



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

**A AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA
MINHA CASA, MINHA VIDA, NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI - BAHIA**

CRISTIANNE MARIA OLIVEIRA GOMES CUNHA

SALVADOR - BAHIA
2025

CRISTIANNE MARIA OLIVEIRA GOMES CUNHA

**A AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA
MINHA CASA, MINHA VIDA, NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI - BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra Aparecida Netto Teixeira.

Linha de Pesquisa: Políticas Sociais Universais, Institucionalização e Controle.

SALVADOR - BAHIA
2025

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

C972 Cunha, Cristianne Maria Oliveira Gomes

A auditoria como instrumento de governança do Programa Minha Casa, Minha Vida, no Município de Camaçari – Bahia / Cristianne Maria Oliveira Gomes Cunha . – Salvador, 2025 .
196 f.

Orientadora: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania. Linha de Pesquisa: Políticas Sociais Universais, Institucionalização e Controle.

1. Auditoria de Desempenho 2. Governança Pública 3. Programa Minha, Casa Minha Vida 4. Déficit Habitacional 5. Camaçari I. Teixeira, Aparecida Netto - Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 365(657.6) (813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO


CRISTIANNE MARIA OLIVEIRA GOMES CUNHA

A AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA, NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI - BAHIA


Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em
Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 07 de agosto de 2025.


Banca Examinadora:

 Documento assinado digitalmente
APARECIDA NETTO TEIXEIRA
Data: 10/09/2025 17:58:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Aparecida Netto Teixeira - UCSAL (orientadora)

 Documento assinado digitalmente
MARIA GORETE BORGES FIGUEIREDO
Data: 16/09/2025 14:37:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Maria Gorete Borges Figueirêdo - UCSAL

 Documento assinado digitalmente
LAILA NAZEM MOURAD
Data: 15/09/2025 18:47:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Laila Nazem Mourad (Examinadora Externa – PPGTAS).

Aos meus pais Laurindo e Hélia, ao meu esposo Cláudio,
a minha filha Carolina e aos meus irmãos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por estar comigo todos os dias conduzindo os meus passos na escola da vida. Aos meus guias espirituais pela doce influência sobre as minhas escolhas e por me manterem firme nos meus propósitos.

Posteriormente, agradeço aos meus pais Laurindo e Hélia por aceitar a difícil tarefa de me educar para o mundo. As suas lutas e conquistas me serviram de base para enfrentar muitos momentos difíceis durante o percurso.

Agradeço ao meu esposo, Cláudio Patas da Cunha, pelo amor, incentivo, amizade, companheirismo, paciência e dedicação à família, o que proporcionou um ambiente de paz e tranquilidade, bem propício ao desenvolvimento dos trabalhos e escrita.

Agradeço a minha filha Carolina Gomes Patas da Cunha por todo o amor e carinho, pelo incentivo, estudos, pelas alegrias proporcionadas em família, momentos únicos que me deram a força necessária para continuar a jornada.

Agradeço aos meus colegas de classe e de trabalho nas pessoas de Alberson Costa, José Netto, Tiago Silva, Rodolfo Pereira e Alex Silva, pelo incentivo e contribuições que proporcionaram caminhos para conduzir os trabalhos.

Agradeço aos servidores da Prefeitura Municipal de Camaçari que contribuíram com as informações necessárias para o andamento dos trabalhos, nas pessoas de Roberto e Robson.

Agradecimentos às professoras Dra. Kátia Oliver de Sá e Dra. Ana Pitta pelas aulas de metodologia e seminário de pesquisa que me deram o suporte para condução dos trabalhos com toda empiria necessária.

Agradeço à minha querida orientadora Dra. Aparecida Netto Teixeira pelos *feedbacks* que me conduziram ao êxito desta jornada; suas intervenções foram significativas para o melhor aproveitamento e aprimoramento do processo de escrita.

Agradeço aos professores Dra. Aparecida Netto Teixeira, Dra. Laila Mourad, Dra. Maria Gorete Borges (Banca Examinadora), Dra. Ana Pitta, Dr. Dirley da Cunha Jr., Dra. Fátima Lepikson e Dra. Kátia Oliver pelas contribuições e momentos propícios que descortinaram um novo olhar para a Academia.

Enfim, agradeço à Universidade Católica do Salvador, a todo seu corpo técnico e administrativo por toda atenção dispensada em todos os momentos.

Aperfeiçoar o controle público depende, essencialmente, da redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e governantes.

Emil Leite Ibrahim (2019).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese da evolução das políticas habitacionais no Brasil, 1930 a 2024	34
Figura 2	- Estrutura e posicionamento da Governança e da Gestão Pública	49
Figura 3	- Componentes do modelo do TCU	53
Figura 4	- Ciclo da Gestão	55
Figura 5	- Modelo das três linhas	58
Figura 6	- Critério de hierarquização das famílias	72
Figura 7	- Fluxo de cadastramento das famílias até a assinatura do contrato	73
Figura 8	- Mapa de Camaçari - Censo demográfico 2022	77
Figura 9	- Cálculo dos componentes e subcomponentes do déficit habitacional	103
Figura 10	- Mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do MCMV	116
Figura 11	- Localização do Algarobas I, II e III e a distância até o centro de Camaçari	118
Figura 12	- Vista aérea do Residencial Algarobas I, II e III	119
Figura 13	- Localização dos empreendimentos do MCMV-FAR no bairro Ponto Certo	120
Figura 14	- Alteração do padrão construtivo do Residencial Lucaia	121
Figura 15	- Localização dos empreendimentos do MCMV-FAR no bairro Limoeiro	122
Figura 16	- Características estruturais das UH do MCMV-FAR modificadas (bairro Limoeiro)	123
Figura 17	- Localização dos empreendimentos do PMCMV-FAR em Barra de Jacuípe	124
Figura 18	- Unidades Habitacionais do MCMV-FAR utilizadas para serviços	126

Figura 19 - Alteração do padrão construtivo das UH's do MCMV-FAR em Barra do Jacuípe	127
Figura 20 - Estrutura organizacional da CGM Camaçari	135
Figura 21 - Carta resposta à solicitação de acesso a documentos da Controladoria Geral do Município de Camaçari, Bahia.	195

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Síntese da pesquisa documental	25
Quadro 2	- Marcos da governança pública no Brasil	47
Quadro 3	- Tipos de auditoria governamental e finalidades	59
Quadro 4	- Tipos de auditoria interna e finalidades	61
Quadro 5	- Linhas de atendimento por faixas do PMCMV	70
Quadro 6	- Atributos do déficit habitacional atendido pelo PMCMV-FAR	71
Quadro 7	- Distribuição da população de Camaçari/BA - 2022	78
Quadro 8	- Programas para articulação da política habitacional do município de Camaçari (2019)	93
Quadro 9	- Regularizações do programa Papel Passado em Camaçari, 2019 a 2024	94
Quadro 10	- Regularizações do Papel Passado em 2024	95
Quadro 11	- Critérios das pesquisas para cálculo do déficit habitacional – 2010 - 2022	103
Quadro 12	- Perfil do déficit habitacional quantitativo na Bahia - 2022	105
Quadro 13	- Previsão de metas do PMCMV - FAR	108
Quadro 14	- Previsão de empreendimentos da 3ª fase do PMCMV em Camaçari BA	113
Quadro 15	- Síntese consolidada das contribuições da auditoria de desempenho (2020-2023)	140
Quadro 16	- Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV, relatório da CGU (Brasil,2020a)	141
Quadro 17	- Contribuições para a governança do PMCMV - Relatório da CGU (2020b)	143

Quadro 18	- Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV, relatório CMAP	144
Quadro 19	- Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV - relatório do TCU (2023d)	146
Quadro 20	- Contribuições da Auditoria de Desempenho para a Governança do PMCMV - Relatório do TCE-BA	147
Quadro 21	- Síntese da metodologia sugerida para avaliação do PMCMV no âmbito municipal	160
Quadro 22	- Principais achados das auditorias no PMCMV-FAR	161
Quadro 23	Principais benefícios das auditorias no PMCMV-FAR	163
Quadro 24	Alterações promovidas no PMCMV influenciadas pelas auditorias realizadas	164
Quadro 25	Prerrogativas e limites da auditoria	166
Quadro 26	Delineamento do Objeto da Pesquisa	183
Quadro 27	Referencial Teórico da Pesquisa	184
Quadro 28	Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU)	187
Quadro 29	Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)	189
Quadro 30	Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU)	190
Quadro 31	Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU)	192
Quadro 32	Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA)	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Perfil do déficit habitacional quantitativo em Camaçari - 2010	101
Tabela 2	- Perfil do déficit habitacional por componentes na Região Metropolitana de Salvador - 2022	105
Tabela 3	- Perfil do déficit habitacional quantitativo na Bahia - 2022	106
Tabela 4	- Ação do PMCMV - FAR por fase e demanda	109
Tabela 5	- Localização dos empreendimentos entregues pelo PMCMV - FAR em Camaçari	117
Tabela 6	- Empreendimentos do MCMV - FAR em Barra de Jacuípe	125
Tabela 7	- Empreendimentos do MCMV - FAR - famílias reassentadas 2009/2014	128
Tabela 8	- Empreendimentos do PMCMV - FAR - demanda espontânea 2009 a 2013 (continua)	129
Tabela 9	- Perfil Sócio-Econômico dos beneficiários do PMCMV em Camaçari	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Proteção Permanente
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCA	Coordenação Central de Auditoria
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGFEHIS	Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
CGM	Controladoria Geral do Município
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CONCIDADE	Conselho Municipal da Cidade
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
CRF	Certidão de Regularidade Fundiária
EC	Emenda Constitucional
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GIGOV	Comitê de Governança Interna
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN	Instrução Normativa
INEMA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPE	Índice de Performance Econômica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPS	índice de Performance Social
MCID	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MP	Medida Provisória
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PEHIS	Política Estadual de Habitação de Interesse Social
PHOC	Programa Habitacional Orientado de Camaçari
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMC	Prefeitura Municipal de Camaçari
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PSH	Programa Social de Habitação

PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
PTS	Projeto de Trabalho Social
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
UH	Unidade Habitacional
UH's	Unidades Habitacionais
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZPIP	Zona de Proteção de Interesse Paisagístico

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar as contribuições da Auditoria de Desempenho no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com vistas à redução do déficit habitacional no município de Camaçari (Bahia). Para tanto, buscou-se identificar as auditorias de desempenho realizadas pelos órgãos de controle interno e externo no PMCMV, as dimensões de governança, gestão do programa e dos resultados avaliadas, bem como a metodologia de avaliação aplicada. A metodologia adotada foi a pesquisa documental de natureza qualitativa e descritiva, utilizando relatórios e pareceres de auditorias de desempenho do PMCMV, realizadas no período de 2013 a 2024, como fonte de dados. Os resultados evidenciaram que foram realizadas auditorias no PMCMV pelos órgãos de controle interno e externo, que o programa tem contribuído para a redução do déficit habitacional no município e que a auditoria de desempenho pode atuar como instrumento de governança e de avaliação da eficácia. Conclui-se que o programa MCMV tem contribuído significativamente para o acesso à moradia digna e a redução do déficit habitacional em Camaçari, e que a auditoria de desempenho é uma ferramenta eficaz para avaliação e o aprimoramento da governança e gestão do programa. Com base nestes achados, a dissertação aponta para a necessidade desenvolvimento de uma metodologia de auditoria aplicável aos municípios para aprimorar o controle e a transparência nas ações do programa, visando à redução do déficit habitacional e ao fortalecimento da governança pública local. A pesquisa reafirma o papel essencial da auditoria na identificação de riscos, avaliação da eficácia operacional e recomendação de melhorias para o alcance dos objetivos do PMCMV, promovendo a transparência, a *accountability* e o fortalecimento da governança pública local, ressaltando a importância de futuras investigações que aprofundem a conexão entre a auditoria interna e a execução de políticas públicas.

Palavras-chave: Auditoria de Desempenho; Governança Pública; Programa Minha Casa Minha Vida; Déficit Habitacional; Camaçari.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the contributions of Performance Auditing to the "Minha Casa Minha Vida" Program (PMCMV) with a view to reducing the housing deficit in the municipality of Camaçari (Bahia), Brazil. To this end, the study sought to identify performance audits conducted by internal and external control bodies on the PMCMV, the dimensions of governance, program management, and evaluated results, as well as the applied evaluation methodology. The adopted methodology was qualitative and descriptive documentary research, using reports and opinions from PMCMV performance audits carried out between 2013 and 2024 as data sources. The results evidenced that performance audits were conducted on the PMCMV by internal and external control bodies, that the program has contributed to the reduction of the housing deficit in the municipality, and that performance auditing can act as a governance instrument and an evaluation tool for program effectiveness. It is concluded that the PMCMV has contributed significantly to access to dignified housing and the reduction of the housing deficit in Camaçari, and that performance auditing is an effective tool for the evaluation and improvement of the program's governance and management. Based on these findings, the dissertation points to the need for the development of an audit methodology applicable to municipalities to enhance control and transparency in program actions, aiming at housing deficit reduction and the strengthening of local public governance. The research reaffirms the essential role of auditing in identifying risks, evaluating operational effectiveness, and recommending improvements to achieve the PMCMV's objectives, promoting transparency, accountability, and the strengthening of local public governance, while highlighting the importance of future investigations to deepen the connection between internal auditing and the execution of public policies.

Keywords: Performance Auditing; Public Governance; Minha Casa Minha Vida Program; Housing Deficit; Camaçari.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Abordagem metodológica	24
2	DIREITO À MORADIA, GOVERNANÇA PÚBLICA E AUDITORIA INTERNA	28
2.1	Direito à Moradia e os seus Fundamentos	28
2.1.1	Desafios na efetivação do direito à moradia	41
2.2	Governança Pública	44
2.3	A Auditoria Interna e a Governança	56
3	A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI/BA	64
3.1	Aspectos Históricos e Atuais do Programa	64
3.2	Aspectos Históricos e Socioeconômicos do Município de Camaçari/Ba	74
3.3	Principais Políticas Públicas Habitacionais em Camaçari	83
3.3.1	Articulação do PMCMV-FAR com outras políticas municipais	87
3.3.2	Mecanismos de avaliação e monitoramento do programa MCMV definidos na política habitacional de Camaçari	95
3.4	O Programa Minha Casa Minha Vida em Camaçari	100
3.4.1	Perfil do déficit habitacional quantitativo antes da implementação do programa	100
3.4.2	Metas, objetivos e ações do programa em relação ao déficit habitacional em Camaçari	107
3.4.3	Localização e características das unidades habitacionais implantadas pelo PMCMV em Camaçari	114
3.4.4	Características socioeconômicas da população assistida pelo programa	128
4	O PAPEL DA AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE	

	AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA	132
4.1	A Contribuição da Auditoria na Avaliação da Governança do PMCMV	140
4.1.1	Contribuições da auditoria de desempenho para a melhoria da gestão do programa	148
4.1.2	Contribuições da auditoria de desempenho para os resultados do programa	153
4.1.3	Contribuições para a efetivação da auditoria de desempenho do PMCMV no município de Camaçari - Bahia	158
4.2	Evidências Empíricas da Relação entre a Auditoria de Desempenho e a Nova Versão do PMCMV	161
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	166
	REFERÊNCIAS	172
	APÊNDICES	183
	APÊNDICE A - DELINEAMENTO DO OBJETO DA PESQUISA	183
	APÊNDICE B - REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA	184
	APÊNDICE C - SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA AUDITORIA DE DESEMPENHO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO.	187
	ANEXO	196
	Carta de Autorização da Controladoria Geral do Município de Camaçari - Bahia	196

1. INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta um significativo déficit habitacional, com milhões de famílias sem acesso à moradia adequada. Desde 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) realiza pesquisas no sentido de acompanhar as transformações no país, a fim de fornecer informações para subsidiar a implementação de políticas públicas e programas habitacionais por todos os estados da Federação.

O conceito de déficit habitacional (FJP, 2018; 2019), já há algum tempo, vem sendo associado ao dimensionamento dos estoques e/ou qualificação das habitações que requerem a substituição por serem consideradas inadequadas. Segundo Azevedo e Araújo (2007) este conceito de inadequação domiciliar relaciona-se à ideia de bem estar social e qualidade de vida aos moradores e revela as carências e deficiências das habitações, sugerindo a adoção de políticas públicas para a solução das questões levantadas.

O estado da Bahia é o estado do Nordeste com maior déficit habitacional, sendo o 5º (quinto) maior do país, o que implica em 440.355 (quatrocentos e quarenta mil, trezentos e cinquenta e cinco) moradias a menos do que o necessário. Além disso, a Bahia ocupa o terceiro lugar no ranking nacional em habitações precárias, o que equivale a 199,3 mil moradias em péssimas condições (FJP, 2023).

Neste contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge como uma estratégia para garantir moradia às famílias de baixa renda, e principalmente, combater a recessão econômica global do ano de 2008, como parte integrante do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de desenvolver a construção civil e acelerar a economia (Brasil, 2019).

Todavia, Neto e Ultramari (2022) enfatizam que o PMCMV transformou-se em uma política pública social de elevada materialidade e criticidade, traduzida pela expressiva quantidade de contratos de financiamento imobiliários firmados em todo o território nacional. Entre os principais benefícios e importância desse programa, pode-se destacar o estímulo ao desenvolvimento urbano, a geração de emprego e renda, melhoria das condições de vida, promoção da inclusão social e acesso à moradia, sendo, portanto, considerada uma política pública social relevante.

Desde a sua implementação, o financiamento dos recursos do MCMV divide-se em duas linhas de atendimento, sendo a primeira operada com recursos não onerosos do Orçamento Geral da União (OGU) e a segunda por meio de

operações de crédito viabilizadas com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A pesquisa concentra-se na primeira linha de atendimento direcionada às famílias de baixa renda.

Para atender às famílias de baixa renda, o programa divide-se em três faixas, 1, 2 e 3, escalonadas de acordo com a renda bruta familiar mensal que não deve ultrapassar R\$8.000,00 (Brasil, 2023). As famílias interessadas em participar do programa realizam um cadastro único, de acordo com o calendário estabelecido pelos entes municipais através de chamamento público.

A auditoria governamental contribui diretamente para a *accountability* em suas três dimensões – transparência, responsabilidade e prestação de contas – abrangendo a coleta e análise de evidências sobre o uso de recursos públicos. Contribui também para a melhoria dos serviços públicos, através da avaliação de desempenho dos programas governamentais e de órgãos e entidades essenciais para servir a sociedade.

Apesar do papel fundamental de auxiliar os órgãos e entidades do poder executivo na organização e eficácia operacional das primeiras e segundas linhas de gestão¹, por meio da prestação de serviços de consultoria e avaliação dos processos de governança, poucas são as pesquisas no meio acadêmico acerca de como a auditoria interna pode ser utilizada para avaliar a governança de políticas públicas, em especial do programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Esta pesquisa pretende preencher essa lacuna, ao descrever como a auditoria pode contribuir para a governança do programa, precipuamente no município de Camaçari, na Bahia.

Programas sociais eficazes são essenciais para a boa governança e o bem-estar social. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) configura-se como uma grande iniciativa que busca fornecer moradia adequada para os brasileiros de baixa renda. Devido à sua importância e ao grande número de contratos de financiamento imobiliário, os municípios devem incrementar instrumentos robustos para avaliar o desempenho do programa. Isso envolve a criação de mecanismos para um controle eficaz das contratações e entregas das unidades habitacionais financiadas pelo programa.

¹ Segundo Miranda (2024) a primeira linha envolve os controles internos estabelecidos pela gestão, enquanto a 2ª linha é a gestão que supervisiona e monitora as ações executadas pela primeira linha. Este conceito de três linhas foi disseminado na administração pública com a publicação do Modelo de três linhas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil, em 2018, com atualização em 2020.

Com base no acervo histórico da PMC (2024), a comunidade de Camassary² surgiu em 1558, localizada às margens do Rio Joanes, fundada por uma missão jesuíta liderada por João Gonçalves e Antônio Rodrigues, com o nome de Aldeia do Divino Espírito Santo, com o propósito inicial de conversão dos povos indígenas locais ao cristianismo. Em 1624, a aldeia desempenha um papel crucial na resistência contra os holandeses na Bahia, onde expulsa os colonizadores através da união de forças com os Tupinambás, após um ano de conflitos.

Segundo Souza (2006) a aldeia elevou-se à condição de Vila em 28 de setembro de 1758, com o Alvará Régio de Dom José Rei de Portugal. Naquela época, a economia local era baseada na cultura do algodão, assumindo a Vila papel de destaque no desenvolvimento agrícola. Em 28 de setembro de 1828, a Vila Nova Abrantes do Espírito Santo se torna independente e remove os jesuítas do poder. A retirada dos jesuítas promove a transferência da vila para a área de Parafuso, propriedade do desembargador Tomás Garcez Paranhos Montenegro, cuja influência foi fundamental para o progresso local, incluindo a construção de uma ferrovia em 1860.

O autor revela que com o declínio da cultura do algodão, a Resolução Provincial nº 241, de 16 de abril de 1846 extingue a matriz e incorpora ao recém-criado município de Mata de São João. Posteriormente, a Resolução nº 310 de 3 de junho de 1848, restabelece-o e desmembra-o, constituindo três distritos: Abrantes, Monte Gordo e Ipitanga.

Segundo o autor, a sede de Camaçari nasceu a partir dos pequenos povoados que surgiram com a trilha de gado vindo do sertão. Segundo o autor, a estrada de ferro cumpre papel preponderante no sentido de crescimento desses povoados, “localizados às margens da ferrovia, KM 48, linha tronco Salvador - Alagoinhas, interligando a Bahia ao São Francisco” (Souza, 2006, P. 80).

Em Camaçari, até 2023, o PMCMV entregou 12.114 unidades habitacionais (UH) distribuídas em 21 empreendimentos habitacionais de baixa renda. O volume total de recursos investidos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) somam 705.860.339,82 (setecentos e cinco milhões, oitocentos e sessenta

² O termo "Camassary" tem origem na língua Tupi-Guarani e refere-se à "árvore que chora", uma alusão ao orvalho que se forma nas copas das árvores. Disponível em: <https://www.camacari.ba.gov.br/municipio-de-camacari/#história>. Acesso em: 01 Jun 2024.

mil, trezentos e trinta e nove mil e oitenta e dois centavos). O déficit habitacional estimado para a zona urbana do município, em 2010, era de 10.270 UH.

A dissertação apresenta a seguinte questão central: como a auditoria interna pode contribuir para a governança do Programa Minha Casa, Minha Vida com vistas à redução do déficit habitacional quantitativo no município de Camaçari - Bahia?

A pesquisa orientar-se-á pela perspectiva de Paludo e Oliveira (2024, p.66) segundo a qual “a auditoria interna como instância vinculada à autoridade máxima da instituição [...] compete avaliar e sugerir melhorias nos processos de controle, de gerenciamento de riscos e da própria governança.”

Para orientar a pesquisa, levantou-se a hipótese de que a auditoria interna, por meio da auditoria de desempenho, pode analisar os achados e colher evidências que demonstrem a contribuição do programa para a redução do déficit habitacional do município. Isso inclui a identificação dos riscos, barreiras ou desafios para o alcance dos resultados previstos, além da avaliação da eficácia das operações e dos controles internos do programa para atingir as metas estipuladas, reconhecendo pontos de melhoria e recomendando ações corretivas.

Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar de que forma o instrumento da auditoria de desempenho pode contribuir para a avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida na redução do déficit habitacional, no município de Camaçari, Bahia, no período compreendido entre 2009 a 2024. O recorte temporal baseia-se no período em que foram contratados os empreendimentos e os Projetos Técnicos Social relativos ao PMCMV - FAR, assim como a publicação de normativas específicas do Ministério das Cidades relacionadas ao PMCMV.

Para tanto definiram-se os seguintes objetivos específicos a serem alcançados: - Caracterizar o contexto municipal que envolve a implementação do PMCMV - FAR no município de Camaçari; Identificar o ambiente de controle, de avaliação e monitoramento para o alcance dos resultados do programa; Demonstrar como a auditoria de desempenho pode avaliar os resultados do PMCMV - FAR para a governança; Sintetizar as contribuições das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o aprimoramento do programa; Apresentar uma sugestão de metodologia de auditoria para avaliação do PMCMV - FAR em âmbito municipal.

A auditoria operacional desempenha um papel fundamental na avaliação e aperfeiçoamento das políticas públicas, visando garantir o desempenho dos programas e o cumprimento dos objetivos e finalidades propostos. Conforme Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público, que traduziu as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, 3000):

A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (NBASP/ISSAI-3000, 2019, p.18).

A avaliação de desempenho de programas sociais é uma atividade essencial para o planejamento e gestão de políticas públicas, pois permite verificar se os objetivos propostos foram alcançados, identificando falhas, lacunas e oportunidades de melhoria. Alguns estudos acadêmicos têm buscado descrever as vantagens da utilização dos métodos da auditoria interna operacional na avaliação de políticas públicas³. Outras pesquisas acadêmicas buscaram compreender o impacto na vida dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Camaçari a partir do objetivo do programa de reduzir o déficit habitacional (DH)⁴. Como resultado, identificou-se a necessidade de incrementar a eficiência técnica, cabendo aos gestores públicos acompanharem as particularidades, demandas e a evolução do déficit em seus respectivos estados e municípios.

Nesse contexto, a presente pesquisa pode informar acerca das contribuições da auditoria para avaliar o desempenho da governança na implementação das ações do PMCMV no município de Camaçari. No entanto, é importante registrar que a eficácia do programa pode variar dependendo de vários fatores, incluindo a localização geográfica, a estrutura do município, a gestão do programa e as características específicas da população atendida.

A urgência em pesquisar sobre essa temática se deve ao fato da incipiência da auditoria operacional para avaliar o desempenho de programas de governo e da necessidade de uma abordagem metodológica de auditoria para avaliação da governança das políticas públicas.

³ Carvalho (2021, p. 16) ressalta que a avaliação de desempenho de programas realiza-se através de conexões lógicas entre metas, objetivos e indicadores.

⁴ Castro (2018, p.140) o Estado deve intervir na moradia não só para atender ao déficit habitacional como também para articular com as demais políticas públicas básicas visando a construção da cidadania.

Justifica-se também, pela retomada do Programa Minha Casa, Minha Vida no contexto de políticas públicas fundamentais de governo, mediante a publicação da Medida Provisória nº 1.162/2023, no Diário Oficial da União, em 15 de fevereiro de 2023, após longo período de estagnação, entre os anos de 2019 a 2023. Com o lançamento do novo MCMV espera-se a entrega de unidades habitacionais mais adequadas, para que as famílias beneficiárias do programa possam morar com qualidade de vida e bem estar social assegurados. Para tanto, é previsto que os municípios estabeleçam mecanismos de controle mais eficazes para assegurar a execução dos empreendimentos e da infraestrutura dentro das especificações urbanísticas dos padrões de inserção urbano do FAR e da Agenda Habitat 2030.

A escolha do objeto de estudo justifica-se pela experiência profissional da autora de uma década no cargo efetivo de auditor interno no município de Camaçari, pelo período de uma década, com participação em quatro auditorias operacionais, subcategoria relevante para o presente estudo, inclusive com participação na auditoria especial de avaliação das obras de urbanização do Rio Camaçari.

Por todas as razões elencadas, o estudo em questão pode estreitar caminhos para a auditoria operacional, como importante instrumento de governança para avaliação e adequação do planejamento dos programas sociais de governo, a partir da identificação dos benefícios, entraves e oportunidades de melhoria para o aprimoramento dos controles e da gestão dos recursos públicos.

Neste sentido, a pesquisa visa contribuir para o aprimoramento da gestão de programas sociais de governo, com melhorias na implementação, efetividade e o direcionamento adequado dos recursos públicos. Além disso, visa fortalecer a transparência e o controle social sobre a implementação de políticas públicas, permitindo a participação da sociedade na avaliação dos programas e contribuindo para o fortalecimento da democracia e da cidadania.

1.1 Abordagem Metodológica

Trata-se de uma pesquisa exploratória e documental, com abordagem qualitativa-quantitativa e método dedutivo. Esse método, conforme (Gil, 2008, p. 9), parte de uma premissa geral e, por meio de uma análise detalhada, busca chegar a conclusões específicas para testar a hipótese e responder às questões delimitadas.

Durante o processo serão aplicados procedimentos para “coleta, análise e sistematização dos dados em três fases: exploratória, de campo e de análise” (Minayo, 2007, p. 26-27).

Durante a fase exploratória da pesquisa, conduz-se uma **pesquisa bibliográfica** (Gil, 2008, p. 50) para delinear o objeto de estudo com base em estudos antecedentes e referências bibliográficas. A etapa inicia-se com a definição dos descritores e critérios de seleção da pesquisa, realizando a busca nos repositórios: portal Periódicos Capes Acervo e Google Acadêmico. Desse levantamento, identificaram-se 224 documentos entre teses, dissertações e artigos. Posteriormente, aplicou-se os critérios: seleção por pares e correspondência com o objeto de pesquisa, tendo sido selecionadas 18 pesquisas. Após leitura, considerou-se a pertinência com a questão de pesquisa, a relevância e a materialidade das investigações e selecionando-se 10 textos para leitura completa, sistematizando os conteúdos em fichamento e registro de citações para construção dos fundamentos e aprofundamento das questões investigadas.

Para a coleta de dados, delineou-se uma **pesquisa documental** sobre a implementação e prestação de contas do PMCMV no município, em sites institucionais de Transparência Pública da Controladoria Geral do Município (CGM), Controladoria Geral da União (CGU), Governo Federal e Ministério das Cidades. Nesse processo, foram coletados relatórios de prestações de contas, de auditorias de órgãos de controle interno e externo relacionados aos resultados do programa quanto ao déficit habitacional. Foram pesquisados ainda relatórios de organizações da sociedade civil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016-2022) para identificar os indicadores de déficit habitacional do município. O Quadro 1 apresenta uma síntese da pesquisa documental.

