

## **O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e a provisão de habitação e urbanização em assentamentos precários no Estado do Tocantins, Brasil**

**The “Minha Casa, Minha Vida” Program and the habitational and urbanization provision at settlements in the State of Tocantins, Brazil**

*Samuel Correa Duarte*

Professor assistente do Curso de Ciências Sociais da  
Universidade Federal do Tocantins  
[samuelcorrea@uft.edu.br](mailto:samuelcorrea@uft.edu.br)

*Cesar Alessandro Sagrillo Figueiredo*

Professor adjunto do Curso de Ciências Sociais da  
Universidade Federal do Tocantins  
[cesarpolitika@gmail.com](mailto:cesarpolitika@gmail.com)

Recebido para revisão em 22/12/2014 e aceito para publicação em 06/05/2015

### **Resumo**

O presente trabalho investiga dados preliminares sobre a implementação do Programa “Minha Casa Minha Vida” no Estado do Tocantins. Foram levantados dados sobre as obras relativas à provisão de moradias e urbanização em assentamentos precários, tanto em execução quanto já concluídas, sua distribuição pelos municípios do Estado e sua relação com o poder público. O objetivo é mapear o perfil e localização das ações do programa em tela com vistas ao atendimento das áreas mais desassistidas de oferta de habitação e infraestrutura urbana. A análise dos dados obtidos terá como referência a literatura sobre planejamento e avaliação de políticas públicas sem descuidar da história e contexto regional.

**Palavras-chave:** Habitação, Urbanização, Políticas Públicas.

### **Abstract**

This paper investigates preliminary data on the implementation of the "Minha Casa Minha Vida" in the State of Tocantins. Data were collected on works related to the provision of housing and urbanization in slums, both running as been completed, its distribution among the municipalities in the state and its relationship with the government. The goal is to map the profile and location of the program's actions on screen in order to meet the most underserved of housing supply and urban infrastructure areas. The data analysis will reference the literature on planning and evaluation of public policies without neglecting the history and regional context.

**Keywords:** Housing, Urbanization, Public Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Qual o caráter público das políticas geradas no âmbito do Estado no contexto do capitalismo? Qual o papel da sociedade civil na reivindicação de políticas públicas? Discutir questões como essas nos levam a abordar a lógica da demanda e oferta (*input/output*) bem como a necessidade de planejamento e avaliação em políticas públicas com o objetivo de encontrar o que há de fato de público (social, participativo) nessas políticas. Assim para compreender as políticas públicas é preciso buscar as relações entre Estado e as representações sociais, as quais constituem um sistema de crenças e práticas que resultam em processos simbólicos e relações sociais, servindo tanto para orientar o indivíduo no mundo concreto quanto permitir a tomada de posição e inserção na coletividade.

No escopo deste trabalho iremos nos ater principalmente nos aspectos normativos e operacionais em busca das diretrizes do programa “Minha Casa Minha Vida”, o perfil do público a ser atendido, a previsão de meios e processos adequados e sua efetividade prática. A seguir iremos verificar o andamento das ações previstas no programa para o Estado do Tocantins. O foco reside nas obras elencadas pelo governo para o segmento “habitação e urbanização em assentamentos precários”.

Assim, o objetivo geral deste artigo consiste em explorar as relações entre a política de Estado relativa à oferta de habitação e seu público-alvo. Já o objetivo específico do estudo reside em analisar elementos do Programa “Minha Casa Minha Vida”, em relação aos investimentos em infraestrutura e urbanização, buscando perceber o que pode contribuir ou dificultar o alcance da qualidade no atendimento. Ao priorizar a provisão de habitação de caráter social o programa ganha contornos de política social e nesse sentido cabe destaque a construção e reforma de moradias em assentamentos precários bem como a urbanização destes.

Com o intuito de elaborarmos o artigo em tela, dividiremos o nosso texto nas seguintes seções: 1) discussões teóricas acerca do conceito de políticas públicas de Estado; 2) perfil do estado de Tocantins, a fim de identificar os seus déficits, bem como, quais as demandas históricas necessárias que necessitam para um desenvolvimento mais equânime; 3) caracterização do Programa Minha Casa Minha Vida; e, 4) e o incremento gerado pelo Programa Minha Casa Minha Vida na região de Tocantins.

O presente trabalho se caracteriza como sendo um estudo empírico a respeito das políticas públicas do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Tocantínia, a abordagem do estudo será de natureza predominantemente qualitativa. A fim de operacionalizar a pesquisa, foi realizado um estudo bibliográfico, documental e de coleta de dados junto ao portal do governo federal relativo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na sua segunda fase, que incluiu o Programa

“Minha Casa, Minha Vida” no seu escopo de ações. A seguir faremos a exposição dos princípios que norteiam a abordagem das políticas públicas e a contextualização histórica da formação do Estado do Tocantins, para então finalizar com a descrição e avaliação do Programa em tela no referido Estado.

## 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ponto de partida aqui proposto para se entender as políticas públicas é lexical, uma vez que esta área surgiu no campo científico anglo-americano e portanto demanda tradução para o nosso vernáculo. Em língua inglesa o termo *politics* indica a natureza da interação entre atores sociais que ao buscar determinados objetivos precisam construir consensos e obter meios de acesso ao poder, tendo como parâmetros certas regras (normas políticas) e uma performance (adesão e liderança). O termo *policy* (plural: *policies*) pode ser compreendido como ação governamental cujo intuito é assegurar, com o recurso à coerção física legítima, a segurança e a ordem públicas e prover as necessidades da sociedade (SOUZA, 2006).

Diante disso podemos indicar que a política se dá na relação entre *Estado* (entendido como um Estado-nação ou país enquanto uma unidade político-territorial soberana e uma associação política), e sociedade civil (que pode ser definida em contraposição à sociedade política ou Estado, indicando a sociedade organizada, que não podem ser inclusas nas estruturas de Estado mas a influenciam). O Estado surge aqui como sujeito e/ou como objeto de ação. É sujeito quando de forma discricionária comanda, legisla e regula o uso de recursos de qualquer natureza. É objeto quando o curso de sua ação é influenciado de algum modo por iniciativas da sociedade civil no exercício da cidadania. Assim podemos inferir que a política quando pensada no contexto do estudo das políticas públicas é uma ação que busca resolver conflitos e demandas coletivas pela capacidade de poder social e político concentrados no Estado, bem como a construção de uma ordem estável que consiga coadunar interesses privados e públicos.

