopo específico sobre o PMCMV**

#### **8.3.1. Seleção de beneficiários**

O primeiro trabalho que tratou da seleção de beneficiários do MCMV no TCU foi o TC 028.461/2010-0 (BRASIL, 2010b). A auditoria constatou indícios de que não estavam sendo observados alguns parâmetros relacionados a: renda dos beneficiários; critérios de hierarquização para seleção de demanda pelos municípios e por entidades sem fins lucrativos; e proporção de financiamentos concedidos a idosos, que deveria ser de 3%, mas vinha sendo feita em proporção inferior.

Constatou-se que as seleções dos beneficiários, feita por municípios e pelas entidades, ocorria sem transparência e sem explicitar os critérios de seleção e priorização, consistindo no mero encaminhamento de uma lista potencial à Caixa, que procedia às análises de caráter financeiro, sem avaliar se os critérios de seleção/priorização previstos estavam sendo observados. Também foram identificados problemas de prestação insuficiente de informações pela Caixa ao Ministério das Cidades para fins de acompanhamento e avaliação do PMCMV.

Por meio do Acórdão 2.988/2011 – TCU – Plenário (BRASIL, 2011b), o TCU determinou a revisão de cerca de 8 mil contratos que apresentavam indícios da omissão de renda dos beneficiários, o aprimoramento dos procedimentos de verificação da renda declarada e a

melhoria da transparência dos processos de seleção por meio da exigência de divulgação dos critérios utilizados.

Os desdobramentos desse trabalho foram abordados em auditorias posteriores, a exemplo da auditoria operacional realizada em 2016, detalhada no tópico 8.4. Os procedimentos de análise da renda declarada foram aprimorados e a transparência ampliada.

Ainda assim, o processo de seleção de beneficiários e a troca de informações entre Ministério e Caixa se mostraram problemas crônicos do Programa e persistem até hoje. Diversos processos de denúncias e representações foram autuados no TCU com indícios de desvios no procedimento de seleção dos beneficiários. Um dos principais entraves para a solução do problema é que o desenho do Programa atribuiu essa competência aos atores mais próximos da localidade de intervenção.

Embora seja o mais adequado sob a ótica do conhecimento do problema local, a incapacidade da União de supervisionar este processo e as próprias características do Programa proporcionaram um risco elevado de desvios, com a utilização de critérios inidôneos para as seleções, além de atrasos e manipulações. Foi identificado, por exemplo, caso em que a administração municipal apresentou três listas diferentes de beneficiários em momentos distintos para o mesmo empreendimento, a cada vez que mudava o prefeito.

Os atrasos e trocas de listas geravam diversos transtornos na operacionalização do Programa, entre eles o aumento do risco de invasões, uma vez que as construtoras eram responsáveis pela guarda dos imóveis por apenas 60 dias após a conclusão das obras, e em diversos casos as listas definitivas de beneficiários não eram disponibilizadas a tempo de permitir a ocupação regular dentro desse prazo.

A solução vislumbrada para o problema foi, além de definir em normativo a competência pela guarda do imóvel após prazo de conclusão das obras, a instituição de um sistema informatizado que unificasse os dados dos potenciais beneficiários e fosse gerenciado pela União, permitindo a aplicação de critérios de seleção em caso de omissão do ente com competência originária.

Grosso modo, esta solução possibilitaria uma espécie de supervisão do Ministério sem ofender os princípios norteadores do desenho da política e minimizando os impactos negativos de eventuais omissões. No entanto, até meados de 2020 a ferramenta não havia sido implantada por entraves operacionais da Caixa e dos entes municipais (TC 029.466/2016-4, BRASIL, 2016b). Embora este fator não tenha sido objeto de avaliações mais aprofundadas

nos processos de auditoria, é possível que existam interesses políticos contrários ao saneamento das falhas e que constringam a implementação das soluções.

Com relação ao fluxo de informações entre Caixa e Ministério, há dois aspectos importantes a serem destacados. O primeiro deles é a cultura existente na Caixa, fundada em princípios da administração bancária, que tende a restringir o acesso a informações, seja pelo caráter do sigilo pessoal, seja pelo caráter do sigilo empresarial relacionado ao ramo das instituições financeiras. Dessa forma, por receio de eventuais prejuízos ou infrações a normas de sigilo, a instituição tende a limitar a publicidade de informações que deveriam ter o acesso facilitado.

Outro aspecto importante dessa dinâmica é a falta de capacidade operacional do Ministério para gerenciar essas informações, de modo que há uma certa comodidade quanto a alguns casos de negativa de acesso por parte da Caixa. Relatos dos auditores sinalizam que o argumento de falta de acesso a informações gerenciais era frequentemente utilizado pelo Ministério nas interações com as equipes de auditoria do TCU.

### **8.3.2. Forma de contratação com recursos do FAR**

Outro processo importante para retratar a evolução da visão do TCU sobre a política habitacional foi o TC 001.007/2013-0 (BRASIL, 2013b), originado a partir de representação do Ministério Público do Estado do Acre, questionando a legalidade de contratações realizadas na vertente do MCMV-FAR, que vinham sendo feitas mediante simples credenciamento, em suposto prejuízo ao dever constitucional de realizar procedimentos licitatórios.

Houve extensa discussão, que envolveu posicionamentos divergentes de diversos atores internos ao TCU e mobilizou fortemente atores do Governo Federal ante o risco de se inviabilizar a execução do Programa tal como vinha sendo operacionalizado. O posicionamento do Tribunal, expresso no Acórdão 1.284/2015-TCU-Plenário (BRASIL, 2015c), foi uma leitura intermediária. Embora as contratações do FAR não estivessem vinculadas aos procedimentos estritos da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), deveriam se submeter a alguns princípios gerais das contratações públicas, entre eles o da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência. Para tanto, determinou-se a elaboração de um normativo próprio que, embora pudesse refletir a

flexibilidade necessária ao atendimento das demandas específicas da política, mitigasse o risco de desvios aos referidos princípios.

As análises levaram em conta a trajetória de criação do fundo, inicialmente atrelada ao Programa de Arrendamento Residencial, com natureza eminentemente privada e uma lógica de operação muito semelhante à do FGTS, caracterizada como operação de mercado, alheia, portanto, a vários limites característicos do Direito Público. De 2001 a 2009, o FAR teria operado exclusivamente com o mecanismo de arrendamento, com opção de compra, ressalvando-se o período de 2007 em diante, no qual se permitiu a alienação de imóveis sem prévio arrendamento.

Ocorre que, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, a operacionalização dos recursos do fundo para atendimento do programa habitacional passou a ter uma lógica bastante distinta, com a participação da União mediante a integralização de cotas e aporte expressivo de recursos do Orçamento Geral da União, que acabavam por constituir massiva subvenção econômica aos beneficiários do programa.

Outro ponto questionado foi a realização das seleções pelos entes municipais, em suposta delegação indevida da competência atribuída aos Agentes Financeiros. Nesse caso, o TCU reconheceu a validade e a importância de que os entes participassem do processo de seleção de forma conjunta com os agentes financeiros e determinou que tal procedimento fosse mais bem definido no regramento de contratações a ser desenvolvido.

Desse processo foi originada uma segunda representação que questionava a previsão de utilização de recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos de educação e saúde. O fundamento era semelhante ao que deu origem à primeira representação, a suposta fuga ao dever de licitar. A princípio o reconhecimento da possibilidade de flexibilização para a construção de unidades habitacionais no âmbito do PMCMV não seria extensível aos equipamentos públicos não diretamente vinculados à habitação.

Em 2020, o TCU prolatou o Acórdão 1.238/2020-TCU-Plenário (BRASIL, 2020b), julgando improcedente a representação. Também aqui foram ponderados o histórico da política pública e a necessidade de flexibilização dos parâmetros regulares de atuação do poder público ante os desafios apresentados pelo problema que se visava solucionar ou mitigar.