Quadro 1 – Síntese da pesquisa documental (continua)

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Documentos e Local
Caracterizar o contexto municipal que envolve a implementação do PMCMV-FAR no município de Camaçari.	Perfil do déficit habitacional quantitativo em 2009, Características socioeconômicas da população beneficiária, políticas habitacionais antes e depois do programa, imagens aéreas dos empreendimentos do PMCMV-FAR	Projeto Básico PPTS e Leis Municipais da Habitação (Portal de Transparência Pública e Rede Social Municipal); Relatório IBGE (2022); Relatório ComunicaBR 2024 sobre Camaçari. Imagens de satélite das unidades hab. construídas(Google Earth 2022)

Quadro 1 – Síntese da pesquisa documental (continua)

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Documentos e Local
Identificar o ambiente de controle, de avaliação e monitoramento para o alcance dos resultados do programa.	Metas, objetivos e ações do programa MCMV em Camaçari, Mecanismos de avaliação e monitoramento do programa implementados em Camaçari.	Estudos antecedentes (Repositórios); Legislação do PMCMV, Relatórios de Prestação de Contas do PMCMV (Portal de Transparência Pública da CGU e Ministério das Cidades);
Demonstrar como a auditoria de desempenho pode avaliar os resultados do PMCMV para a governança.	Teoria, Modelo Lógico e Indicadores do PMCMV - FAR, nº de unidades construídas em Camaçari, Relatório FJP (2023). Estudar a relação entre os resultados do PMCMV (nº de unidades, DH) e o modelo lógico do programa, sob a ótica da auditoria de desempenho.	Estudos Antecedentes (Repositório); Legislação do PMCMV (Portal de Transparência do Ministério das Cidades)
Sintetizar as contribuições das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o aprimoramento do programa.	Achados, recomendações e benefícios das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o exame da eficácia do PMCMV.	Relatórios de Auditoria e de Prestação de Contas do PMCMV publicizados (sites institucionais: CGU, TCU, TCE, CGE's, CGM's. Estudos antecedentes (Repositórios)
Apresentar uma sugestão de metodologia de auditoria para avaliação do PMCMV em âmbito municipal.	Metodologias de avaliação do PMCMV das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o exame da eficácia do PMCMV.	

Fonte: Autoria própria.

A **análise documental e avaliação do material coletado** verifica a condição e a plenitude das informações, através da identificação, exploração e compreensão do material (estudos antecedentes, relatórios de auditoria e de prestação de contas, localização dos empreendimentos). Posteriormente, avaliou-se a completude das informações para responder às questões de pesquisa, por meio da leitura do texto completo e do fichamento dos pontos relevantes do estudo, com uma síntese argumentativa registrada.

A **organização, tratamento, categorização e análise dos dados** realiza-se com o objetivo de avaliar e descrever os resultados da pesquisa (Minayo, et. al, 2023, p. 73-74) por meio da análise temática e das ferramentas computacionais do Google Drive. As conclusões e recomendações formulam-se a partir dos resultados obtidos e das contribuições da auditoria para a avaliação do programa a nível

municipal. Adicionalmente, revelam-se as principais contribuições da pesquisa para o campo de estudo, juntamente com a identificação de possíveis limitações e sugestões para futuras pesquisas.

O delineamento do objeto, da situação a ser investigada, das evidências a serem colhidas nos documentos pesquisados nas respectivas unidades de análise, estabelecendo os procedimentos e os instrumentos de coleta, processamento e análise de dados estão definidos em quadro específico (APÊNDICE A).

Como processo cíclico e contínuo, a pesquisa é uma fonte inesgotável de conhecimento e questionamentos. Este ciclo é composto por fases interligadas que se reforçam mutuamente, permitindo a organização temporal do trabalho científico (Minayo, 2023, p.26).

A seção 2 apresenta a fundamentação teórica em três categorias: direito à moradia, governança pública e auditoria interna (APÊNDICE B).

2. DIREITO À MORADIA, GOVERNANÇA PÚBLICA E AUDITORIA INTERNA

Este capítulo propõe aprofundar a compreensão sobre o **direito à moradia**, um direito humano essencial assegurado por instrumentos internacionais e pela Constituição brasileira. Para tanto, exploraremos seus fundamentos, sua função como norma social programática e uma visão geral das políticas públicas habitacionais. Adicionalmente, será discutido o conceito de **governança pública** e seus mecanismos de controle, destacando o papel da auditoria interna no fortalecimento desses domínios por meio da auditoria de desempenho.

2.1 Direito à Moradia e seus Fundamentos

O direito à moradia é um direito humano fundamental, assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e referendado em diversos tratados internacionais. No Brasil, este direito é reconhecido como uma norma social programática, o que significa que o Estado tem o dever de implementar políticas públicas para garantir a sua efetivação.

Entretanto, apesar do reconhecimento legal do direito à moradia, sua efetivação através de políticas públicas sociais ainda é um grande dilema. Milhões de brasileiros ainda vivem em condições de moradia inadequadas, e as políticas públicas existentes muitas vezes são “contraditórias, a legislação brasileira é criada com uma intenção, porém na sua aplicação tem efeito contrário”, conforme afirma Maricato (2013, p. 93) impactando negativamente sobre as cidades, promovendo um conflito de interesses entre as aspirações de lucros expressivos do mercado imobiliário e as necessidades da população de viver com dignidade.

Casa, morada e lar, termos que embora possam ser usados de maneira sinônima, carregam nuances distintas. A morada refere-se ao local onde uma “pessoa reside habitualmente”, enquanto a casa é uma “estrutura arquitetônica” destinada à habitação. O lar, por outro lado, é algo intangível, um lugar onde o indivíduo se encontra com a sua teoria, crenças, liberdades, esperanças e essência de ser pessoa humana. Portanto, a moradia é de suma importância para conferir à pessoa a dignidade humana (Sarlet, 2009, p.328).

Reconhecido como um direito fundamental e humano em tratados

internacionais e na própria Constituição Federal de 1988, o direito à moradia é imprescindível ao desenvolvimento pessoal e dos espaços urbanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, reforça esse direito ao afirmar que o valor de vida saudável é assegurado para cada pessoa e a sua família que promovam “saúde e bem-estar”, segurança e vida pacífica em comunidade, inclusive “alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”⁵. Para garantir a implementação desse direito, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (CESCR) monitora a conformidade dos países signatários⁶, incluindo o Brasil.

Sarlet (2009, p. 328-329) ressalta a importância do direito à moradia fundamentada na dignidade humana e no padrão de vida adequado que garanta condições para que a pessoa tenha acesso a uma comunidade segura, com saúde física e mental respeitadas, além de possibilidades de desenvolvimento humano e exercício da cidadania. Este direito, no entanto, “não se confunde com o direito de propriedade”, embora esta possa servir de moradia ao particular (Sarlet, 2009, p. 329).

O direito à moradia também é essencial para integrar a dignidade e fortalecer a cidadania, promovendo o desenvolvimento da pessoa humana. Esse direito, ratificado na Declaração de Vancouver, na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, em 1976, destaca a importância de uma vida em comunidades equilibradas e sem preconceitos. Esse direito destaca-se também nas Conferências da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizadas em 1992 e 1996, no Rio de Janeiro e em Istambul, respectivamente. Mais tarde, os compromissos assumidos foram reafirmados nas Declarações do Milênio e das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, ocorridas em 2000 e 2001 em Istambul e Nova York⁷, e na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável⁸, ocorrida em Quito, em 2016, reconhecida pela sua inclusão e inovação, promovendo uma visão compartilhada de mundo.

Embora o direito à moradia nasça no ordenamento jurídico brasileiro limitado pelos programas governamentais, a Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, incorpora expressamente o direito à moradia como garantia social

⁵ Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)

⁶ Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)

⁷ Agenda Habitat (1996)

⁸ Nova Agenda Urbana Habitat III(2016)

no artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 2000). Este direito básico corrobora todos os tratados assinados pelo Brasil, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)⁹ como direito fundamental do ser humano. Além disso, o direito à moradia está incluído nas necessidades básicas dos trabalhadores urbanos e rurais a serem atendidas pelo salário mínimo, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Brasil, art. 7º, seção IV). A Carta Magna estende essa garantia fundamental aos servidores públicos no §3º do Art. 39 (Cunha Júnior, 2021, p.991).

Sarlet (2008, p.328-331) argumenta que o direito à moradia é um direito complexo e multiforme. Ele envolve tanto o aspecto concreto, como um lugar fixo para morar, quanto a garantia abstrata de direito de viver em paz, em lugar seguro e digno. Além disso, possui dupla função, uma “defensiva”, que garante os direitos individuais, e outra “prestacional” que exige do Estado e de outras entidades uma contraprestação. Portanto, a garantia requer não apenas a não interferência no direito de alguém, mas também que o Estado tome medidas ativas para confirmar esse direito, e o judiciário proteja os indivíduos contra violações por parte do Estado e dos particulares.

Bertholdi (2020, p.41) ressalta que o direito à moradia é uma necessidade básica e inalienável do ser humano, essencial para uma “vida plena”. Ter um lugar seguro e adequado para se viver é fundamental para a saúde, bem estar e dignidade de uma pessoa. Sem moradia adequada, pode ser difícil para os indivíduos atingirem seu potencial completo ou viverem vidas satisfatórias e produtivas, até mesmo no conforto da sua residência. Sarlet (2006, p.88), destaca que:

Até mesmo do direito de propriedade - inclusive e especialmente tendo o seu conteúdo social consagrado no constitucionalismo pátrio - se constitui em dimensão inerente à dignidade da pessoa, considerando que a falta de uma moradia decente ou mesmo de um espaço físico adequado para o exercício da atividade profissional evidentemente acaba, em muitos casos, comprometendo gravemente senão definitivamente - os pressupostos básicos para uma vida com dignidade. (Sarlet, 2006, p.88)

Cunha Júnior (2008, p.1290) faz referência à previsão no texto constitucional, especificamente no Art. 183, de “um tipo de usucapião pró-moradia”, que assegura o direito da moradia àqueles que têm sob o seu domínio “área urbana de até 250

⁹ Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)

metros quadrados, para morar com sua família, com utilização ininterrupta por cinco anos”, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Em contrapartida, a Lei nº 10.257/2001 disciplina o “usucapião especial coletiva de áreas urbanas com mais de 250 metros” (Cunha Júnior, 2008, p.1290). Esta lei atende às populações de baixa renda que usufruem por cinco anos ininterruptos e sem embaraços, sob condição de não ser possível identificar individualmente a área ocupada por cada possuidor. Nesses casos, as áreas serão usucapidas coletivamente, contanto que estes possuidores não detenham a posse de outro imóvel, seja urbano ou rural.

Além disso, Cunha Júnior (2008, p.1239) ressalta que o Art. 191 da Constituição Federal assegura o “usucapião especial rural aos possuidores de terrenos em zona rural, não superiores a 50 hectares, sem oposição”, utilizando-os como moradia e sustento da sua família pelo emprego da sua força de trabalho.

O direito à moradia também está inserido no contexto de uma norma social programática. As normas programáticas são princípios estabelecidos pelo constituinte que “não regulam diretamente os interesses ou direitos nela consagrados”. Em vez disso, traçam diretrizes a serem seguidas pelos “Poderes Públicos” em suas atividades, visando a realização dos fins sociais pelo Estado (Diniz, 1998, p.371). Essas normas exigem um esforço do Estado para alcançar resultados específicos, seja através de programas ou diretrizes para a futura atuação dos órgãos estatais.

Portanto, na acepção de Diniz (1998) as normas programáticas são leis constitucionais que precisam de regulamentação infraconstitucional para terem densidade suficiente para gerar efeitos concretos. Um exemplo de norma programática é o direito à moradia, que está previsto na Constituição Federal, mas requer regulamentação e implementação pelo Estado para ser efetivado para sua população.

Assim, as entidades federativas têm a responsabilidade compartilhada de promover programas de habitação, regular o uso da propriedade urbana e prover serviços básicos como água e saneamento, conforme argumenta Cunha Júnior.

O art. 23 da Constituição dispõe sobre a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Cumpre relembrar que as matérias incluídas nessa competência comum podem ser tratadas paralelamente por todas as entidades da Federação, que têm, relativamente às mencionadas matérias, responsabilidade solidária para o seu

cumprimento. Não sem razão que o parágrafo único do art. 23 prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (preceito já com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). Essa competência abrangendo as seguintes matérias [...] (Cunha Júnior, 2021, p.915)

IX -promover programas de construção, de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico [...] (Cunha Júnior, 2021, p.916).

A competência comum do Município é aquela partilhada com a União, Estados e Distrito Federal, em razão de certas matérias que são de interesse igual para todas as entidades federadas. Assim, compete ao Município (e a todas as outras entidades federativas [...]) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico[...] (Cunha Júnior, 2021, p.940-941).

Por outro lado, o direito à moradia, que é autoaplicável, é um direito fundamental previsto na Constituição e de aplicação direta e imediata. Não requer regulamentação adicional, pois é um interesse particular do cidadão e uma prerrogativa fundamental do indivíduo. Segundo Sarlet (2008, p.329), devido ao seu “caráter existencial” e como “expressão do direito à vida, o direito à moradia ocupa um lugar similar ao direito à alimentação”, que “internacionalmente faz parte do direito a um padrão de vida adequado”.

Embora Sarlet (2008, p.329) discuta a dupla natureza dos direitos fundamentais (positivos/prestacionais e negativos/defensivos), a efetivação do direito à moradia requer além da instituição de programas a fiscalização e o monitoramento das ações implementadas. Isso é evidenciado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social, exigindo do Estado um controle sobre a ordenação do solo, expresso no Plano Diretor da Cidade, através de políticas urbanas.

O direito à moradia em si é auto aplicável em sua dimensão defensiva (ninguém pode ser arbitrariamente impedido de ter moradia), mas a garantia de moradia digna para todos (a efetivação do direito) requer ações estatais e, portanto, se manifesta como uma norma programática em sua dimensão prestacional. O Estatuto da Cidade “como norma regulamentadora dos Artigos 182 e 183 da Constituição” define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o “cumprimento da função social da propriedade”, a “regularização fundiária” e a “gestão democrática e participativa da cidade”, prevendo em suas diretrizes gerais a

realização de “audiências públicas entre o poder público (e a população interessada” em casos de “implantação de empreendimentos ou atividades” que afrontem o interesse ambiental e social sustentável (Maricato, 2013, p. 102-112)

A responsabilidade do Estado na efetivação das normas programáticas é grande, pois elas exigem que o Estado se esforce para atingir determinados resultados, seja no executivo, legislativo ou judiciário. Muitas vezes, devido à sua aplicação limitada, caberá ao administrador agir com discricionariedade para definir a melhor forma de torná-las concretas.

“Um dos efeitos da aplicabilidade das normas programáticas é a proibição de omissão dos poderes públicos na realização dos direitos sociais”¹⁰. A responsabilidade subjetiva do Estado reside na omissão legislativa em não implementar e editar normas integrativas para dar efetividade ao comando constitucional programático. Segundo (Sarlet, 2008, p.331), a efetivação do direito à moradia pode envolver ações normativas e práticas, como a “concessão de financiamentos a juros subsidiados” para a compra de casas, tornando o direito mais acessível às pessoas de baixa renda, além do fornecimento de materiais de construção para a edificação de suas casas.

Portanto, a responsabilidade do Estado na efetivação das normas programáticas envolve a criação e implementação de políticas públicas, a alocação de recursos e a tomada de decisões que promovam os direitos e interesses consagrados nas normas. Além disso, envolve ações de fiscalização e controle de conformidade e desempenho para garantir a integridade, aperfeiçoamento e melhoria desses programas governamentais.

As políticas públicas para a efetivação do direito à moradia no Brasil concentram-se em programas de habitação, regularização fundiária, urbanização de favelas e melhorias habitacionais. Segundo tese de Silva (1998) estudada por Maricato (2013) “a questão fundiária urbana” representada pelos vazios urbanos do mercado especulativo nunca foi solucionada. “Os governos municipais e estaduais desviam suas atenções” desse nicho favorecendo ao “mercado especulativo”. E conseqüentemente produzem conjuntos habitacionais populares em lugares distantes dos centros urbanos e carentes de infraestrutura urbana adequada

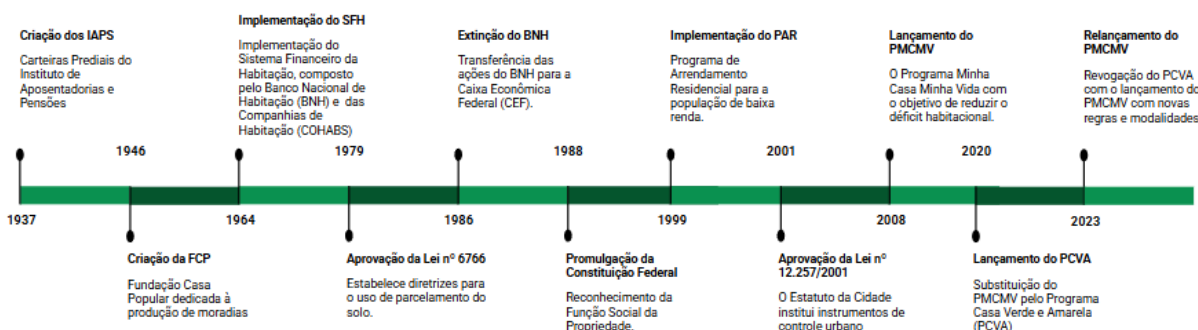
¹⁰ O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Cadernos de Iniciação Científica, S. B. do Campo, n.12, 2015

(Maricato, 2013, p. 21).

Desde o início da colonização brasileira até 1930, a falta de moradia era uma preocupação, agravada pelo aumento da imigração europeia e a chegada de escravos libertos às áreas urbanas. A grande “tragédia urbana brasileira” remonta desde a “privatização da terra (1850)” até a abolição da escravatura (1888) quando muitos trabalhadores rurais foram forçados a abandonar o campo em busca de melhores condições de vida nas grandes cidades. Os impactos da concentração territorial dessas populações de recursos financeiros limitados pela exploração do capital são sentidos no “inchamento das cidades e na violência urbana” (Maricato, 2013, p. 23)

O Brasil tem uma longa história de programas de habitação que evoluíram para enfrentar o déficit habitacional e as condições inadequadas de moradia. A Figura 1 sintetiza a evolução das políticas habitacionais no Brasil, no período de 1930 a 2024.

Figura 1 - Síntese da evolução das políticas habitacionais no Brasil, 1930 a 2024



Fonte: Autoria própria. Com base em estudos antecedentes.

A partir de 1930, a intervenção governamental na habitação intensificou-se, com foco na casa própria. Com a criação das Carteiras Prediais do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em 1937, mais de 125.000 unidades habitacionais foram construídas no Brasil entre 1937 e 1964. Em 1946, após a deposição de Vargas, foi criada a Fundação Casa Popular, que se dedicou exclusivamente à produção de moradias devido às dificuldades orçamentárias, construindo um total de 17 mil unidades (FARAH, 1983, apud Almeida, p.3).

Um fato destacável nessa discussão, foi a realização do “Seminário Nacional de Reforma Urbana em 1963”, em Petrópolis, que emitiu documento através do

Instituto de Arquitetos do Brasil, o qual serviu de base para a criação do “Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SEFHAU)” e o “Banco Nacional de Habitação (BNH)” (Maricato, 2013, p. 97).

Em 1964, o governo brasileiro implementou um ambicioso sistema habitacional, o “SFH - Sistema Financeiro da Habitação”, com o objetivo de facilitar a aquisição da casa própria. O SFH tinha como órgão central o BNH – Banco Nacional da Habitação que “financiou mais de seis milhões de habitações no país” ao longo de trinta anos. “As Companhias de Habitação (COHAB)” também foram criadas para captar recursos da população e do governo para a construção de grandes conjuntos habitacionais (FARAH, 1983, apud Almeida, p.4).

A partir de 1967, segundo Maricato (2013), tem início um processo excludente de construção das cidades brasileiras, com redes de saneamento básico, conjuntos habitacionais e verticalização das moradias, acessível, em sua maioria, aos segmentos mais abastados da população. Esse processo entrou em declínio com a crise mundial dos anos 70 que provocou a queda dos investimentos no setor das habitações.

Maricato (2013) destaca que a implementação do sistema financeiro da habitação mudou o panorama das grandes cidades, através da verticalização das moradias e com o deslocamento de parte da população rural para a cidade, num processo contínuo e acelerado pelo mercado financeiro habitacional, o que provocou o inchamento do espaço urbano e a periferização¹¹ das cidades.

Para ampliar o acesso a crédito (Maricato, 2013) o SFH começou utilizando depósitos voluntários, recursos da caderneta de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para o financiamento de imóveis. Ao longo dos anos, passou por diversas mudanças devido às crises de mercado e ações judiciais de mutuários. Atualmente, existem outras modalidades de crédito imobiliário, como o Leasing e Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI.

Ainda segundo a autora, em meados da década de 70, movimentos sociais urbanos em prol do acesso ao uso do solo, reivindicaram a “função social da propriedade” tecendo críticas à “especulação imobiliária”, através de “documento da

¹¹ O termo ganhou notoriedade no Brasil com o aprofundamento das discussões sobre a transformação do tecido urbano, através do deslocamento espacial e expansão urbana em direção à periferia, em um processo de proliferação e perda do direito à cidade a partir das reflexões sobre a segregação socioespacial e a formação das periferias urbanas, com as contribuições de Lefebvre (2001), Kowarick (1993) e Flávio Villaça (1999).

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)”, realizada em 1975. Esse movimento desencadeia a aprovação da Lei nº 6.766, estabelecendo as diretrizes para o uso e parcelamento do solo, criminalizando os “loteamentos ilegais” (Maricato, 2013, p. 98-99).

Nas décadas de 80 e 90, segundo a autora, houve o crescimento das taxas demográficas em contrapartida a desaceleração da economia. O que provocou grandes impactos sociais e ambientais, como o aumento das desigualdades sociais, alcançando índices alarmantes de concentração de pobreza e de riqueza. Conseqüentemente, aprofundou a exclusão social com o decréscimo do poder aquisitivo da classe trabalhadora.

De acordo com Maricato (2013) a urbanização brasileira procedeu-se à ausência de regulação dos salários dos trabalhadores e conseqüentemente sucedeu-se a precarização das moradias. Uma vez que os baixos salários da classe trabalhadora mal supriam as necessidades humanas básicas, reproduzindo a ilegalidade no modo de viver. Rolnik (2019, p.155) argumenta que o desemprego e a informalidade acentuam a “precariedade habitacional”.

Em 1986, o BNH é extinto transferindo suas operações para a Caixa Econômica Federal (CEF). Em 1987, criou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana que participou ativamente das discussões da Assembleia Constituinte, dando origem à Constituição Federal de 1988. Em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso implantou-se o programa Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do setor privado, atendendo a interesses particulares e não garantindo a finalidade de reduzir o déficit habitacional nas faixas 1, 2 e 3 (Vieira e Costa, 2020, p. 74-75).

A implementação de políticas neoliberais no Brasil teve seu início com o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Alinhado a interesses internacionais, Collor de Mello propôs um conjunto de medidas conhecidas como Plano Collor, que incluíam a criação de uma nova moeda, alterações nas leis trabalhistas, o congelamento de poupanças, a abertura do mercado nacional e a privatização de estatais.

Segundo Vieira e Costa (2020, p. 74) o governo Collor (1990-1991) lançou um Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) visando construir 245 mil unidades habitacionais, através de contratos “clientelistas” firmados com a construção civil.

Contudo, em decorrência de acusações de corrupção e do processo de impeachment em 1991, o presidente Collor não conseguiu concretizar a totalidade de suas propostas, sendo sucedido por seu vice.

O mandato de Itamar Franco (1993-1994) deu prosseguimento à política de privatizações, com a venda de empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, a desestatização da Embraer e a abertura para 100% de capital estrangeiro no programa de desestatização brasileiro, indicando o alinhamento de seu governo à agenda neoliberal, preparando o cenário para as reformas do governo Fernando Henrique Cardoso. Tais privatizações foram justificadas pela necessidade de modernizar o país, aumentar a produtividade e a competitividade internacional, evidenciando o afastamento de uma política nacionalista.

No governo de Itamar Franco lançou-se os programas Habitar Brasil e Morar Brasil com a pretensão de construir moradias para atender, respectivamente, municípios com mais de 50 mil habitantes e cidades menores. Todos os programas subsidiados com recursos da União e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) não lograram êxito na redução do déficit habitacional (Azevedo, 1996, p.85-88).

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), impulsionado pelo sucesso do Plano Real, promoveu uma redefinição do papel do Estado brasileiro, abandonando o modelo desenvolvimentista em prol de uma abordagem regulatória. Essa transição marcou a implementação de políticas neoliberais no país, caracterizadas pela extensa privatização de empresas estatais dos setores de telefonia (como Telebrás e Embratel), mineração (Vale do Rio Doce), siderurgia (Companhia Siderúrgica Nacional) e bancos estaduais (Banerj, Banestado). Além disso, houve a redução do quadro de funcionários públicos, a terceirização de serviços estatais e a abertura do mercado nacional para empresas estrangeiras. A Lei Kandir, que concedeu isenção de impostos sobre bens primários, é apontada como um dos escândalos da tributação, resultando na reprimarização da economia brasileira e na descapitalização do país.

Segundo Fix (2011, p. 123) o processo de desnacionalização da economia brasileira impactou o mercado imobiliário e as políticas públicas de habitação. E por meio do Programa Pró-Moradia promoveu a reestruturação do modelo tanto de financiamento quanto de prestação de serviços, priorizando a aquisição de imóveis

usados pelo mutuário final em lugar de novos, por meio de redes públicas de serviços. Além disso, para a população de baixa renda (de 3 a 6 salários mínimos), foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no qual o arrendatário pagava parcelas mensais proporcionais ao valor do imóvel durante 180 meses, configurando um aluguel, com opção de compra ao final dos 15 anos, mediante pagamento ou financiamento do valor residual, inclusive com a possibilidade de utilização dos recursos do FGTS (FIX, 2011, p.124).

Para Ermínia Maricato (2013, p. 43) a “correlação de forças entre governo e capital imobiliário, financiamento e imóvel são processos excludentes à compra ou construção de moradia para a população de baixa renda”. Segundo a autora, o mercado imobiliário age como controlador dos “investimentos públicos urbanos” e conseqüentemente da valorização imobiliária. Nesta “troca clientelista” quem mais agoniza é a população de baixa renda que cada vez mais perde o “direito à cidade”.

Em 2001, muitos planejadores urbanos preocupados com o desenvolvimento social questionavam como resgatar e corrigir meio século de abandono do processo de urbanização do Brasil? Os problemas são muitos e avassaladores, que sob várias perspectivas ganharam contornos aterrorizantes para qualquer urbanista. Neste contexto, aprova-se o Estatuto das Cidades, através da Lei nº 12.257/2001 instituindo instrumentos de controle de política urbana e relativizando outros pontos importantes.

A primeira Conferência Nacional das Cidades foi realizada em 2003, iniciando um amplo processo participativo de discussão e formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elegendo o Conselho das Cidades e as quatro Câmaras Técnicas a ele subordinadas (Maricato, 2013). O conselho das Cidades teve papel fundamental na aprovação das propostas de políticas nacionais relacionadas à habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Some-se a isso, a aprovação da Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, após a realização da segunda conferência, em 2005.

Segundo a autora, o início do governo Lula, representa um esforço significativo ampliando o debate político, consolidando propostas e contribuindo para superar o caráter fragmentado, parcial e excludente das políticas urbanas anteriores, apostando na participação social, regularização fundiária e no reconhecimento da

função social da propriedade como instrumentos centrais para promover uma cidade mais justa e inclusiva. Todavia, a autora destaca que esses avanços se deram num contexto de desafios institucionais históricos que precisavam ser enfrentados para uma efetiva transformação urbana.

No entanto, em junho de 2005, deflagra-se o escândalo do “mensalão”¹², conforme assinala Fix (2011), o governo Lula, para tentar conter os efeitos da crise política instaurada, foi obrigado a ceder aos interesses do Congresso, promovendo uma reforma em seus ministérios, entre os quais o Ministério das Cidades, o que implicou uma mudança na política habitacional. A saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades¹³ marcou uma ruptura de paradigma no processo de reestruturação do Estado voltado ao desenvolvimento urbano, processo iniciado a partir da aprovação do Estatuto das Cidades, marco legal fundamental para a área.

Para Maricato (2013) às exceções do Art. 2º, itens XV e XVI do Estatuto das Cidades corroboram para a fabricação em larga escala de moradias com baixo padrão construtivo a custos reduzidos. Entretanto, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) se afirmam como instrumentos de controle de urbanização e ocupação do solo primordiais para garantir o equilíbrio entre sustentabilidade, funcionalidade e economia.

Em 2008, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como estratégia “anticíclica” para enfrentar a crise econômica global. Para Rolnik (2019, p. 306) esse pacote habitacional representou uma “estratégia bem sucedida de crescimento econômico e de geração de empregos”. O programa foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009, para reduzir o déficit habitacional através da construção de novas unidades habitacionais beneficiando famílias de baixa renda, promovendo o desenvolvimento da construção civil no país e a aceleração da economia (Brasil, 2009).

Neste contexto, Maricato (2013) assinala que o planejamento estratégico se configura como um “espetáculo” para cumprir a estratégia do poder regulatório do capital imobiliário. Essa dinâmica se une à subordinação dos interesses sociais aos

¹² Grande caso de corrupção política no Brasil, que envolveu a denúncia de um esquema de compra sistemática de votos no Congresso Nacional para garantir apoio político ao governo Lula. Segundo denúncia do Deputado Roberto Jefferson, do PP, parlamentares de partidos aliados recebiam pagamentos mensais - o “mensalão” - em troca de votar favoravelmente a projetos do executivo.

¹³ Conforme Fix (2011, p. 139) assume “Márcio Fortes, indicado por Severino Cavalcanti, do PP (Partido Progressista)”.

interesses hegemônicos, em prol da valorização imobiliária, o que aprofunda a crise e transforma a cidade. Apesar das políticas sociais e do aumento dos gastos públicos nos governos Lula e início do governo Dilma, os efeitos positivos da política expansionista foram restritos a esses períodos. Embora o governo Lula tenha retomado o papel do Estado como investidor, observou-se uma redução dos investimentos públicos e a necessidade da manutenção de alianças para garantir a governabilidade.

A transição política no Brasil, iniciada com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, é compreendida como um reflexo da fragilidade de sua base política. A ascensão do vice-presidente Michel Temer ao poder é interpretada como um movimento para a implementação de reformas neoliberais, focadas na previdência e nas leis trabalhistas, resultando na restrição de direitos da classe trabalhadora e na intensificação das jornadas laborais. Esse período também é caracterizado pela polarização social e política.

A partir de 2018, com a alteração do cenário político, o PMCMV iniciou o seu processo de descontinuidade, sendo substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Este último foi instituído pela MP nº996/2020, convertida na Lei Nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, com o objetivo de promover o direito à moradia para famílias urbanas e rurais, que possuam rendas mensais de até R\$7.000,00 e anuais de até 84.000,00 (Brasil, 2021).