Para que uma proposta governamental se traduza em política pública a mesma precisa se basear em planos, projetos e programas que norteiam a ação do Estado dentro dos parâmetros orçamentários, recursos materiais e humanos, respeitando os limites e diplomas legais vigentes em cada setor (saúde, educação, segurança, etc). Assim o Estado é constrangido pelos recursos limitados a que tem acesso para atender demandas e solver problemas potencialmente ilimitados o que exige dele desenvolver práticas de planejamento e critérios de gestão (DIAS; MATOS, 2012, p.1-3).

Podemos então dizer que política pública consiste menos em um objeto de estudo específico e mais em um cabedal de conceitos inseridos numa abordagem sobre as ações do governo que são

coletivizadas para a sociedade. Neste sentido cabe distinguir as principais etapas que constituem as políticas públicas: num primeiro momento temos uma demanda ou conjunto destas (*inputs*) que são apresentadas ao governo na expectativa de que sejam incluídas na agenda das políticas públicas a serem implantadas.

Caso seja bem-sucedido este processo de encaminhamento, as demandas se transformam em políticas públicas que são desenhadas em planos, programas e projetos subsidiados pela coleta de dados sobre o setor em que se deseja interferir (saúde, educação, segurança, etc). Uma vez executada (*output*) uma política pública se torna passível de avaliação quanto ao seu mérito, desenho, realização e resultados obtidos. O processo de avaliação é essencial porque permite fazer um *feedback* sobre a atuação do governo nos setores chaves da vida social e aperfeiçoar os instrumentos de governança. Assim, podemos dizer que a política pública permite analisar as intenções e ações efetivas do governo, envolvendo múltiplos atores e níveis de decisão. Embora possa causar impactos no curto prazo, genericamente qualquer política pública é desenvolvida tendo como perspectiva efeitos de longo prazo (SOUZA, 2006, p.5-7).

Uma vez que uma demanda entra na pauta da agenda política de governo e se prevê uma ação então se torna necessário produzir um planejamento. Neste sentido, podemos apontar dois pressupostos de análise no que tange ao tema do planejamento de políticas públicas: 1. se trata de um processo e não apenas um produto técnico; 2. esse processo ganha sentido e relevância com sua implementação, da qual decorrem os resultados práticos de uma política, programa ou projeto.

Neste sentido, haveriam basicamente três visões típicas de planejamento e implementação de políticas públicas:

- a) a idéia de que um plano bem desenhado produz os resultados esperados;
- b) existe uma relação dinâmica entre plano e execução, de modo se fazem necessários mecanismos de gestão tais como monitoramento, auditorias e reuniões técnicas e de formação/orientação;
- c) na perspectiva popular o ponto chave consiste na participação da sociedade civil na implementação dos planos como forma de controle sobre os resultados.

No que tange aos países em desenvolvimento, podemos indicar algumas variáveis que incidem sobre o planejamento de políticas públicas:

- a) os aspectos políticos institucionais incluem o sistema político, Estado e sociedade civil;
- b) os aspectos financeiros dizem respeito à escassez de recursos, o que leva à dependência de auxílio oriundo geralmente de agências multilaterais;
- c) a capacidade técnica de gestão, que implica na constatação da falta de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas.

Via de regra estes problemas estão correlacionados ao excesso de centralização, falta de articulação ou conflitos internos dentro da própria estrutura burocrático-estatal (PUPPIM, 2006: 274-284). Neste sentido é imprescindível ao estudo da temática a utilização de ferramentas para avaliação de políticas públicas. A relação de critérios passíveis de emprego é bastante ampla, de modo que a escolha depende do que se deseja enfatizar no processo de avaliação. Em geral critérios oriundos da área da gestão (eficiência, eficácia, análise custo-efetividade, satisfação do usuário), da área ambiental (impacto, sustentabilidade) e da área social (equidade) são misturados para construir uma metodologia mais confiável.

Em linhas gerais a aplicação dos critérios depende de uma identificação prévia dos objetivos e da posterior quantificação dos resultados obtidos. Para tanto se recorre ao uso de indicadores, que podem ser compreendidos como parâmetros que permitem visualizar a natureza e estado de um determinado fenômeno. Uma vez selecionados os critérios e indicadores a serem utilizados, pode-se então passar às comparações com um padrão referencial.

Tendo em vista os diferentes objetivos possíveis de uma avaliação de política pública, podem-se distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto:

1. A *avaliação de metas* coloca como objetivo a mensuração do sucesso obtido por um programa, que são os resultados mais evidentes dele decorrem (quantitativo de público atendido e qualidade dos serviços prestados).
2. A *avaliação de processo* tem como objetivo central identificar falhas na elaboração dos procedimentos, supervisionar a execução dos procedimentos de implantação do programa em tela, identificar ocorrência de obstáculos ou possibilidade destes que possam comprometer a execução e assim gerar dados para o replanejamento. O foco central aqui é realizar a avaliação permanente durante da execução do programa para aperfeiçoar as ferramentas empregadas.
3. Já a *avaliação de impacto*, focaliza os efeitos produzidos para a coletividade buscando verificar se há efetividade nas propostas e, caso positivo, saber se as mudanças se dirigem para os objetivos estabelecidos previamente, o que se reveste de grande importância, pois a relação de causa-efeito entre as ações executadas no âmbito de um programa e os resultados delas decorrentes poderão indicar o grau de sucesso da política pública em termos práticos (TREVISAN, 2008, p.546-547).