As dificuldades enfrentadas na implementação do programa para garantir a disponibilidade de infraestrutura urbana e serviços essenciais nos conjuntos habitacionais

implantados fez com que fossem promovidas diversas alterações legislativas que possibilitaram a inclusão desses equipamentos públicos no escopo dos empreendimentos. A conclusão do TCU foi pautada pela percepção, ao longo dos anos, sobre a ineficácia dos mecanismos que vinham sendo empregados anteriormente e sobre a visão da habitação como algo que se estende além dos limites da casa.

### **8.3.3. Auditoria sobre a vertente MCMV-FGTS**

No ano de 2014 foi realizada auditoria na vertente do MCMV que opera com recursos do FGTS. A finalidade era avaliar os controles promovidos pela Caixa e pelo MCidades para garantir o cumprimento dos objetivos do Programa, em especial no que tange à qualidade das obras, à disponibilidade de serviços públicos e de infraestrutura urbana, bem como à adequada avaliação dos valores dos imóveis.

O trabalho identificou fragilidades nos procedimentos de verificação de requisitos de disponibilidade de infraestrutura e equipamentos públicos, e problemas de gestão da informação que limitavam a possibilidade de identificação de falhas e oportunidades de melhoria. Além disso detectou falhas nos procedimentos de terceirização de avaliações de imóveis e acompanhamento de obras.

Foram feitas recomendações, por meio do Acórdão 698/2016-TCU Plenário (BRASIL, 2016e), para aprimoramento dos normativos e ferramentas de aferição do cumprimento de requisitos previstos, bem como da gestão dos trabalhos realizados por empresas terceirizadas que emitiam pareceres sobre as obras ou imóveis enquadrados no programa.

Como limitações de auditoria, foram registradas a dificuldade de acesso a algumas informações e a própria inexistência de alguns dados informatizados. Parte significativa das informações produzidas nos laudos técnicos e relatórios eram armazenadas em cópia física, algumas em cópias digitalizadas, sem o uso de metadados, o que impossibilitou a realização de análises de cunho gerencial.

Um dos fatores mais relevantes a se destacar deste trabalho, afeto à visão do TCU sobre a política, foi a possibilidade de avaliação da vertente operações de mercado, que, supostamente, operava sob uma lógica de direito privado. O questionamento e a surpresa dos interlocutores da Caixa e do Ministério em relação à competência do TCU para atuação nesse

objeto de controle esteve presente ao longo de toda a auditoria, conforme testemunho dos auditores.

A despeito dessa controvérsia, foi possível sustentar que a vertente do programa, além de contar com recursos expressivos do OGU, que são alocados em complementação aos recursos do FGTS, integra a política pública e envolve um conjunto mais amplo de recursos que são mobilizados em torno de alguns objetivos previstos em lei e afetos direta ou indiretamente à competência do então Ministério das Cidades e também do TCU. Entre 2009 e 2014 haviam sido empenhados cerca de R\$ 8 bilhões do OGU nessa vertente do programa.

Assim, embora a abordagem não tenha sido a mesma dada aos trabalhos realizados na vertente do Fundo de Arrendamento Residencial, foi possível ampliar a visão do controle externo sobre a política e entender mecanismos que também são replicados nas demais vertentes do programa.

Outro aspecto importante a destacar é que o programa possui uma complexidade muito grande e várias dimensões que ainda não foi possível descortinar. Conforme visto no capítulo que trata do orçamento, o volume de recursos extraorçamentários destinados à Política habitacional é expressivamente superior ao volume de recursos orçamentários, tendo um papel preponderante nos rumos e no resultado da política pública.

Ainda nessa linha de busca de entendimento das diversas dimensões do programa para melhor desempenho do controle, vale mencionar o impacto verificado sobre as contas públicas decorrente de operações de antecipação dos aportes do OGU que vinham sendo cobertas com recursos do FGTS. No exercício de 2015 foi quitado um passivo da ordem de R\$ 11 bilhões, no contexto pós impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Por fim, vale mencionar, que o Acórdão 524/2014 - TCU-Plenário (BRASIL, 2014b), referente a auditoria operacional tratada no tópico 8.4.1, determinou a realização de dois trabalhos posteriores, o primeiro referente a auditoria descrita neste tópico, o segundo foi assim definido no Acórdão:

9.7.2. a realização de fiscalização sobre o PMCMV, em todas as faixas de renda atendidas pelo programa, com escopo voltado para a gestão financeira do programa, no que se refere aos seguintes pontos:

9.7.2.1. montante direcionado para as subvenções econômicas, inclusive na modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, desde a implementação do programa, em 2009, até o prazo final previsto para a conclusão dos contratos de financiamento imobiliário subsidiados;

9.7.2.2. existência de mecanismos de avaliação dos resultados desses benefícios financeiros e creditícios concedidos;

9.7.2.3. avaliação do impacto, anual e total, do programa em termos de aumento do estoque da dívida pública e do cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

9.7.2.4. mecanismos de contabilização dos valores inerentes ao PMCMV, em todas as faixas de renda, com análise da adequação financeira, incluindo estudos sobre os níveis de liquidação, pagamentos e eventuais inscrições em restos a pagar; (BRASIL, 2014b).

Referida auditoria foi iniciada em 2016 e concluída em 2017. No entanto, o Ministro Relator entendeu que havia necessidade de complementação dos trabalhos, emitindo despacho com essa orientação, já em 2018. O processo foi novamente instruído pela unidade técnica, no ano de 2019, mas outra vez foi devolvido pelo Ministro Relator para complementação, em setembro daquele ano. Os trabalhos foram retomados em 2020 e ainda não há uma previsão segura sobre a data de conclusão.

Este incidente retrata a dificuldade em se realizar as análises requeridas sobre um programa tão amplo e com mecanismos de ação extremamente complexos e com baixo nível de transparência. A compreensão mais minuciosa das dinâmicas financeiras do programa, bem como dos seus reflexos sobre a economia e sobre a geração de valor para a sociedade é ainda um grande desafio a ser vencido pelo controle.

#### **8.4. Auditoria de escopo amplo sobre o PMCMV**

##### **8.4.1. Auditoria operacional em 2012**

Duas auditorias de natureza operacional foram realizadas pelo TCU sobre o PMCMV. A primeira delas, em 2012 (TC 033.568/2012-0, BRASIL, 2012), abordou os seguintes aspectos principais: cobertura de atendimentos do programa; qualidade das obras; disponibilidade de infraestrutura no entorno dos empreendimentos; e o desempenho do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários. Foram utilizadas diversas técnicas de auditoria como entrevistas, grupos focais, estudos de caso com visitas a cinco empreendimentos e pesquisa eletrônica por meio de questionários.

Constatou-se que, embora as metas do programa viessem sendo cumpridas, havia algumas unidades da federação com baixos índices de contratação, considerando sua participação relativa no déficit habitacional. Foram verificados problemas de qualidade nas obras e em relação à indisponibilidade de infraestrutura e serviços básicos.

Quanto ao Trabalho Técnico Social, verificou-se ausência ou descontinuidade das iniciativas e demora na seleção de beneficiários pelo poder público local, além de pouca efetividade das ações de apoio à gestão condominial.

As principais recomendações emitidas visavam: eliminar fatores fundiários, jurídicos, técnicos ou financeiros limitadores da contratação de empreendimentos em municípios com atendimento abaixo do esperado; estimular a oferta de terrenos pelas administrações municipais; eliminar entraves para escrituração dos imóveis; prover a infraestrutura necessária no entorno dos empreendimentos; e aprimorar a condução do Trabalho Técnico Social e do controle de qualidade das obras, conforme Acórdão 524/2014 – TCU – Plenário (BRASIL, 2014b).

#### **8.4.2. Auditoria operacional em 2016 em conjunto com a OLACEFS**

A segunda auditoria operacional foi realizada em 2016 (TC 016.801/2015-6, BRASIL, 2016c) em um arranjo de parceria com nove outros membros da Organização Latinoamericana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, que avaliaram, cada qual, o programa habitacional de seu país. Participaram Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana. O TCU avaliou o PMCMV-FAR.