A eleição de Jair Bolsonaro, com o apoio significativo das bancadas evangélica e do agronegócio, representa a continuidade dessa agenda ultraneoliberal, consolidando um projeto que vem se desenvolvendo desde a década de 1970. Nesse contexto, a ascensão do neoliberalismo é percebida como um processo contínuo de transformações econômicas e políticas em âmbitos global e nacional, com impacto direto na realidade brasileira.

Em 2023, com o retorno do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, o PCVA foi revogado pela MP Nº1.162 de 2023. A Lei Nº 14.620, de 13 de julho de 2023, reintroduziu o PMCMV no cenário das políticas públicas com novas regras e modalidades de financiamento, expandindo seus objetivos, diretrizes e faixas de renda (Brasil, 2023).

Por todo exposto, infere-se que as políticas para habitação desenvolvidas no Brasil tem sempre um condão de “apagar incêndios”, sendo reativas a uma situação

imposta pelo capital dominante. Nascem de ordenamentos sistêmicos reacionários e contrários aos anseios da coletividade, a partir de acordos e negociações em prol de uma minoria dominante do capital imobiliário. E não visualiza-se perspectivas de rompimento com essas premissas e a efetivação de novos paradigmas para a garantia do direito a uma moradia digna.

2.1.1 Desafios na efetivação do direito à moradia

O direito à moradia enfrenta vários desafios para sua efetividade, incluindo a falta de financiamento adequado, a burocracia excessiva e a especulação imobiliária. No Brasil, estima-se um déficit de 6,22 milhões de moradias, e adicionalmente, 1,68 milhões de residências são consideradas inadequadas devido ao grau de insalubridade e insegurança para seus habitantes (FJP, 2024). Segundo dados do IPEA (2006), cerca de 6,5 milhões de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna.

O IPEA (2006), estabelece que, para uma moradia ser considerada minimamente adequada, é necessário verificar alguns componentes básicos. Em 1991, o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais da ONU, definiu sete indicadores de direito à moradia, em consonância com o parágrafo 60 da Agenda Habitat.

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infra-estrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável [...] Fatores relacionados ao gênero e à idade [...] devem ser considerados (Habitat, 1991, apud IPEA, 2006).

De acordo com os dados do IBGE (2022), a Bahia ocupa o quinto lugar entre os estados brasileiros com maior déficit habitacional e lidera a Região Nordeste em termos de falta de moradias, necessitando de aproximadamente 440,3 mil residências, somente as famílias de baixa renda (0 a 3 SM) concentram um déficit de 363 mil habitações para o estado. As habitações precárias na Bahia equivalem à maior parte do déficit, com registro de 199,3 mil moradias, seguidas do ônus excessivo com aluguel que soma 159,5 mil UH, enquanto as coabitações familiares totalizam 81,6 residências coabitadas.

O IPEA (2006) destaca que muitas famílias de baixa renda enfrentam vários obstáculos para obter financiamento para a casa própria. Mesmo quando conseguem o crédito habitacional, muitas vezes não conseguem arcar com altos custos das taxas impostas pelo capital. Além disso, os recursos públicos destinados à habitação são insuficientes para atender a demanda existente. A burocracia envolvida na obtenção de uma moradia por meio de programas habitacionais, devido à sua complexidade e demora, também dificulta o acesso das famílias mais necessitadas a esses programas.

A especulação imobiliária, que inflaciona o preço dos imóveis, torna a moradia inacessível para muitos e contribui para a gentrificação e segregação urbana. Isso ocorre porque os imóveis em áreas mais valorizadas da cidade ficam fora do alcance da população de baixa renda. Como Bobbio (2004, p.53) ressalta, a propriedade, embora seja um “direito sagrado e inviolável”, pode ser limitada por razões de utilidade pública.

O Estado, por outro lado, tem o dever de proteger e garantir o bem-estar do cidadão, através do Estatuto da Cidade (2001), do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano que devem estar de acordo com a Constituição Federal de 1988. Embora o desenvolvimento econômico seja importante, não deve comprometer a garantia de uma vida digna. Portanto, é essencial que o Estado exerça o seu poder de fiscalizar e regular a especulação imobiliária. Isso garantirá o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, evitando que a valorização excessiva dos imóveis resulte no deslocamento de populações de baixa renda.

Para superar os desafios associados à moradia, várias soluções podem ser implementadas. Segundo Inácio (2002, p. 41 apud Bertholdi), o Estado Brasileiro tem a obrigação de desenvolver e implementar políticas públicas que garantam a moradia como um direito básico para todos os brasileiros. De acordo com Oliveira (2020, p. 122), acompanhando outros autores, a “priorização de unidades habitacionais” nos centros urbanos mostra-se vantajosa pela economia de “recursos públicos” que seriam despendidos com a implementação de “infraestrutura urbana”. Além de proporcionar melhor qualidade de vida a essas populações, ao reduzir o tempo de deslocamento para seus postos de trabalho, uma vez que a maioria se localiza nos centros da cidade.

No que diz respeito ao financiamento, uma solução seria aumentar os recursos públicos destinados à habitação e facilitar o acesso ao crédito habitacional para famílias de baixa renda. Intervenções como subsídios para moradia e aluguel, bem como aluguel com opção de compra, também podem ser adotadas.

As ineficiências da burocracia é outra área que precisa ser abordada. Simplificar os processos para cadastro de beneficiários, tornando-os mais transparentes e acessíveis às populações de baixa renda e com nível de acessibilidade reduzida. Isso pode ser alcançado através da digitalização dos serviços e da adoção de práticas de governança aberta.

Em relação à especulação imobiliária, uma solução seria implementar políticas de controle do uso do solo, como o zoneamento urbano, mecanismos de outorga onerosa e a tributação progressiva do IPTU. Além disso, políticas de locação social poderiam ser instituídas para incentivar a ocupação de imóveis vazios que não estão cumprindo a sua função social. É importante ressaltar que a efetivação do direito à moradia requer uma abordagem integrada que envolva não apenas políticas habitacionais, mas também políticas sociais, econômicas e urbanas.

Entretanto, existem outras barreiras que podem dificultar o acesso aos programas de habitação além do financiamento disponível e da burocracia exigida: a falta de informação. Muitas vezes, as pessoas não têm conhecimento suficiente sobre como acessar esses programas. A falta de divulgação eficaz e a complexidade dos processos podem ser obstáculos para muitos. Além disso, a localização geográfica dos imóveis disponíveis pode ser outro fator excludente. Frequentemente, essas habitações estão localizadas em áreas periféricas ou distantes do local de trabalho dos beneficiários, o que pode desencorajar a adesão ao programa por questões de acessibilidade.

Para Maricato (2013, p.130) é necessário ampliar o número de unidades habitacionais para que possa atender a “população de baixa renda”, uma vez que a até a “classe média” enfrenta dificuldades no acesso ao mercado habitacional. Os critérios de elegibilidade para programas habitacionais podem ser restritivos e excludentes. Limites de renda, tamanho da família e status de propriedade anterior são exemplos de critérios que podem excluir muitos candidatos. Além disso, a qualidade das habitações construídas pode ser uma preocupação, pois a falta de

conformidade com os padrões mínimos de qualidade pode desencorajar as inscrições no programa.

A corrupção é outro fator que limita o acesso à habitação. Em alguns casos, os recursos destinados ao programa podem ser malversados ou utilizados de forma inadequada, dificultando o acesso à habitação àqueles que mais necessitam. Neste contexto, a governança pública desempenha um papel crucial. Os entes federativos, no exercício de suas prerrogativas, devem desenvolver processos de controle e fiscalização. Esses processos, executados pelo sistema de controle interno e externo dos poderes, são fundamentais para avaliar a integridade das ações executadas pelos programas habitacionais e coibir práticas corruptas.

Portanto, embora os programas habitacionais sejam uma etapa importante para resolver o problema da falta de moradia, é essencial abordar essas barreiras para garantir que sejam acessíveis e benéficos para todos de modo a contribuir para o desenvolvimento social e urbano, com o fomento de cidades mais sustentáveis, justas e humanizadas. De acordo com Castro (2018, p. 140), o Estado, mais que solucionar a questão da moradia para minimizar o déficit habitacional, necessita ampliar políticas fundantes para a “construção de cidadania para a classe trabalhadora”.

2.2 Governança Pública

A partir da crise estrutural iniciada nos anos 1970, o capitalismo foi questionado, e o mundo passou a experimentar a difusão das ideias neoliberais nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A partir das décadas de 1970 e 1980 tem-se a ascensão do neoliberalismo em âmbito global, o que representou o ressurgimento do liberalismo como ideologia dominante, com reflexos diretos nas políticas sociais, incluindo a habitacional.

A consolidação do neoliberalismo globalmente, impulsionada pelos governos de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979-1990) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989). Thatcher, considerada a "mãe do neoliberalismo", defendia a competição econômica e o livre mercado como motores do progresso, implementando políticas de redução estatal e controle monetário para combater a inflação. Reagan também adotou medidas neoliberais, e juntos, eles moldaram os

preceitos dessa ideologia, que preconizava a canalização de investimentos sociais para empresas. A influência de ambos resultou no desmonte do pacto social pós-Segunda Guerra Mundial, questionando décadas de pensamento keynesiano e estabelecendo a primazia do individualismo na economia mundial.

Esse processo foi impulsionado pela intensificação dos fluxos de bens, serviços e capitais, pela globalização e por significativas mudanças no cenário político. A derrocada do sistema de Bretton Woods, somada à crise do petróleo e à crise econômica mundial dos anos 1970, consolidou um sistema centrado no capital financeiro, substituindo o modelo keynesiano, caracterizado pela forte intervenção do Estado na economia e pelo conceito de bem-estar social.

Na década de 1990, marcada por escândalos financeiros envolvendo grandes corporações empresariais, como Enron, Merck, Xerox e WorldCom, emergiu um paradoxo entre o avanço acelerado da internet e da indústria digital e a necessidade de um novo modelo de gestão capaz de enfrentar os desafios da globalização. Nesse cenário, o paradigma da gestão tradicional, centrado em resultados a qualquer custo e redução das despesas, deu lugar a um modelo sistêmico que incorpora todas as partes interessadas, pautado pela ética e transparência (Moura, 2009).

O despertar global para as questões relacionadas ao consumo exacerbado, à produção, ao meio ambiente e à inclusão social resultou em uma reconfiguração das práticas empresariais e administrativas. Nesse contexto, empresas e administração pública foram compelidas a considerar os riscos e as oportunidades decorrentes dos processos de globalização, adotando, respectivamente, a prospecção de cenários e mercados. Tal processo promoveu a humanização das relações, visando garantir a eficiência e a eficácia produtiva e, em última instância, a inclusão dos grupos marginalizados. Desse modo, a gestão pública e de negócios passou a ser objeto de debate sob a ótica da responsabilidade social, buscando alinhar suas práticas estratégicas a ações que assegurem a sustentabilidade (Moura, 2009).

Conforme já registrado por vários autores, a ideia de governança foi difundida pelo Banco Mundial na década de 90, com o lançamento do Relatório intitulado “Governance and Development”. Este documento definiu o termo como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (Ivo, 2016, p. 47). Tal definição é o conceito

inicial de “boa governança” que a acompanha e estava muito ligada à necessidade de capacidades de governo para promover o desenvolvimento e a eficiência na gestão pública.

Ivo (2016) analisa a introdução do termo governança na administração pública como parte de um novo regime de ação global envolvendo a iniciativa pública e privada para o desenvolvimento sustentável. A autora destaca que a governança é recomendada pelas agências multilaterais, como um novo arranjo institucional visando enfrentar a estagnação econômica, especialmente em programas de combate à pobreza e proteção ao meio ambiente.

Segundo Oliveira (2022) a introdução do termo governança reflete uma forte influência neoliberal que prioriza a eficiência técnica, o crescimento econômico e a não imposição de regulamentos obrigatórios sobre grandes corporações. Para a autora, essa é uma estratégia que despolitiza os problemas socioambientais e atribui responsabilidade difusa¹⁴ pela crise global, protegendo os verdadeiros responsáveis, como países desenvolvidos e corporações transnacionais. A ausência de mecanismos obrigatórios e claros de *accountability* no modelo *multistakeholder*¹⁵ e baseado em objetivos voluntários, alinhado a interesses neoliberais que protegem as grandes corporações, resulta em uma fragmentação¹⁶ das responsabilidades que enfraquece a legitimidade, a efetividade e a justiça da governança global.

Neste contexto, surge o conceito de Governança Pública, a partir da necessidade de integração entre Estado e sociedade para atingir melhores resultados na alternância de poder. Conforme Gonçalves (2005, p. 4), a globalização estimula o debate em torno de uma nova maneira de “articulação entre as diversas instâncias decisivas da sociedade”. Segundo o autor, a capacidade de governar passa a ser avaliada tanto pelos resultados das políticas governamentais, quanto pela maneira de exercício do poder.

Para Diniz (1995) o uso do termo *Governance* é salutar para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, na análise das questões ligadas às capacidades de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas. Da Silva e Vicentin (2018) entendem a

¹⁴ Segundo a autora, esse modelo tem a proposta de ser uma alternativa para lidar com crises globais complexas, buscando incluir múltiplos participantes na governança.

¹⁵ Trata-se de um arranjo organizacional e institucional de governança global multiparticipativa em que os interessados (stakeholders) tornam-se os atores centrais no processo de tomada de decisões.

¹⁶ Conforme Oliveira (2022) representam as assimetrias de poder entre atores, a falta de mecanismos claros de responsabilização e o risco de captura corporativa.

governança pública como um modelo de gestão que visa aumentar a capacidade do estado de execução de políticas públicas mediante a reformulação das relações entre* o Estado e os demais agentes sociais.

Diniz (1995) ressalta a articulação entre dimensões de capacidades para implementação de um regime democrático pleno, quais sejam a *accountability*, *governance* e *responsiveness*. A *accountability* funciona como um conjunto de mecanismos e de instituições de cobrança e de prestação de contas. *Governance* como formas de gestão caracterizadas pela habilidade de construção de espaços de diálogos com a sociedade. Enquanto a *responsiveness* concentra-se na capacidade dos governos de responder aos anseios dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática.

Conforme Vieira (2019), o marco da governança pública no Brasil é compreendido em três períodos distintos, conforme sintetizado no Quadro 02.

Quadro 02 - Marcos da governança pública no Brasil, 1988 a atual (continua)

Período	Marcos Legais e Regulatórios	Promoção
1988-1994	Constituição de 1988 e Emenda subsequentes	Desenho estrutural da governança pública brasileira
1995-2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE); 2. Lei das Organizações Sociais, Brasil, 1988b; 3. EC nº 19/1998; 4. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), (Brasil, 2000). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forma de atuação dos setores do Estado (público, social e privado); 2. Publicização dos serviços públicos; 3. Eficiência na administração pública; 4. Responsabilidade na gestão fiscal.
2005-2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Nacional de Gestão e Desburocratização (Gespública); 2. Leis de Acesso à Informação (LAI), (Brasil, 2011); 3. Lei de Anticorrupção (LAC), (Brasil, 2013b); 4. Lei de Conflito de Interesses, (Brasil, 2013a); 5. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), (Brasil, 2014). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Governança pública; 2. Acesso às informações públicas; 3. Transparência e adesão a iniciativas de governo aberto; 4. Integridade pública; 5. Parcerias entre a iniciativa pública e privada.
2016-atual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lei das Estatais; 2. Decreto da Governança; 3. Projeto de Lei nº 9.163/2017 (Brasil, 2017b) 4. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro (Brasil, 2018a) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiência econômica das estatais 2. Política de governança para as agências Públicas do executivo federal 3. Os princípios da boa governança na administração pública

Quadro 02 - Marcos da governança pública no Brasil, 1988 a atual (continua)

Período	Marcos Legais e Regulatórios	Promoção
		4. Princípios e diretrizes da atual política de governança pública no ordenamento jurídico brasileiro.

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em Vieira (2019).

Em consonância com essas perspectivas, a **governança é compreendida** como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle” exercidos pela alta administração sobre a gestão governamental. Através da liderança deve atuar com “responsabilidade, integridade, competência, motivando os seus agentes em prol do desenvolvimento e efetivação das políticas públicas”. Para tanto, ela se utiliza de “um conjunto de estratégias que compõem os objetivos, planos, ações, critérios e prioridades”, alinhando todos os agentes na consecução dos programas de governo. De igual modo, o controle funciona como um dos “mecanismos da governança pública através dos processos de gestão de risco” (BRASIL, 2018, p. 215).

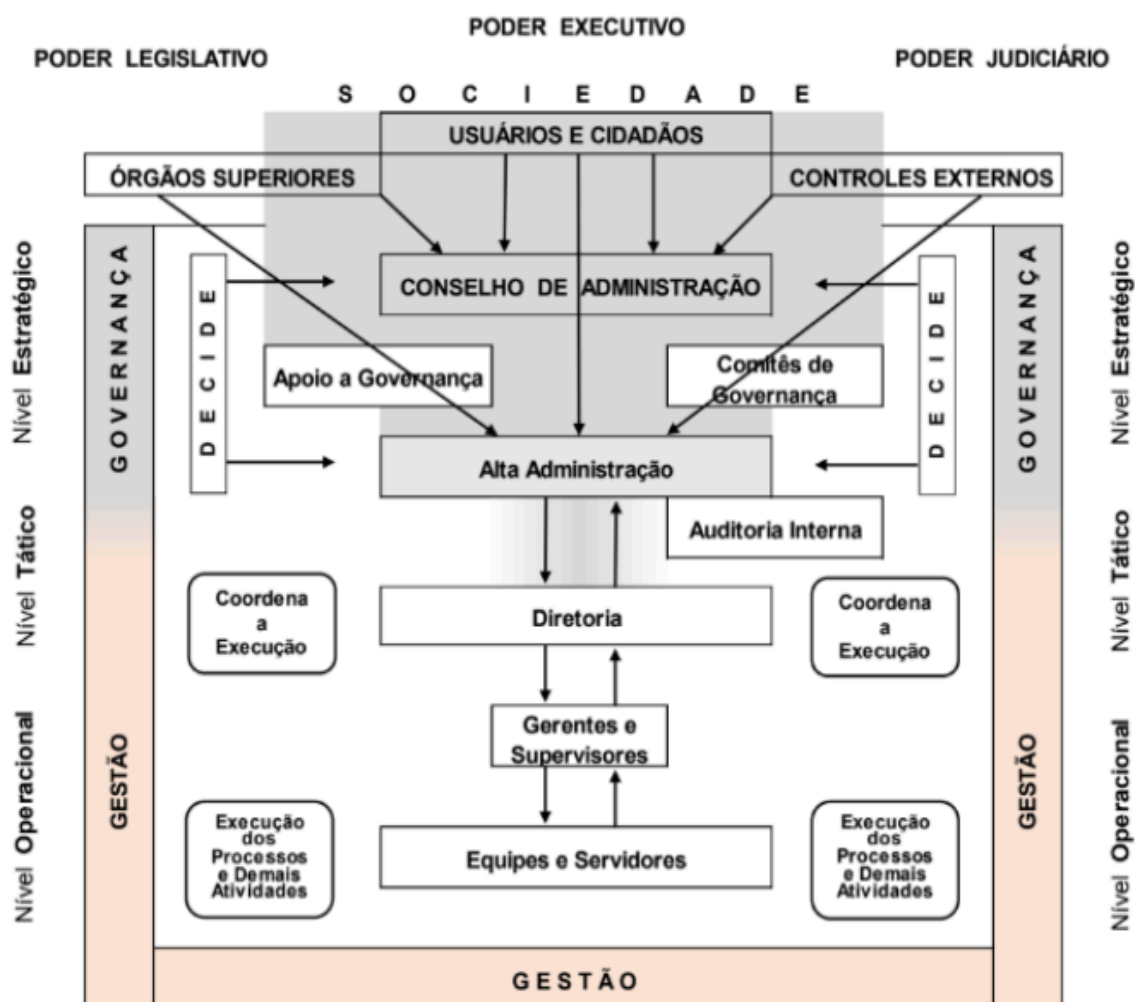
De acordo com Miranda (2024) a gestão de riscos cumpre o papel de auxiliar a governança a tomar decisões a partir da análise dos riscos a que a entidade está exposta na realização dos seus objetivos. Neste sentido, a governança deve estabelecer o nível de risco que deseja suportar estabelecendo prioridades e reforçando o controle sobre as áreas mais suscetíveis ao risco.

Para Esteve (2009) o novo tipo de sociedade em que vivemos, a sociedade do conhecimento e das relações sociais exige um novo estilo de governança, baseada nos pressupostos da democracia, da equidade e no equilíbrio entre desenvolvimento econômico sustentável e social. O autor afirma que a “governança democrática permite a gestão relacional, a partir da descentralização por competências e recursos, fortalecendo a coordenação das redes econômicas, sociais e culturais” (Esteve, 2009, p. 60).

Na visão de Paludo e Oliveira (2024), a Governança funciona como um sistema organizacional que aplicado aos órgãos e entidades públicas harmoniza as normas e princípios vigentes preservando o interesse público. Assim garante às partes interessadas, o governo e o direcionamento estratégico, monitorando,

supervisionando e avaliando o desempenho da gestão. A Figura 2 demonstra a estrutura e posicionamento da governança e da gestão pública, na acepção dos autores.

Figura 2- Estrutura e posicionamento da Governança e da Gestão Pública



Fonte: Paludo e Oliveira (2024, p. 65)

Na perspectiva dos autores a governança assume as funções estratégicas, atuando eventualmente no nível intermediário ou tático. Enquanto a gestão operacionaliza as decisões estratégicas tomadas pela governança, exercendo em certas circunstâncias, o nível tático, quando assume a função estratégica desde que suas decisões não impactem negativamente em processos, projetos e ações fora da sua área de atuação. Os comitês de governança e a auditoria interna são “instâncias de apoio à governança, que auxiliam a governança em questões específicas, realizando atribuições específicas, como estudos sobre temas específicos

submetendo-os à decisão do conselho ou da alta administração” (Paludo e Oliveira, 2024, p. 66).

Infere-se do organograma proposto que a sociedade exerce seu poder de legitimação das decisões da gestão não apenas pela eleição de seus representantes, mas também pelo engajamento direto de usuários e cidadãos com os órgãos superiores e controles externos. Nesse modelo, a coletividade atua como consultora e orientadora do planejamento, recorrendo ao conselho de administração e à alta administração com sugestões e petições, visando garantir a satisfação de suas necessidades.

Miranda (2024) destaca as principais características da boa governança para assegurar um desenvolvimento sustentável, quer seja a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a efetividade e eficiência, a equidade e inclusividade e a prestação de contas. O autor acredita que a transparência sendo completa, precisa e clara é a base para a tomada de decisão dos interessados na gestão.

Segundo Paludo e Oliveira (2024) a implementação da boa governança perpassa por adversidades, entre as quais o conflito de interesses entre o interesse público e o particular é apontado como a principal delas, pois pode levar à corrupção dos seus agentes. Em segundo lugar, os autores destacam o excesso de formalismo que prejudica o bom funcionamento da governança. Por fim, ressaltam a “necessidade de adequação do quadro de servidores devidamente qualificados, recompensados, e supervisionados para garantir o bom funcionamento dos programas e ações” (Paludo e Oliveira, 2024, p. 14).

O Artigo 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece os princípios e as diretrizes da governança pública federal, incluindo ações voltadas para a obtenção de resultados para a sociedade, a promoção da simplificação administrativa e a modernização da gestão pública (Brasil, 2017). Como princípios de boa governança estabelece-se a “capacidade de resposta”, a “integridade”, a “confiabilidade”, a “melhoria regulatória”, a “prestação de contas”, a “responsabilidade” e a “transparência”.

Essas diretrizes envolvem o acompanhamento e a avaliação das políticas de governo para garantir que estejam alinhadas com as estratégias, incluindo a análise de novas propostas de políticas, aditivos ou melhorias, bem como a concessão de

incentivos fiscais, sempre considerando seus custos e benefícios (Brasil, 2017). Além disso, elas garantem que as decisões sejam baseadas em evidências, estejam em conformidade com a Lei, promovam a qualidade regulatória, simplifiquem processos e apoiem a participação social.

Os mecanismos de controle da governança pública envolvem três elementos de prestação de contas: *enforcement*, responsividade e transparência que são fundamentais e consistentes. Esses elementos cruciais para a garantia da *accountability*, asseguram a capacidade de tomar decisões responsáveis e agir de maneira eficaz e transparente.

Esses mecanismos foram sendo implementados no Brasil e no mundo como meios de subsidiar o plano de ação proposto para pessoas e planeta que busca fortalecer a paz universal (ONU, Agenda 2030). Neste sentido, as reformas visavam estabelecer uma abordagem de contenção de despesas públicas, melhoria da eficiência e produtividade, aumento da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta do governo, além de maximizar a transparência na administração pública e responsabilizar os gestores. Assim sendo, a “governança responsiva deve estabelecer uma capacidade de resposta do serviço público por parte dos servidores”, fomentando um compromisso sólido no atendimento aos cidadãos (Miranda, 2024, p. 27). Nesse processo, o "consumidor" dos bens e serviços públicos seria, teoricamente, a prioridade (Caiden e Caiden, 2001, apud Faria, 2005).

Quando se refere aos instrumentos de Governança Pública, Miranda (2014, p. 37) destaca um conjunto de “quatro instrumentos inter relacionados como a integridade, a gestão de riscos, *compliance* e controles internos”. A integridade refere-se a um programa de *compliance* que significa a busca pela prevenção, detecção e correção de atos lesivos à moralidade pública, na qual um agente público deve se espelhar para balizar a sua atuação em normas e leis. A gestão de riscos cumpre o papel de auxiliar a governança a tomar decisões a partir da análise dos riscos a que a entidade está exposta na realização dos seus objetivos. Neste sentido, a governança deve estabelecer o nível de risco que deseja suportar estabelecendo prioridades e reforçando o controle sobre as áreas mais suscetíveis ao risco. Para o autor os controles internos referem-se às respostas aos riscos avaliados e funcionam como chaves de segurança à realização dos objetivos e

metas da entidade, garantindo a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade no desempenho da gestão.

Na perspectiva de Paludo e Oliveira (2024, p. 38), corroborando com o TCU (2014), deve-se adotar “mecanismos de liderança, estratégia e controle para a asseguarção e a observância das funções da Governança de avaliar, direcionar e monitorar”. Segundo os autores, esses mecanismos contribuem para o alcance dos objetivos propostos quando atuam em sinergia através dos seus componentes.

Ainda segundo Paludo e Oliveira (2024) a liderança atua com responsabilidade, integridade, competência, motivando os seus agentes em prol do desenvolvimento e efetivação das políticas públicas para a sociedade. Quando estabelece um conjunto de estratégias que compõem os objetivos, planos, ações, critérios e prioridades, alinhando todos os agentes na consecução da boa governança. Além disso, através do controle presta contas e confere transparência aos atos administrativos, institui controles internos e gestão de riscos na busca de melhores resultados e dá efetividade a auditoria interna na avaliação da eficácia dos controles internos, do processo de gestão de risco e da própria governança.

A governança de políticas públicas considera os arranjos institucionais que determinam como as políticas são desenvolvidas, executadas e avaliadas, em prol da coletividade. Isso inclui estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas para melhor atendimento ao interesse público, “construindo um ambiente capaz de gerar e entregar resultados satisfatórios para a sociedade” (Paludo e Oliveira, 2024, p. 50).

A política pública é um conjunto de programas ou ações do governo necessários e suficientes, integrados e coordenados para fornecer bens ou serviços à sociedade. Estes são financiados por recursos do orçamento ou por benefícios tributários, de crédito e financeiros (BRASIL, 2018, p. 14). Segundo Paludo e Oliveira (2024, p. 51) “o uso de indicadores vinculados ao cumprimento das ações de governo” permitem a avaliação e diagnóstico específico, “identificando ineficiências e fragilidades da política pública”.

Segundo Secchi (2014) o conceito de política pública está associado à tentativa de solucionar um problema público, entendido como uma situação indesejada na sociedade, uma discrepância que exige a intervenção do Estado para sua correção. Ainda segundo o autor (2014, p. 7-9) as políticas públicas englobam

tanto as “diretrizes estratégicas, conhecidas como estruturantes, quanto as de níveis intermediário e operacional”. Pode-se comparar a “política pública a uma árvore, onde a estruturação estratégica forma o tronco, as diretrizes intermediárias são os galhos e as operacionais, as folhas”. Neste sentido, a política pública é a ação do estado sobre as pessoas e a sociedade para atingir a finalidade e o interesse público.

Para que a finalidade pública possa ser alcançada é necessário a integração de componentes para o estabelecimento de um modelo de governança em prol da avaliação dos resultados da política e do aprimoramento contínuo. Entretanto, o estabelecimento de um modelo de governança ainda é incipiente, poucos são os estudos que o exploram e determinam.

A Figura 3 apresenta um modelo largamente utilizado no controle da administração pública moderna, proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliação da governança de políticas públicas (Brasil, 2014, p. 41), órgão de referência para o controle, quer seja externo ou interno.

Figura 3: Componentes do modelo do TCU



Fonte: Brasil, 2014, p.41

Segundo o modelo do TCU (Brasil, 2014) a **institucionalização** refere-se aos aspectos formais ou informais, condizentes com as capacidades organizacionais, legais, procedimentais, as competências e recursos para atingir a finalidade e resultados da política pública. Trata-se do arcabouço legal e normativo para subsidiar o desenvolvimento contínuo das estratégias de governo. Já os **planos e objetivos** referem-se à estratégia de intervenção para operacionalizar as ações necessárias em função das metas propostas.

Para o TCU (Brasil, 2014) a **participação** legitima as decisões sobre as políticas públicas, a fim de incorporar quantidade e qualidade das informações e promover maior engajamento entre os participantes. A **capacidade organizacional e recursos** envolve as estruturas e processos organizacionais desenvolvidos para atingir o planejamento. Deste modo, a **coordenação e coerência** compreende a sinergia de informações para o engajamento no trabalho e nos programas.