### **3. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO TOCANTÍNIA**

Do ponto de vista ambiental, Flores (2009, p.4) descreve a região tocanínia como área predominante de cerrado com enorme diversidade de flora e fauna, riqueza hídrica provendo meios de sobrevivência à sua população nativa. Quanto ao clima pode ser caracterizado por temperatura amena com média anual de 20°C e pela existência de duas estações bem definidas, ocorrendo a

temporada de chuvas entre outubro e março e a estiagem entre abril e setembro.

De acordo com Cavalcante (2003, p.21-22) um dos fatos marcantes na formação histórica da região tocantínia foi a oposição entre Norte e Centro-Sul goiano em razão das disparidades tributárias durante o período da mineração, na qual as minas do Norte pagavam alíquotas mais altas. Quando da passagem da cobrança do quinto do ouro para a capitação foi aplicada uma sobretaxa para as minas do Norte. Dessa discriminação fiscal emergiram as primeiras manifestações de insatisfação dos mineradores e habitantes do Norte, tendo demonstrado isso na forma de sentimento separatista já em 1736.

Palacin (1990, p.10) aponta que a despeito do uso da força policial para impor a cobrança do imposto discriminatório sobre o Norte, a pacificação somente foi obtida com o atendimento de itens da agenda dos revoltosos que incluía a equiparação da taxa de capitação aos níveis cobrados no Sul, o perdão das dívidas dos reclamantes e a criação de uma Intendência de capitação na cidade de Traíras para facilitar o acesso dos nortistas. A seguir se erigiu duas novas casas de fundição na cidade de Vila Boa em 1751 e na cidade de São Félix em 1754. Essa medida além de atender a população do Norte também atendia em parte o controle estatal haja visto que a grande distância que separava as minas dos “Goyazes” das do Norte favorecia a prática do descaminho do ouro.

Segundo Cavalcante (2003, p.24-28) o fator geográfico foi determinante na escolha do arraial de São Félix tendo sido um marco na busca de autonomia na economia do Norte ao ter mais controle sobre sua atividade minerária, mas sempre sob o controle político de Vila Boa e do Governador da Capitania. O desligamento regional também se deu em função da precariedade das vias de comunicação terrestres e fluviais. Mas com o declínio da mineração as casas de fundição no Norte goiano em Traíras e São Félix foram extintas respectivamente em 1807 e 1809, ficando dividido o Estado em duas Comarcas, a de Goiás e a do Norte.

Em 18 de março de 1809 foi criada a nova Comarca com sede em São João das Duas Barras no Norte de Goiás e tendo sido designado o desembargador Joaquim Teotônio Segurado, que já respondia como Ouvidor da Capitania de Goiás desde 1804, para o Governo dessa Comarca. Este procurou desenvolver a região em especial através da navegação do rio Tocantins, incentivo à agricultura e também a abertura de uma estrada ligando o Rio de Janeiro ao Pará via Goiás bem como a instalação dos serviços de correio pelos principais julgados do Norte.

Dentre as principais propostas elencadas por Teotônio Segurado para viabilizar o aproveitamento econômico do rio Tocantins destacam-se o incentivo ao cultivo e comércio de algodão, café e cana; exportação de gado e soja dos arraiais do Norte para o Pará; incentivo ao povoamento das áreas ribeirinhas com isenção de impostos para fixação e também redução tarifária para os comerciantes que exportassem para o Pará (ALENCASTRE, 1979, p.284, *apud* CAVALCANTE, 2003, p.29).

Cavalcante (2003, p.35-45) afirma que em agosto de 1821 ocorreu uma frustrada tentativa de deposição do capitão-general Sampaio da Província de Goiás e em setembro do mesmo ano instalou-se o Governo Independente do Norte, com capital provisória em Cavalcante. Essa ruptura apenas foi revertida em 1823 quando o Príncipe Regente se manifestou contrário aos interesses dos insurgentes. Apesar dessa reversão este fato irá se tornar no marco da luta pela emancipação do Norte de Goiás, tendo a figura de Teotônio Segurado ao centro na condição de líder regional.

De acordo com Cormineiro (2009, p.172-174) a população do norte goiano entre meados do século XIX e início do século XX era predominantemente composta por trabalhadores livres que empreendiam ações de subsistência ao lado de uma minoria de proprietários rurais abastados. Os sertanejos eram em essência lavradores mas empreendiam uma grande diversidade de atividades para sobreviver, indo desde a caça e pesca até a coleta de babaçu. Geralmente atuavam junto aos proprietários rurais em regime de camaradagem, jornada e agregação.

Sobre o perfil da ocupação na região Cormineiro (2009, p.177) a caracteriza como dotada de precárias vias de acesso e comunicação, o que prejudicava o comércio. As casas nos arraiais eram de uso esporádico haja visto que a população residia majoritariamente no campo. Assim temos um cenário rural com baixa produtividade uma vez que não havia incentivo à produção de excedente para comércio o que por sua vez incidia em escassez de alimentos.

É neste contexto histórico que emerge então o movimento que irá conduzir à divisão do Estado de Goiás. Cavalcante (2003, p.202-204) sintetiza o processo histórico de emancipação do Tocantins em três momentos:

1. 1821-1823 – marcado pela oposição do norte ao centro-sul de Goiás na temática da cobrança de impostos da captação de ouro;
2. 1956-1960 – aqui temos o início de um projeto de interiorização do Estado brasileiro que irá impactar na região tocantínia;
3. 1985-1988 – período no qual se fortalece o discurso emancipatório baseado nas diferenças culturais e na desigualdade econômica entre o Norte e o Sul de Goiás.

Nesta perspectiva histórica, de acordo com Cavalcante (1999, p.23-24) já no período do regime militar (1964-1985) surgiram diversos empreendimentos estatais no Norte de Goiás com vistas à modernização da produção e incorporação da região ao mercado nacional como fornecedora de produtos de exportação.