Foi utilizado como referencial de análise uma publicação da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (Unece/ONU), o “*Guideline on Social Housing*”, que elenca sete diretrizes principais no desenho e implementação de políticas de habitação social, as quais foram utilizadas como critérios de análise:

- (i) combate à exclusão social e integração com outras políticas públicas;
- (ii) acesso aos grupos menos privilegiados;
- (iii) custos acessíveis;
- (iv) qualidade construtiva das unidades habitacionais;
- (v) adaptações para as pessoas com deficiência e/ou idosas;
- (vi) segurança jurídica da posse;
- (vii) participação dos moradores nas decisões sobre sua moradia e vizinhança;
- (viii) economia de energia e sustentabilidade nas unidades habitacionais.

Foram avaliados os normativos do programa, desde a Constituição Federal até aqueles de caráter operacional no âmbito do Agente Financeiro, bem como vistoriada uma amostra de 10 empreendimentos em diversas unidades da federação, totalizando 19.780 unidades habitacionais, o que representava quase 3% de todas as unidades entregues até 2015.

Além de avaliar a aderência do Programa às diretrizes da UNECE/ONU, foi avaliado o cumprimento das metas previstas no PPA 2012-2015 (BRASIL, 2015b) em face dos indicadores do déficit habitacional.

As análises permitiram identificar uma série de oportunidades de melhoria como, por exemplo, falta de transparência da seleção de beneficiários acarretando atrasos nas entregas e problemas de invasões; carência de infraestrutura e serviços básicos no entorno dos empreendimentos; deficiências construtivas de menor gravidade; falhas na promoção de acessibilidade a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e ausência de registros cartoriais ou títulos de propriedades dos beneficiários relativos aos imóveis recebidos.

A meta do PPA não havia sido alcançada, tendo sido contratadas cerca de 1,1 milhão de moradias para beneficiários da Faixa 1, nas quatro vertentes do Programa, e produzidas em torno de 700 mil unidades habitacionais, o que representava apenas 46% da meta prevista de “produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural” (BRASIL, 2015b).

Uma das causas então identificada para a frustração da meta foi a falta de equacionamento do tempo médio de execução e entrega efetiva das habitações. De acordo com informações levantadas, o prazo médio desde a contratação até a efetiva entrega das obras, na fase 1 do Programa, era de aproximadamente dois anos e um mês.

Também foi possível avaliar o cumprimento de diretrizes estabelecidas pelo próprio MCidades para as contratações, de forma regionalizada, orientadas pela busca de proporcionalidade entre déficit e contratações. Ficou evidenciada a dificuldade de se atingir as diretrizes de produção exatamente nos grandes centros, onde se concentra a maior parte do déficit.

149. Observou-se que as unidades da federação que tiveram menor índice de contratações em relação ao previsto foram: DF (65% abaixo da meta), AM (48% abaixo da meta), SC (39% abaixo da meta), ES (38% abaixo da meta) e SE (34% abaixo da meta). Por outro lado, as unidades com maior índice de contratação foram: RO (superou a meta em 381%), AP (superou a meta em 271%), MT (superou a meta em 267%) e AL (superou a meta em 232%).

150. Observou-se, ainda, que, nas capitais em geral e em algumas regiões metropolitanas, a quantidade de contratações foi significativamente inferior à esperada (peça 52). Infere-se que tal fato se deva, principalmente, à escassez de terrenos, haja vista que essas cidades possuem normalmente maior área já urbanizada, sendo mais difícil encontrar oferta de terrenos disponíveis, e também ao maior valor desses terrenos se comparado a terrenos em cidades no interior dos estados, o que acaba por desestimular as empresas em adquiri-los com a finalidade de construir moradias populares.

151. Cita-se, a título de ilustração, o estado de SP, em que, apesar de ter sido prevista a contratação de 43.000 unidades na sua capital, somente foram contratadas 6.640, o que representa um déficit de contratação de 36.360 moradias (85% abaixo da meta), fato semelhante ao que ocorreu em sua região metropolitana, a saber: Osasco, com déficit de contratação de 4.198 moradias (81% abaixo da meta); São Bernardo do Campo, com déficit de contratação de 3.570 moradias (78% abaixo da meta) e Diadema, com déficit de contratação de 2.690 moradias (82% abaixo da meta).

152. Outras capitais de estados que tiveram significativo déficit de contratação em relação a suas diretrizes foram: Rio de Janeiro/RJ, com déficit de contratação de 20.488 moradias (64% abaixo da meta); Brasília/DF, com déficit de contratação de 11.683 moradias (65% abaixo da meta); Manaus/AM, com déficit de contratação de 9.616 moradias (78% abaixo da meta); e Recife/PE, com déficit de contratação de 7.008 moradias (97% abaixo da meta).

153. A quantidade de contratações no programa só não foi mais comprometida porque houve uma compensação em cidades menores, localizadas no interior dos estados em geral. Nestas, a quantidade de unidades contratadas extrapolou significativamente a diretriz prevista, tendo sido inclusive firmados diversos contratos em cidades que originalmente não havia previsão. (BRASIL, 2016c, p. 37).

A partir dessa constatação, associada à percepção de que as iniciativas relacionadas a intervenção em assentamentos precários vinham perdendo importância no cenário do PPA em contraposição com as ações do MCMV – o valor dos empenhos nessa vertente de atuação caiu progressivamente indo de R\$ 2,3 bilhões em 2009 para R\$ 142 milhões em 2012, enquanto os valores do MCMV haviam crescido de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 14,9 bilhões no mesmo período – o TCU emitiu recomendação para que voltassem a ser priorizados investimentos em requalificação de moradias e urbanização de favelas.

Além da recomendação acima, destacam-se também determinações ao MCidades para: concluir e disponibilizar sistema informatizado de banco de dados nacional para cadastro de beneficiários; condicionar futuras contratações ao cumprimento integral das matrizes de responsabilidade pelos entes subnacionais e divulgar essas matrizes; e, por fim, recomendação dirigida ao MCidades, Casa Civil e Ministério do Planejamento, para que estabelecessem diretrizes de planejamento integrado, de modo a considerar as demandas por serviços básicos e infraestrutura associadas a empreendimentos do MCMV (Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário, BRASIL, 2016d).

## 8.5. Avaliação de controles internos do Ministério das Cidades

No ano de 2017 foi realizada uma auditoria ampla com foco na avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades, baseada em critérios do Comitê das Organizações Patrocinadas (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) – COSO, e que haviam sido incorporados ao regulamento do Executivo Federal por meio do Instrução Normativa 01/2016-MP/CGU (TC 031.563/2016-3, BRASIL, 2016f; Acórdão 2.153/2018 – TCU – Plenário, BRASIL, 2018b).

A metodologia é estruturada, grosso modo, a partir dos seguintes passos: identificação de objetivos, identificação de riscos prejudiciais ao cumprimento dos objetivos, identificação dos controles instituídos para mitigação dos riscos, avaliação do risco residual.

Foram avaliados os cinco componentes previstos no referencial: (1) ambiente de controle; (2) avaliação e gerenciamento de riscos; (3) atividades de controle; (4) informação e comunicação; e (5) monitoramento. Adotaram-se dois enfoques: avaliação em nível de entidade, que traça uma espécie de perfil institucional classificando o nível de maturidade do Órgão em cada componente, e avaliação em nível de atividade, esta voltada aos controles estabelecidos sobre as transferências de recursos realizadas a estados e municípios no âmbito do PAC2.

Foi avaliado um conjunto extremamente amplo de fatores relacionados à gestão do Ministério e das Políticas sob sua responsabilidade. Destacaremos a seguir apenas alguns desses fatores, considerados mais pertinentes às análises aplicáveis à política habitacional no presente estudo.