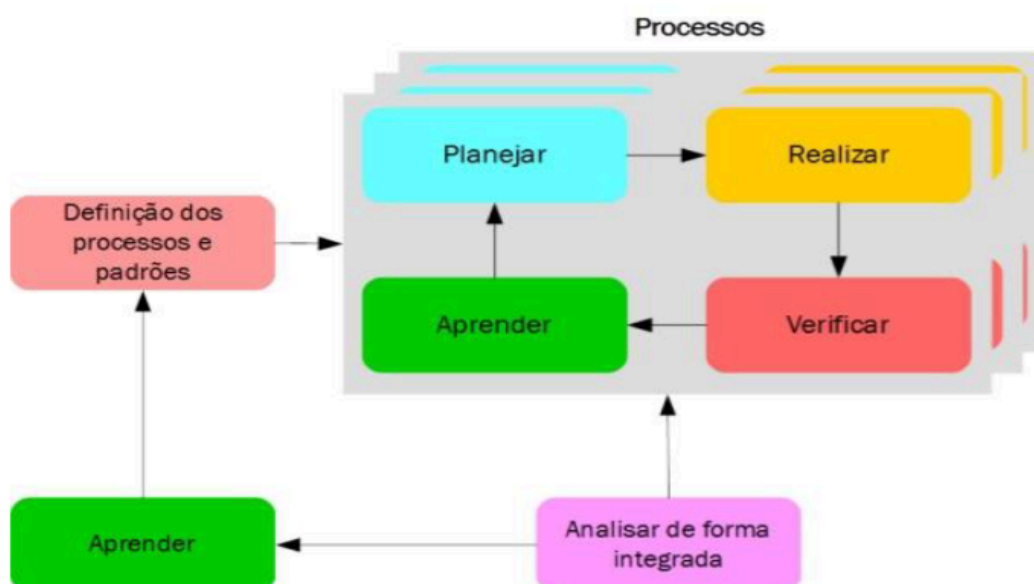
Ainda segundo o TCU (Brasil, 2014) o **monitoramento e avaliação** estabelece rotinas com vistas ao acompanhamento, aferição de resultados e aprimoramento das políticas. Enquanto a gestão de riscos e controle interno compõem as atividades coordenadas de direção e controle da política, inerentes aos riscos e estabelecimento de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos que assegurem a conformidade da atuação da gestão para alcance dos resultados.

Para garantir a transparência da atuação da governança em políticas públicas o modelo utiliza a **accountability** que conforme Vieira (2019, p. 93-94) refere-se a “prestação sistemática de contas e a responsabilização dos responsáveis pela política pública”, para possibilitar o exame minucioso do comportamento e desempenho dos agentes envolvidos na implementação da política.

Segundo Vieira (2019) o Poder Executivo em qualquer esfera governamental cumpre papel relevante na estrutura de governança pública, articulando-se em rede de agentes de governo e representantes da sociedade civil para estabelecer estratégias, planos, programas de longo prazo para a promoção da eficiência na prestação de serviços públicos e aprimoramento da capacidade de soluções de problemas.

Em 2023, o governo federal implementou um modelo de governança e gestão pública que estabelece de forma sistemática e integrada os processos e padrões de desempenho, conforme a Figura 4.

Figura 4 - Ciclo da Gestão



Fonte: Modelo de Governança e Gestão Pública¹⁷, p. 16

Tal modelo visa permitir aos órgãos e entidades públicos atuar na implantação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, por meio das “premissas”, “princípios”, “critérios de maturidade”, “processos” e “indicadores de resultados” (BRASIL, 2023d, p. 16).

Paludo e Oliveira (2024) apresentam um modelo para implementação da Governança em órgãos e entidades públicas brasileiras em que considera dez passos para implementar a boa governança no setor público. Entre estes, estabelece a função de auditoria interna em condições de **independência** e **proficiência** para poder agregar valor à organização. A seção a seguir trata de conceitos da auditoria interna, das limitações da sua independência, do seu papel como instância de apoio à governança, e da importância da auditoria de desempenho na avaliação de políticas públicas.

¹⁷ [Gestaopublicagov.br](https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicagov-br-2_0.pdf) cujo manual está Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicagov-br-2_0.pdf

2.3 A Auditoria Interna e a Governança

A auditoria interna é um processo que envolve uma série de “procedimentos técnicos com o objetivo de realizar uma análise minuciosa e criteriosa da integridade, adequação e eficácia dos controles internos” implementados na entidade (Brasil, 2003, p.261). Para a Controladoria Geral da União (Brasil, 2016) a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva, voltada para a avaliação e consultoria, e projetada para agregar valor aos processos de uma organização (Brasil, 2016, p.1).

Conforme Paludo e Oliveira (2024) a auditoria interna enquanto instância de apoio à governança cumpre o papel de fornecer informações para a tomada de decisões da alta administração de forma objetiva e independente. “A ela compete avaliar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança”, através de uma abordagem sistemática e disciplinada (Paludo e Oliveira, 2024, p. 66).

A auditoria interna governamental situa-se na terceira linha da administração pública, com a “missão crucial de agregar valor e aprimorar os processos da organização, auxiliando a governança a atingir e aprimorar as estratégias.” A primeira linha é representada pelos servidores encarregados das tarefas administrativas, sobre os olhares e controle interno da gestão, que cumpre o papel de segunda linha (Brasil, 2018, p. 75).

Miranda (2024, p. 31) entende a “auditoria interna como uma função que cumpre o dever de assessoramento da organização no cumprimento dos seus objetivos, de forma independente, disciplinada e sistematizada”, através da aplicação de métodos para avaliar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança. Para Paludo e Oliveira (2024) a auditoria interna vincula-se à alta administração de maneira a garantir sua independência.

Independência e objetividade são atributos da função de auditoria interna. A independência tem caráter factual e refere-se à imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade de conduzir as responsabilidades da função de auditoria interna de maneira imparcial. Enquanto a objetividade associa-se a uma atitude mental imparcial que permite aos auditores executarem as atividades de auditoria de maneira a confiar no resultado dos trabalhos sem comprometimento da qualidade.

Embora a auditoria interna exerça uma função avaliativa e consultiva para o aprimoramento constante das práticas da gestão e governança, sua atuação deve permanecer objetiva e técnica, sem que haja interferência que comprometa a avaliação imparcial dos processos avaliados.

Conforme Paixão (2024), essa independência e objetividade estão associadas à condução dos trabalhos de auditoria interna na unidade auditada, permitindo o cumprimento das responsabilidades, livres de interferências, desde o planejamento e a execução da auditoria até a comunicação dos resultados. Nesse sentido, os limites da independência da função de auditoria e do auditor interno residem na necessidade de autonomia técnica e administrativa garantida por normas e estruturas institucionais adequadas, proteção ética contra conflito de interesses, e na resistência a pressões externas e internas que possam influenciar a imparcialidade dos trabalhos de auditoria, assegurando sua efetividade como instrumento de governança.

As Normas Globais de Auditoria Interna¹⁸ fornecem as diretrizes essenciais para o setor. Ao promover a transparência e a responsabilidade, garantem a máxima integridade e objetividade em todos os trabalhos. A honestidade e a integridade são, portanto, os pilares que sustentam a confiança da governança e dos stakeholders nos resultados da auditoria. A qualidade do trabalho do auditor se reflete na forma como as opiniões são expressas demonstrando a profundidade da análise e o conhecimento do auditor.

Adicionalmente, o IIA Brasil utiliza os Padrões Internacionais para a prática Profissional de Auditoria Interna (IPPF) e o Código de Ética para lidar com as tensões inerentes à profissão. Tais tensões podem surgir quando o auditor avalia e comunica os resultados da auditoria manifestando a vulnerabilidade de um sistema e/ou processo a falhas, erros ou fraudes. Nesses momentos, a postura do auditor deve ser objetiva e estratégica, focada na construção de um relacionamento colaborativo. Para isso, as constatações devem ser baseadas em evidências robustas e irrefutáveis, destacando o impacto e as soluções propostas. A manutenção da independência e da objetividade é, portanto, crucial para que o auditor possa oferecer orientação e promover as melhores práticas.

¹⁸ Norma atualizada em 2024 pelo Instituto Internacional dos Auditores Internos (IIA), uma instituição internacional que orienta a prática profissional mundial de auditoria interna, com versão atualizada pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil).

Conforme Almeida (1999) a importância da auditoria interna reside em garantir que a organização cumpra sua missão de maneira eficiente. Para tanto, a auditoria interna atua de forma abrangente avaliando os processos, atividades, transações, procedimentos, operações e rotinas com o objetivo de assegurar a conformidade, a operacionalização e a gestão financeira das atividades da entidade, de acordo com as normas e regulamentos estabelecidos.

O sistema de informações econômico-financeiras objetiva fornecer aos gestores das atividades-fim e atividades-meio os instrumentos necessários para a adequada “mensuração dos resultados econômicos gerados, contribuindo para a redução da assimetria de informação entre os administradores públicos e a sociedade” (Slomski, 2003, p. 373).

Para o governo federal, “as unidades de auditoria interna têm o papel de auxiliar os órgãos e entidades do poder executivo federal na organização e na operação eficaz das primeiras e segundas linhas da gestão”. Isso é feito através da oferta de serviços de consultoria e da avaliação dos processos de governança, administração de riscos e controle interno (Brasil, 2018, p. 74). A figura 5 apresenta o modelo das três linhas estabelecido pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA BRASIL, 2020, p.4).

Figura 5 - Modelo das três linhas¹⁹



Fonte: Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2020, p.4

¹⁹ O termo defesa foi suprimido do título após a atualização do modelo (IIA Brasil 2020, p.4)

O modelo do Instituto dos Auditores Internos Global esclarece os papéis da Governança, Gestão e Auditoria. As linhas representam uma distinção de responsabilidades, não estruturais. A auditoria interna, como terceira linha, avalia e aconselha objetivamente para alcançar metas de governança pública, oferecendo transparência e confiança com investigações detalhadas e comunicação eficaz. A sinergia entre as três linhas é crucial para o desempenho das políticas públicas, especialmente no direito à moradia. Este direito enfrenta obstáculos na aplicação prática, tornando a governança pública e a auditoria interna essenciais para monitorar e avaliar a eficácia dessas políticas.

Adicionalmente a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 que trata de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, destaca que a auditoria interna ajuda a organização a alcançar seus objetivos por meio de uma “abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e aprimorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controles internos e governança corporativa” (Brasil, 2016, p.1).

Embora “a auditoria interna governamental, as unidades de integridade e as assessorias jurídicas não tenham um papel específico na execução da política de governança”, são essenciais para que órgãos e entidades desenvolvam seus modelos de governança e atinjam os objetivos definidos pela política (Brasil, 2018, p.67). Neste sentido, a alta administração pode utilizar os “serviços de avaliação e consultoria da auditoria interna governamental para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão” (Brasil, 2018, p.73). O Quadro 3 destaca os tipos de auditoria governamental e suas finalidades de acordo com as normas brasileiras aplicáveis à auditoria pública.

Quadro 3 - Tipos de auditoria governamental e finalidades (continua)

Tipos de Auditoria	Definição	Finalidade
Auditoria Interna Governamental	Função permanente e independente dentro dos órgãos públicos que avalia processos, controles e governança para apoiar a administração.	Fornecer informações objetivas para a alta administração, avaliando a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controles internos e governança, visando aprimorar estratégias e agregar valor à organização.
Auditoria Operacional (Auditoria de Desempenho)	Exame independente e objetivo, que avalia	Verificar o desempenho das ações governamentais, identificar

Quadro 3 - Tipos de auditoria governamental e finalidades (continua)

Tipos de Auditoria	Definição	Finalidade
	economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas, sistemas e operações governamentais.	oportunidades de melhoria e apoiar o aperfeiçoamento das políticas públicas e a gestão dos recursos.
Auditoria Financeira	Análise das informações financeiras e contábeis para verificar a conformidade com normas e a veracidade dos dados.	Assegurar que os registros financeiros refletem corretamente a situação patrimonial e os resultados da gestão, garantindo transparência e prestação de contas.
Auditoria de Conformidade	Avaliação do cumprimento das leis, regulamentos, normas e procedimentos aplicáveis às atividades governamentais.	Garantir que as ações e operações estejam em conformidade com o ordenamento jurídico e normativo, prevenindo ilegalidades e irregularidades.
Auditoria Ambiental	Análise dos impactos ambientais das atividades governamentais, visando o cumprimento das normas ambientais	Avaliar a sustentabilidade e o cumprimento das políticas ambientais, promovendo a responsabilidade socioambiental do setor público.
Auditoria Especial	Avaliação de fatos ou situações relevantes de natureza incomum ou extraordinária para atender determinação expressa de autoridade competente.	Esclarecer fatos específicos, identificar responsabilidades, garantir a correta utilização dos recursos públicos e fornecer subsídios para decisões administrativas, judiciais ou disciplinares, contribuindo para a transparência, prevenção e combate à corrupção.

Fonte: ATRICON (2017)

Com a tradução das Normas Globais de Auditoria Interna,²⁰ a Auditoria Governamental passa por uma mudança de paradigma. Agora, com foco em frentes de domínio, a seleção dos trabalhos de auditoria deve considerar a significância dos riscos, as tendências organizacionais e as exigências regulatórias. O Quadro 4 aponta os tipos de auditoria e suas finalidades de acordo com o IIA²¹.

²⁰ Atualizada em 2024 pelo Instituto Internacional dos Auditores Internos (IIA), uma instituição internacional que orienta a prática profissional mundial de auditoria interna, com versão atualizada pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil).

²¹ *Instituto of Internal Auditors* (IIA) instituição internacional fundada em 1941 tem a missão de fornecer liderança dinâmica à profissão de auditor interno.

Quadro 4 - Tipos de auditoria interna e finalidades

Tipos de Auditoria Interna	Definição	Finalidade
Auditoria de Avaliação	Foco em Avaliações financeiras, de conformidade, operacionais e de cibersegurança.	Avaliar a eficácia de processos, controles, operações e cumprimento de políticas e regulamentos.
Auditoria de Consultoria	Foco em projetos específicos, melhorias na gestão e riscos emergentes.	Oferecer aconselhamento e insights para ajudar a organização a melhorar seus processos e alcançar objetivos.
Auditoria Focada em Departamento/Objetivo	Foco em setores de risco elevado ou unidades com maior complexidade.	Avaliar áreas, unidades ou processos específicos da organização para garantir aderência a normas e políticas.
Auditoria de Benchmarking	Foco em Benchmarking interno entre áreas e Benchmarking externo com organizações similares	Comparar informações internas ou externas para identificar oportunidades de melhoria e melhores práticas.

Fonte: Norma Global de Auditoria Interna do IIA Brasil.

A aplicação das Normas Globais de Auditoria Interna no setor público brasileiro envolve a adaptação das diretrizes internacionais considerando o ambiente legal, regulatório e político específico do país. No contexto jurídico e regulatório as leis e regulamentos específicos do estatuto de auditoria interna podem limitar a autoridade do chefe executivo da auditoria²² para realizar as alterações no mandato definidas na Norma 6.1, devendo a auditoria interna conduzir revisões periódicas do mandato e estatuto para que possa estar alinhada com a conformidade legal vigente, mesmo que essa alteração não possa ser feita diretamente.

A norma estabelece ainda que caso as funções de auditoria interna do setor público não possam estar integralmente em conformidade com as normas devido a restrições legais ou regulatórias, o chefe executivo da auditoria cumpre o papel de regulamentar a execução das atividades de auditoria interna.

Neste sentido, o planejamento das auditorias deve considerar a estrutura organizacional, diversidade cultural e geográfica, orçamentos e recursos humanos disponíveis. A função de auditoria pode coordenar com outros prestadores internos e externos para evitar duplicidade e aumentar eficiência, objetivando fornecer

²² Chefe executivo de auditoria é o líder da função de auditoria interna em uma organização que cumpre o papel de garantir a auditoria interna seja eficaz e independente, cumprindo com as normas e regulamentações aplicáveis à atividade.

avaliações independentes e confiáveis que aumentem a governança, gestão de riscos e controles internos.

A palavra inglesa *effectiveness*, traduzida pela Norma de Auditoria do Setor Público (Bahia, 2019), envolve dois termos distintos: eficácia e efetividade. A eficácia está relacionada ao atingimento do planejamento estratégico, dos resultados. Enquanto “a efetividade relaciona-se com os impactos da política ou programa.” Por outro lado, “a eficiência é mensurada no nível operacional”, refere-se a otimização dos recursos (Bahia, 2019, p.18).

Para Carvalho (2021) a eficácia está ligada aos objetivos finais da política pública e se relaciona com os resultados obtidos. Segundo o autor, “a avaliação de desempenho é realizada através de conexões lógicas entre metas, objetivos e indicadores” do programa (Carvalho, A. et al., 2021, p. 16). Para Qaid e Alhamidi (2020) a eficácia refere-se à capacidade de alcançar os objetivos propostos, determinando se um sistema ou operação cumpriu suas metas estabelecidas. Pondera os autores que “ao avaliar a eficácia é crucial distinguir entre os resultados imediatos e os impactos ou consequências a longo prazo” (Qaid, M. & Alhamidi, A., 2020, p. 38).

Adicionalmente, Costa e Castanhar (2003) asseveram que a avaliação sistemática, contínua e eficaz das iniciativas governamentais é essencial para alcançar melhores resultados, assegurar utilização e controle mais efetivos dos recursos aplicados, além de “prover aos formuladores de políticas sociais e administradores de programas dados importantes para estabelecer políticas mais robustas e uma administração pública mais competente” (Costa e Castanhar, 2003, p.971).

Neste contexto, a auditoria operacional pode contribuir significativamente na avaliação de programas sociais de governo, uma vez que sua principal função é avaliar a eficiência, eficácia e economicidade dos programas e políticas públicas implementados. Como também, é essencial para a pesquisa econômica, avaliando a produtividade e eficácia de programas governamentais, proporcionando uma análise objetiva dos eventos, avaliando o desempenho de programas e operações, visando fornecer informações, aumentar a transparência e auxiliar na tomada de decisões.

Dessa forma, a auditoria operacional pode realizar análises detalhadas dos programas sociais, identificando seus pontos fortes e fracos, bem como as

oportunidades de melhoria, analisando questões acerca de efetividade, eficácia, eficiência, economicidade e qualidade das ações governamentais.

O próximo capítulo analisa a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Camaçari/BA, destacando os aspectos históricos do programa, a nova versão do PMCMV, bem como os dados históricos, geográficos e econômicos do município, revelando o perfil do déficit habitacional quantitativo no município antes da implementação do programa. Aborda ainda, as metas, objetivos e ações do programa em relação ao déficit habitacional, bem como a localização e características das unidades habitacionais implantadas e as características socioeconômicas dos beneficiários do programa, além de descrever as principais políticas públicas habitacionais antes e depois da implementação do programa no âmbito municipal.

3. A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI/BA

Antes de tecer argumentos sobre o Programa MCMV em Camaçari, é crucial contextualizar o programa como um todo. A implantação do MCMV pelo governo federal, desde 2009, resultou na construção de milhões de casas em todo o país, contribuindo para reduzir o déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida de muitas famílias, cujos desafios e sucessos serão, a seguir, analisados no contexto do município de Camaçari.

No entanto, o programa tem enfrentado vários desafios, incluindo atrasos na construção, problemas de qualidade na construção e questões de acessibilidade. Adicionalmente, o estudo do IPEA (2023) apontou que, embora haja uma boa focalização dos beneficiários, há espaço para melhorias, especialmente no que se refere à localização dos conjuntos habitacionais e ao acesso a empregos e serviços básicos. A maior integração entre políticas habitacionais e de transporte, bem como políticas públicas que mitigariam a segregação espacial, foram sugeridas como oportunidades de melhoria.

Outro estudo realizado no Paraná, de natureza exploratória e ampla (100% dos municípios paranaenses), forneceu elementos adicionais ao programa, alertando para uma “ampla concentração do PMCMV na oferta de unidades pelo mercado imobiliário, sobretudo na Faixa 2, em uma lógica de mercado que não atende à distribuição do déficit habitacional”. Apenas 20,02% dos 68% das unidades construídas foram destinadas à população de baixa renda (NETO e ULTRAMARI, 2022, p.10-11).

3.1 Aspectos Históricos e Atuais do Programa

O mundo em 2008, vivenciou a crise do capital imobiliário propagada pela queda dos fundos imobiliários. O Brasil para sustentar o mercado adotou uma política “contracíclica” (Rolnik, 2019) para fomentar a construção civil do país e os investimentos, consequentemente atendendo ao estoque de terrenos do capital imobiliário e interesses do capital financeiro mundial. Neste contexto, lança-se um

audacioso programa costurado às pressas com o mercado imobiliário e financeiro e sem ampla discussão com conselho e profissionais urbanistas.

No contexto governamental o Programa denominado Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)²³, visou combater a recessão econômica global do ano de 2008, mediante o incremento do setor da construção civil, bem como promover o acesso à moradia para a população de baixa renda e conseqüentemente a redução do déficit habitacional no Brasil. Essa estratégia incorpora o entendimento de que o setor da construção civil é importante motor da economia nacional, através de papel anticíclico relevante, pois gera emprego em larga escala e tem efeitos multiplicadores na economia urbana, dinamizando o consumo e conseqüentemente combatendo diretamente os efeitos da crise global sobre o mercado interno.

De acordo com Magalhães (2024) a formação de um segmento específico de habitação social no mercado imobiliário privado pode repercutir na economia brasileira, impulsionando o crescimento das empresas de construção civil. Isso pode resultar em um aumento da demanda por trabalhadores, elevando o número de empregos disponíveis nos municípios em todo o Brasil.

Este aumento da oferta de trabalho pode, por sua vez, contribuir para a diminuição da taxa de desemprego na região metropolitana. Deste modo, a consolidação de um nicho de habitação social pode ter um impacto positivo significativo na economia local, tanto em termos de desenvolvimento empresarial quanto de empregabilidade.

Investimentos eficazes em habitação e infraestrutura urbana podem atuar como catalisadores para a economia da região metropolitana, resultando na criação de novas oportunidades de emprego. Além disso, esses investimentos também geram a perspectiva de acesso a moradias adequadas e a disponibilidade de equipamentos públicos para a comunidade, ampliando o espaço de convivência social com áreas de lazer e práticas esportivas.

Entretanto, estudiosos tecem uma abordagem crítica acerca da estratégia adotada. Segundo Cardoso (2013) o PMCMV obedece aos critérios do capital imobiliário e da máquina política eleitoral, não atendendo plenamente às demandas sociais. Acrescenta o autor que o programa ignora avanços institucionais na política urbana como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Plano Nacional de

²³ Lançado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, convertida em Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Habitação. Além disso, o autor destaca que grande parte da produção habitacional realizou-se em áreas periféricas, afastada dos centros urbanos, o que implica em altos custos sociais para implantação de infraestrutura, transporte, equipamentos e serviços urbanos. O que demonstra uma desarticulação com as políticas urbanas existentes e evidencia o aspecto econômico e especulativo do mercado imobiliário presente no programa, estabelecendo parcerias com empresas locais e nacionais que atuam em diversas etapas da produção habitacional.

Segundo Mariana Fix (2011) as políticas habitacionais brasileiras, incluindo as implementadas via PMCMV, têm se mostrado como mecanismos para estruturar fluxos financeiros e ampliar o circuito de acumulação do capital imobiliário, especialmente do capital financeiro, e não necessariamente para solucionar a questão social da habitação para as camadas mais vulneráveis. Ainda segundo a autora, o BNH já demonstrava essa tendência histórica de transferir para a iniciativa privada as decisões sobre a localização e construção de moradias financiadas, gerando um canal de drenagem de recursos públicos (como o FGTS) para o setor privado, alimentando processos de acumulação de capital e concentração de renda.

Cardoso (2013) destaca ainda que embora o PMCMV represente uma intervenção pública significativa no setor habitacional, ocorre de forma articulada predominantemente aos interesses empresariais, conferindo ao processo um caráter empreendedorista, resultando numa significativa perda do controle e da participação social anteriormente implementados na política habitacional o que enfraquece a dimensão social e pública do financiamento habitacional e expõe a invisibilidade do fundo público no programa.

Mariana Fix (2011, p. 133) destaca que essa dinâmica transforma o fundo público em um instrumento abstrato, articulado pelo Estado para fortalecer o capital geral, ao invés de um recurso realmente direcionado para atender às demandas sociais por habitação popular, gerando um “processo de instrumentalização” onde o fundo público é capturado e funciona como capital fictício no “circuito imobiliário”. A autora destaca que essa ocultação da dimensão pública se manifesta não apenas na operação financeira, mas também na formulação política da habitação, que prioriza uma lógica privatista e mercantil, dificultando o reconhecimento social do fundo público como fonte de recursos para uma política habitacional socialmente estruturada.

Para operacionalização do programa a União transfere recursos do Orçamento Geral da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²⁴, buscando incentivar a construção e aquisição de moradias destinadas às famílias com renda familiar de até três salários mínimos, pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Segundo Mariana Fix (2011) a operacionalização do programa reproduz a desigualdade urbana ao privilegiar a iniciativa privada e o mercado, contribuindo para a manutenção da desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras, relegando a população de baixa renda a condições precárias.

Após a regulamentação do programa, os recursos passaram a ser distribuídos entre as unidades da federação interessadas, mediante a assinatura de termo de adesão. Essa distribuição baseou-se em dados estimativos do déficit habitacional, demonstrados pela PNAD 2017, e considerou a demanda qualificada para contratação, com orçamento fixado em 15 bilhões de reais para o primeiro ano. A operacionalização e a gestão do fundo foram atribuídas à Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto a gestão do programa ficou a cargo do Ministério das Cidades e a fiscalização do fundo coube ao Banco Central do Brasil (BRASIL, 2012). Compreende-se que essa lógica de gestão e fiscalização reproduz o privilégio ao mercado e às forças financeiras, restringindo a efetividade social do programa e a capacidade do Estado de assegurar moradia digna às camadas populares.

Conforme Brasil (2012), o Ministério das Cidades estabelece as regras e condições para implantar os empreendimentos, definindo parâmetros e as especificações das moradias e da infraestrutura urbana, incluindo a priorização dos projetos, tipologia e o padrão construtivo das unidades habitacionais. Conjuntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda regulamentam anualmente o limite de renda mensal dos beneficiários do programa e de remuneração mensal das instituições que atuam no programa.

De acordo com Cardoso (2013), a quebra dos mecanismos de controle social na política habitacional é um exemplo inerente a um programa com objetivos econômicos e sociais concomitantemente. Assim, a responsabilidade pela formulação e fiscalização atribuída ao Ministério das Cidades enfrenta dificuldades para controle efetivo da execução do PMCMV, dada sua fragmentação institucional e a complexidade da estrutura do programa (BRASIL, 2012), o que dificulta a ação

²⁴ Autorizada pelo Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009.

coordenada e a implementação de políticas integradas e eficazes. Infere-se que essa fragilidade institucional é agravada pela influência de interesses do setor financeiro e da construção civil, que atuam como grupos de pressão resistentes às mudanças que contrariem seus interesses econômicos²⁵, o que compromete a fiscalização e a garantia do direito à moradia.

Ainda segundo Brasil (2012) a Caixa Econômica Federal (CEF) responsabiliza-se pela gestão da operacionalização do FAR, expedindo os atos necessários à atuação das instituições financeiras federais, firmando os instrumentos operacionais para a execução do programa, incluindo a avaliação da viabilidade técnica e jurídica dos projetos. A CEF também cabe a contratação da empresa construtora, acompanhando a execução do projeto até o final da obra, responsabilizando-se pela alienação e cessão dos imóveis aos beneficiários em estrita observância às normas aplicáveis, bem como, deve adotar medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito dos contratos intermediados. Além disso, responsabiliza-se por contratar empresa credenciada para a realização do Trabalho Técnico Social (TTS).

No âmbito do programa admitiu-se o investimento dos recursos do FAR para aquisição do terreno para a construção de empreendimento habitacional, além da admissão da utilização dos recursos para programas de requalificação de centros urbanos, a construção de imóveis associados a intervenções de reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais ou sua requalificação.

Segundo Brasil (2012), estipulou-se o limite de unidades habitacionais para loteamentos e condomínios, respectivamente de 500 e 250 unidades, estabelecendo alguns requisitos, incluindo inserção no tecido urbano, presença de infraestrutura básica de saneamento básico, energia elétrica, pavimentação, coleta de lixo, drenagem urbana, equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer.

As construtoras interessadas apresentam seus projetos de construção de empreendimentos habitacionais para aprovação e contratação junto à CEF, responsabilizando-se pela construção e guarda dos imóveis até a venda e entrega das unidades à Caixa. Assim sendo, estas não incorrem em riscos pela inadimplência dos compradores ou vacância das unidades e em gastos de incorporação imobiliárias e comercialização das unidades habitacionais produzidas

²⁵ Rolnik (2019, p. 368).

(Brasil, 2012). A crítica principal a esse modelo de gestão e fiscalização limitada é que ele reproduz uma lógica que privilegia o mercado e o capital financeiro, restringindo a efetividade social do programa e a capacidade do Estado de assegurar moradia digna para as camadas populares (Fix, 2011).

De acordo com Brasil (2012), os municípios responsabilizam-se por zelar pela aderência dos empreendimentos às diretrizes do Plano Diretor da cidade, identificando regiões e zonas de intervenções prioritárias para implantação dos empreendimentos, buscando o uso de terrenos bem localizado, identificando a demanda e selecionando os beneficiários, assim como promove ações facilitadoras e redutoras de custos de construção dos imóveis, providenciando alvarás, licenças e outras ações para aprovar e viabilizar os projetos arquitetônicos, urbanísticos e de implantação de infraestrutura básica.

Entretanto, na prática, Cardoso (2013) destaca que a atuação municipal tem sido limitada pela dominância do setor imobiliário privado, pela falta de instrumentos efetivos para impor a função social da propriedade e pela restrição do mercado aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, especialmente as ZEIS, que são pouco implementadas ou efetivas. Além disso, outras dificuldades financeiras, políticas e técnicas para fazer um planejamento urbano integrado e de longo prazo fragiliza sua capacidade de mediar os interesses sociais e financeiros.

Segundo Brasil (2012) o processo de seleção de beneficiários inicia-se com o cadastramento pela prefeitura e envio posterior da lista de prováveis beneficiários à Caixa para averiguação e validação dos possíveis beneficiários, conforme os critérios estabelecidos no PMCMV. Em média, os imóveis são entregues 87 dias após conclusão dos empreendimentos, devido à demora no processo de seleção dos beneficiários. A contratação somente ocorre após a conclusão do processo de seleção. Segundo Cardoso (2013), o modelo de operacionalização tende a reproduzir uma exclusão social, privilegiando grupos com maior capacidade financeira, marginalizando populações de baixa renda em maior vulnerabilidade social e que permanecem fora do acesso ao crédito habitacional por fatores de extrema pobreza.

Nesse contexto, os reflexos positivos do programa limitaram-se a pequenos nichos, não conseguindo superar as desigualdades históricas no acesso à moradia, restringindo sua função social e a promoção da justiça urbana ao concentrar

benefícios em grupos menos vulneráveis e perpetuar a exclusão das populações mais necessitadas. As críticas ao programa giravam em torno da desconexão entre os objetivos sociais declarados e a prática seletiva do programa, que funcionava mais como um programa financeiro do que como política pública de garantia de acesso à moradia.