A região tocantínia tem sido palco de reiterados projetos de desenvolvimento e infraestrutura liderados pelo Estado. Em geral essas iniciativas visam estimular o setor privado a ingressar em atividades produtivas ligadas ao agronegócio e setores relacionados. Em geral as intervenções estatais estavam relacionadas a uma concepção da região amazônica e sua área de transição com o

cerrado como um vazio demográfico dotado de vastos recursos naturais. Além disso, traziam no seu bojo uma noção de atraso que descartava o modo e estilo de vida dos habitantes locais e não provia a participação dessas na elaboração das políticas de desenvolvimento, pelo contrário, previam mesmo o deslocamento forçado dessas populações para viabilizar a modernização da região (SANTOS, 2009, p.74-77).

A partir do exposto, podemos ver claramente o déficit histórico da região que deu origem ao estado de Tocantins. De outro ponto distante geograficamente dos grandes centros do Brasil, houve me meados da década de 1980 uma tentativa emancipacionista como intuito de lograr uma melhor na distribuição espacial, tanto no que condiz a questões econômicas, quanto na questão do IDH. No entanto, embora houvesse as condições que propiciaram essa emancipação o estado de Tocantins não logrou equalizar os déficits históricos regionais, quando comparados com outras regiões do Brasil. Neste sentido, como integrante das políticas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do primeiro mandato do governo Lula surgirá uma série de políticas que visam uma aceleração do crescimento em caráter equânime, muito embora sabemos das contradições inerentes desse programa em face das crises conjunturais e sistemas que assolaram a década de 2000, tanto no Brasil, quanto no plano internacional<sup>1</sup>.

#### **4. O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”**

No ano de 2008 a economia brasileira atravessava momento de crise durante a qual se ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil, marcando um refluxo em relação aos anos anteriores, quando o aquecimento dos negócios imobiliários havia atraído grandes investimentos para o setor. O declínio da atividade nesse segmento era visto com preocupação pelo governo haja visto sua capacidade de mobilização de mão-de-obra e capital. Tendo isso em perspectiva e agindo numa orientação intervencionista sobre o mercado, o governo projetou um novo programa habitacional para dinamizar o setor da construção civil subsidiando tanto empresário quanto consumidor de baixa renda na construção novas unidades habitacionais de baixo custo que, a um só tempo irrigasse as empresas com recursos financeiros e atendesse a demanda social por moradia (LOUREIRO et al., 2013, p.16-17).

---

<sup>1</sup> A crise iniciada nos Estados Unidos, em 2007, foi adquirindo ao longo do tempo contornos mais claros, assumindo proporções internacionais. Essa situação passa a influenciar a conjuntura nacional, causando sérias preocupações, principalmente considerando a possibilidade da redução de empregos e desindustrialização. O Governo brasileiro, partindo de um novo entendimento quanto a sua responsabilidade no enfrentamento da crise que se avizinhava, passa a expedir medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica e de políticas de estabilização cambial, criando estímulos diretos à atividade econômica. Em 2007, como decorrência desse entendimento, cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) (CHIARELLI, 2014b, P. 268-9).



Em 2009 veio à luz o Programa “Minha Casa, Minha Vida” por meio da Lei n. 11.977 com a intenção de alavancar a produção e a comercialização de novas unidades habitacionais, mas também a reforma de imóveis urbanos e rurais, gerando um impacto positivo na criação de emprego e renda. Assim a política de habitação ganhou contornos de política social ao colocar como público prioritário as populações de baixa renda que se encontravam fora do mercado consumidor imobiliário.

Procurando contribuir para um desenvolvimento acelerado e sustentável, passa a direcionar os investimentos em obras de infraestrutura, como portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias. O financiamento habitacional foi uma das áreas escolhidas, por ser uma área que gera o desenvolvimento da cadeia produtiva (CHIARELLI, 2014b, p. 269)

No que tange às metas de construção de moradias do Programa “Minha Casa, Minha Vida” podemos elencar da seguinte forma:

**Quadro 1** - Projeção de construções..

UNIDADES HABITACIONAIS	FAIXA SALARIAL
400 mil	0 a 3 salários
200 mil	4 a 6 salários
200 mil	6 a 10 salários

Fonte: Governo Federal. 2014

No caso do apoio à produção habitacional para a menor faixa de renda podemos descrever o modo de operação indicando a função de cada partícipe desse modo:

**Quadro 2** - Função dos participantes.

<b>UNIÃO</b>	Alocar recursos em todo o território nacional e solicita a apresentação de projetos.
<b>CONSTRUTORAS</b>	Apresentar projetos em parceria com Estados, Municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente.
<b>MUNICÍPIOS</b>	Responsabilizam-se por cadastrar e selecionar as famílias interessadas em adquirir imóvel pelo programa e disponibilizar terreno para instalação dos conjuntos.
<b>CAIXA ECONÔMICA FEDERAL</b>	Analisar e contratar a obra, acompanhar a execução do empreendimento pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, finalizada a obra, realizar a sua comercialização.

Fonte: Governo Federal. 2014.

Conforme descreve Soares et al. (2013, p.122) a implantação de empreendimentos vinculados ao programa “Minha Casa Minha Vida” devem atender os seguintes requisitos de caráter urbanístico: precisa respeitar o plano diretor, quando existente; prever a adequação ambiental do projeto; criar a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, saneamento básico e drenagem de águas pluviais; viabilizar ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; implantação ou de ampliação dos equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, lazer e transporte; instalação de sistema de aquecimento solar nas unidades habitacionais; acessibilidade a portadores de necessidades especiais.