Na avaliação em nível de entidade, o componente mais crítico foi o que se refere a avaliação de risco, classificado com nível de maturidade inicial. Verificou-se que os controles não eram orientados a riscos, ou seja, não havia enfoque diferenciado para dirigir maiores esforços a mais relevantes, com maior potencial de benefícios à sociedade. Além disso, as metas estipuladas não permitiam a adequada orientação da atuação do Órgão em termos de alinhamento com o Planejamento Estratégico.

Outra constatação importante foi a assunção de compromissos pelo Ministério muito superior à sua capacidade financeira e administrativa. Em outras palavras: conhecendo a ineficiência característica da execução dos instrumentos, diversos contratos de repasse e termos de compromisso para a construção de empreendimentos de saneamento, mobilidade,

urbanização, eram firmados sem que houvesse a possibilidade real de executá-los e de monitorá-los adequadamente caso seus cronogramas fossem cumpridos.

Ao longo do tempo, essa estratégia de atuação gerou um passivo enorme. Em dado momento, estimava-se que, mantendo-se os níveis de investimentos anuais, ainda que fossem suspensas novas contratações, o Ministério levaria décadas para concluir todos os investimentos constantes de sua carteira. Com o fluxo financeiro comprometido e a ocorrência cada vez maior de atrasos nos repasses da União aos entes executores dos empreendimentos, o Ministério foi forçado a realizar um saneamento de sua carteira, cancelando contratos e/ou reduzindo o escopo originalmente previsto de modo a aproximar os compromissos assumidos de sua real capacidade de execução.

Também foi identificado um problema grave de descontinuidade. Como os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento eram feitos por meio de chamamentos esporádicos, havia um aporte muito expressivo de recursos em um intervalo de tempo pequeno e sem maiores perspectivas de continuidade, o que comprometia seriamente a estruturação de projetos com nível adequado de maturidade e orientados por uma visão de mais longo prazo.

Um último aspecto importante para o qual vale chamar a atenção, e que guarda relação com um dos problemas mais relevantes da política habitacional, foi a falta de integração entre as áreas na definição de estratégias e prioridades de investimentos. As rotinas de trabalho para fins de seleção, avaliação de viabilidade etc. não eram uniformizadas ou operadas de forma conjunta, sendo que cada secretaria finalística adotava metodologia e critérios próprios, gerando descompasso entre os objetivos do ministério e a atuação de áreas específicas.

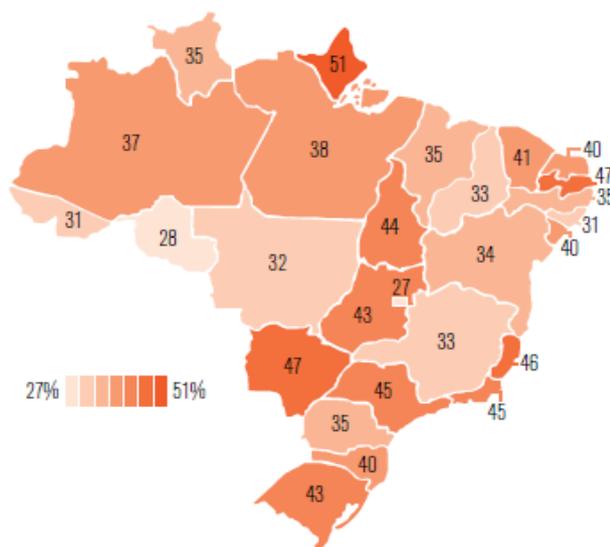
Empreendimentos de saneamento e mobilidade, por exemplo, eram aprovados e pensados sem uma maior integração sob o ponto de vista da cidade como um todo. A exceção, considerada uma boa prática pela equipe de auditoria, eram os empreendimentos de urbanização de favelas, que previam ações integradas e nos quais, de acordo com relatos dos gestores do ministério, os projetos eram analisados conjuntamente pelas diversas secretarias, porque não havia outra forma possível de se avaliar tais intervenções. Nesses casos havia maior interação e alinhamento entre áreas distintas do Ministério.

## 8.6. Auditoria sobre obras paralisadas

Em 2019, o TCU concluiu auditoria com o objetivo de realizar um amplo diagnóstico das obras paralisadas executadas com recursos federais. A partir da análise dos principais bancos de dados existentes, de visitas em campo, questionários, entrevistas, foram apresentadas informações reveladoras sobre o problema e que afetam as políticas públicas de educação, saúde, segurança, mobilidade, saneamento, entre outras (TC 011.196/2018-1, BRASIL, 2019d; Acórdão 1.079/2019 – TCU – Plenário, BRASIL, 2019d).

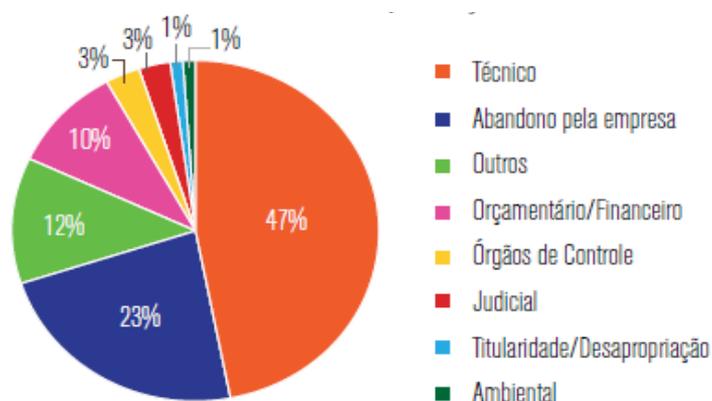
Dos mais de 38 mil contratos vigentes registrados na base, cerca de 14 mil estavam paralisados, o que representa aproximadamente 37% do total. A seguir apresentam-se um mapa com a incidência de paralisações de forma regionalizada e um gráfico com os principais motivos registrados nas bases de dados.

**Figura 6: Mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo**



Fonte: TCU (BRASIL, 2019d)

**Figura 7: Motivos da paralisação**



Fonte: TCU (BRASIL, 2019d)

Nesse caso, também foram abordados vários aspectos que escapam ao objetivo fundamental do presente estudo. Assim, destacaremos os principais pontos que se relacionam com a condução da política habitacional.

A análise mais minuciosa dos casos permitiu identificar três causas fundamentais mais recorrentes: contratação com base em projeto básico deficiente; insuficiência de recursos financeiros por parte do estado ou município corresponsável pela obra (contrapartida); e dificuldade desses entes subnacionais em gerir os recursos federais recebidos.

Em suma, esses achados apontam para um problema que é marcante também na política habitacional, a baixa capacidade institucional dos entes subnacionais para implementar as políticas pelas quais são corresponsáveis. Uma das propostas de encaminhamento do trabalho foi no sentido de fortalecer iniciativas de associação de municípios com vistas a suprir carências técnicas e operacionais existentes.

Outros dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro diz respeito à identificação de boas práticas, algo menos comum nas auditorias do TCU. Foi recomendado o fortalecimento do recém implantado sistema de transferências do Governo Federal, a Plataforma + Brasil, que representava um grande esforço de racionalização, uniformização de procedimentos, com ganhos expressivos em termos de transparência e de eficiência, na medida em que integrava a ferramenta informatizada aos processos de trabalho.

O segundo aspecto diz respeito à metodologia utilizada na identificação das causas fundamentais e na construção das propostas de encaminhamento, que envolveu uma oficina

com gestores e representantes de variados setores, entre eles a CBIC, o Ipea e diversos Ministérios. Essa dinâmica proporcionou um engajamento maior dos atores e uma visão mais aprofundada sobre o problema e suas soluções, inclusive sobre a percepção dos atores em relação à atuação do TCU.

## **9. Novos rumos possíveis**

Neste tópico serão abordados alguns dos temas que emergiram das informações e análises tratadas nos tópicos anteriores, bem como das entrevistas realizadas com especialistas que atuam em diferentes papéis no acompanhamento e na realização da política habitacional.