A partir de 2018, a mudança do cenário político brasileiro, sob perspectiva neoliberal, resultou na substituição do PMCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Este programa instituído pela MP nº996/2020, convertida na Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021, objetivou promover o direito à moradia para famílias urbanas e rurais, com rendas mensais de até R\$7.000,00 e anuais de até 84.000,00 (Brasil, 2018).

Em 2023, o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, significou a revogação do PCVA através da MP n.º1.162 de 2023, e a edição da Lei n.º 14.620, de 13 de julho de 2023, que reintroduziu o PMCMV no cenário das políticas públicas, remodelado, com novas regras e modalidades de financiamento, expandindo seus objetivos, diretrizes e faixas de renda (Brasil, 2023).

Com a nova edição do PMCMV foram ampliados seus objetivos, diretrizes e faixas de renda, além de incrementar novas condicionalidades, tais como escala, celeridade ao programa acompanhamento progressivo e adoção da NBR 15.575/2013 para melhoria da qualidade do padrão construtivo, incluindo adaptações para portadores de necessidades especiais.

Conforme relatório publicado em 2023, pelo Ministério das Cidades o programa foi reformulado com novas práticas para melhorar a localização dos empreendimentos habitacionais e ampliar a oferta de moradias, além de ampliar os limites das faixas de renda. O Quadro 5 apresenta as linhas de atendimento por faixas de renda definidas para o programa Minha Casa Minha Vida.

Quadro 5: Linhas de atendimento por faixas do PMCMV (continua)

Linhas de Atendimento	Zona/Renda	Renda Bruta Familiar	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Urbano	Renda Mensal	Até R\$2.640 Até R\$ 4.400 Até R\$ 8.000	FAR/FDS/ FGTS	FGTS	FGTS

Quadro 5: Linhas de atendimento por faixas do PMCMV (continua)

Linhas de Atendimento	Zona/Renda	Renda Bruta Familiar	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Rural	Renda Anual	Até R\$ 31.680 Até R\$ 52.800 Até R\$ 96.000	OGU	OGU FGTS	FGTS

Fonte: Adaptado pela autora. Dados de Relatório do Ministério das Cidades, 2024.

Desde a sua concepção o programa está dividido em três faixas de acordo com a renda bruta familiar, porém a partir da remodelação as modalidades de financiamento dividem-se conforme a origem de recursos. São duas linhas de atendimento principais, sendo uma voltada para beneficiários da zona urbana e outra para a zona rural, cada uma com as suas modalidades de contratação, respectivamente, distribuídas nas três faixas de renda.

Na primeira linha, destina-se recursos para produção subsidiada de unidades habitacionais para a faixa de renda 1, operada com recursos não onerosos do orçamento Geral da União. A modalidade atendida nesta linha no município é a FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, que opera pelas propostas de iniciativa dos agentes proponentes, que podem ser os entes públicos locais (Estados ou Municípios) ou empresas do setor da construção civil, que é o foco desta pesquisa. O Quadro 6 sintetiza as informações.

Quadro 6: Atributos do déficit habitacional atendido pelo PMCMV-FAR

Faixa de Renda Bruta Familiar Mensal	Renda Bruta Familiar Anual	Público Alvo Déficit Habitacional	Condições e Benefícios Principais
Faixa 1: até R\$ 2.640,00	Até R\$ 31.680,00	Famílias de baixa renda com maior déficit habitacional	1- Cadastro no CadÚnico obrigatório; 2- Prestações de até R\$ 1.320,00; 3- Beneficiários do BPC e Bolsa Família isentos de pagamento; 4- Prazo de execução de até 18 meses.

Fonte: Adaptado pela autora. Dados do Relatório do Ministério das Cidades, 2024.

O foco primordial do PMCMV-FAR reside nas famílias de baixa renda cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico). A seleção dessas famílias é realizada com base em critérios de elegibilidade, hierarquização e prioridade²⁶,

²⁶ Portaria MCID nº 738, de julho de 2024.

fundamentados em limites de renda, na vedação de propriedade de outro imóvel, na confirmação de vulnerabilidade social atestada pela assistência social do município (por meio de visita domiciliar e parecer técnico), e na integração ao déficit habitacional local. Ademais, no mínimo 50% das unidades habitacionais devem ser reservadas para beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). A figura 6 apresenta os critérios de hierarquização das famílias definidos pelo Ministério das Cidades.

Figura 6 - Critérios de hierarquização das famílias

Critérios de Priorização

- I - mulher na condição de responsável pela unidade familiar
- II - candidato titular ou cônjuge negro
- III - pessoa com deficiência na composição familiar
- IV - Idoso na composição familiar
- V - criança ou adolescente na composição familiar
- VI - pessoa com câncer ou doença rara crônica e degenerativa
- VII - mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na composição familiar
- VIII - situação de risco e vulnerabilidade
- IX - Integrantes de povos tradicionais e quilombolas
- X - residentes em áreas de risco
- XI - encontrar-se em situação de rua ou com trajetória de rua.

Ente Público Local poderá incluir critério adicional condicionado a:

que reflita situações de vulnerabilidade econômica e social local

+

quando promotor de benefícios habitacionais

+

mediante aprovação do Ministério das Cidades.

Critérios complementares:

- a) famílias que habitam ou trabalham a, no máximo, "x" quilômetros de distância do centro do empreendimento
- b) famílias inscritas no cadastro habitacional há mais de "x" anos.

Fonte: BRASIL (2024b)²⁷

De acordo com o Ministério das Cidades é crucial que os entes locais, estaduais ou distritais auditem seus sistemas de cadastramento, por meio de seus órgãos competentes, complementando a atuação dos órgãos de controle externo. Tal auditoria visa a averiguação de denúncias e irregularidades, como o descumprimento contratual do beneficiário ou a ocupação irregular da unidade habitacional, e deve garantir **ampla publicidade** nos processos de definição das famílias (BRASIL, 2024b).

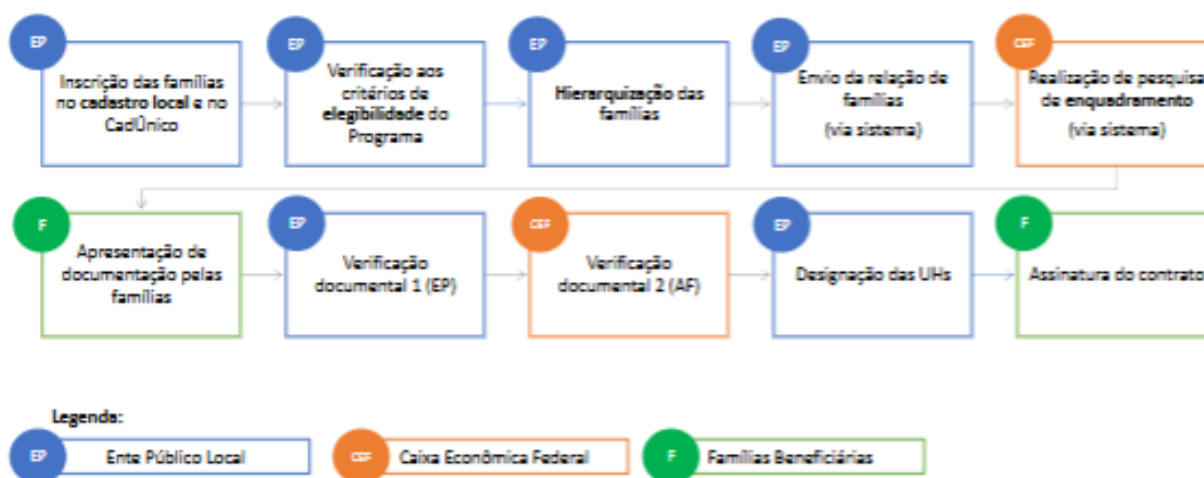
Segundo Magalhães (2024) a implementação de estruturas institucionais e

²⁷ Apresentação da Portaria MCID nº 738/2024, Disponível em: www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1010/20250317ApresentacaoliveportariaselecaoFAR1.pdf

financeiras, aliada à disponibilização de maior variedade de ofertas de crédito nas três modalidades distintas de financiamento imobiliário para as pessoas de baixa renda - FAR²⁸, FDS²⁹ e Rural - representa uma abordagem eficiente para facilitar o acesso ao crédito para famílias em busca de sua moradia própria. Essa iniciativa é um componente chave na estratégia de governança para reduzir as desigualdades no país, assegurando que mais cidadãos possam alcançar o sonho da casa própria.

Segundo informações da CAIXA (2024), o acesso às modalidades de crédito inicia-se com o cadastro³⁰ das famílias de baixa renda no Sistema de Cadastro Único, gratuitamente, em postos de atendimento disponibilizados pelas prefeituras em todo o Brasil. Na oportunidade lança-se informações sobre o núcleo familiar, realidade socioeconômica das famílias, características do domicílio e acesso a serviços públicos essenciais. A Figura 7 apresenta o fluxo operacional de cadastramento das famílias até a assinatura do contrato.

Figura 7 - Fluxo operacional de cadastramento das famílias até a assinatura do contrato



Fonte: BRASIL (2024).

²⁸ O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é um fundo privado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), capital próprio e operações de empréstimo junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF) que tem o objetivo de promover recursos para o financiamento habitacional para famílias de baixa renda, sendo responsável pelo patrimônio líquido até a transferência do bem aos beneficiários do programa.

²⁹ O Fundo de Desenvolvimento Social é um fundo com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com prazo indeterminado, destinado a financiar projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular e também permite o financiamento em áreas de saneamento e infraestrutura, desde que esses projetos estejam vinculados aos programas de habitação.

³⁰ Documentos necessários para efetivação do cadastro: CPF, Carteira de identidade, comprovante de residência e documentos de todos os membros da família para poder entrar na fila de acesso a crédito. A fila é ranqueada de acordo com os critérios autodeclarados. Os cadastros são analisados conforme critérios instituídos: renda familiar mensal dentro dos limites das faixas de renda, dados atualizados no cadastro único há no máximo 24 meses, ordem de prioridades: famílias em situação de vulnerabilidade, idosos, pessoas com deficiência e mulheres chefes de família.

Conforme Brasil (2023) o controle dos tempos e dos padrões de entrega das unidades habitacionais financiadas com os subsídios são importantes vetores para gestão dos contratos sociais implementados no município. Embora, deva haver o respeito à competência dos entes subnacionais, estes devem implementar estratégias de aprimoramento do programa sem que implique em paralisações.

Conforme Magalhães (2024), para o Ministério das Cidades, as normas de desempenho construtivo devem ser observadas, a realização de inspeções, ensaios para garantir a adequação ao projeto e avaliação da durabilidade e degradação das estruturas construídas durante e no pós entrega das unidades habitacionais conforme Normas ABNT específicas.

Ainda de acordo com a autora, para o terreno são exigidos alguns requisitos quanto à localização, infraestrutura externa e interna disponíveis. Os condomínios construídos devem possuir componentes para uso racional da água e da energia, além de kits de equipamentos especiais adaptados aos portadores de necessidades especiais, exclusivamente nas unidades que tenham moradores portadores de deficiências. Além disso, existe a possibilidade de financiamento de gastos necessários para prover as unidades destinadas aos beneficiários diretos do PMCMV de fonte de energia renováveis.

Desse modo, a reedição do PMCMV incorporou novas “condicionalidades” para tornar o “sonho da casa própria” uma realidade para inúmeras famílias que não têm acesso a crédito no país, buscando a promoção do direito à cidade” (Brasil, 2023). Portanto, é essencial que os órgãos públicos locais e a sociedade civil exerçam uma fiscalização mais efetiva, contribuindo na prevenção de desvios de recursos e assegurando que as famílias contempladas possam desfrutar de moradias adequadas.

3.2 Aspectos Históricos e Socioeconômicos do Município de Camaçari/Ba

O município de Camaçari experimentou várias mudanças administrativas e econômicas ao longo do tempo. Estabelece-se inicialmente como um distrito, sob a jurisdição de Abrantes, mais tarde, após a estagnação econômica de Abrantes, desvincula-se por meio da Lei Municipal de 22 de março de 1920, ratificada pela Lei Estadual nº 1.422 de 4 de agosto de 1920. Em 1925, por meio da Lei Estadual nº

1.809, o governador do Estado, Góes Calmon, altera o nome de Abrantes para Monte Negro. Em 1938, Camaçari tornou-se a sede administrativa, através do Decreto Lei Estadual nº 10.724 de 30 de março de 1938, tendo Montenegro (anteriormente Abrantes) como um de seus distritos (Souza, 2006, p. 78-80).

Souza (2006) também revela que a economia do município era rudimentar e pitoresca, inicialmente baseou-se na atividade agrícola do algodão, evoluindo para a produção de coco ocupando mais da metade do território cultivado. A partir de 1950, a descoberta do petróleo no recôncavo baiano, proporcionou o início da mudança de cenário na região, através dos investimentos massivos em infraestrutura da Petrobras e da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF).

Em 1953, por meio da Lei Estadual nº 628 institui-se o povoado de Dias D'Ávila, instância hidromineral, subordinado a Camaçari, que também teve sua grafia oficialmente alterada por essa lei. A partir dos anos 1960, a “implantação do Centro Industrial de Aratu e a construção da BA-093 para escoamento da produção petrolífera entre os campos de petróleo e a refinaria Landolfo Alves”, localizada em Candeias, proporcionou a expansão da malha urbana de Camaçari em direção à rodovia (Souza, 2006, p. 81).

Souza (2006) argumenta que em 1972, a criação da Companhia Petroquímica do Nordeste (COPENE) deu início ao Complexo Básico, mudando preponderantemente a vida bucólica em torno da ferrovia. Na perspectiva de Souza (2006) a implantação do Copec³¹ altera as bases da economia primária de Camaçari acelerando as transformações sociais e econômicas do município. Nessa época, o país vivia sob a influência do governo militar e Camaçari como área de segurança nacional, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 1.225, tinha o prefeito nomeado pelo presidente da República.

Segundo Batista (2022), em 1978, inaugura-se o Polo Industrial de Camaçari, o primeiro complexo petroquímico planejado do Brasil e o maior do hemisfério sul. Posteriormente, a Lei Estadual nº 4.404 de 25 de fevereiro de 1985 separa Dias D'Ávila de Camaçari e promove-o à categoria de município independente.

Segundo informações do COFIC³² (2024) o Polo Industrial de Camaçari possui um investimento total superior a 16 bilhões de dólares e um faturamento

³¹ Complexo Petroquímico de Camaçari

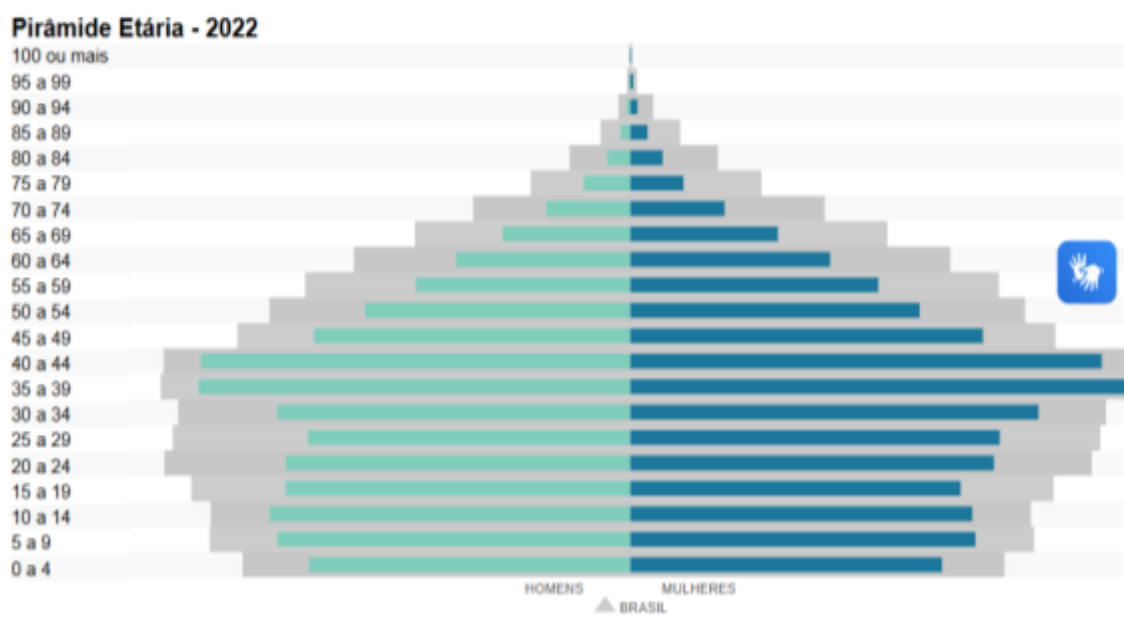
³² O Comitê de Fomento Industrial de Camaçari é uma associação comercial privada que representa os interesses dos associados. Disponível em: <https://www.coficpolo.com.br/pagina.php?p=27>. Acesso em: 10 jul 2024.

anual próximo a 15 bilhões de dólares. O polo abriga cerca de 90 empresas de diversos setores, como química, petroquímica, pneus, celulose, metalurgia, têxtil, fertilizantes e energia eólica, contribuindo com 22% do PIB industrial da Bahia.

Atualmente, o polo é responsável por 90% da receita tributária de Camaçari, transformando-se num vetor de emprego e renda para o Nordeste, atraindo trabalhadores de várias partes do país. O complexo emprega diretamente 10.000 pessoas e indiretamente outras 30.000 através de empresas terceirizadas. Segundo o COFIC (2024) há planos de expansão, que incluem a instalação de empresas de energia fotovoltaica, com uma projeção inicial de produzir um milhão de placas solares por mês, além de projetos de expansão da BASF como a ampliação da capacidade produtiva de polímeros superabsorventes para atender a demanda para a produção de materiais de higiene.

A população de Camaçari, distribuída em 177.233 domicílios, é composta por 51,97% de mulheres e 48,03% de homens. O Gráfico 1 apresenta a Pirâmide etária (IBGE, 2022) que indica uma tendência de crescimento populacional. Isso se deve ao fato de que a população jovem é significativamente maior que a população idosa. Além disso, a maior parte da população se concentra na faixa etária economicamente ativa, especificamente entre 35 a 49 anos, conforme ilustrado no gráfico subsequente:

Gráfico 1 - Pirâmide etária 2022

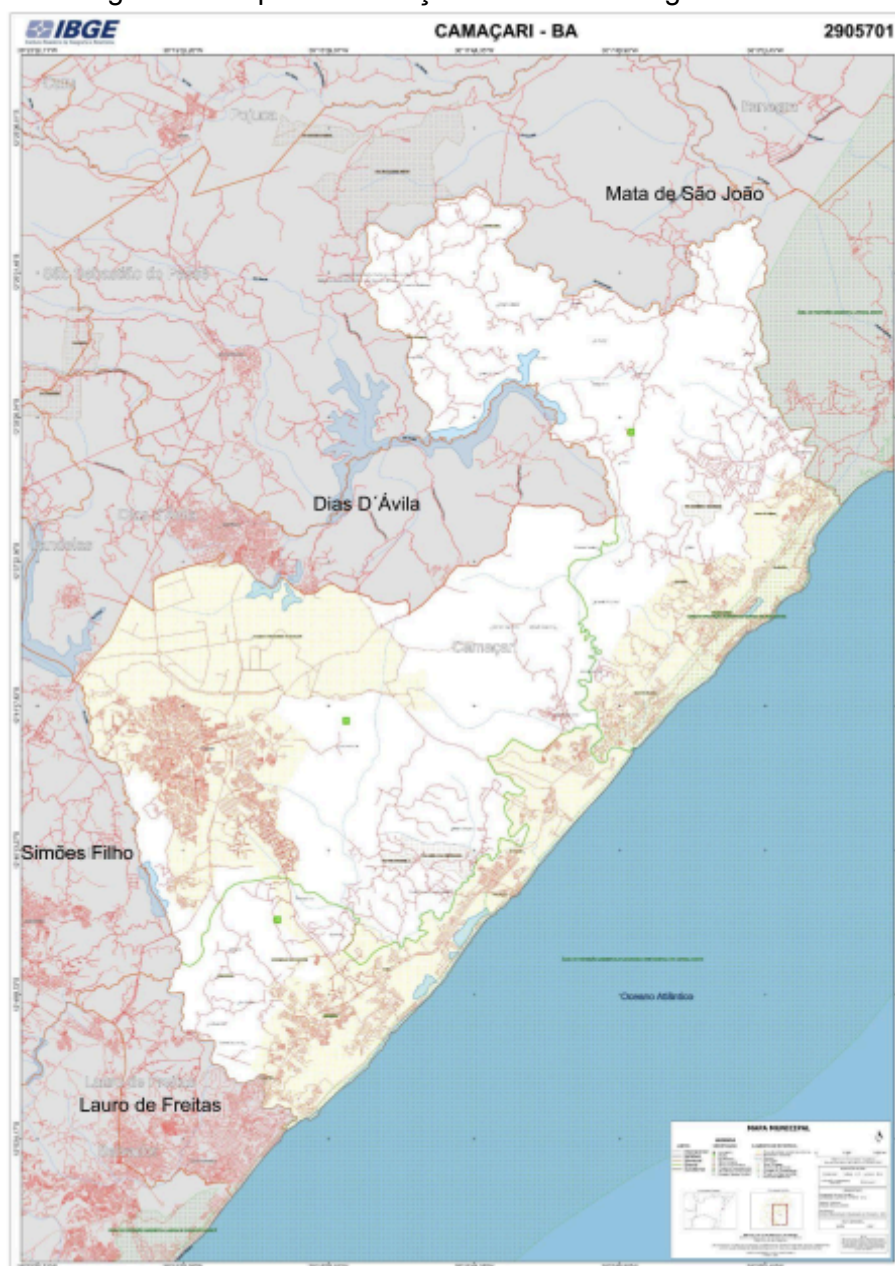


Fonte: IBGE(2022)

Uma análise dos indicadores sociais, revela que 161,04 mil indivíduos, correspondendo a cerca de 53,61% da população estão registrados no Cadastro Único do Governo Federal como pessoas de baixa renda. Em maio de 2024, 44,55 mil famílias receberam benefícios do Programa Novo Bolsa Família, das quais 89,65% são chefiadas por mulheres (ComunicaBR, 2024).

A Figura 8 apresenta o mapa de distribuição da população nos distritos do município conforme Censo Demográfico do IBGE de 2022.

Figura 8 - Mapa de Camaçari – Censo demográfico 2022



Fonte: IBGE (2022)

Com uma área total de 785.421 km², o município de Camaçari abrange os distritos de Camaçari (sede), Abrantes e Monte Gordo, e se destaca por ter a maior faixa costeira da região metropolitana, com 42 km de extensão. Com 102,43 km² de áreas urbanizadas, ocupa a 42^a posição nacional, a 3^a estadual e a 2^a na região metropolitana em termos de arborização. A população equivale a 300.372 indivíduos, distribuídos em três distritos.

Segundo dados do IBGE (2022), a população está distribuída em três distritos: a sede abriga 62% da população, na sua maioria de baixa renda. Enquanto Abrantes e Monte Gordo, áreas costeiras de Camaçari, concentram respectivamente 26,5% e 11,5% da população.

O Quadro 7 demonstra o percentual de concentração da população por distritos do município de Camaçari-BA, evidenciando a maior centralização em áreas urbanas.

Quadro 7 - Distribuição da população de Camaçari/BA, 2022

Distrito	População (mil hab)	Porcentagem
Sede	186	62%
Abrantes	80	26,5%
Monte Gordo	35	11,5%
Total	301	100%
População Urbana	290	96,7%
População Rural	10	3,3%

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em dados do Portal da Prefeitura Municipal de Camaçari - IBGE(2022)

A distribuição populacional do município é complexa, refletindo o processo de urbanização excludente e concentrador, resultando em uma cidade espacialmente segregada (Novaes, 2016). A falta de controle na utilização e ocupação do solo tem levado a riscos e vulnerabilidades ambientais, com famílias estabelecendo-se em áreas irregulares e precárias. Assim como a maioria das cidades metropolitanas brasileiras, Camaçari centraliza a sua população na área urbana.

De acordo com dados do IBGE (2022) o PIB per capita do município é de aproximadamente R\$ 109 mil, ocupando a 2^a posição do Estado e a 63^a e 67^a posições entre todos os municípios do país (IBGE, 2022). Entretanto, embora

apresente bons resultados na economia, os recursos não são distribuídos equitativamente para a população, conforme pode ser constatado com relação ao acesso aos postos de trabalho gerados e à distribuição salarial, considerando-se que apenas 24,39% fazem parte do mercado de trabalho, dos quais 41,5% têm rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo (IBGE, 2022). O salário médio mensal do município corresponde a 3,6 salários mínimos e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) gira em torno de 0,694 (IBGE, 2009, 2010, 2022).

Estudos recentes revelam que baixos índices salariais e o subemprego foram fatores que moldaram a formação de Camaçari. Além disso, ressalta-se “a estrutura urbana incipiente e insuficiente que provocou a ocupação e desenvolvimento diferenciado entre os distritos”, concentrando trabalhadores bem remunerados na orla e os trabalhadores remanescentes das indústrias na sede, com baixos salários e conseqüentemente mínimas condições de moradias (Oliveira, 2020, p. 97).

Quando se analisa os indicadores de meio ambiente (IBGE, 2022), tem-se que cerca de 86,96% da área territorial total não é urbanizada; 35,2% dos domicílios apresentam esgotamento sanitário inadequado, ocupando a 3ª posição no Estado neste índice, o que impacta no grande déficit habitacional qualitativo no município. A urbanização em Camaçari tem sido um processo contínuo e multifacetado, impulsionado pela implementação do complexo petroquímico. Este desenvolvimento trouxe um crescimento significativo, atraindo investimentos e promovendo a expansão urbana acelerada.

Com relação a implantação de loteamentos apesar da Lei nº 6766/1979 proibir o loteamento irregular, exigindo que 15% da área loteada seja destinada a criação de ruas pelo governo municipal, a realidade demonstra um crescimento significativo dos loteamentos fechados. Em Camaçari, dados do IBGE (2022) apontam um quantitativo de 222 loteamentos, totalizando 953 endereços, com Barra do Jacuípe apresentando o maior número de endereçamentos (150).

Quanto aos assentamentos populares de acordo com os dados do IBGE (2022), Camaçari possui dois assentamentos denominados Canto do Ouro e Sangradouro, respectivamente, localizados no distrito de Monte Gordo (59) e o último localizado na sede (4) e sub-distrito de Arebbepe (94). Nestes assentamentos as comunidades lutam pela manutenção do seu estilo de vida de

subsistência resistindo às pressões do mercado imobiliário e ao poder de polícia (Cunha e Teixeira, 2025).

Na visão de Oliveira (2020) a falta de regulamentação do aproveitamento e ocupação do solo provocou sérios problemas de ocupação irregular e parcelamento ilegal de solo em Camaçari, em Áreas de Preservação Permanente (APP's) e em Zona de Proteção e Interesse Paisagístico do ecossistema (ZPIP), repercutindo em processos judiciais de Ação Cível Pública, de autoria do Ministério Público requerendo a remoção das construções existentes na APP do Sistema de Lagoas do Rio Capivaras³³.

Através da Lei Municipal nº 1.874/2023, o município de Camaçari institui o Código Urbanístico, estabelecendo “as normas de ordenamento do território [...] visando promover o desenvolvimento sustentável em conformidade com as pautas das Organizações Internacionais, com orientação baseada na gestão urbanística e ambiental estipulada na Lei do Plano Diretor e na Lei Orgânica Municipal” (art 1), introduzindo um conjunto de diretrizes fundamentadas na promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e na garantia de uma “cidade inclusiva e acolhedora”. Este código, em seu artigo 2, assegura o direito à cidade, enfatiza a função social da propriedade; – visa a promoção da inclusão social e integração territorial; – prioriza a preservação do meio ambiente e busca a alocação equitativa dos efeitos da urbanização. Além disso, aborda políticas de mobilidade, habitação, saneamento básico; – uso e ocupação do solo, e ações para enfrentar as mudanças climáticas, alinhando-se aos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2023.

A partir dos estudos de Souza (2006); Novaes (2016); Luz (2019); Oliveira (2020); e Batista (2022) serão abordadas, a seguir, as principais políticas urbanas que foram determinantes para a ocupação do solo em Camaçari, a partir da década de 1970.

De acordo com os estudos de Novaes (2016) o vertiginoso crescimento da população em virtude da instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), na década de 1970, representou significativas alterações no ambiente urbano do município, o que revela o interesse em fazer de Camaçari um vetor de

³³ Processo Judicial n. 0302656-31.2014.8.05.0039/TJBA

expansão econômica, representando a modificação dos espaços urbanos e a vida pacata orientada pelo apito do trem.

Segundo Souza (2006) o “Plano de Turismo do Recôncavo (PTR), lançado no início da década de 1970, afirma a necessidade de priorizar: - o planejamento da orla de Camaçari; disciplinar o uso do solo; - preservar o meio ambiente; - potencializar as possibilidades turísticas da orla. Destaca ainda o Programa de Desenvolvimento da Orla Marítima (PDOM), lançado pela Secretaria de Indústria e Comércio do Estado da Bahia, “no sentido de organizar de forma racional a ocupação do litoral do trecho da Barra, em Salvador, estendendo-se em sentido norte, até Açú da Torre, lugarejo pertencente à Mata de São João”, abrangendo a faixa costeira de Camaçari.

De acordo com Souza (2006) esses instrumentos de planejamento foram responsáveis pelo início da valorização imobiliária da faixa costeira de Camaçari e desencadearam o processo normativo de ordenamento e controle do uso e da ocupação do solo na orla de Camaçari.

Souza (2006) revela que em 1975, em parceria com o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), a PMC lançou o Plano Piloto de Camaçari³⁴ com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico em paralelo ao desenvolvimento social na região de Camaçari e Dias D’Ávila, admitindo uma densidade bruta ideal de 150 habitantes por hectares (h/ha) para faixa litorânea e 80 h/ha para atividades voltadas para execução do turismo e do lazer.

Segundo o autor, o primeiro Plano Municipal de Desenvolvimento (PMD I), publicado em janeiro de 1975, objetivou realizar ações integradas com as diretrizes traçadas pelos governos federal e estadual para a implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari. O plano tinha o propósito imediato de traçar metas e objetivos para os próximos cinco anos para reestruturação urbana e social requerida pela instalação da COPEC e para atender ao grande adensamento populacional. Entretanto, o PMD restringiu-se a planejar a cidade de Camaçari e o distrito de Dias D’Ávila e promover o arruamento de Barra de Pojuca e Arembepe.