No que tange ao financiamento podemos elencar os mesmos na seguinte ordem: 75% de recursos não onerosos advindos do Orçamento Geral da União (OGU); 22% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e 3% do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Existem aqui duas modalidades de financiamento, sendo que para a faixa de renda inferior opera o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) o qual destina-se ao aporte para unidades habitacionais produzidas por empresas privadas (construtoras e incorporadoras), para as unidades habitacionais contratadas por meio de entidades organizadoras sem fins lucrativos opera o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Em face do exposto, o Programa Minha Casa Minha Vida foi alvo de discussões, gerando dois campos oponentes:

1. Na ótica de Santos et al. (2009, p.714-715) o Programa “Minha Casa Minha Vida” não logrou se contrapor ao processo social e histórico de segregação espacial das classes sociais, haja visto que desloca porções de população pobre de áreas centrais para setores sem os devidos instrumentos urbanísticos que viabilizem uma residência com qualidade de vida e acesso a emprego e renda. Para a população pobre, o acesso ao Programa “Minha Casa Minha Vida” sem garantias de acesso a programas de geração de emprego e renda, pode implicar em agravamento de sua vulnerabilidade social, pela dificuldade de manter os custos da moradia (a mensalidade, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, a taxa de condomínio, as contas de água, luz e esgoto).
2. De acordo com Chiarelli (2014b) avaliando a proposta do Programa, a partir da perspectiva de Arantes e Fix (2009), enfatiza que esses tecem um comentário que confronta com a opinião dos que, salientando os limites do PMCMV, comparam o Programa diretamente à conduta governamental no período BNH:

Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que faria a oposição – que provavelmente executaria obras diretamente de interesse do capital<sup>2</sup> (ARANTES; FIX, 2009)

Em síntese, apesar das contradições inerentes do Programa Minha Casa Minha, sofrendo ora os reveses da política econômica internacional e as críticas da oposição; ora os estímulos do governo Federal e o endosso das camadas mais sensíveis da população, é inegável a sua política de Estado que visa implementar uma política pública de caráter distributivista<sup>3</sup>. Na seção seguinte avaliaremos o impacto do Programa Minha Casa Minha Vida no estado de Tocantins, a fim de identificarmos se efetivamente as políticas públicas do Governo Lula foram ao encontro das demandas historicamente sentidas por parte da população.

---

<sup>2</sup>ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana, 2009.

<sup>3</sup>Bonduki relata que, a partir da instalação do Fundo Nacional de Habitação em 2006, o governo disponibilizou R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais. BONDUKI, Nabil. BONDUKI, Nabil Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. In: Teoria em Debate. Edição 82. p. 8 – 14. 01 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casaminha-vida>. Acesso em: 15 de outubro de 2013.

## 5. O PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” NO TOCANTINS: ALGUNS APONTAMENTOS PARA DISCUSSÕES

De acordo com os dados disponibilizados pelo governo federal sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no Tocantins, podemos elencar projetos em licitação, em contratação, em obras e concluídos. A seguir temos a descrição dos projetos vigentes:

**Quadro 3** - Projetos em fase de licitação.

PROJETO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	EXECUTOR	MUNICÍPIO:	OBS:
Elaboração de Plano Local de Habitação - Araguaína - TO	Ministério das Cidades	Município	Araguaína	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC.

Fonte: Governo Federal. 2014.

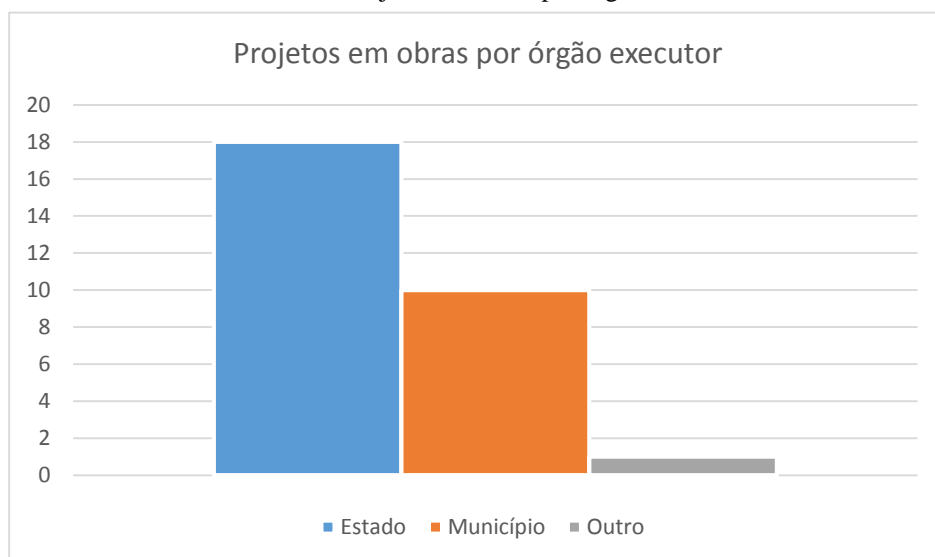
**Quadro 4** - Projetos em fase de contratação

PROJETO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	INVESTIMENTO PREVISTO	OBS:
Provisão Habitacional Conjugada - Urb - TO - TO	Ministério das Cidades	R\$ 40.224.400,00	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC

Fonte: Governo Federal. 2014.

No que tange aos projetos em execução no momento 19 dizem respeito a Habitação (construção e reforma de moradias) e 10 dizem respeito a Urbanização (implantação de aparelhos urbanísticos) perfazendo um total de 29 ações. Aqui o agente protagonista consiste no Estado com 18 ações, contra 10 dos municípios e apenas 1 da sociedade civil organizada.

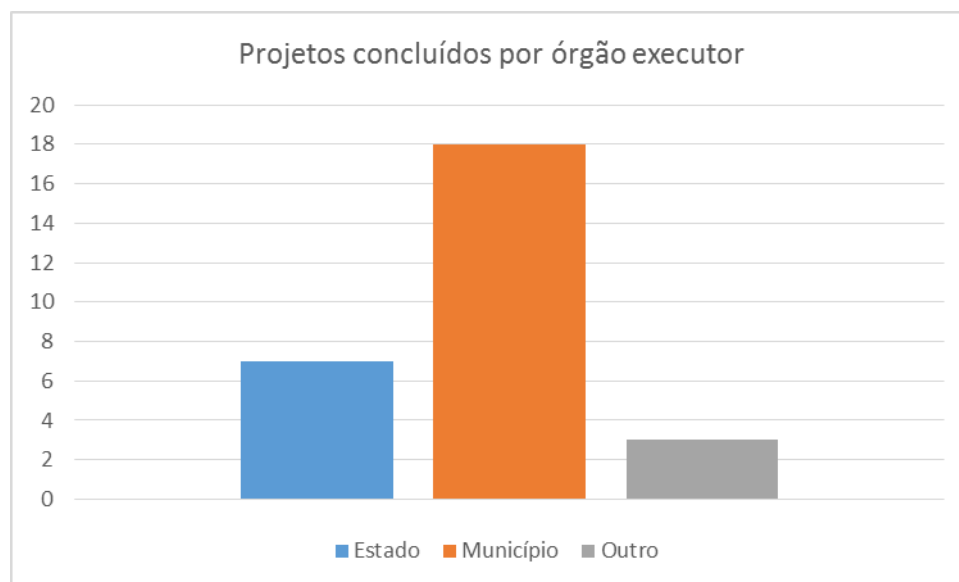
**Gráfico 1** - Projetos em obras por órgão executor



Fonte: Governo Federal. 2014.