### **9.1. Rumos para a política habitacional**

#### **9.1.1. Fontes alternativas de financiamento**

O aspecto mencionado de forma mais recorrente nas entrevistas, e que salta aos olhos quando se verificam os dados de alocação de recursos para o programa habitacional é a necessidade de buscar novas fontes de financiamento de modo a permitir a manutenção de um nível de investimento menos dependente do orçamento público federal tanto em habitação quanto em infraestrutura urbana. Ainda não existe uma resposta clara para esse desafio, mas foram mencionadas algumas possibilidades.

Uma delas é a obtenção de financiamentos por intermédio de instituições de fomento internacional, o que envolve um esforço de cumprimento de condicionantes e o desenvolvimento de modelagens que permitam uma convergência entre as limitações do ente financiador e do ente financiado.

Outra opção importante seria a utilização de instrumentos que existem no arcabouço normativo, mas que, na prática, ainda não atingiram toda sua potencialidade de aplicação. Um desses instrumentos é a outorga onerosa do direito de construir (OODC), que corresponde a uma autorização especial de ampliação do potencial construtivo de determinadas áreas mediante contrapartida paga ao poder público (BRASIL, 2020c).

Outro exemplo desse tipo de instrumento seriam as operações urbanas consorciadas, que excepcionam regras de uso e ocupação do solo por meio de contrapartida em área previamente determinada e pressupõe uma parceria entre poder público, investidores privados e a população atingida (BRASIL, 2020c).

Essas possíveis alternativas estão associadas ao fortalecimento da gestão do território municipal, destacando-se papel do estado como regulador, e ao desenvolvimento de projetos

que ponderem adequadamente condicionantes, riscos e benefícios, em um contexto de baixa maturidade institucional dos protagonistas municipais, sobretudo nesse tipo de iniciativa.

Destacou-se ainda que os recursos do OGU devem ser restritos ao atendimento de um público alvo mais vulnerável e para situações mais críticas, que envolvam, por exemplo, a desocupação de áreas de risco. Além disso, há a questão central da dependência dos entes federados em relação aos recursos do orçamento da União. Embora seja um problema de caráter transversal e que envolve inúmeras outras políticas implementadas sob regime de competência compartilhada, o desequilíbrio entre as competências e a capacidade de ação dos entes subnacionais tem causado uma série de dificuldades e deveria ser objeto de reformulações.

### **9.1.2. Integração entre políticas públicas**

Outro ponto bastante recorrente nas entrevistas é a necessidade de melhor integração entre as políticas públicas. Diversos trabalhos do TCU identificaram falhas nesse aspecto. A diretriz de integração permeia o Plano Nacional de Habitação e grande parte das leis e regulamentos afetos à política pública, mas permanece sendo um dos maiores desafios a serem enfrentados. A solução adotada de construir equipamentos de educação e saúde com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial ilustra bem como a política habitacional teve que ser ajustada para suprir a falta de integração com as demais políticas.

De acordo com o relato de alguns entrevistados, essa deficiência na ação do Estado, que deveria ser conjunta e harmônica, ocorre não somente entre as diversas pastas ministeriais, mas dentro do próprio Ministério gestor da política, há conflitos de prioridades e de alocação de recursos, por exemplo, entre as iniciativas em habitação e iniciativas em saneamento. Esse problema foi avaliado de modo sistemático na auditoria de avaliação de Controles Internos do Ministério das Cidades promovida pelo TCU em 2017, tratada no tópico 8.5.

Um passo essencial para favorecer a integração é o fortalecimento do desenho das políticas baseado em evidências e a utilização de dados e ferramentas de gestão territorial. A estrutura normativa da política habitacional sinaliza que a chave para a minimização de grande parte desses problemas está na estruturação de mecanismos de planejamento e desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o planejamento das ações do Ministério deveria ser

orientado por um olhar mais amplo sobre a cidade, de forma mais integrada com a gestão local.

Há ainda fatores políticos que influenciam fortemente essa dificuldade de ação conjunta e que, muitas vezes, escapam à esfera de atuação direta dos técnicos do Ministério e do próprio TCU. A compartimentação da estrutura organizacional, por exemplo, possibilita negociações políticas sobre a concessão de cargos e de poderes em troca de apoio, o que afeta decisivamente a maneira como as políticas públicas são gerenciadas. Compreender melhor essa dinâmica é fundamental para que os ajustes possíveis no desenho e na orientação da política possam ser mais efetivos.

### **9.1.3. Continuidade dos acertos**

Outro ponto recorrente nas entrevistas diz respeito à preservação de elementos ou iniciativas que deram certo ao longo dos últimos anos. Com relação à questão do financiamento, foi destacado, por alguns entrevistados, a importância de preservação do FGTS como instrumento da política de infraestrutura urbana, tendo desempenhado um papel fundamental para dar mais estabilidade ao cenário de investimentos nesse período. No atual contexto de recessão econômica, agravada pelos efeitos da pandemia de Covid-19, rumores sobre eventuais alterações nos regimentos do Fundo para fomentar a economia geram preocupações nos atores vinculados à política habitacional.

O elevado investimento em habitação proporcionou um ganho significativo sob vários aspectos em relação à política pública. Um ponto importante foi a estruturação das instituições públicas que tratam da política habitacional, especialmente em âmbito municipal, mas também em relação ao desenvolvimento do mercado e de toda sua cadeia produtiva. A própria percepção da existência de uma política habitacional e de que ocorre uma mobilização para enfrentamento do problema tem um efeito importante e está associado diretamente aos níveis de investimento.

Tendo em conta a magnitude do déficit habitacional, a complexidade do problema, e também o ganho que se teve com os investimentos nos últimos anos, é de fundamental importância que se mantenham níveis de investimento no setor capazes de mitigar o risco de desmonte de toda a estrutura institucional e social que se construiu em torno da política habitacional. Isso foi mencionado por quase todos os entrevistados

Também mencionaram que a melhoria incremental não deve ser vista como uma limitação, mas como uma característica inerente a ser valorizada e aperfeiçoada. Ao longo da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, houve avanços significativos em relação ao aprimoramento das regras iniciais, mas também algumas mudanças que mereceriam ser revisitadas.

Dois exemplos de melhoria significativa da primeira fase do programa para a segunda foram mencionados pelos entrevistados: o primeiro em relação ao cuidado com o local de implantação dos empreendimentos e o segundo com relação à realização do trabalho técnico social para dar suporte às famílias no contexto de pós-ocupação das habitações. Podem ser citadas também a possibilidade de contratação de equipamentos públicos de educação e saúde com recursos do FAR, a instituição do Programa “De Olho na Qualidade” (CAIXA, 2020), que implantou canal de comunicação e mecanismos para reclamação e solução de problemas construtivos; a exigência de adaptabilidade para pessoas com deficiência de 100% das unidades habitacionais entregues a partir da fase 2 do programa.

Com relação ao resgate de iniciativas anteriores, alguns entrevistados mencionaram que a suspensão, por exemplo, da execução da vertente do programa destinada a municípios com menos de 50 mil habitantes gerou uma lacuna de atendimento que não pôde ser suprida pelas demais vertentes.

A despeito das inúmeras críticas que o PMCMV sofre, especialmente em relação à questão de localização dos empreendimentos, associada à precariedade da infraestrutura e da capacidade institucional das administrações municipais, da falta de sustentabilidade financeira e dos conflitos diversos relacionados à ocupação dos imóveis, a opinião predominante dos entrevistados é que o saldo geral é positivo, no sentido de que o programa contribuiu significativamente para a realização de muitos avanços e gerou resultados bastante expressivos em relação à entrega das habitações à população, um problema crônico quando se fala, por exemplo, em obras públicas.

Foi mencionada ainda a existência de diversos casos bem sucedidos que merecem ser replicados e figurar como referenciais para futuras iniciativas, algo pouco captado pela visão dos órgãos de controle, muito condicionada a encontrar falhas.