Entre os anos de 1977 e 1978, a PMC firma convênio com o Governo do Estado da Bahia para implementação do “Plano Piloto da Orla Marítima de Camaçari (PPOM), elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da

³⁴ Lei nº 52/1976, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano de Camaçari.

Bahia (CONDER)”, com o objetivo de conter o processo acelerado de expansão e incorporação imobiliária às margens da BA-099 (Souza, 2006, p. 101-102).

No sentido de priorizar o planejamento da orla de Camaçari, o PPOM seleciona os distritos de Abrantes, Arembepe, e Barra do Pojuca localizados nas proximidades da faixa litorânea e com grande potencial turístico. O que significou um processo de gentrificação da orla – com o surgimento de um grande volume de loteamentos no entorno com preços elevados, provocando a elevação do valor das terras – expulsando grande parte da população local assalariada para as áreas no lado contrário ao mar, notadamente para região de Monte Gordo, na margem esquerda da BA 099, que até então não fora explorada pelos incorporadores imobiliários da época (Souza, 2006, p. 104).

Ainda de acordo com o autor, em 1979, publica-se O PMD II para dar continuidade ao processo de planejamento municipal da cidade de Camaçari, modificada pelo impacto decorrente da instalação do COPEC. As estratégias do PMD II focaram na estabilização do universo social em torno do Complexo Urbano Industrial, com a fixação da população nas vilas e povoados para formação de força de trabalho que possa oferecer serviços sazonais, ampliando o desemprego e subemprego na região.

O descontrole do processo de expansão urbana na cidade de Camaçari exigia a promulgação de uma lei que estabelecesse diretrizes para o parcelamento urbano desenfreado em Camaçari. Neste contexto, edita-se a Lei Municipal n.º 52/1976 que exige do “incorporador a infraestrutura” e “percentual de áreas verdes diretamente proporcional à densidade populacional proposta para a área a ser parcelada” (Souza, 2006, p. 103).

De acordo com Souza (2006) em 1979, publica-se o PMD II para dar continuidade ao processo de planejamento municipal da cidade de Camaçari, modificada pelo impacto decorrente da instalação do COPEC. As estratégias do PMD II focaram na estabilização do universo social em torno do Complexo Urbano Industrial, com a fixação de populações nas vilas e povoados para formação de força de trabalho que pudesse oferecer serviços sazonais, ampliando o desemprego e subemprego na região.

3.3 Principais Políticas Públicas Habitacionais em Camaçari-BA

No período de 1976 a 1986, Pinho (1989) revela que a empresa Habitação e Urbanização da Bahia S.A. (Urbis)³⁵ produziu 3.118 unidades habitacionais. Já informações da CONDER revelam 4.896 unidades habitacionais construídas pela Urbis em Camaçari, distribuídas em cinco bairros: Gleba A, Gleba B, Gleba C, Gleba E e Piaçaveira. Após 35 anos de lançamento, em abril de 2023, a Conder emitiu chamamento público para mutirão de emissão de escrituras das unidades habitacionais localizadas na Gleba E.

As pressões sociais por moradia resultaram no lançamento pelo governo municipal de investimentos na produção de lotes semi-estruturados, moradias e melhorias em ocupações populares. Entre os anos de 1978 e 1984, lançou-se um conjunto de lotes semi-urbanizados em diversas áreas, denominado de Programa de Habitação Orientada de Camaçari (PHOC), totalizando 3.349 unidades ao final do período. Além disso, registram-se obras de melhoria em 515 moradias; - lançamento de 258 unidades (FICAM I), 500 unidades (Ficam II) e construção já em 1984, de 150 casas (Vila Nova Goiânia).

Na década de 1980, a Prefeitura publicou a Política Habitacional de Camaçari (PHC), objetivando dar continuidade à demanda por habitação gerada pela migração de trabalhadores em busca de empregos, assim como, melhoria da qualidade e a integração dos novos bairros (Pinho, 1989). Esse conjunto de políticas proporcionaram o fornecimento de equipamentos urbanos de iluminação, asfalto e escolas para os bairros recém-criados das Glebas A a H, Piaçaveira e Inocoop.

A criação do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop) em 1985, proporcionou a construção de 1.000 moradias em duas etapas de construção. Com as eleições municipais ocorridas em novembro de 1995, após 11 anos de intervenção federal no município, a terceira etapa foi cancelada, apontando-se como uma das causas o fracasso do programa em conquistar os

³⁵ Entidade de política habitacional de economia mista, com participação do Estado da Bahia, criada pela Lei nº 2.114, de 4 de janeiro de 1965, para operacionalizar a política habitacional do Estado, como único agente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), atuou por três décadas no processo de expansão urbana na Bahia. Ao longo de sua existência contabilizam-se cerca de 100 mil unidades habitacionais produzidas, até ser liquidada pela Lei Estadual nº 7435/1998 e substituída pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Disponível em: <https://www.conder.ba.gov.br/sites/default/files/documentos/2018-08/Hist%C3%B3rico%20da%20Conder.pdf>, acesso em 10/12/2024.

trabalhadores do Pólo de classe média e alta. Entretanto, Pinho (1989) aponta a falta de apoio dos governos estaduais e federais, traduzida no boicote a investimentos para o único município do país a eleger uma coligação de partidos de esquerda, à época. Tal fato implicou em barreiras para o investimento público e a implementação de programas habitacionais federais e estaduais no município.

Em 1990, criou-se o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) objetivando criar medidas imediatas para enfrentar a crise habitacional instalada em Camaçari, o qual, entretanto, não alcançou resultados significativos devido às restrições orçamentárias (Pinho, 1989). Entre 1990 e 1999, lançou-se o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, com o propósito de melhorar as condições de vida em áreas de ocupação irregular, proporcionando infraestrutura básica a essas comunidades, com melhorias significativas nas condições de habitação e acesso a serviços públicos para milhares de famílias (Souza, 2006).

Já em 1994, foi lançado o programa Habitar e Morar Município, objetivando promover a habitação e urbanização em áreas precárias, com algumas iniciativas na habitação, porém com impacto reduzido. Entre 1995 e 2002, foram lançados dois programas em âmbito nacional, o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial PAR (FHC). O primeiro tinha foco na urbanização de áreas precárias e o segundo buscava facilitar o acesso à moradia por meio de Arrendamento. Ambos os programas tiveram pouca participação no Brasil.

Em 1996, foi lançado o Programa de Habitação Popular, a fim de construir moradias para famílias de baixa renda, resultando na construção de várias unidades habitacionais no município (Souza, 2006). A partir de 1998, o programa de reassentamento inicia a deslocar famílias de áreas de risco e/ou de ocupações irregulares para novas moradias com melhor infraestrutura local, reduzindo a vulnerabilidade social.

Em 2001, promulga-se o Estatuto da Cidade³⁶, para estabelecer um conjunto de instrumentos de planejamento para a política urbana que promovam o uso da propriedade em benefício do bem coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Conforme Maricato (2013), o Estatuto incorporou

³⁶ Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que regulamentou a função da propriedade urbana em prol das coletividades, da ordem jurídica e da vida social, estabelecendo diretrizes e instrumentos para o desenvolvimento da política urbana nacional. Com inclusões e alterações no texto promovidas pelas Leis nº 11.977/2009; 12.608/2012; 12.836/2013; 13.089/2015; 13.116/2015; 13.146/2015; 13.465/2017; 13.699/2018; 14.489/2022; 14.849/2024

diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, o planejamento do uso do solo para evitar os efeitos do crescimento urbano sobre o meio ambiente, além da proteção, preservação e recuperação ambiental. Assim, tornou-se um instrumento fundamental para a implementação de políticas públicas que contemplam a função social da cidade e da propriedade, promovendo a participação social e o controle da urbanização em nível municipal.

Em 2005, conforme Luz (2019), havia um quantitativo de cinco programas federais de habitação sendo executados pelo município para diminuir a demanda por unidades habitacionais levantada pela SEAPRO (13.865 moradias). O estudo revela que havia um baixo índice de execução dos serviços, com destaque negativo para o Programa Habitar Brasil³⁷, com apenas 6% das obras executadas. O programa previa a construção de 166 unidades habitacionais, além da requalificação da infraestrutura urbana, incluindo esgotamento sanitário e acessibilidade no Bairro de Nova Vitória e ações de contenção de encostas no morro da Manteiga. Entretanto, aponta Oliveira (2020) que as casas somente foram entregues em 2012, após a aprovação da Lei nº 1.137/2010³⁸.

Em 2007, os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Reassentamento investem em infraestrutura e habitação, implementando projetos habitacionais e de infraestrutura, contribuindo para o desenvolvimento urbano e social de Camaçari. Paralelo ao PAC, o Programa de Reassentamento de famílias promovia o reassentamento das pessoas que viviam em áreas de risco ou em condições inadequadas, oferecendo novas moradias subsidiadas pelo FAR, reduzindo a vulnerabilidade social de algumas famílias.

Já em 2008, implementou-se o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) objetivando garantir o direito à moradia adequada, dotar a cidade de infraestrutura e priorizar investimentos para a população em situação de vulnerabilidade. O plano busca qualificar a estrutura urbana, porém encontra diversos desafios de ordem econômica ao longo da jornada para a implementação efetiva dessas políticas.

³⁷ Programa Federal Habitar Brasil, no valor contratual de R\$3.454.820,00 e contrapartida municipal de R\$454.820,00, previa ações no Bairro Nova Vitória e Morro da Manteiga. Entregues em 2013 (8 anos de execução)

³⁸ A Lei nº 1.137 de 28 de dezembro de 2010, institui no âmbito municipal a Política Habitacional de Interesse Social do Município, implementando os objetivos, diretrizes e mecanismos para o acesso à moradia no município (Oliveira, 2020).

Paralelamente ao PDDU, o município de Camaçari instituiu o Código Urbanístico e Ambiental de Camaçari, o qual estabelece diretrizes destinadas a orientar a distribuição de empreendimentos, disciplinar o uso do solo, otimizar a infraestrutura, garantir acesso a bens comuns, preservar áreas protegidas, alinhar o desenvolvimento urbano à preservação ambiental, melhorar a qualidade ambiental e assegurar a participação social. A implementação conjunta do Código Urbanístico e do PDDU tem como objetivo promover a redução na degradação ambiental por meio da recuperação de áreas afetadas e da preservação de ecossistemas, possibilitando, assim, um crescimento urbano ordenado e a disponibilização de infraestrutura adequada.

Em 2010, o município aprovou a Lei nº 1.137 que representou um marco significativo para a política habitacional de Camaçari, implementando o Plano Municipal de Habitação. A lei estabeleceu um conjunto de diretrizes e instrumentos para desenvolver ações e estratégias para confirmar o direito à moradia e a regularização fundiária no município. Além disso, direcionou a ocupação urbana para áreas adequadas, demarcando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como evitou a ocupação em áreas de risco e de proteção ambiental (APA), inclusive propiciando serviços de assistência técnica de engenharia, arquitetura, urbanismo e agronomia por meio de convênios com recursos do Fundo de Habitação à população do município³⁹.

Esse conjunto de políticas contribuiu para a conformação do tecido urbano de Camaçari, incorporando as desigualdades sociais existentes, as quais decorrem da discricionariedade na aplicação das leis e da centralização das políticas de infraestrutura e serviços em determinadas regiões (Maricato, 2013). Tais políticas foram imprescindíveis para a definição de diretrizes e mecanismos que viabilizaram a implementação de grandes projetos habitacionais, como as obras de urbanização do Rio Camaçari e o Programa Minha Casa, Minha Vida, que, ao se inserir nesse contexto, herdou tanto os avanços quanto as lacunas e desafios históricos na promoção de uma moradia digna e equitativa no município.

³⁹ A Lei municipal nº 1.137/2010 estabelece o Fundo Municipal de Habitação (FMHIS) para custear os serviços de assistência técnica previstos na política habitacional, determinando a manutenção efetiva do Conselho Municipal de habitação. Adicionalmente, a lei nº1.596/2019, revoga a Lei nº 1.137/2010, definindo a natureza, finalidade e destino dos recursos do FMHIS e institui o Programa Papel passado. A Lei nº 1.163/2021, alterou e instituiu nova regulamentação do FMHIS, buscando alinhar a legislação municipal com as diretrizes federais e aprimorar a gestão do fundo.

3.3.1 Articulação do PMCMV-FAR com outras políticas municipais

O programa MCMV-FAR articula-se com uma série de políticas municipais, para assegurar que as especificações do projeto estejam alinhadas com as diretrizes do PDDU e Código Urbanístico e Ambiental do município, incluindo a escolha do terreno em conformidade com o Plano Municipal de Habitação, priorizando áreas que necessitem de intervenções. Além disso, é fundamental que o projeto esteja alinhado à política municipal de assistência social para identificar e cadastrar as famílias a serem beneficiadas e desenvolver ações de instrução para as mesmas, assim como, implementar políticas urbanísticas e tributárias que facilitem a viabilização dos projetos, reduzam custos de construção e infraestrutura, e desonerem despesas de registro e escrituração.

Durante o planejamento do projeto, o município orienta a construtora quanto à distribuição dos empreendimentos em áreas integradas ao tecido urbano, regulando o uso do solo e selecionando terrenos com infraestrutura adequada. Além disso, assegura a preservação das Áreas de Preservação Permanentes (APP's) para promover um crescimento urbano ordenado e garantir o direito à cidade. Neste sentido, a SEDUR como Secretaria Executiva do CONCIDADE cumpre o papel de executar essas ações.

Posteriormente, o MCMV articula-se com a política de regularização fundiária para conferir o direito à posse legítima das unidades habitacionais entregues aos beneficiários do programa. Neste sentido, a edição da Lei nº 11.977/2009 buscou disciplinar a aplicação de instrumentos e mecanismos específicos para levantamento, diagnóstico e regularização fundiária de interesse social, definindo procedimentos específicos para o esforço integrado entre os entes da federação.

A definição de mecanismos para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S)⁴⁰ objetivou facilitar e agilizar o processo através do uso de instrumentos, como a demarcação urbanística, a legitimação da posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanentes (APP's). O Projeto de Regularização Fundiária deveria conter algumas peças, incluindo o levantamento topográfico formal, o estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídicas,

⁴⁰ Lei nº 11.977/2009, regulamentou o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

urbanística e ambiental, inclusive envolvendo dois Estudos Técnicos, um para situações de risco e outro ambiental, culminando com o Projeto Urbanístico.

Segundo Oliveira (2020) a implementação da Política Habitacional de Interesse Social e do Plano Municipal de Habitação foi fundamental para as ações do PMCMV. A Lei Municipal nº 1.137/2010⁴¹ Instituiu um conjunto de diretrizes, objetivos e mecanismos para universalização do acesso à terra urbanizada, apoiada no direito à moradia digna, com condições adequadas de infraestrutura, saneamento básico, acessibilidade e mobilidade urbana, acesso a equipamentos e serviços urbanos e sociais e garantia de propriedade.

Ainda conforme Oliveira (2020) a Lei previa a diversificação das ações municipais em três eixos de intervenção, incluindo a promoção da regularização fundiária e urbanística e melhorias nos assentamentos precários, a provisão de novas unidades habitacionais e a melhoria das condições de habitabilidade de moradias, promovendo o direito à cidade com a participação ativa do Conselho de habitação.

O Conselho das Cidades (ConCidades)⁴² deve participar das decisões de planejamento urbano e habitação, incluindo consultas e audiências públicas, contribuindo na elaboração de diretrizes e políticas habitacionais, podendo até ser envolvido na análise de projetos, no monitoramento e na fiscalização em articulação com outros organismos administrativos, através da Secretaria Executiva da SEDUR. Segundo Castro (2018) a participação da sociedade na escolha do terreno é relevante, porém a eficácia do Conselho Municipal de Habitação é questionada, devido à prevalência dos interesses do capital imobiliário sobre a participação comunitária.

De acordo com Maricato (2013), apesar da criação dos conselhos de participação social, da retomada dos investimentos em saneamento e habitação, e da melhoria na distribuição de renda, o impasse da política urbana persiste, principalmente devido à manutenção do padrão excludente, interligando duas questões primordiais: o uso e a ocupação do solo. Isto requer um controle mais

⁴¹ Revogada pela Lei Municipal nº 1.596/2019 que foi revogada em 15 de dezembro de 2023 pela Lei Complementar nº 1.873/2023 que instituiu o Código Urbanístico do Município de Camaçari

⁴² Órgão colegiado de natureza permanente, caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador criado pela Lei Municipal nº 1.115/2010, composto por representantes do executivo e da sociedade civil, realiza anualmente reuniões ordinárias e extraordinárias sobre as atividades do órgão. Em 2023, há registro da realização de apenas duas reuniões, uma ordinária e outra extraordinária.

eficaz sobre o uso do solo, reduzindo sua mercantilização e especulação, permitindo uma maior concentração populacional e melhor acesso aos equipamentos urbanos.

Uma das estratégias que fundamentam o programa MCMV envolve o processo de cadastramento das famílias beneficiárias do programa, realizada em etapas e nos requisitos definidos nos diversos instrumentos normativos estabelecidos pelo Governo Federal e pelo município⁴³. As etapas incluem o cadastramento das famílias conforme os critérios de seleção e cotas para grupos específicos, o agrupamento dos candidatos, a visita domiciliar, a análise do parecer social, bem como, a inclusão de famílias em situação de penúria social e exclusão por omissão de informações. Essas etapas visam garantir um processo justo e transparente priorizando as famílias que mais necessitam de assistência habitacional.

Os critérios de seleção dividem-se em nacionais, que integram famílias em áreas de risco, chefiadas por mulheres e/ou com pessoas com deficiências; e os critérios municipais adicionais, que abrangem famílias em situação de vulnerabilidade social, aquelas que residem em condições precárias e que comprovem um tempo mínimo de residência no município (5 anos). Além desses, estabeleceu-se a reserva de unidades habitacionais para grupos específicos, como pessoas idosas e pessoas com deficiência, garantindo um percentual de destinação (3%) para cada tipo. Os candidatos a beneficiários são agrupados em dois grupos de acordo com a quantidade de critérios que atendem, sendo realizada visita domiciliar pela equipe social da Secretaria de Habitação (SEHAB) para análise e validação dos critérios para aqueles candidatos que atingiram pelo menos três critérios, emitindo-se Parecer Social após visita domiciliar.

Além dessas obrigações, ao município cabe dar ampla publicidade à seleção de beneficiários para os empreendimentos contratados em sua circunscrição, incluindo o tempo hábil e condições adequadas para inscrições e atualizações cadastrais, orientando os candidatos a atualizarem os seus dados pelo menos a cada 24 meses, sem cobrança de taxas ou emolumentos para a efetivação das inscrições ou atualizações cadastrais. Após o cumprimento dessas fases é gerada uma lista de candidatos a beneficiários do PMCMV, que é encaminhada à CEF para a realização do exame de enquadramento dos candidatos ao programa, por meio de

⁴³ Decreto Municipal nº 5835/2014, que dispõe sobre os critérios de seleção dos beneficiários do PMCMV no âmbito municipal.

consultas a alguns cadastros, como o Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) e o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

O processo de realização do cadastro de beneficiários para o primeiro empreendimento do programa, O Residencial Parque São Vicente⁴⁴, ocorreu em 2009, sendo os beneficiários (511) contemplados em 29/11/2011. Os dois últimos empreendimentos do PMCMV entregues, os residenciais Sítio Verde (586) e Sítio Horizonte (441), destinaram-se às famílias desabrigadas em virtude das desapropriações decorrentes das obras de Urbanização do Rio Camaçari, sendo estas selecionados de acordo com a situação de vulnerabilidade social e a necessidade de reassentamento. Entretanto, as famílias somente receberam as chaves em 23/03/2018. Esses projetos habitacionais enfrentaram desafios relacionados à burocracia e à efetividade dos registros.

Segundo Castro (2018) o processo de seleção e a comunicação sobre o andamento das inscrições e entregas foram considerados opacos pelos beneficiários que expressaram desconfiança em relação à gestão do programa, principalmente em relação à falta de clareza sobre os critérios de seleção e a situação de suas inscrições. Luz (2019) revela que a entrega das chaves e a conclusão das obras, muitas vezes, foram atrasadas, levando a um longo período de espera, o que gerou insegurança e incerteza para as famílias que aguardavam a concretização do sonho da casa própria.

Outra estratégia que articula-se com o PMCMV é o Projeto Trabalho Técnico Social (PTTS) a ser desenvolvido conforme disposições do MCidades⁴⁵ e da metodologia definida no Projeto Básico de cada unidade⁴⁶, objetivando que a implementação do programa habitacional não se restrinja apenas à construção de moradias, mas também a promoção da inclusão social e a qualidade de vida das famílias beneficiárias.

⁴⁴ Contrato assinado em 28/07/2009, com a Construtora RCA Empreendimentos Imobiliários LTDA, no valor de R\$ 21.568.851,95 para construção de 511 unidades habitacionais, do tipo casa sobreposta, de área interna de 37 m² e 120 m² de área externa, localizado no Bairro do Triângulo, próximo à Via Copec, BA-093.

⁴⁵ Portaria do MCidades nº 93 de 24/02/2010, Item 8 especifica um conjunto de atividades para o PTTS, entretanto somente a Portaria 465 de 3/10/2011, através do Anexo V, disciplina a ocorrência das atividades em duas fases a pré-contratual e a pós-contratual. A etapa pré-contratual deve ocorrer 90 dias antes do término da obra.

⁴⁶ Metodologia do Projeto de Trabalho Técnico Social do Residencial Morada dos Canários. Disponível em: <https://arquivos.camacari.ba.gov.br/compras/1408150308244.pdf>

As ações do PTTS cumprem o dever de viabilizar o exercício da participação cidadã por meio de trabalho informativo e educativo, contribuindo para a adaptação dos moradores à nova realidade, promovendo a mobilização, organização e gestão comunitária, incluindo a disseminação de conceitos de educação sanitária, patrimonial e ambiental e geração de trabalho e renda. As ações operam-se com os recursos do FAR e limitam-se para a realização dos trabalhos em “0,5% do somatório dos custos do terreno e edificações, urbanização e infraestrutura interna do empreendimento” (Brasil, 2010).

De acordo com Luz (2019), em Camaçari, o PTTS é desenvolvido em conjunto com o MCMV, realizando um diagnóstico participativo do território e das necessidades da população beneficiária, incluindo a identificação de demandas por serviços e equipamentos públicos que são essenciais para a qualidade de vida dos moradores. Deste modo, busca-se a integração com a comunidade, promovendo ações de educação, capacitação e apoio psicossocial em articulação com outros serviços, inclusive ações de monitoramento e avaliação das ações realizadas. Segundo Batista (2022) as ações incluíram reuniões, oficinas e atividades sobre temas como direitos e deveres dos moradores, cuidados com a nova moradia e a importância da convivência comunitária, com o objetivo de preparar os moradores para a vida em comunidade e para a gestão do novo espaço habitacional.

Os serviços do PTTS seguem um processo formal de contratação, envolvendo o planejamento e a realização de licitação para a seleção das propostas, conforme os critérios específicos definidos pela prefeitura de Camaçari, incluindo capacidade técnica, experiência anterior e a proposta de preços a ser apresentada de acordo com o projeto de Trabalho Técnico Social e os termos elaborados pela Comissão Setorial Permanente de Licitação (COSEL/OBRAS). Esse processo de contratação visa garantir a transparência, competitividade e a escolha de prestadores de serviços utilizando o portal de compras do município para publicização das atividades desenvolvidas. Deste modo, evidenciou-se a realização de licitação para o trabalho técnico social em 17 empreendimentos do PMCMV.

Paralelamente à construção dos empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida, são firmados Termos de Compromisso⁴⁷, para execução das obras do

⁴⁷ TC nº 0350.977-09 (1ª fase) e TC nº 0408.729-38/2013 firmado entre a Caixa Econômica Federal e o governo municipal em 31/08/2011, prevendo as diretrizes e a composição dos recursos da obra de Saneamento Integrado da Bacia do Rio Camaçari, no valor total de R\$ 301.807.603,06.

Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Rio Camaçari, em duas fases, com intervenções de impacto socioeconômico e ambiental para o município. As ações abrangem a recuperação ambiental do Morro da Manteiga e reurbanização das margens do Rio Camaçari e seus afluentes, incluindo o reassentamento de famílias, indenização de benfeitorias para os proprietários dos imóveis que não podem ser reassentados, regularização fundiária, obras de saneamento básico, de acessibilidade e mobilidade urbana.

Segundo Novaes (2016) a previsão inicial do programa de reurbanização do Rio Camaçari seria beneficiar 2.792 famílias, através de reassentamento (2.357 famílias) por meio do PMCMV-FAR e indenizações das edificações e benfeitorias (435 famílias). Entretanto, Luz (2019) revelou o remanejamento de 2.923 famílias das áreas consideradas de proteção permanente (APP), promovendo o reassentamento das famílias desabrigadas em unidades habitacionais do MCMV e previsão de indenizações das benfeitorias dos imóveis alcançados pelo programa. Desta forma, durante a execução da obra houve um acréscimo de 131 famílias a serem remanejadas, evidenciando uma falha de planejamento inicial da obra.

Segundo Oliveira (2020), as áreas da poligonal e de ZEIS compreendidas para fins de desapropriação foram delimitadas através dos decretos municipais nº 5.004/2011 e 5.003/2011. Em outras palavras, os decretos desapropriam a área da Bacia do Rio Camaçari, autorizando o município a realizar nessas áreas obras e projetos de interesse social, como a construção de casas populares. Conforme o autor, elaborou-se a Lei nº 1.233 de 12 de junho de 2012, objetivando autorizar o pagamento para a efetivação das indenizações aos proprietários de terras e suas benfeitorias, assim como as benfeitorias dos posseiros, conforme áreas estabelecidas no decreto 5.004/2011.

De acordo com Luz (2019), as ações do programa foram paralisadas em 2016, entre outros fatores, pela descontinuidade do governo, atrasos nos repasses às empresas executoras, provenientes dos bloqueios do órgão gestor do investimento. Segundo Cunha e Teixeira (2024) as obras foram paralisadas devido a intervenções do controle externo municipal, sendo retomadas posteriormente após a assinatura de novo Termo de Compromisso (2018). Para a efetivação do novo ajuste, foi necessária a realização de uma auditoria especial pela auditoria interna da

CGM, a fim de apurar o saldo remanescente do termo anterior para devolução à Caixa Econômica Federal.

Oliveira (2020) revela que o programa passou por diversos entraves em sua execução, desde problemas provenientes das desocupações, relacionados às resistências de moradores, como também invasões, e inclusive denúncias de improbidade administrativa, desencadeando uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (MPF)⁴⁸, após encaminhamento de Relatório de Auditoria pela Controladoria Geral da União que apontou indícios de malversação de dinheiro público. Até 2015, o programa já havia indenizado “166 famílias, alcançando a soma de R\$15 milhões em indenizações” (Oliveira, 2020, p. 146). Dados do Ministério das Cidades apontam que foram reassentadas 2.943 famílias em empreendimentos habitacionais do MCMV/FAR⁴⁹, 583 famílias a mais que a primeira previsão da SEDUR.

Segundo Cunha e Teixeira (2024) a ampliação da oferta de moradias para atender a demanda habitacional, garantindo o acesso aos beneficiários que constam nos registros de déficits habitacionais do município, promovem a efetividade dos programas habitacionais, a diversidade urbana e a convivência entre diferentes grupos sociais.

Em 2017, a Lei Federal nº 13.465 institui normas gerais e procedimentais para a regularização fundiária urbana (Reurb), visando promover a segurança jurídica da posse aos beneficiários do programa MCMV, além de melhorias na infraestrutura do entorno e conseqüentemente facilitar o acesso a serviços públicos. Em 2019, a Lei Municipal 1.596 instituiu 2 programas que se articulam com o PMCMV-FAR, viabilizando a política habitacional do município. O Quadro 8 sintetiza essas políticas.

Quadro 8 - Programas para articulação da política habitacional do município de Camaçari (2019) (continua)

Sigla	Programa	Objetivo	Critério
PTTS	Projeto Técnico de Trabalho Social	Inclusão social e produtiva das famílias beneficiárias de programa habitacionais	Famílias beneficiárias do PMCMV FAR

⁴⁸ Ação Civil Pública nº 1007817-34.2017.4.01.3300 para a responsabilização dos gestores da época.

⁴⁹ O Projeto de Trabalho Social (PTTS) do TC 0408.729-38/2013 previa o remanejamento de famílias provenientes das intervenções da segunda etapa do Programa Municipal de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari para o empreendimento do MCMV denominado Sítio Horizonte (586 UH).

Quadro 8 - Programas para articulação da política habitacional do município de Camaçari (2019) (continua)

Papel Passado	Regularização Fundiária	Regularização de imóveis em situação irregular	Posse há mais de 5 anos
	Programa Escritório Público	Assistência técnica pública e gratuita no âmbito da arquitetura, urbanismo e engenharia civil na elaboração das unidades habitacionais	Renda familiar e área imobiliária de até 3SM e 70 m ²

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em Camaçari (2019).

O programa denominado Projeto Técnico de Trabalho Social objetiva incluir socialmente e profissionalmente as famílias beneficiárias do PMCMV, utilizando os recursos orçamentários do FAR. Um balanço da SEHAB aponta que ao longo da existência do programa foram conferidos 2.500 certificados de profissionalização às famílias beneficiárias do programa MCMV.

O programa intitulado 'Papel Passado' implementa dois subprogramas o de regularização fundiária e o do Escritório Público para assistência técnica e jurídica, pública e gratuita, de acordo com os critérios estabelecidos, disciplinando o uso dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, inclusive criando regras específicas para o enquadramento na regularização por interesse social (Reurb-S).

O Quadro 9 sintetiza os 3.027 títulos de posse definitiva conferidos por ano pelo programa Papel Passado através da modalidade Reurb-S, desde 2019.

Quadro 9 - Regularizações do programa Papel Passado em Camaçari, 2019 a 2024

Nº de Títulos de Posse (Reurb-S) Emitidos por Ano	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
		1.200	1.316	60	189	152	110

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em Camaçari (2024)

Oliveira (2020) revela que o Bairro Nova Vitória enfrentou sérios problemas de ordem social, tanto relacionados às ações do tráfico de drogas, quanto à resistência dos moradores ao projeto de regularização. Respectivamente, a expulsão de moradores e o fechamento de diversas unidades pelo crime organizado, provocou o sentimento de abandono nesta comunidade, inclusive, há relatos que em um dos imóveis, portas e janelas foram concretadas por traficantes. Como destaca Alfonsin

(2001) o compromisso da comunidade é fundamental para o sucesso do programa de regularização fundiária.