No que diz respeito aos projetos concluídos, temos que 4 são relativos a ações de assistência técnica, 14 de elaboração de Plano Local de Habitação, 9 de habitação propriamente dita e 1 de urbanização. Neste item nota-se o predomínio de ações executadas pelos municípios com 18 projetos, contra 7 do Estado e uma participação direta da sociedade civil com 03 projetos.

**Gráfico 2** - Projetos concluídos por órgão executor.



Fonte: Governo Federal. 2014.

O quantitativo de projetos na condição em execução por município está assim distribuído:

**Quadro 5** - Quantitativo de projetos em execução por município.

<b>MUNICÍPIOS COM 1 PROJETO</b>	Aurora do Tocantins, Campos Lindos, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Palmeirópolis, Paraíso do Tocantins, Pium, Porto Nacional, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Salvador do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Talismã
<b>MUNICÍPIOS COM 2 PROJETOS</b>	Araguatins e Colinas do Tocantins
<b>MUNICÍPIOS COM 9 PROJETOS</b>	Palmas

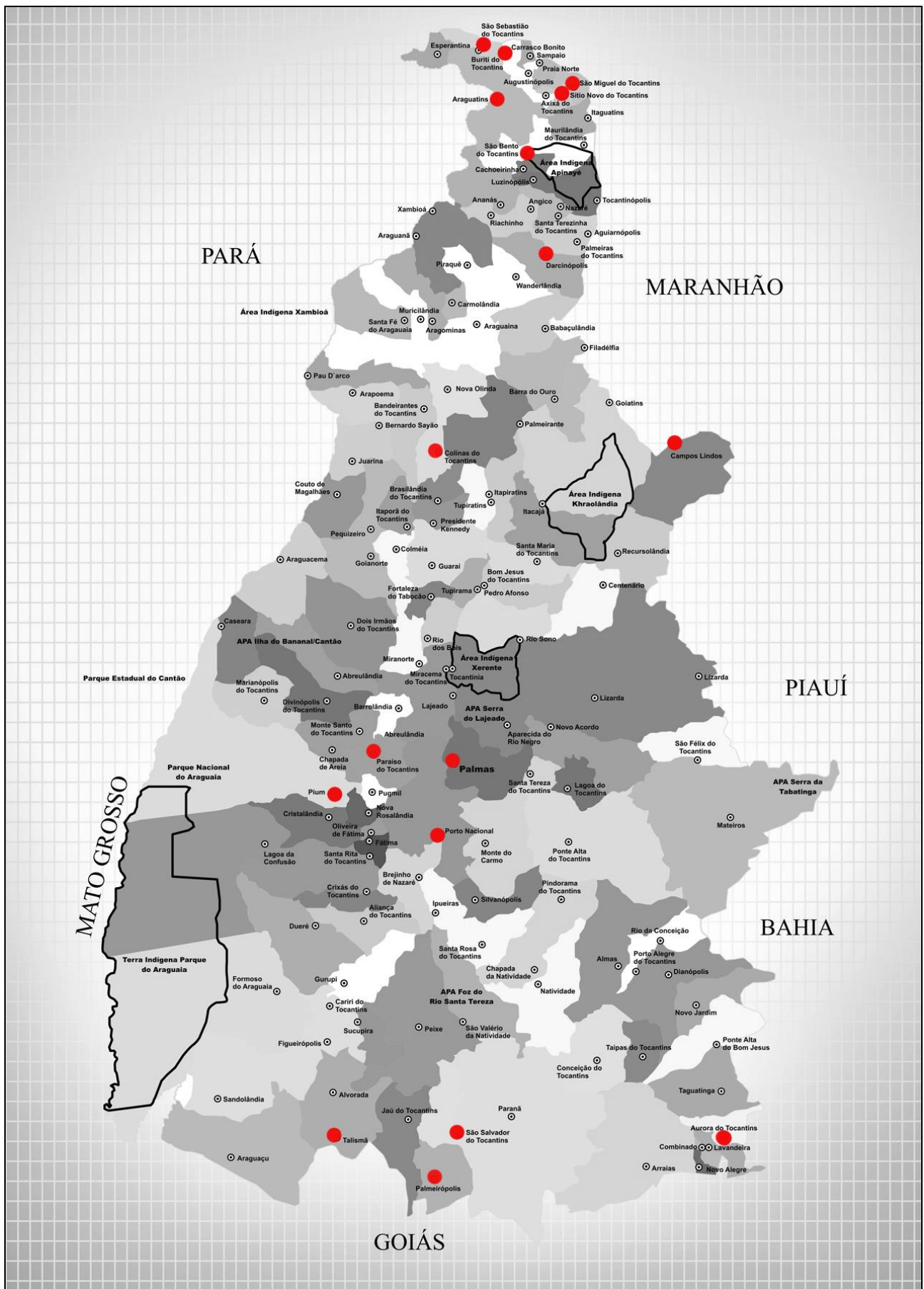
Fonte: Governo Federal. 2014.