#### **9.1.4. Revisitação de iniciativas anteriores**

Também foi recorrente nas entrevistas a menção à necessidade de buscar um maior equilíbrio na atuação, evitando-se que a vertente de incentivo à produção de novas unidades habitacionais suplante as demais iniciativas, de modo que o déficit habitacional possa ser combatido de forma mais sistêmica e sejam minimizados os problemas de descasamento entre produção e o déficit.

A retomada dos esforços voltados para intervenções em assentamentos precários e para melhorias habitacionais foi outro ponto mencionado recorrentemente. Essa questão aponta no sentido de atuar onde está a porção mais crítica do problema, em grandes centros urbanos, nos quais a produção habitacional não consegue fazer frente à necessidade e a questão territorial é mais crítica.

É possível e até desejável que, com a escassez de recursos e a conseqüente diminuição da pressão por um volume excessivo de entregas, iniciativas relacionadas à estruturação de projetos e ao desenvolvimento institucional, bem como aquelas em locais cuja dinâmica social e espacial não permitem celeridade na execução das obras, possam ser priorizadas e amadurecidas.

Outra opção que chegou a ser estudada no Ministério das Cidades e que nunca chegou a se materializar como um programa robusto é o aluguel social, um tipo de atuação que envolve estruturação de um setor específico, com enfoque eminentemente regulatório, além da desconstrução do culto à casa própria como um elemento simbólico tão valorizado. O IPEA produziu alguns textos para discussão que abordam esse tema. Uma das chaves para se viabilizar iniciativas dessa natureza é a superação do modelo da habitação como mercadoria e a construção de um novo entendimento da habitação como serviço. (BALBIM, 2015).

#### **9.1.5. Inovação em Habitação Social**

A questão sobre a inovação em habitação social foi introduzida na pesquisa a partir da percepção do problema habitacional brasileiro como algo quase insolucionável. A despeito dos expressivos investimentos no setor, a carência por habitações adequadas permanece em níveis elevados.

O Estado dedicou, nesse ciclo, um esforço importante e gerou resultados, mas o impacto sobre os indicadores não sinaliza de forma clara que a batalha contra esse problema público está sendo vencida. Em uma das entrevistas foi mencionado que há uma disparidade grande entre o tamanho do problema e os meios para enfrentá-lo. De acordo com o relato, mesmo que fosse possível manter o nível de investimento nos mesmos patamares, seriam necessários 16 anos para solucionar somente o déficit acumulado, sem considerar a demanda futura. Inúmeros avanços devem ser reconhecidos, mas paralelamente ao reconhecimento de que algo diferente deve ser feito.

Também chama atenção a complexidade dos instrumentos que estruturam a política pública, o que conflita com algumas tendências da administração pública de tornar os serviços públicos mais simples, mais acessíveis, mais próximos da realidade dos cidadãos e, conseqüentemente, mais úteis e eficientes. Recursos de tecnologia tem sido uma ferramenta muito importante nessa direção, mas parece que a política habitacional ainda não incorporou de forma sistemática essa diretriz.

Uma das constatações reiterada nas entrevistas é a de que não existe solução simples para o problema. A complexidade do tema, os inúmeros condicionantes de ordem demográfica, social, econômica, territorial etc. são refletidos nas soluções desenhadas pelo poder público, que acabam sendo também complexas e desafiadoras para a compreensão e o engajamento dos atores.

As iniciativas relacionadas a inovação em política habitacional têm sido bastante focadas em tecnologias construtivas, racionalização do canteiro de obras, especialmente em aspectos que promovam a melhoria da qualidade dos produtos ao mesmo tempo que reduz custos. Esse tipo de melhoria, embora válido, parece ter reflexos menores sobre o impacto geral da política.

Embora todos os entrevistados tenham mencionado que existe espaço para inovação em política de habitação social, em nenhuma das entrevistas foram mencionadas iniciativas disruptivas ou muito diferentes daquelas que já vem sendo adotadas no país. Ao contrário, foi reiterada a percepção sobre uma lógica de intervenção de caráter incremental, que promove pontualmente pequenos aprimoramentos e correções de rota, à medida em que a política vai sendo implementada.

Além disso, também foi reiterada a percepção de que a estrutura lógica do desenho previsto na Política Nacional de Habitação e no Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2019c)

permanecem válidos, havendo espaço para explorar diversas ferramentas previstas na legislação existente e em experiências progressas, como destacado no tópico anterior.

Foram mencionados, de forma mais genérica, questões relacionadas a arranjos institucionais, processos de trabalho, mecanismos de participação e engajamento social, autoconstrução, entre outros, que podem reabrir novas frentes de atuação no atual contexto.

Uma das ferramentas importantes mencionadas foi a Lei da Assistência Técnica (BRASIL, 2008b), iniciativa que pode gerar bons frutos no contexto de restrição orçamentária, que forçará o poder público a pulverizar os investimentos de modo a garantir um maior alcance de beneficiários. Nesse sentido é preciso otimizar os investimentos para que se tenha melhor qualidade e eficiência, mesmo com uma proporção mais baixa de investimento por unidade habitacional. A assistência técnica associada a um programa de melhoria habitacional e, possivelmente, a um programa de estágio profissional de recém-egressos de universidades foi uma alternativa mencionada.

## **9.2. Rumos para a atuação do TCU**

Tendo em conta a visão apresentada no capítulo 8, em confronto com as informações abordadas nos demais capítulos, é possível fazer algumas considerações sobre lacunas de atuação e trilhas de desenvolvimento do controle sobre a política de habitação no atual cenário.

O primeiro ponto que merece ser destacado é a necessidade de aprofundamento da compreensão sobre os mecanismos de funcionamento da política, inclusive daqueles que não se relacionam tão diretamente com atividade típica do controle externo, como, por exemplo, a influência de grupos de interesse/pressão sobre os rumos da política.

Os trabalhos do TCU têm abordado muitos aspectos particulares da política, a partir dos referenciais previamente estabelecidos, tomando a política como algo já posto, o que limita as contribuições a aspectos de melhorias parciais e incrementais. Esta abordagem tem se mostrado insuficiente para induzir transformações relevantes. Além disso, no atual cenário de restrição fiscal, é importante desenvolver a percepção sobre aquilo que não foi feito, ou sobre o que precisa ser feito em contraponto com o que pode ser feito dentro das limitações existentes.

A melhor compreensão das dinâmicas que envolvem a construção e a manutenção da política habitacional permitirá uma atuação mais assertiva do TCU na sua esfera de competência e maior capacidade de indução de comportamentos junto aos atores chave.

Os resultados da execução do Programa Moradia Digna (BRASIL, 2015b, 2019) na última década evidenciam uma tendência do mercado de direcionar a produção para faixas de maior renda, o que induz ao descasamento entre produção e déficit, já que este afeta, de forma muito mais concentrada, a população da faixa 1. Além disso, a necessidade de gerar resultados macroeconômicos tem impulsionado a atuação dos agentes financeiros e de outros importantes atores no sentido de garantir um desenho que propicie entregas em larga escala.

A potencialidade de dar vazão a investimentos gerando emprego e renda, associada ao capital político/eleitoral que proporciona, foi um dos fatores mais importantes para explicar como a produção habitacional do MCMV suplantou a política habitacional, gerando, a despeito dos benefícios, uma série de externalidades negativas sob a ótica mais estrita da habitação e da cidade.

A dimensão econômica da política habitacional é um exemplo de algo que precisa ser mais bem conhecido e explorado nos trabalhos do TCU. É um fator que pode ampliar a comparabilidade entre diferentes políticas ou programas de diferentes áreas e seus respectivos impactos na vida dos cidadãos.

Outro fator que merece ser mais bem analisado é o custo das externalidades mencionadas. Qual é o ganho social que se tem com a produção de milhares de moradias em locais afastados dos centros urbanos em comparação com os prejuízos que esse processo traz para os moradores e para o funcionamento das cidades?