Em 2021, o número de títulos conferidos foi inexpressivo devido à pandemia. Em 2023, o balanço da SEHAB revela a entrega de 152 títulos na modalidade Reurb-S, para as famílias do Loteamento Areias III e Conjunto habitacional Bougainville, respectivamente, localizados na Costa de Camaçari e no bairro Ponto Certo, na sede do município. Já em 2024, a Sehab objetivou estimular a população para acessar os serviços de regularização fundiária do município, através do lançamento da Cartilha Reurb Fácil, com orientações específicas para facilitar o processo. O Quadro 10 apresenta as regularizações realizadas pelo programa Papel Passado em 2024.

Quadro 10 - Regularizações do Papel Passado em 2024

Modalidade	Projetos	Localidade	Nº de UH
Reurb-S	Areias	Costa	50
Reurb-S	Conjunto Habitacional Bougainville	Bairro Ponto Certo	60

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em Camaçari (2024).

Entretanto, comparado a 2020, as ações foram díspares, tanto em relação aos projetos quanto ao número de unidades habitacionais contempladas, respectivamente, nenhum dos projetos são do MCMV/FAR e apenas 110 famílias receberam o reconhecimento jurídico da posse dos seus imóveis.

3.3.2 Mecanismos de avaliação e monitoramento do programa MCMV definidos na política habitacional de Camaçari

A Lei nº 11.977/2009 estabeleceu mecanismos de avaliação e monitoramento do programa indicando elementos gerais e delegando a regulamentação e detalhamento ao Poder Executivo e órgãos competentes. Os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao programa são responsáveis pela execução do Trabalho Técnico Social (TTS) pós ocupação dos empreendimentos implantados, conforme regulamento e termo de adesão.

Em 2010, a prefeitura de Camaçari⁵⁰ estabeleceu um sistema robusto para avaliar e acompanhar a política municipal de habitação, incluindo estrutura organizacional e instrumentos definidos para assegurar a eficiência, transparência e participação social no processo de implementação habitacional. Primeiramente, o Artigo 15 da lei estabeleceu a instituição de uma estrutura organizacional destinada à atualização e sistematização das informações relativas ao diagnóstico local e as ações habitacionais no município.

Essa estrutura visava capacitar agentes públicos e sociais para o exercício autônomo e tecnicamente qualificado das funções de planejamento, gestão, avaliação e monitoramento das políticas habitacionais, prevendo o acompanhamento contínuo das variáveis que compõem cenários e metas, promovendo alterações conforme a conjuntura local, bem como a articulação integrada dos dados provenientes dos diversos órgãos e setores municipais responsáveis pela execução dessas ações.

O Conselho Municipal da Cidade, descrito nos Artigos 19 e 20, exerce papel decisivo no acompanhamento das contas do Fundo Municipal de habitação, na emissão de pareceres sobre a compatibilidade de projetos de lei com as diretrizes estratégicas da política habitacional e na avaliação das propostas de revisão e atualização da legislação. Segundo a norma⁵¹, a atuação do Conselho é complementada por uma Câmara técnica de habitação formada por representantes públicos, privados e dos movimentos populares, visando assegurar o controle social.

O processo de monitoramento é complementado pela garantia de transparência e controle social previstos no art. 16 da mesma lei, com intuito de garantir a probidade e equidade na distribuição dos recursos financeiros e nos benefícios sociais decorrentes da política habitacional, promovendo mecanismos para avaliação sistemática e participativa de programas e projetos, incluindo o PMCMV.

Este conjunto de mecanismos de avaliação e monitoramento do programa MCMV devem ser implementados pelas prefeituras, conforme determinação do MCidades⁵², para garantir a efetividade do programa, a transparência na gestão e a satisfação das necessidades habitacionais da população. Segundo Cunha e

⁵⁰ Lei Municipal nº 1.137 de 28 de dezembro de 2010 (CAMAÇARI, 2010)

⁵¹ Arts. 19-20 da Lei Municipal nº 1.137 de 28 de dezembro de 2010 (CAMAÇARI, 2010)

⁵² Portaria MCID nº 724, de 15/06/2023

Teixeira (2024), uma das estratégias recomendadas para aprimorar o programa é o envolvimento ativo da comunidade nas decisões e na gestão dos projetos habitacionais. Tal participação comunitária, que inclui a implementação de mecanismos de acompanhamento e controle social contribuem para a sustentabilidade do programa.

Contudo, a efetividade desses mecanismos de participação enfrenta desafios levantados por Novaes (2016), Castro (2018), Maricato (2013), Batista (2022), Oliveira (2020). Novaes (2016), por exemplo, destaca o comprometimento da efetividade deliberativa dos conselhos quando os municípios dependem de transferências de recursos e se limitam à mera operacionalização de políticas habitacionais aprovadas por outros entes da federação. O autor ressalta ainda que a influência indireta dos interesses do capital imobiliário e das empresas de construção civil impacta a padronização dos projetos e a escolha dos terrenos. Novaes (2016) conclui que a atuação dos conselhos de habitação é prejudicada pela falta de apoio de gestões municipais, que se manifesta pela ausência de recursos financeiros, pela não convocação regular de reuniões ou pela implementação parcial de suas deliberações.

Segundo Castro (2018) a intermediação com outros órgãos públicos e a avaliação da gestão são complexas. A autora destaca que a gestão é considerada politicamente positiva, mas centraliza as decisões, a participação do controle social, especialmente por parte dos movimentos sociais têm sido limitados pela ausência de mecanismos efetivos para o controle social, como instrumentos jurídicos e conselhos participativos. Na perspectiva de Maricato (2013), essas limitações na participação social estão associadas a barreiras institucionais, restrições de acesso e falhas na transparência e divulgação das políticas habitacionais.

Segundo Batista (2022) os mecanismos de avaliação e monitoramento podem não estar sendo efetivamente aplicados para o acompanhamento das necessidades habitacionais da população, especialmente nas áreas de vulnerabilidade social, como a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Castro (2018) argumenta que o Conselho Municipal de Habitação teve um papel secundário, focando apenas na elaboração de critérios para a seleção dos beneficiários, sem promover discussões mais amplas sobre outras questões, incluindo a localização dos conjuntos habitacionais.

Esses desafios demandam uma abordagem proativa, colaborativa e consultiva para garantir que as estratégias de acompanhamento sejam efetivas e eficazes para que o PMCMV atenda às necessidades da população de forma adequada. Oliveira (2020) defende que a participação social materializada em instrumentos como o Conselho de Habitação, é essencial para tornar as políticas públicas habitacionais mais inclusivas, legítimas e eficazes no enfrentamento dos desafios do direito à moradia. O autor ressalta que a participação social gera um sentimento de pertencimento nas pessoas, que passam a valorizar os investimentos estatais como frutos de sua colaboração. O autor destaca, ainda, que tais conselhos são fundamentais para assegurar a participação popular nas decisões, funcionando como espaços deliberativos de influência, definição e acompanhamento das políticas de habitação.

Infere-se da política habitacional do município que o processo de elaboração de relatórios periódicos das obras do PMCMV, deveria ser sistemático e envolver equipes técnicas da SEHAB e construtora na coleta de dados sobre o progresso físico das construções, verificando a conformidade com os projetos e normas regulamentares e registrando qualquer problema que possa surgir. Ainda, segundo inferências da política, as informações coletadas pelas equipes técnicas da SEHAB servem de base para a elaboração do relatório, incluindo os detalhes sobre o andamento das obras, cronograma de execução, a quantidade de unidades habitacionais construídas e inclusive a análise de eventuais desvios em relação ao planejamento original.

Neste processo, a equipe técnica da SEHAB depara-se com diversos desafios internos e externos, que incluem a falta de recursos humanos, a capacitação técnica da equipe, dificuldades de acesso aos canteiros, confiabilidade das informações, burocracia e lentidão nos processos administrativos internos, bem como a falta de integração dos dados e sistemas e mudanças no cronograma das obras, além de falta de participação e engajamento da comunidade. Esses desafios normalmente exigem esforços estratégicos da equipe técnica da SEHAB para superar as limitações e garantir a qualidade e a precisão das informações coletadas.

As dificuldades de acesso aos canteiros de obras, seja por questões logísticas, segurança ou resistência por parte das construtoras, podem limitar a capacidade da equipe de realizar visitas regulares e coletar dados precisos e

confiáveis, levando a possíveis distorções nos relatórios. Além disso, o excesso de burocracia interna e a lentidão nos processos administrativos podem atrasar a coleta de dados e a elaboração dos relatórios, incluindo a dificuldade em integrar dados de diferentes fontes e sistemas que podem complicar a análise e a elaboração de relatórios abrangentes e coerentes.

As ações do PTTS são monitoradas e avaliadas sistematicamente por meio de diversos instrumentos estabelecidos no projeto básico, abrangendo métodos de articulação com o plano de obras e o cronograma de ações e instrumentais do trabalho social. Além disso, elaboram-se relatórios mensais e semestrais, incluindo a realização de oficinas semestrais para discutir e avaliar o trabalho realizado. A metodologia inclui o diagnóstico socioeconômico participativo das famílias beneficiadas, a gestão participativa e envolvimento comunitário, bem como a realização de oficinas, estimulando a mobilização e organizações comunitárias, além de promoção de cursos de capacitação em educação sanitária e ambiental na comunidade, inclusive a qualificação profissional da população beneficiária para geração de renda e melhoria das condições de vida.

Segundo Luz (2019) os desafios relacionados ao desenvolvimento das ações do PTTS em Camaçari, abrangem a quantidade de profissionais para realizar as triagens e visitas domiciliares; - a ausência de critérios mais rigorosos na triagem das famílias a serem contempladas; - a desconexão do programa com outras políticas públicas, gerando sentimento de abandono entre os moradores, bem como, dificuldades na implementação pela falta de planejamento e coordenação entre as diferentes secretarias municipais, além de limitações na avaliação de resultados pela ausência de um acompanhamento sistemático e de indicadores claros que viabilizassem a mensuração dos resultados e a identificação de áreas para o aprimoramento do programa.

Esses desafios complexos, resultantes da articulação entre diferentes esferas e políticas, justificam a necessidade de uma análise aprofundada via auditoria, para identificar as melhores práticas e oportunidades de ajustes nas ações do programa. Entretanto, ainda é necessária uma maior articulação entre os diferentes serviços e políticas públicas, além de uma transparência nas ações do programa no município e uma efetiva prestação de contas à sociedade, essas ações aumentam a confiança

da população nas políticas públicas, fortalecem a rede de apoio aos beneficiários e incentivam a participação social.

A seção 4 descreve o papel da auditoria como instrumento de avaliação da governança, incluindo a contribuição da auditoria de desempenho na avaliação do PMCMV, destacando a gestão, os resultados e a efetivação do programa em Camaçari. Além disso, destaca as evidências empíricas da colaboração da auditoria de desempenho para a nova versão do programa MCMV.

3.4 O Programa Minha Casa Minha Vida em Camaçari/BA

Neste tópico serão abordados vários aspectos pertinentes ao programa, que compreendem o perfil do déficit quantitativo antes de sua implementação, as metas, objetivos e ações relacionadas ao déficit habitacional em Camaçari, incluindo a Localização e características das unidades habitacionais implantadas e as características socioeconômicas da população assistida, bem como os mecanismos de avaliação e monitoramento.

3.4.1 Perfil do déficit habitacional quantitativo antes da implementação do programa

Em 2005, a maior parte do déficit habitacional concentra-se na zona urbana, com cerca de 10.270 unidades deficitárias devido ao crescimento populacional e a pouquíssimos programas habitacionais implementados para famílias de baixa renda e famílias de renda zero, fato que agravou o déficit e a precariedade habitacional no município.

Em 2009, o município de Camaçari apresentou um cenário bastante desafiador com um processo de urbanização caracterizado pela segregação socioespacial, com concentração de trabalhadores de baixa renda e migrantes em áreas periféricas, além de ocupações irregulares e assentamentos precários. Além disso, havia uma expectativa de chegada de novos moradores com a realização do concurso público em 2010, para ingresso de servidores na administração pública municipal nos anos subsequentes. Nesse contexto, o déficit habitacional atingia aproximadamente 10.665 unidades, configurando uma taxa relativa de 14,4%

superior às médias observadas no Estado da Bahia (12,7%) e no Brasil (12,1%) para o mesmo período.

O déficit habitacional do município de Camaçari revela variações ao longo do período de 2000 a 2010. Quando se compara o total do déficit habitacional do município em 2010 (10.665) com o valor atribuído ao ano de 2005 (12.270), calcula-se uma queda percentual de 13,08% na demanda de unidades habitacionais, equivalente a 1.605 unidades.

A Tabela 1 apresenta o perfil do déficit habitacional quantitativo de Camaçari em 2010, de acordo com Luz (2019) e com base em dados da FJP⁵³ (2010).

Tabela 1 - Perfil do déficit habitacional quantitativo em Camaçari - 2010

Componente do Déficit Habitacional	Número de Habitações por Zona			
	Urbana	Rural	Total	%
Domicílios precários	859,80	225,70	1.085,80	10,18%
Coabitação familiar	5.039,60	158,80	5.197,70	48,74%
Ônus excessivo com aluguel	3.796,00	0,00	3.796,00	35,59%
Adensamento excessivo de domicílios alugados	574,70	10,80	585,50	5,49%
Total do Déficit Habitacional	10.270,10	395,30	10.665,00	100%

Fonte: Luz (2019, p. 71). Adaptado pelo autor.

Com base nas informações apresentadas identifica-se que o déficit habitacional quantitativo total do município de Camaçari, antes da implementação do PMCMV, correspondia a cerca de 10.665 unidades habitacionais. Destaca-se o número de moradias em coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel, que representavam respectivamente 48,74% e 35,59% da demanda por unidades habitacionais.

Quando se consideram os dados levantados pelas pesquisas, percebe-se uma necessidade de estudos mais robustos no município em relação aos indicadores demonstrados, principalmente a coabitação familiar que representa quase 50% do déficit, para aprimoramento das estratégias de governança. Qual o perfil dessas famílias? Qual a sua composição? Quais as necessidades prioritárias

⁵³ A Fundação João Pinheiro (FJP) é uma instituição de referência na análise e definição de parâmetros relacionados ao déficit habitacional no Brasil. Ela exerce papel fundamental na produção de conhecimento técnico e estatístico que subsidia o planejamento governamental no campo da habitação para definição de estratégias públicas para enfrentamento do déficit habitacional.

dessas famílias? Quais os fatores que motivaram a habitação em conjunto? Esses dados são cruciais para a análise do PMCMV, que deveria focar suas ações na resolução desses componentes mais expressivos do déficit, como a oferta de unidades para famílias em coabitação ou a facilitação do acesso à moradia para aquelas com ônus excessivo de aluguel.

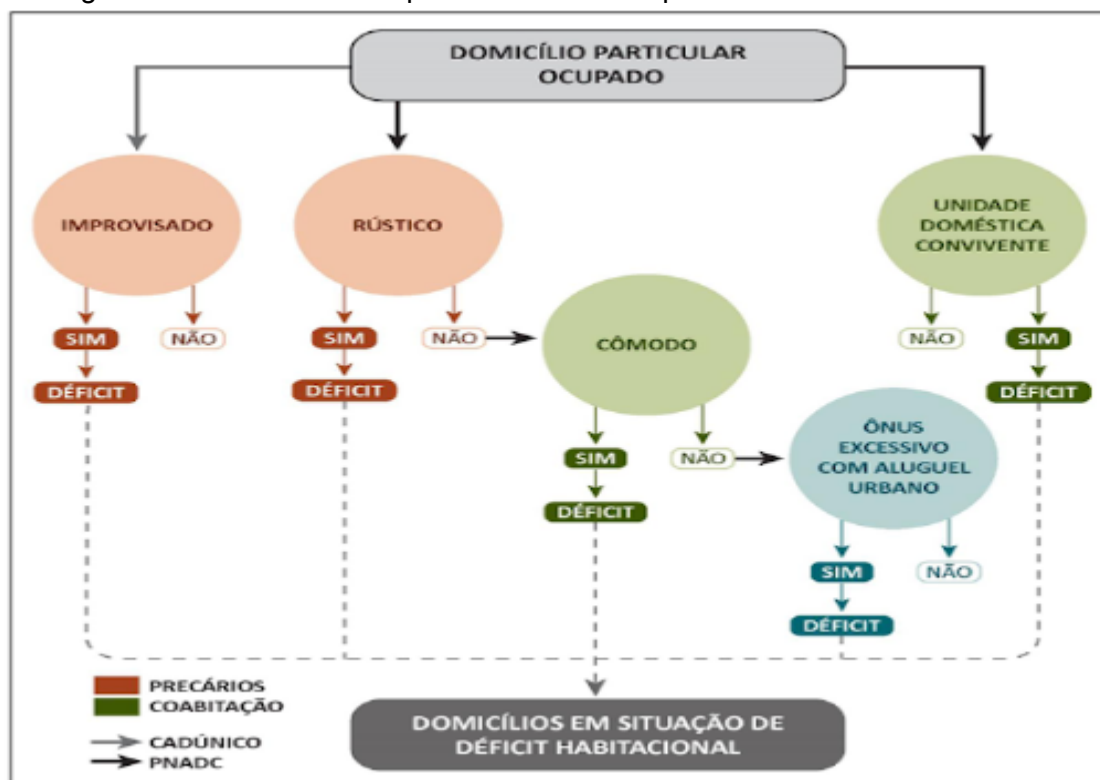
Para Richardson (1999) estudos qualitativos descreve complexidades de um problema, através da análise pormenorizada das principais variáveis para compreensão dos processos dinâmicos do contexto social. Segundo Oliveira (2020, p. 200–201), a ausência de organização e transparência das informações dos estudos realizados pelo poder público de Camaçari em relação ao déficit habitacional, entre outros, é fator de limitação para estudos mais robustos sobre a questão da moradia no município. Consequentemente interfere na qualidade e aprimoramento das políticas a serem implementadas.

O município realizou diagnóstico institucional quando implementou a atualização do PDDU em 2023, apresentando em alguns trechos informações contextuais relativas a habitação social, expansão urbana, setores atendidos e características da população urbana e rural. Das informações apresentadas infere-se que a população urbana vem sofrendo transformações com o lançamento de novas unidades habitacionais, especialmente vinculadas ao PMCMV, contudo há carências de infraestrutura no entorno das habitações para atendimento às famílias.

Embora o diagnóstico do PDDU não apresente uma síntese específica do perfil das famílias, o relatório aponta para uma população que inclui famílias residentes em habitações populares, muitas vezes em locais com infraestrutura precária, famílias rurais ligadas à agricultura familiar e uma expansão urbana com novos lançamentos imobiliários em torno dessas famílias. Depreende-se do relatório que o perfil familiar no município é marcado por diversidades socioeconômica associado a desafios de mobilidade urbana, educação e acesso a serviços públicos.

Na Figura 9 apresenta-se a metodologia de cálculo para os componentes e subcomponentes do déficit habitacional conforme FJP (2023, p.10).

Figura 9 - Cálculo dos componentes e subcomponentes do déficit habitacional



Fonte: FJP(2023, p. 10)

Segundo a FJP (2023)⁵⁴, a remoção de perguntas dos questionários do IBGE também é outro fator que limita a construção de indicadores do déficit habitacional e seus componentes e impossibilita a comparação fenomenológica, através do estudo das especificidades dos indicadores de inadequação de domicílios ou o ônus excessivo com o aluguel urbano.

O Quadro 11 apresenta um comparativo entre os critérios das pesquisas para o cálculo do déficit habitacional no período de 2010 a 2022, cujas limitações de cálculo encontram-se em destaque nas informações (**negrito e sublinhado**).

Quadro 11 - Critérios e fontes de pesquisas para cálculo do déficit habitacional – 2010-2022 (continua)

Componente		Censo Demográfico 2010	Pnad C (2016-2022)	Censo Demográfico 2022
Habitação Precária	Domicílios Improvisados	Estimativa direta	<u>Uso do CadÚnico</u>	Estimativa direta
	Domicílios Rústicos	Estimativa direta	Estimativa direta	Estimativa direta

⁵⁴ Nota Técnica nº 4/2023: Os desafios do cálculo do déficit habitacional frente ao censo demográfico de 2022.

Quadro 11 - Critérios e fontes de pesquisas para cálculo do déficit habitacional – 2010-2022 (continua)

Componente		Censo Demográfico 2010	Pnad C (2016-2022)	Censo Demográfico 2022
Coabitação Familiar	Famílias Conviventes (2010) Unidades Conviventes Déficit (2022)	Famílias conviventes obtidas de forma indireta. Apenas famílias conviventes com intenção de construir domicílio exclusivo (estimativa indireta própria)	Estimativa via recomposição de núcleos familiares + adensamento de cômodos servindo como dormitório > 2	Estimativa via recomposição de núcleos familiares + adensamento de cômodos servindo como dormitório > 2
	Cômodo	Exclui cômodos cedidos por empregador	Exclui cômodos cedidos por empregador	Exclui cômodos cedidos por empregador
Ônus excessivo com aluguel urbano		Estimativa direta	Estimativa direta	<u>Ausência de variável/ gasto com o aluguel impossibilita a estimativa</u>
Adensamento excessivo de domicílios alugados		Estimativa direta	<u>Não incluído</u>	<u>Não incluído</u>

Fonte: Nota Técnica nº4/2023, p. 6, FJP(2023).

Segundo informações da FJP (2023) o uso do CadÚnico para mensurar e avaliar as carências habitacionais quantitativas no subcomponente domicílios improvisados impossibilitaram a divulgação de dados a nível municipal. Na análise a FJP (2023) considerou três fatores como limitadores, todos relacionados a diferenças pontuais: um deles refere-se à unidade de análise, outro às especificidades da natureza e o último quanto à forma de apresentação dos dados entre o CadÚnico e o PnadC.

Na amostra avaliada pelo IPEA (2023, p. 52), houve falhas na busca dos mutuários do PMCMV/FAR em um número relativamente grande de registros, quando utilizados os dados do CadÚnico. Segundo o IPEA (2023) o método de cálculo do déficit habitacional a partir de informações do CadÚnico não identifica com precisão a demanda efetiva da provisão de habitação de interesse social por município, principalmente por esse cadastro não envolver todas as faixas de renda do programa MCMV/FAR, permitindo apenas a renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

De acordo com a FJP (2023), o CadÚnico e a PnadC diferem em seus objetivos e metodologias. O CadÚnico foca na identificação de famílias de baixa renda por meio de registros administrativos, sendo uma base de dados em constante atualização devido à dinâmica de entrada e saída de famílias, conforme

sua renda e o período de extração dos dados. Em contrapartida, a PnadC visa coletar informações sobre a situação dos domicílios brasileiros por meio de pesquisas amostrais, referindo-se a um período específico.

Conforme PNADc (2022) a Bahia apresenta 5.409.556 domicílios particulares, e déficit habitacional quantitativo absoluto de 440.355 unidades habitacionais. O Quadro 12 apresenta o perfil do déficit habitacional quantitativo no Estado da Bahia distribuído entre os componentes, onde revela-se que a habitação precária seguida da coabitação familiar são os maiores problemas habitacionais do Estado.

Quadro 12 – Perfil do déficit habitacional quantitativo na Bahia – 2022

Componente	Déficit Habitacional Relativo
Habitação precária	3,21%
Coabitação familiar	2,57%
Ônus excessivo com aluguel	1,31%
Adensamento excessivo de domicílios alugados	Indicador retirado do cálculo
Total do Déficit Habitacional Relativo	8,14%

Fonte: Power BI PNADc (2022). Adaptado pela autora.

Quando o IBGE (2022) trata dos dados do déficit habitacional por componentes, envolve não só o entorno metropolitano como também partes do litoral. A Tabela 2 apresenta as informações estimativas do déficit habitacional quantitativo por componentes da Região Metropolitana de Salvador, que envolve o município de Camaçari.

Tabela 2 – Perfil do déficit habitacional por componentes na Região Metropolitana de Salvador - 2022

Componentes	Subcomponente	Habitações (Subcomponente)	Habitações (Componentes)
Habitação precária	Domicílios improvisados	19.836	20.158
	Domicílios rústicos	322	
Coabitação familiar	Cômodos	808	20.158
	Unidades Conviventes	15.227	
Ônus excessivo com aluguel	-	-	68.018
Déficit Habitacional na Região Metropolitana de Salvador		36.193	105.211

Fonte: IBGE (2022). Adaptado pela autora.

A Tabela 3 apresenta os dados estimativos do déficit habitacional de Salvador e do seu entorno metropolitano por faixas de renda do Minha Casa Minha Vida, divulgados pelo IBGE (2022), em que revela-se o déficit habitacional da Região Metropolitana de Salvador, estimado em 34.968 mil unidades habitacionais, que inclui 30.949 mil moradias necessárias para as faixas 1 e 2 atendidas pelo FAR.

Tabela 3 – Perfil do déficit habitacional quantitativo na Bahia - 2022

Código do Estrato	Nome do Estrato	Faixa de Renda do PMCMV				Déficit Habitacional
		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Acima da Faixa 3	
2910	Salvador (BA)	50.769	8.405	7.649	3.420	70.243
2920	Entorno metropolitano de Salvador (BA)	30.869	4.080	19	1	34.968
Total do Estado da Bahia		363.011	41.883	28.014	7.446	440.355

Fonte: Dados básicos IBGE (2022). Adaptado pela autora.

Conforme dados do IBGE (2022), a PNADC informou que o total de domicílios particulares ocupados chega a 397.957 mil unidades habitacionais, enquanto o cadastro único de 2021 apresenta um total de 18.415 mil domicílios improvisados. Portanto, com essas informações totalizam-se 416.372 mil unidades habitacionais no entorno metropolitano de Salvador.

O ônus excessivo com aluguel é de 68.018 mil unidades habitacionais, representando 65,6% do déficit habitacional. Os subcomponentes de domicílios improvisados e rústicos, cômodos e unidades conviventes representam 36.193 mil unidades habitacionais. Isso significa que apenas 52,44% das unidades habitacionais alugadas daria para solucionar o problema da falta de moradia. O que reflete um problema de distribuição de renda e domínio do capital financeiro na região metropolitana de Salvador.

Nesse contexto, em 2024, o Ministério das Cidades⁵⁵ estabeleceu o CadÚnico como sistema de consolidação das informações de seleção de candidatos, atribuindo competências aos órgãos nacionais e entes locais para a implementação e o acompanhamento das ações necessárias. Consequentemente, o cálculo do

⁵⁵ Portaria MCID nº 738, de 22 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-738-de-22-de-julho-de-2024-575666360>

déficit habitacional passou a ser delimitado a partir dos dados do CadÚnico, com o MCID responsável pelo acompanhamento da geração desses indicadores e os municípios pelo cadastramento e seleção das famílias, conforme os critérios estabelecidos pela pasta.

3.4.2 Metas, objetivos e ações do programa em relação ao déficit habitacional em Camaçari

Em Camaçari, conforme Castro (2020); Batista (2022); Luz (2019) e Oliveira (2020) as metas, objetivos e ações do programa foram associadas à redução significativa do número de famílias sem acesso à moradia digna, à promoção da melhoria das condições de habitação e à processos de facilitação da regularização fundiária, através da implementação de outros programas paralelos e complementares. Essas metas objetivam permitir a inclusão social, fomentar a participação comunitária e integrar as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de projetos habitacionais, conduzindo estudos e diagnósticos para possibilitar a formulação de políticas mais eficazes e direcionadas às necessidades da sociedade.

Na adesão ao programa MCMV, a meta do governo era construir 3.000 UH no município direcionadas à população com renda até 3 SM. A partir de 2012, as metas se associavam a minimizar os efeitos decorrentes da expansão e da ocupação do solo urbano. Com aporte de recursos do governo federal, o PMCMV-FAR buscou atender, tanto à demanda habitacional do município para famílias com renda de até 3SM, quanto reassentar famílias atingidas com as obras de reurbanização do Rio Camaçari enquadradas nos critérios do programa, cabendo ao município a escolha do terreno, garantindo a infraestrutura no entorno dos empreendimentos e a seleção dos beneficiários. O Quadro 13 revela uma previsão de metas do programa MCMV-FAR em Camaçari, para a segunda fase.

Quadro 13 - Previsão metas do PMCMV - FAR

Meta	Destinação	Unidades Habitacionais (UH)
Construção de cinco empreendimentos	Famílias removidas que viviam no entorno do Rio Camaçari e seus afluentes	2.350
Construção de dez empreendimentos	Atendimento à demanda espontânea para suprir déficit habitacional focalizado em famílias de baixa renda	2.500

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em Oliveira (2020) e Bahia (2012)⁵⁶.

A construção dos cinco empreendimentos está associada ao reassentamento das famílias removidas, previsto no Projeto, a partir das obras de dragagem e limpeza dos afluentes⁵⁷ realizadas em duas etapas do Projeto de Urbanização Integrada da Bacia do Rio Camaçari. A previsão da demanda espontânea visava suprir parte do déficit habitacional existente na região, focado em famílias de baixa renda, em duas fases distintas.

Segundo relatório elaborado pela Coordenação Central de Auditoria da CGM (Camaçari, 2018) as obras de urbanização realizadas no entorno do Rio Camaçari, que incluem melhorias de pontes, vias e infraestrutura urbana estão diretamente associadas ao PMCMV, pois fazem parte das medidas implementadas para melhorar a infraestrutura e a qualidade de vida nas áreas beneficiadas pelo programa habitacional. No caso específico do Rio Camaçari, a urbanização contribuiu para valorização dos imóveis, bem como para a melhoria das condições ambientais e sociais do entorno, facilitando o acesso e promovendo o desenvolvimento urbano integrado.

Ainda conforme o mesmo relatório (Camaçari, 2018), as obras de urbanização enfrentaram diversas dificuldades relacionadas a atrasos na execução, problemas técnicos estruturais e falta de infraestrutura adequada. O documento sinaliza que o atraso significativo no cronograma previsto comprometeu a entrega dos benefícios esperados no tempo adequado. Ademais, foram identificados desafios na construção e manutenção de pontes e trechos urbanos, incluindo problemas como deterioração e necessidade de reparos frequentes, além de infraestrutura deficiente em algumas áreas, como pavimentação inadequada, sinalização insuficiente e falta

⁵⁶ Bahia. Notícia: Recuperação de bacia hidrográfica em Camaçari vai beneficiar 90 mil pessoas Bahia: Secom/Gov/BA 30 janeiro 2012.