Já o quantitativo de projetos na condição concluído por município está assim distribuído:

**Quadro 6** - Quantitativo de projetos concluídos por município.

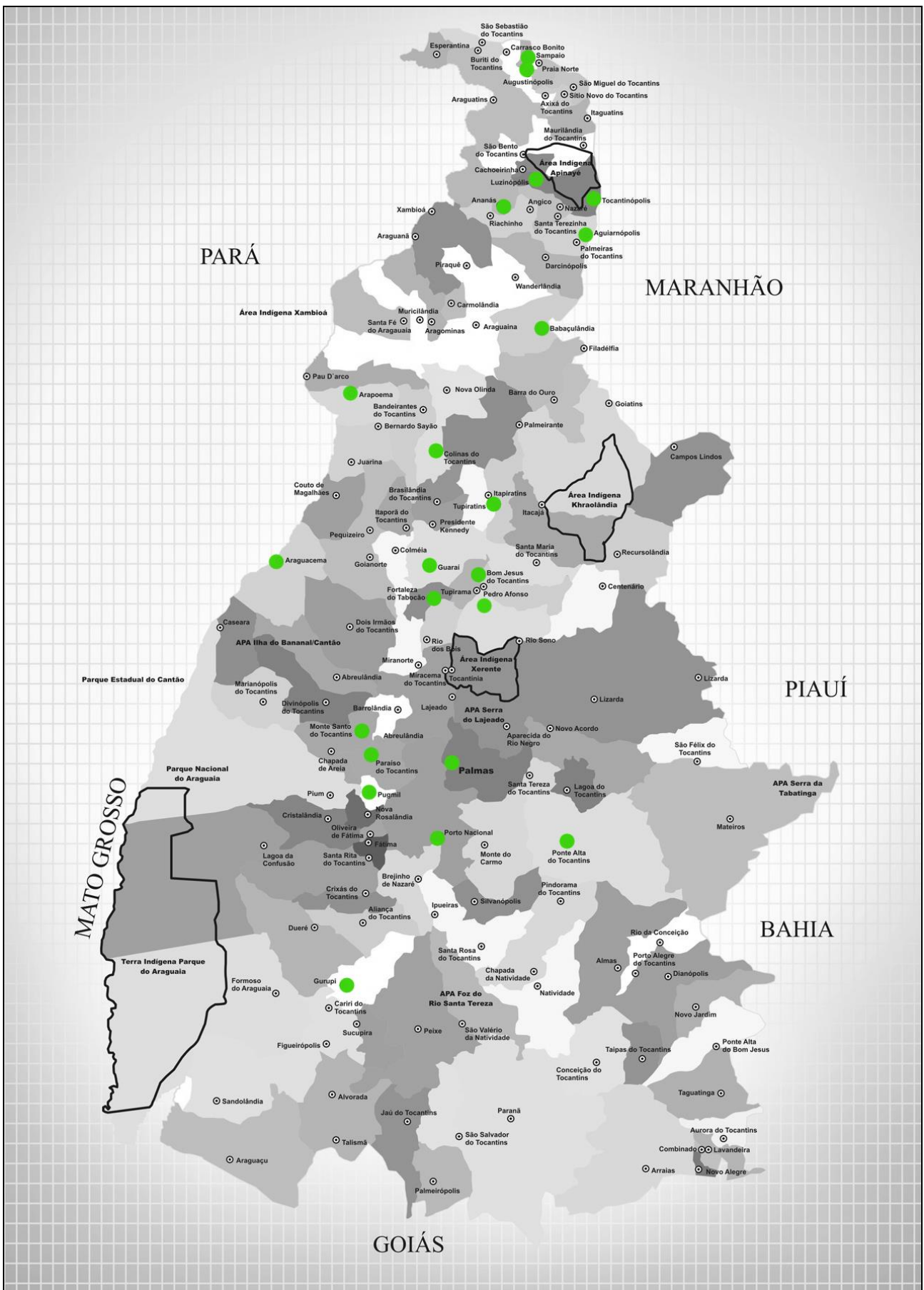
<b>MUNICÍPIOS COM 1 PROJETO</b>	Aguiarnópolis, Araguacema, Arapoema, Augustinópolis, Babaçulândia, Bom Jesus do Tocantins, Colinas do Tocantins, Fortaleza do Tocantins, Guaraí, Gurupi, Luzinópolis, Monte Santo do Tocantins, Palmas, Paraíso do Tocantins
<b>MUNICÍPIOS COM 2 PROJETOS</b>	Pedro Afonso, Ponte Alta do Tocantins e Porto Nacional
<b>MUNICÍPIOS COM 3 PROJETOS</b>	Ananás

Fonte: Governo Federal. 2014.



**Mapa 01** - Obras do MCMV em curso no Estado do Tocantins até dezembro de 2014.

Fonte: Governo Federal, 2014.



**Mapa 02** - Obras do MCMV concluídas no Estado do Tocantins até dezembro de 2014.

Fonte: Governo Federal, 2014.



Conforme podemos depreender do estudo em tela, embora houvesse uma política efetiva no governo Lula e na sua sucedânea Dilma, o Programa Minha Casa Minha Vida não logrou um grande tónus no estado de Tocantins, haja vista quando comparados com o avanço promovido em outros estados da federação.<sup>4</sup> De acordo com Chiarelli (2014a) mesmo que o PAC visasse contemplar essas questões como uma política efetiva de indução do Estado, o projeto Minha Casa Minha Vida carecia de uma contrapartida dos municípios e dos próprios estados da federação, pois de acordo com A Lei Nº 11.124/05<sup>5</sup>, em seu Art. 12, previa que os Estados e Municípios, ao aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, comprometem-se a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS<sup>6</sup>, para obter recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos iniciar nossas considerações sobre o tema demarcando que as políticas públicas emergem no contexto do capitalismo como coerção da desigualdade gerada pela lógica do livre mercado. Assim o Estado promove a oferta de serviços no intuito de minorar as falhas na oferta de serviços essenciais à população que ou não estão disponíveis através do mercado ou a oferta via mercado não tem uma cobertura suficiente para atender a demanda.