Em outras palavras, quanto custa criar incentivos econômicos atrelados ao programa habitacional e quais são as alternativas para produzir efeitos semelhantes em outras políticas? Interagir com outras áreas de especialidade para permitir comparabilidade entre diferentes políticas e aumentar a eficiência alocativa dos recursos. Esse é um desafio do controle, mas também dos governos que trabalham constantemente com a ponderação entre diversas demandas, grupos de interesse e com os resultados práticos e políticos das decisões alocativas.

É preciso, ainda sob a ótica do controle, aprofundar o entendimento do problema da habitação, associado ao problema urbano, sob a ótica financeira, mas também sob a ótica territorial, tanto do ponto de vista da sustentabilidade do investimento público quanto das

implicações sobre o mercado, não somente do mercado da construção civil, mas especialmente sobre o mercado imobiliário e mercados afins, bem como aos reflexos que isso traz para a distribuição das riquezas e as desigualdades sociais e econômicas.

Para que haja esse aprofundamento e ampliação da visão do controle, é fundamental aproximar-se da academia, dos gestores, do mercado, de movimentos sociais e outros atores importantes para compreender melhor os fenômenos que condicionam a atuação do poder público e os resultados dessa atuação, de modo a fortalecer iniciativas mais alinhadas às boas práticas e o aperfeiçoar os mecanismos existentes.

Enquanto controle externo da União, o TCU também encontra limitações nos resultados de sua ação na medida que uma parcela significativa dos entraves está relacionada à incapacidade dos municípios de gerenciar seu território. Para induzir o amadurecimento da gestão municipal é importante atuar junto aos parceiros da rede de controle, em especial Ministério Público e Tribunais de Contas. Contribuir com esses parceiros, compartilhando a visão ampla sobre habitação social e sobre os problemas já mapeados é uma forma de, indiretamente, contribuir para a melhoria da política em sua esfera mais crucial, o município.

Um segundo aspecto importante, que foi mencionado em diversas entrevistas, é repensar os impactos da atuação dos órgãos de controle sob a perspectiva crítica do famigerado “apagão das canetas”. É inegável que a atuação dos órgãos de controle impacta a propensão do gestor de agir ou não agir em situações que envolvam riscos e incertezas relacionadas a normatização, economia, eficiência etc. O medo de errar, ou o medo das consequências de um eventual ato que possa ser interpretado como irregular, é algo que pode trazer reflexos muito negativos para a política pública e isso não pode ser menosprezado.

Embora alguns trabalhos do TCU sinalizem uma abertura paulatina para reconhecer a legitimidade de normas e procedimentos heterodoxos construídos a partir da percepção de insuficiência dos instrumentos tradicionais, a exemplo da regulamentação de uso dos recursos do FAR, tratado no tópico 8.3.2, são recorrentes as queixas de dificuldade de avançar na execução das políticas, especialmente quando há inovações envolvidas.

A auditoria de obras paralisadas (tópico 8.6) trouxe um aprendizado importante em relação a essa questão. Uma das tônicas do trabalho foi demonstrar, por meio dos dados, que o TCU não é o grande paralisador de obras do País, objetivo que foi alcançado sem maiores esforços. No entanto, o fato de haver um número muito reduzido de recomendações diretas do Tribunal para que obras fossem paralisadas não afasta a hipótese de que outros fatores,

até mesmo de natureza psicológica, possam estar afetando significativamente o ambiente de atuação dos gestores públicos, gerando insegurança e imobilidade.

É preciso que o TCU supere a fase de negação do problema e se disponha a enfrentar também as “externalidades negativas” da sua atuação. Isso somente será possível com a maior aproximação junto aos gestores e a outros órgãos de controle, para minimizar retrabalhos e garantir uma atuação mais eficiente e que resguarde o interesse público ponderando os princípios do controle de forma mais equilibrada. É preciso conhecer melhor os prejuízos não mensuráveis (ou simplesmente não ainda mensurados), da atuação do controle. As parcerias entre TCU, Ministério Público, TCEs e outros têm um papel importante também nesse aspecto.

A realização de debates, seminários, painéis de referência nas auditorias, pode ter efeitos muito mais significativos e pragmáticos para a política do que análises individuais de perspectiva unilateral. As auditorias operacionais realizadas no PMCMV, de avaliação de controles internos do Ministério das Cidades e de obras paralisadas reforçaram essa constatação. A interação dos atores permite reduzir assimetrias e dissipar eventuais tensões, além de construir uma atmosfera de cooperação em torno de objetivos comuns que favorece o engajamento e a comunicação eficiente.

Um último desafio importante merece ser mencionado: desenvolver novos critérios de seleção de objetos de controle para avaliar dimensões específicas da política habitacional e mensurar os benefícios das ações quando não há um investimento alto sob o ponto de vista do OGU. Ou seja, como atuar em relação às diferentes formas de financiamento e modelagens possíveis que se apresentam no contexto atual de crise, considerando fontes alternativas de recurso e tendo em conta possíveis limitações de competência do TCU, aliadas ao princípio norteador fundamental de que os custos do controle não devem ser superiores aos seus benefícios.

## 10. Conclusão

Nos últimos anos, a política habitacional foi um importante vetor da atuação do Governo Federal e, conseqüentemente, do TCU e demais órgãos de controle que atuam na fiscalização dos recursos da União.

Esse ciclo de retomada do investimento em habitação representou um avanço importante para a estruturação do setor e para a mobilização de diversos atores em torno das iniciativas financiadas, predominantemente, pelo Governo Federal, a partir de diretrizes e regras por ele estipuladas.

A lógica de intervenção, do ponto de vista do problema e das possíveis soluções, registrada nos instrumentos da Política Nacional de Habitação e no Plano Nacional de Habitação permanece válida, mas houve, na última década, um desequilíbrio muito grande entre as diferentes ferramentas disponíveis para atuação nessa seara. A produção habitacional assumiu tal protagonismo a ponto de suplantar a própria política de habitação.

Dimensões extremamente importantes do problema, como a necessidade de melhoria habitacional, urbanização de assentamentos precários, fomento à política urbana e fundiária, bem como ao desenvolvimento institucional, por exemplo, ficaram em segundo plano.

O atual contexto de escassez de recursos ocasionado pela crise fiscal impõe a busca de novas formas de atuação e de novas fontes de financiamento. É preciso criar (ou reativar) frentes de ação sem perder o ganho que se teve ao longo dos últimos anos em termos de mobilização e estruturação dos setores relacionados à habitação de interesse social.

Do ponto de vista do orçamento público, há uma tendência de maior pulverização de recursos e de focalização de um público mais vulnerável, o que pode contribuir para a construção de soluções menos complexas e mais acessíveis. Por outro lado, há uma oportunidade de focar as diferentes linhas programáticas previstas no PlanHab, como Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional, sem o açodamento causado pela premência de se dar vazão aos investimentos em detrimento de aspectos importantes da Política habitacional.

O esforço na busca de novas fontes de financiamento pode contribuir ainda para a aplicação de mecanismos que já estão no arcabouço normativo e poderiam estar gerando benefícios para a gestão dos territórios municipais e das políticas urbanas.

Do ponto de vista do controle exercido pelo TCU, o aprendizado, o aprofundamento e a ampliação da visão sobre a política habitacional foram significativos. Tem sido possível perceber o amadurecimento a partir de uma visão que focava intervenções pontuais, realizadas com suporte do Governo Federal, sobretudo no que diz respeito às fiscalizações de obras, para um olhar que se amplia progressivamente de modo a alcançar as diversas dimensões das políticas públicas que orientam tais intervenções.

Assim, o enfoque se desloca do procedimento para a finalidade e os resultados práticos das iniciativas, sem perder de vista o contexto mais amplo em que estão inseridas. Esse processo, que também se verifica no âmbito da Administração Pública como um todo, tem trazido diversos desafios, uma vez que o nível de complexidade das análises aumenta significativamente, requerendo, muitas vezes, instrumental específico e capacidade de ponderação de múltiplos fatores que ainda não se incorporaram de forma consolidada à rotina dos agentes do controle.

Auditorias operacionais de escopo amplo e análises de caráter específico permitiram conhecer as principais vertentes do programa habitacional federal e seu funcionamento, identificar falhas e limitações, bem como contribuir para o aprimoramento dos processos de trabalho e dos resultados em diversos aspectos, como a seleção de beneficiários, a qualidade dos imóveis, a acessibilidade a grupos vulneráveis.

A despeito dos avanços incrementais e da visão construída a partir dos trabalhos realizados, há ainda diversas dimensões do problema e da política pública que podem ser objeto de análise e aprofundamento por parte dos órgãos de controle.

Uma frente importante de análise ainda não exaurida relaciona-se à dimensão econômica e territorial do Programa, bem como aos reflexos diretos e indiretos de sua execução sobre as contas públicas, especialmente no longo prazo. Há um trabalho atualmente em curso no TCU que pode contribuir para o preenchimento de parte dessa lacuna.

Outro campo importante de investigação seria a avaliação de impactos e de custo/benefício para fins de comparação entre políticas públicas de diferentes setores. Uma hipótese específica de análise é a avaliação da eficiência do modelo de contratação e execução das obras utilizado no Programa. A metodologia utilizada na auditoria de obras paralisadas, concluída pelo TCU em 2019, poderia ser aplicada, com adaptações, para avaliar em que medida parâmetros como tempo médio de execução das obras, incidência de paralisações,

desvio médio em relação ao cronograma original se aproximam ou se afastam dos mesmos referenciais obtidos nas análises de obras executadas por meio de transferências voluntárias.

No campo das relações institucionais, é importante manter o movimento de aproximação com gestores e com outros atores envolvidos com a política, seja no decorrer das auditorias, seja na participação em debates públicos e no acompanhamento de iniciativas, estudos, propostas legislativas e eventos que geram engajamento e massa crítica para subsidiar trabalhos mais assertivos e úteis.

Atenção especial deve ser dada aos mecanismos que favoreçam o desenvolvimento institucional nos entes federados, entre eles o estabelecimento de parcerias com Tribunais de Contas Estaduais e outros órgãos que atuam mais diretamente junto à administração municipal, de modo a contribuir para a redução do desequilíbrio entre União e Municípios, e entre municípios de diferentes perfis.

Do panorama exposto sobre a execução da Política habitacional nos últimos oito anos e sobre a atuação do TCU, é possível concluir que os desafios para enfrentamento do problema habitacional brasileiro ainda são muito grandes e envolverão um esforço duradouro por parte do poder público, no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas a ele relacionadas, tendo o Governo Federal e o TCU papel importante na concertação com os diversos atores que atuam nesse campo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBIM, R. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: alternativas à Política Habitacional. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2134).

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

BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**: cem anos de políticas públicas no Brasil. São Paulo: Editora Unesp; Edições Sesc, v.1, 2014.

BORGES, Camila Rita Fernandes. **Políticas de Habitação no Brasil e o Papel do Controle Externo**. Trabalho apresentado no 1º Ciclo de Palestras em Infraestrutura Urbana da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU, Brasília, 2020. 52 p. Não publicado.

BORGES, Camila Rita Fernandes. **Políticas de Habitação no Brasil e o Papel do Controle Externo**. Trabalho apresentado no 1º Ciclo de Palestras em Infraestrutura Urbana da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU, Brasília, 2020. 70 slides. Não publicado.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016a. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Dicionário**. Brasília, DF. 2020c. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/dicionario>. Acesso em: 20 set. 2020

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015**. 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993-06-21;8666>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de Junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.888, de 24 de Dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. 2008b. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2008-12-24;11888>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de Julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências. 2009a. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009-07-07;11977>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011-06-16;12424>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.013, de 10 de junho de 2020.** Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2020; e dá outras providências. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.013-de-10-de-junho-de-2020-261279533>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009b. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2009-03-25;459>. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA 2012-2015.** 2015b. Disponível em: <https://cutt.ly/JgorONT>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA 2016-2019.** 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil.** Brasília: MCidades, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2006.** Brasília: MCidades, 2008a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010.** Brasília: MCidades, nov. 2013a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: MCidades, dez. 2009c. 212 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Ministério das Cidades: gestão do Ministro Alexandre Baldy**. Brasília: MCidades, jun. 2018a. 50 slides.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 2019-2025**. Brasília: TCU, 2019a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.988/2011 - Plenário**. Marcos Bemquerer, 16 nov. 2011b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1214818%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 524/2014 - Plenário**. Weder de Oliveira, 12 mar. 2014b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1297201%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.255/2014 - Plenário**. Weder de Oliveira, 27 ago. 2014a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1310898%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.284/2015 - Plenário**. Augusto Sherman, 27 mai. 2015c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1403461%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 698/2016 - Plenário**. Weder de Oliveira, 30 mar. 2016e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1701438%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.456/2016 - Plenário**. Augusto Sherman, 21 set. 2016d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2012910%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.153/2018 - Plenário**. Augusto Sherman, 12 set. 2018b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2282958%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.079/2019 – Plenário**. Vital do Rego, 15 mai. 2019d. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=eb263700-1325-11eb-a063-835bba261ede](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1079%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=eb263700-1325-11eb-a063-835bba261ede). Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de relação 1.238/2020 - Plenário**. Augusto Sherman, 20 mai. 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2406916%22>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas e Relatórios de Gestão: Relato Integrado**. 2019c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/relato-integrado.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex 33**, de 23 de dezembro de 2010. Aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias. Brasília: TCU, 2010a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 028.461/2010-0**. Brasília: TCU, 2010b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 033.568/2012-0**. Brasília: TCU, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 001.007/2013-0**. Brasília: TCU, 2013b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 029.466/2016-4**. Brasília: TCU, 2016b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 016.801/2015-6**. Brasília: TCU, 2016c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 031.563/2016-3**. Brasília: TCU, 2016f.

CAIXA. **De olho na qualidade**. Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 8 out. 2020.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.(Série Habitação e Cidade).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2008. 272 p.

GIVISIEZ, G.H.N.; OLIVEIRA, E. L. **Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. 341 p.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo. Editora Atlas. 2011.

MORAES VALENÇA, Márcio. Alternativa de Provisão Habitacional no Brasil e no Mundo. **Mercator**: Revista de Geografia da UFC, 2014, v. 13, n. 3, p. 7-23. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273632905002>. Acesso em: 4 fev. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, ONU, 1948. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/por.htm>. Acesso em: 8 out. 2020.

ROLNIK, Raquel. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. **Revista Eure**, v. 35, n. 104.

ROLNIK, Raquel. Desafios para a implementação do direito à moradia no Brasil. In: MARTINS, C. A. A.; MARTINS, S. F.; SILVA, S. M. V.(Org.). **Quintas urbanas: cidades e possibilidades**. Rio Grande: Editora e Gráfica da FURG, p. 13-23.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 424 p.

RUBIN, Graziela Rossatto. **O Problema Habitacional na América Latina**: Exemplos do Brasil e Chile. Geo UERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 24, 2013. p. 125-144. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>. Acesso em: 8 out. 2020.

RUSSO, E. O que o indicador indica? O deficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990. In: CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Letra Capital, 2017. p. 51-83.

SANTOS, Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (Org.). **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011, p. 13-29.

SECCHI, L; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019, p.55-87.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2013.

UN-HABITAT. *Financing Urban Shelter*: Global Report on Human Settlements 2005. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2005. Disponível em: <https://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1818>. Acesso em: 8 out. 2020.

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

VIEIRA, Alessandra D'Ávila. **Política Habitacional no Brasil**: Atuação do Governo Federal. Trabalho apresentado no 1º Ciclo de Palestras em Infraestrutura Urbana da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU, Brasília, 2020. 67 slides. Não publicado.

ZITTOUN, P. **The political Process of Policymaking**: a pragmatic approach on Public Policy. Palgrave-McMilan, 2014.