Como seria possível ampliar a oferta de serviços no sentido de atender as demandas para além da lógica de mercado? A aposta consiste em priorizar a mobilização social como meio de retirar as políticas públicas da esfera de interesse privativo do grupo no poder e transferir para a sociedade civil. Isso implica numa compreensão por parte da população de que as políticas públicas em contexto democrático devem partir dos *inputs*/demandas sociais para gerar os *outputs*/ações políticas no sentido de solucionar problemas de ordem coletiva. Mas essa orientação não se realiza no âmbito do programa em tela tendo em vista a escassa participação da sociedade civil na provisão de moradias. O que prevalece é a atuação do poder público associado ao capital empresarial operando numa lógica de mercado ainda que sob à égide de política social para a habitação. Nesse sentido faz-se notar a existência de financiamentos distintos para ações levadas a cabo por empresas (através do FAR) e de organizações da sociedade civil (através do FDS).

<sup>4</sup> Ver in.: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>. Acessado em 04/06/2015.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei Federal nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 13 de dezembro de 2013.

<sup>6</sup> Os PLHIS foram propostos com o objetivo de constituir um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. Esses Planos deveriam ser implantados como instrumentos de planejamento em longo prazo, identificando necessidades do município, bem como os locais mais aptos para a habitação, propondo o planejamento da habitação social articulada ao desenvolvimento das cidades. (CHIARELLI, 2014a, p. 219-220)

No que tange ao planejamento, cabe ressaltar num primeiro plano que a escassez de recursos para financiar as políticas públicas coloca em risco até mesmo a oferta de serviços essenciais à população em saúde, segurança e educação, o que acirra a disputa por recursos oriundos do Estado entre as diferentes frações de classe, sendo notório que o capital prévio e a presença no aparelho de Estado é um instrumento essencial para mobilizar políticas públicas em favor deste ou daquele grupo. Aqui cabe destacar que a maioria dos projetos apresentados e já executados no Estado do Tocantins versam sobre a Elaboração de Plano Local de Habitação, no qual o protagonismo é da esfera municipal.

O discurso ideológico na esfera do planejamento se reveste de caráter tecnicista, recorrendo a normas e procedimentos técnicos supostamente isentos para beneficiar as classes sociais com mais poder disponível e assim manter o *status quo* dominante. Assim é preciso avançar no sentido da promoção de um planejamento participativo, no qual a população seja dotada de soberania para decidir onde e como despender os recursos escassos gerados por ela mesma. Contudo devido às implicações técnicas de um projeto urbanístico e as demandas sociais derivadas, sem a devida assistência no sentido de ouvir mas também capacitar moradores e formar quadros de gestores locais com conhecimento técnico adequado a própria elaboração dos referidos planos fica comprometida, se tornando vulnerável a falhas e inserção de interesses de origem privada do setor de construção civil.

Por fim, dado o percurso histórico do Estado do Tocantins, de região pobre do antigo Estado de Goiás a nova unidade da federação, a ação do Estado atrelada ao mercado põe de lado a possibilidade de construção de algo muito além do que instrumentos urbanos e moradias: a chance de chamar a população para uma posição de protagonismo, de “senhores de sua história”, um momento no qual poderiam ser de fato moradores e cidadãos da verdadeira *urbe* - aquela que se ergue com os próprios braços com autonomia.

## REFERÊNCIAS:

ARANTES, P. F. ; FIX, M. **Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula**. In: Correio da Cidadania. 30 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=34](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_frontpage&Itemid=34).> Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11124.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 04 de junho de 2015



BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria em Debate**. Edição 82, p. 8-14, 01 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casaminha-vida>> Acesso em: 15 out. 2013.

CAVALCANTE, M. do E. S. R. **Tocantins: o movimento separatista do norte de Goiás, 1821-1988**. São Paulo: A. Garibaldi, Editora da UCG, 1999. 160p.

CAVALCANTE, M. do E. S. R. **O discurso autonomista do Tocantins**. Goiânia: Editora da UCG, 2003. 240p.

CHIARELLI, L. M. A. **Habitação social em pelotas (1987 – 2010):** influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais. 2014. 345f. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CHIARELLI, L. M. A. L. M. A. O PAC e a ação do Estado na produção da habitação social no período 2009-2010 em Pelotas. In. **Políticas Públicas e desenvolvimento nos municípios gaúchos de Pelotas e Rio Grande**. (org) FIGUEIREDO, C. A. S & DAL MOLIN, N. Porto Alegre: Ed. Cirkula, 2014. cap. 8, p.259-290

CORMINEIRO, O. M. M. Percepções do tempo e trabalho: as disputas dos sertanejos pobres no extremo norte de goiás em torno dos seus modos de viver - 1860 a 1920. **Revista Mundos do Trabalho**. Florianópolis, v.1, n. 2. Perspectivas de gênero nos mundos do trabalho, p. 171-194, 2009.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012. 264p.

FLORES, K. M. **Caminhos que andam: o rio Tocantins e a navegação fluvial nos sertões do Brasil**. 1. ed. Goiânia: Ed. da UCG, 2009. 151p.

GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento – Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>. Acesso em 30 de novembro de 2014.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão 1886).

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.40, n. 2, p.273-287, 2006.

PALACIN, L. **Coronelismo no Extremo Norte de Goiás: o Padre João e as três revoluções de Boa Vista**. Goiânia: Ed. da UFG, São Paulo: Loyola, 1990. 245p.

SANTOS, M. E. P. dos; AFONSO, R. de F.; RIBEIRO, S.; ROSSI, R. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia – a experiência dos sem teto em Salvador. **Revista o&s**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713-734, 2014.

SANTOS, Rodrigo Sales dos. Estado nacional e Desenvolvimento na Amazônia oriental: modelos de ação estatal e representações da modernização induzida nos últimos 40 anos. In: FERRETTI, S; RAMALHO, J. R. (org.). **Amazônia: desenvolvimento, meio ambiente e diversidade**

**sociocultural**. São Luís: EDUFMA, 2009. cap. 3, p.73-90.

SOARES, I. O.; CARVALHO, A. W. B. de; RIBEIRO FILHO, G. B.; PINTO, N. M. de A. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). **Revista urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), Uberaba, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol.42, no.3, p.529-550, 2008.