⁵⁷ Afluentes do Rio Camaçari: Piaçaveira, Prata, Eiú Branco, Pedreiras, Mandu e Canal Acajutiba.

de medidas para garantir a segurança e acessibilidade da população. Também foram assinaladas questões ambientais relacionadas à preservação do curso do rio e à minimização dos impactos sobre as comunidades locais.

Segundo Batista (2020) o processo de reassentamento das famílias envolveu dificuldades significativas, como a conscientização da população sobre a necessidade de realocação e os problemas relacionados a indenizações e acordos financeiros. Oliveira (2020) menciona que o processo de reassentamento não necessariamente contribui de forma eficaz para a contenção do déficit habitacional, pois resulta em segregação socioespacial, uma vez que as famílias são deslocadas para áreas periféricas, onde a infraestrutura e os serviços essenciais são escassos. Luz (2019) aponta que a distância de seus locais de trabalho e dos serviços essenciais proporcionou inúmeras dificuldades aos beneficiários.

De acordo com Oliveira (2020) essa forma de abordagem pode criar novas formas de precariedade habitacional, uma vez que as condições de vida nas novas localizações podem ser tão desfavoráveis quanto nas áreas de origem. Luz (2019) revela que apesar da intenção de proporcionar moradia digna para essas famílias, houve críticas em relação à implementação resultando em desafios adicionais para reintegração social e econômica dessas famílias.

O programa operacionalizou-se em duas fases de contratação dos empreendimentos habitacionais do MCMV-FAR. A primeira fase refere-se aos exercícios de 2009 e 2010, atingindo famílias com renda bruta de até R\$1.395,00. A segunda fase compõe os exercícios financeiros de 2011 a 2014, para beneficiários com renda bruta familiar de até R\$1.600,00. A Tabela 4 revela a ação do PMCMV-FAR por fase e por demanda no município.

Tabela 4 - Ação do PMCMV-FAR por fase e demanda

Fase	Demanda	Conta de Empreendimentos	Soma de UH Contratadas
1ª	Espontânea	4	1.999
	Reassentamento	4	1.916
1ª Total		8	3.915
2ª	Espontânea	11	7.172
	Reassentamento	2	1.027
2ª Total		13	8.199
Total geral		21	12.114

Fonte: Ministério das Cidades (2024). Elaborado pela autora

Evidenciou-se que a meta de adesão de 3.000 unidades foi batida já na primeira fase, com acréscimo de 915 unidades habitacionais, com a contratação de 8 empreendimentos habitacionais do MCMV, sendo 4 direcionados à demanda espontânea e outros 4 ao reassentamento de famílias em situação irregular de moradia, identificadas na primeira fase de execução das obras de Urbanização do Rio Camaçari.

Na segunda fase do programa, notabilizou-se a concretização de 13 empreendimentos, com a construção de 8.199 UH, superando a meta divulgada de dez empreendimentos. Entretanto, verificou-se que a meta de reassentamento estabelecida em 2012, somente foi alcançada em 2018, devido a atrasos decorrentes de problemas de execução nas obras de urbanização do Rio Camaçari. Tais problemas foram notificados pelo Comitê de Governança (GIGOV) da Caixa Econômica Federal (CEF) e apurados pela Controladoria Geral do Município (CGM), por meio da realização de três auditorias especiais, conduzidas pela Coordenação Central de Auditoria (CCA). Dentre elas, a auditoria de conformidade nº 002/2018⁵⁸, buscou promover um diagnóstico completo e fundamentado acerca da legalidade e eficiência dos processos de desapropriações no município de Camaçari.

A auditoria evidenciou achados relacionados aos processos de desapropriação e pagamento de indenizações pela Prefeitura Municipal de Camaçari, destacando falhas e fragilidades em etapas fundamentais para a viabilização do programa, tais como a ausência de documentação adequada, a falta de controle econômico sobre os valores pagos nas indenizações e a necessidade de aprimoramento dos controles internos. O relatório preliminar com as constatações da equipe foi formalmente comunicado pela CGM à unidade auditada, por meio da CCA, a fim de garantir o direito de resposta e possibilitar a adoção das recomendações emitidas no estudo. Além disso, foram fixados prazos para esclarecimentos sobre os achados apontados, o encaminhamento de recomendações práticas e o estabelecimento de mecanismos para o acompanhamento e resposta às auditorias.

A auditoria informou que enfrentou limitações para emissão de recomendações financeiras devido à ausência de documentação fundamental para

⁵⁸ A metodologia de auditoria estruturou-se em auditoria de conformidade tradicional, envolvendo análise documental, inspeções físicas, verificação de cumprimento legal e recomendações para melhoria nos processos e controles internos.

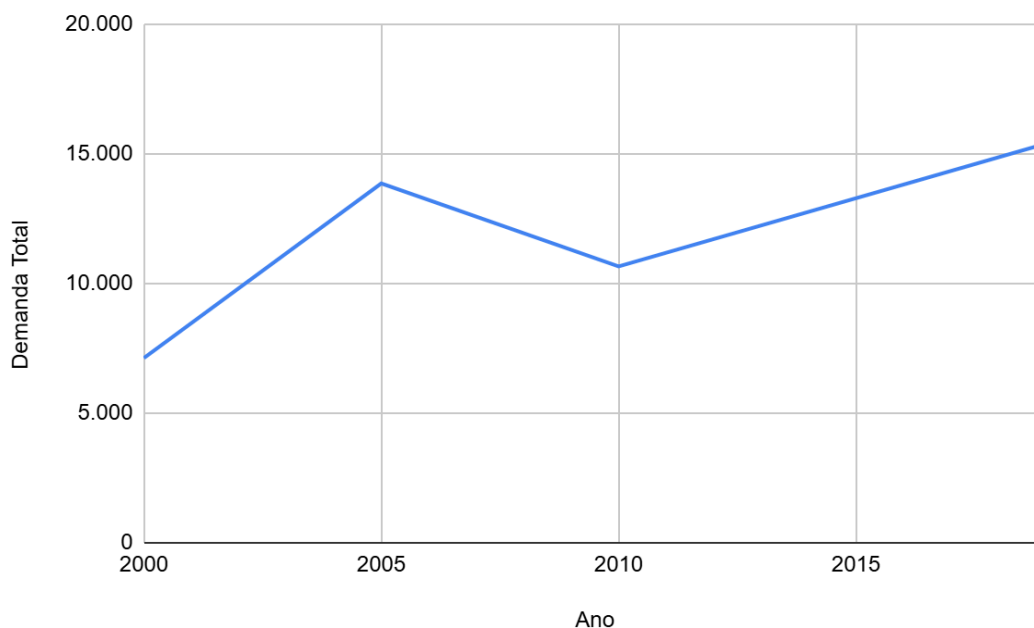
avaliação, tais como a memória de cálculo descritiva e o relatório comparativo de valor dos imóveis; sinalizando que por esse motivo, não foram feitas recomendações acerca dos valores das indenizações, por cautela na análise de dados incompletos, recomendando maior transparência da gestão e reforçando a importância do monitoramento para garantir a complementação dessas informações e a adoção de medidas corretivas.

Nesse contexto, Batista (2022) analisa que, embora os recursos do PMCMV-FAR tenham sido destinados também ao reassentamento, a falta de um planejamento adequado e a gestão ineficaz das obras resultaram em uma situação que não atendeu plenamente às necessidades das famílias desabrigadas, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais integrada e eficaz nas políticas de habitação e de infraestrutura. O que corrobora com Oliveira (2020) que critica a falta de uma estratégia integrada que considere não apenas a construção de unidades habitacionais, mas também a exigência de garantir acesso a serviços, mobilidade e oportunidades de emprego, fundamentais para a verdadeira superação do déficit habitacional.

Neste sentido, Cunha e Teixeira (2024) sugerem estratégias que visam não somente realocar as famílias, mas propiciar condições dignas de vida e a redução das desigualdades sociais. Essas estratégias incluem desde o envolvimento da comunidade nas decisões sobre os projetos e a implementação de mecanismos de acompanhamento e controle social das ações do programa, permitindo que a comunidade participe ativamente da supervisão das iniciativas.

Cunha e Teixeira (2024) revelam que a demanda por habitação no município é significativa e complexa, refletindo uma série de fatores socioeconômicos e estruturais, destacando o crescimento desordenado, a desigualdade na distribuição habitacional e a necessidade de articulação entre a disponibilidade de terra e o financiamento. O Gráfico 2 exibe a demanda por habitação no município em diversos períodos.

Gráfico 2 - Demanda total por habitação no município versus ano



Fonte: Estudos antecedentes⁵⁹. Elaborado pela autora.

De acordo com Oliveira (2020) a evolução da demanda habitacional no município entre 2000 e 2019, revela que o déficit habitacional persistiu e, em alguns casos, até se agravou, mesmo com as iniciativas e programas implementados. Para o autor, as políticas habitacionais desenvolvidas não acompanham o crescimento populacional e a demanda por moradia existente no município. Além disso, o autor revela que a concentração de recursos e esforços em áreas específicas pode levar a uma distribuição desigual, agravando o problema, resultando em novas formas de precariedade habitacional.

Castro (2018), analisa a demanda a partir de uma perspectiva que considera tanto os números absolutos quanto às condições sociais e urbanas das famílias, destacando que a mesma reflete um histórico de déficit habitacional que se agrava com a centralização das políticas habitacionais na esfera federal, especialmente com a implementação do PMCMV.

Em 2019, previu-se um investimento total de 104 milhões, para a construção de Empreendimento do PMCMV-FAR no distrito de Parafuso, denominado Residencial Vila São José⁶⁰, em quatro conjuntos habitacionais direcionados a 1.200

⁵⁹ Evidenciou-se os dados da demanda total por habitação nos estudos de Castro (2018), Luz (2019), Oliveira (2020) e Batista (2022).

⁶⁰ A assinatura do Contrato da obra do Vila São José, realizou-se entre a CEF e a empresa Concreta, em 04/01/2019, com a presença do secretário de habitação de Camaçari. Disponível:

famílias de baixa renda, provenientes de áreas suscetíveis a riscos de intempéries ou em situação irregular de moradia. Entretanto, conforme informações do MCidades⁶¹ houve o distrato com a Construtora Concreta e o cancelamento da obra.

Já em 2024, a SEHAB⁶² divulgou a inscrição de mais de 24 mil beneficiários elegíveis para os futuros empreendimentos do programa, envolvendo a área urbana e rural, tanto na sede quanto na orla do município. Conforme a Sehab, houve assinatura de contratos de adesão para a construção de 8 empreendimentos habitacionais, totalizando 1.728 UH, com base na meta estabelecida pela Portaria MCID nº 727/2023. O Quadro 14 apresenta a previsão de Empreendimentos da 3ª fase do MCMV, a ser realizada a partir de 2025.

Quadro 14 - Previsão de empreendimentos da 3ª fase do PMCMV em Camaçari/BA

Empreendimento	Proponente	Qualidade do terreno	UH
Verdes Horizontes I	Sertenge Engenharia S/A	superior ⁶³	192
Verdes Horizontes II	Sertenge Engenharia S/A	superior	192
Serra Verde I	Vale do Capelão Incorporação Spe Ltda	mínima ⁶⁴	240
Serra Verde II	Vale do Capelão Incorporação Spe Ltda	mínima	240
Novo Horizonte I	Gráfico Empreendimento Ltda	mínima	224
Novo Horizonte II	Gráfico Empreendimento Ltda	mínima	160
Parque Residencial Montenegro I	Estratégia Engenharia Ltda	mínima	250
Residencial Montenegro II	Estratégia Engenharia Ltda	mínima	134

Fonte: BRASIL(2024)⁶⁵. Adaptado pela autora.

<https://www.camacari.ba.gov.br/sehab-acompanha-assinatura-de-contratos-para-novo-empreendimento-do-mcmv/>.

⁶¹ Download de Tabela em Portal de Governo de dados abertos: mcmcv_sub subsidiado_OGU202404,

⁶² Balanço das atividades realizadas pela Secretaria de Habitação municipal em 2024, disponível em: <https://www.camacari.ba.gov.br/construcao-de-imoveis-educacao-cidada-e-regularizacao-fundiaria-sa-o-destaques-no-balanco-das-acoes-da-sehab-em-2024/> Acesso em: 18 dez. 2024.

⁶³ A qualidade do terreno superior refere-se às características físicas e ambientais de um lote ou área, geralmente bem localizados, com boa infraestrutura e terrenos bem valorizados.

⁶⁴ A qualidade de terreno mínima refere-se frequentemente a terrenos localizados em áreas periféricas ou menos valorizadas, com acesso limitado a serviços e comércio.

⁶⁵ Proposta de empreendimentos habitacionais enquadradas (Portaria MCID nº 727/2023). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/arquivos/propostas-de-empreendimentos-habitacionais-enquadradas-para-a-meta-estabelecida-pelos-incisos-i-e-ii.pdf>, Acesso em: 30 dez. 2024.

Conforme informações da PMC⁶⁶, já foram iniciadas as obras das 384 unidades habitacionais do Verde Horizontes I e II e autorizados o início das obras de três contratos com a construtora e incorporadora Gráfico Empreendimentos, para a construção de 720 unidades habitacionais dos empreendimentos Serra Verde I e II e Novo Horizonte II, totalizando 1.104 unidades habitacionais. Ainda restam 624 UH a serem autorizadas para o início das obras, totalizando 1.728 UH, significando um incremento de 96 UH do total anteriormente anunciado pela Proposta de Empreendimentos da Portaria do MCidades.

Portanto, ao detalhar as metas, a execução por fases e, principalmente, os desafios e as lacunas no PMCMV em Camaçari - como a persistência do déficit habitacional apesar do grande volume de unidades entregues, a segregação socioespacial gerada pelos reassentamentos, os atrasos e cancelamentos de empreendimentos, e as denúncias de improbidade administrativa - evidencia a complexidade e os múltiplos pontos críticos que justificam a necessidade imperativa de uma auditoria de desempenho. Tal auditoria poderá aprofundar a análise das causas dessas ineficiências e seus impactos, buscando identificar lições aprendidas e propor recomendações para aprimorar futuras políticas habitacionais no município.

Na próxima subseção será abordado onde e como as unidades habitacionais foram implantadas no município, revelando a tensão entre as diretrizes programáticas e os desafios práticos no município. Trata-se de um olhar crítico sobre a materialização do direito à moradia em Camaçari, expondo as complexidades que vão além da simples entrega de chaves.

Busca-se a compreensão das implicações da localização predominantemente periférica dos empreendimentos, destacando a distância de serviços essenciais e as limitações de infraestrutura. Mais do que meros números, explora-se de forma objetiva as características arquitetônicas das moradias e as significativas alterações realizadas pelos próprios moradores, que desafiam as normas do programa e levantam questões cruciais sobre fiscalização e planejamento urbano no município.

3.4.3 Localização e características das unidades habitacionais implantadas pelo PMCMV em Camaçari

⁶⁶ Portal de Notícias da Prefeitura de Camaçari, disponível em: <https://www.camacari.ba.gov.br/obras-de-mais-720-imoveis-do-programa-minha-casa-minha-vida-sera-o-iniciadas-em-camacari/>. Acesso em: 30 out. 2024.

A localização e as características das unidades habitacionais implantadas pelo programa MCMV-FAR em Camaçari, refletem tanto as diretrizes do programa quanto os desafios enfrentados na implementação. No que se refere à localização territorial dos empreendimentos do MCMV em Camaçari, muitos concentraram-se em bairros periféricos da sede do município, buscando atender uma das diretrizes do programa, qual seja a de reduzir o déficit habitacional focalizado na população de baixa renda (Até 3 SM).

A Figura 10, apresenta o mapa de localização dos empreendimentos habitacionais do MCMV em Camaçari.

Quanto à localização, a maioria dos empreendimentos habitacionais foram implantados em áreas periféricas da cidade, longe do centro urbano, dificultando o acesso a serviços essenciais para as famílias dos beneficiários do programa, o que pode resultar na criação de núcleos urbanos com poucas ou nenhuma infraestrutura urbana adequada. Segundo Castro (2018) a distância dos centros urbanos e das oportunidades de emprego, educação e serviços sociais podem levar a um isolamento social e comprometer a qualidade de vida dos beneficiários.

A escolha dos terrenos baseou-se na disponibilidade dos mesmos e no custo de aquisição, porém, estes critérios podem não ser os mais adequados em termos de infraestrutura, acessibilidade e mobilidade, exigindo mais investimentos em pavimentação de ruas, iluminação pública e saneamento básico. Castro (2018) critica a falta de um planejamento urbano integrado que considere as realidades locais e as necessidades da comunidade. A Tabela 5 apresenta a localização dos empreendimentos entregues pelo PMCMV em Camaçari.

Tabela 5 - Localização dos empreendimentos entregues pelo PMCMV-FAR em Camaçari

Fase	Localidade	CONTA de Empreendimento	Soma de UH
1 ^a	Buri Satuba - Sede	3	1.488
	Lama Preta - Sede	1	496
	Ponto Certo - Sede	3	1.420
	Santo Antônio - Sede	1	511
1 ^a Total		8	3.915
2 ^a	Barra de Jacuípe - Costa	4	2.700
	Jardim Limoeiro - Sede	7	4.472
	Verdes Horizontes - Sede	2	1.027
2 ^a Total		13	8.199
Total geral		21	12.114

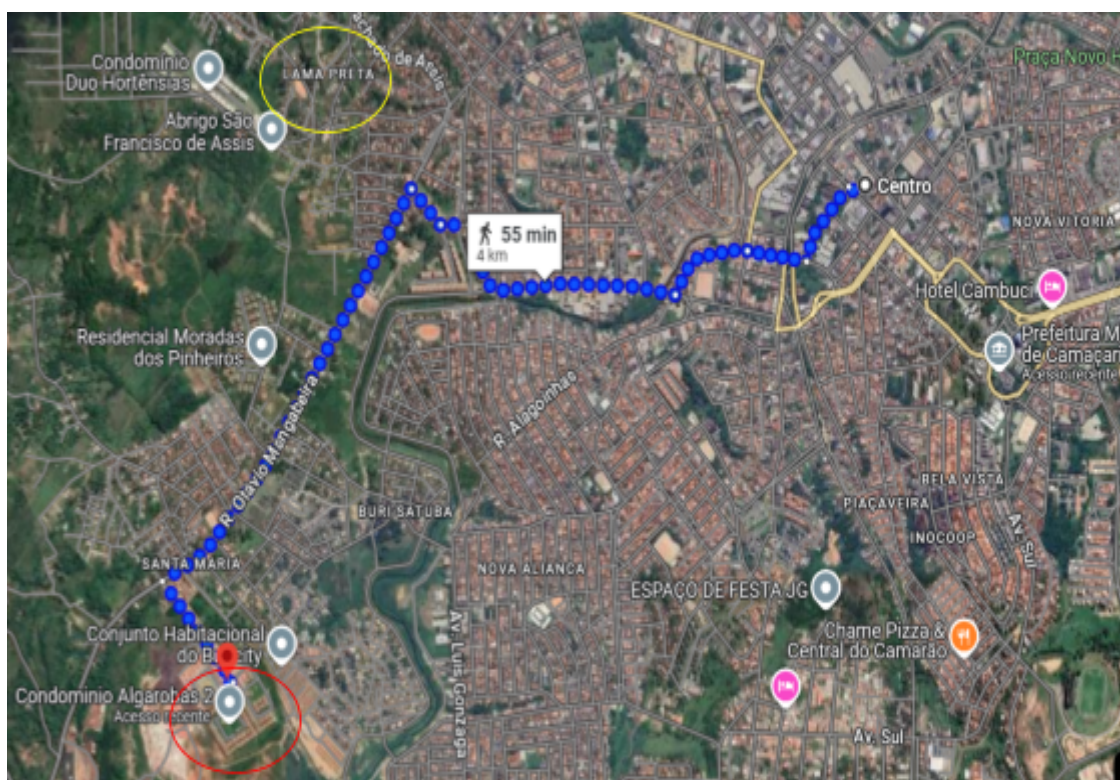
Fonte: Ministério das Cidades (2024). Elaborado pela autora

Na primeira fase do programa (2009-2010), a CEF contratou 8 empreendimentos para o município de Camaçari, distribuídos entre quatro bairros com peculiaridades distintas, contemplando 3.915 famílias. Os bairros de Buri Satuba e o Ponto Certo foram os bairros que mais receberam novos moradores, totalizando 2.908 famílias agraciadas com o programa.

O Buri Satuba abriga na sua maioria população de baixa renda, sendo atendido com três empreendimentos do MCMV, denominados Parque das Algarobas I, II e III, contendo 1.488 unidades habitacionais verticais, que abrigou 4.464 pessoas, conforme Projeto Básico da licitação do trabalho social, realizado em 17/05/2017.

O acesso ao Residencial Parque das Algarobas I, II e III realiza-se por uma única rua pavimentada, denominada, “Rua das Conchinhas”. O empreendimento dista 4 km do centro da cidade, o que corresponde a aproximadamente uma hora de deslocamento e não há linhas de transporte próximas para atender a comunidade. A Figura 11, ilustra a localização do condomínio Algarobas I, II e III em relação ao centro da cidade, destacando a distância e o ponto de acesso.

Figura 11 - Localização do Algarobas I, II e III e a distância até o centro de Camaçari



Fonte: Google Earth (2024). Adaptado pela autora.

Segundo a Prefeitura de Camaçari (2019), a área pertencia ao “loteamento Maria Emília” implantado na década de 1970 e desapropriado pela PMC através de

Decreto nº 4.857 de 31/03/2010, transformado em ZEIS⁶⁷ pelo PDDU 2008, revelando outra inconsistência relacionada ao nome do loteamento que deu origem ao Parque das Algarobas. No Projeto Básico do PTTS⁶⁸ do empreendimento cita-se apenas “Loteamento Algarobas”, sem revelar outras nuances. A Figura 12 apresenta a vista aérea do Residencial Algarobas⁶⁹ I, II e III.

Figura 12 - Vista aérea do Residencial Algarobas I, II e III



Fonte: Google Earth (2024).

O Residencial Algarobas constitui-se em forma de condomínio, com três conjuntos, contendo prédios de 4 andares, com 4 apartamentos por andar, de área total de 42 metros quadrados cada, contendo dois quartos, sala, cozinha e área de serviço, construídos em alvenaria. O padrão construtivo privilegiou o aproveitamento do espaço e das áreas para integração e interação social, diminuindo o

⁶⁷ Anexo A do Projeto de Regularização Fundiária aprovado pela CEF em outubro de 2019. Disponível em: <https://arquivos.camacari.ba.gov.br/compras/0405211105011460891.pdf>. Acesso em: 30 dez 2024.

⁶⁸ Projeto de Trabalho Técnico Social, anexo do Processo Administrativo Licitatório nº 00736.11.07.611.2016.

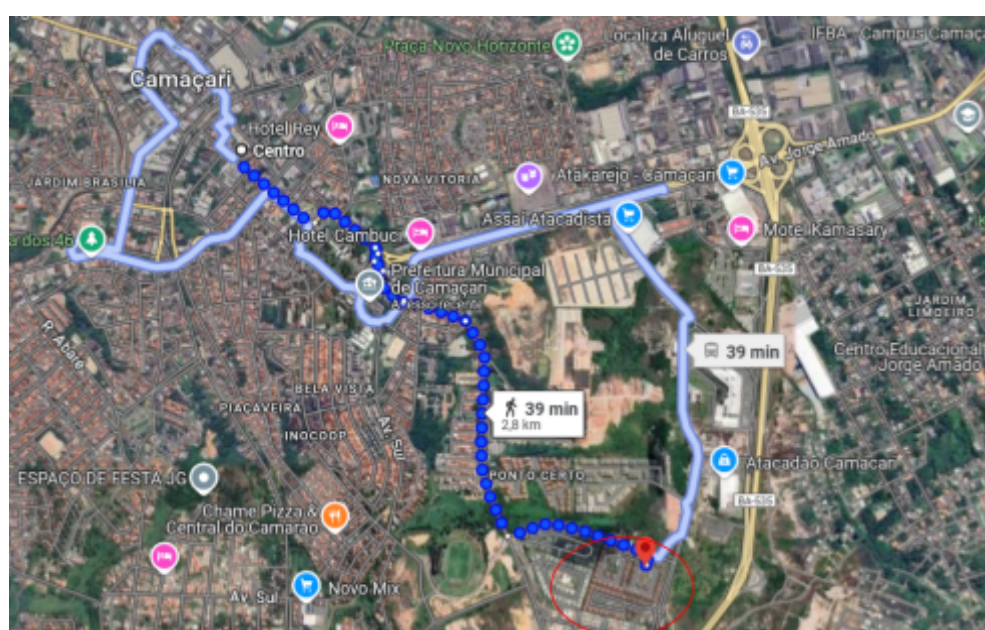
⁶⁹ Estudos antecedentes indicam Buri Satuba como a localização correta do empreendimento; porém, foram identificadas inconsistências quanto ao logradouro, com o Projeto Básico do PTTS mencionando Lama Preta, o Google Earth designando bairro Santa Maria e dados do MCidades atribuindo o CEP 42.801-070 (bairro Inocoop) e registrando o endereço “Rua da Lama Preta Antiga Salvador Feira Km 38”, com CEP 42.805-657. Tais divergências evidenciam falhas e desafios na regularização fundiária urbana em Camaçari.

espaçamento entre as torres, afetando a ventilação e a privacidade nas moradias pela proximidade das torres. Além disso, ressalta-se que a infraestrutura do entorno parece inacabada. Segundo Oliveira (2020) a estrutura arquitetônica do Parque das Algarobas caracteriza-se por um enfoque na funcionalidade e acessibilidade, refletindo as necessidades habitacionais da comunidade local.

Alguns dos empreendimentos construídos no município destinam-se ao reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco ou insalubres, buscando oferecer uma moradia mais segura e digna a essas populações. Entre estes destacam-se três empreendimentos localizados no bairro do Ponto Certo, que encontram-se a 2,8 km do centro da cidade, distando do mesmo cerca de 40 minutos de transporte coletivo ou a pé. Para este condomínio foram transferidas 1.420 famílias provenientes de áreas de risco, selecionadas pela Prefeitura de Camaçari.

Os residenciais foram construídos pela Construtora Gráfico Engenharia Ltda., com o mesmo padrão construtivo do residencial Algarobas, diferenciando apenas pelo acréscimo de mais um pavimento aos edifícios. Os apartamentos possuem 37,5m² de área construída, dois quartos, sala, banheiro, área de serviço e cozinha. A figura 13 aponta a localização dos três empreendimentos e a distância até o centro da cidade.

Figura 13 - Localização dos Empreendimentos do MCMV-FAR no bairro Ponto Certo



Fonte: Google Earth (2024)

O bairro do Ponto Certo é bem localizado e conta com uma infraestrutura local ainda carente de algumas intervenções. Os residenciais encontram-se em uma área de expansão urbana, mais próxima da Av. Industrial Urbano que em alguns trechos ainda necessita de aspectos de acessibilidade como rampas e piso tátil nas calçadas, ciclovia e melhoria na pavimentação asfáltica. No entorno dos empreendimentos observou-se a recente construção de uma creche, campo de futebol; porém há áreas inabitadas e com matagais após o equipamento esportivo.

Observou-se também a descaracterização de edifícios de um dos conjuntos, com a construção de meia parede com cobertura, abrangendo duas unidades do prédio, sendo uma no nível da rua e outra no primeiro andar, inconsistente com os requisitos do programa, que não permite a modificação do padrão construtivo dos empreendimentos e a compra de mais de uma unidade por beneficiário. A Figura 14 aponta exemplos de alterações no padrão construtivo das unidades habitacionais no Residencial Lucaia.

Figura 14 - Alteração de padrão construtivo do Residencial Lucaia



Fonte: Google Earth (2024)

Segundo Oliveira (2020), as adaptações realizadas pelos moradores resultam na perda de uniformidade e do padrão construtivo estabelecido pelo programa. O autor ressalta que a política de distribuição de 01 (uma) unidade habitacional por beneficiário visa evitar a concentração de propriedades. Embora a busca por uma distribuição equitativa das moradias seja um pilar do programa, Oliveira (2020) também revela que essa diretriz pode limitar as opções para aqueles que desejam melhorar suas condições habitacionais.

Na segunda fase, foram construídas 8.199 UH, distribuídas em 13 empreendimentos, em sua maioria localizados nos bairros do Jardim Limoeiro na sede e Barra do Jacuípe, na Costa de Camaçari. Os contratos de construção foram assinados no período de 2012 a 2014 por distintas construtoras, incluindo Gráfico e Sertenge e Espaço Alpha, cujas obras foram entregues entre 2015 e 2018.

Ao percorrer virtualmente as ruas do Jardim Limoeiro por meio do Google Earth (2024), observa-se um bairro complexo e em processo de expansão urbana, localizado às margens da BA-535, lentamente se instalando nos fundos do Hospital Geral de Camaçari. Este bairro é caracterizado por contrastes arquitetônicos, apresentando desde casas amplas com varanda e piscina até residências simples e algumas em estado de ruínas. A infraestrutura local inclui prédios comerciais com dois a três andares, casas de alvenaria, terrenos à venda, uma praça com quiosque, quadra poliesportiva, campo de futebol com grama sintética, além de ruas que variam entre largas e estreitas, algumas asfaltadas e outras sem acesso. A Figura 15, apresenta a localização dos empreendimentos do bairro Limoeiro, vinculados ao MCMV-FAR, assim como a distância até o centro da Cidade.

Figura 15 - Localização dos empreendimentos do MCMV-FAR no Bairro Limoeiro



Fonte: Google Earth (2024)

A distância do conjunto de empreendimentos do MCMV-FAR até o centro da cidade possui cerca de 6,3 km, conforme pode ser constatado no Google Earth (2024). Se a viagem for de bicicleta leva-se 22 minutos, de carro e moto faz-se 12 min e de transporte público um pouco mais de 51 min para percorrer as ruas e avenidas, incluindo trechos de caminhada até o ponto de ônibus, e de viagem até o centro da cidade.

Os empreendimentos do MCMV existentes no bairro possuem diferentes padrões construtivos, muitos deles já alterados pelos próprios moradores, com expansão de garagens e negócios, incluindo serviços diversos, lava jato, conserto de bicicletas e quitandas, assim como, algumas unidades apresentam infraestrutura do entorno inacabadas. Além disso, registram-se a implantação de centros comunitários, quadras poliesportivas cercadas com alambrado, parque infantil com grama alta, ruas com pavimentação asfáltica apresentando desníveis e os mais variados problemas de infraestrutura. A Figura 16 revela as características estruturais das unidades habitacionais do MCMV-FAR, modificadas com o tempo no bairro Limoeiro

Figura 16 - Características estruturais das UH do MCMV-FAR modificadas (bairro Limoeiro)

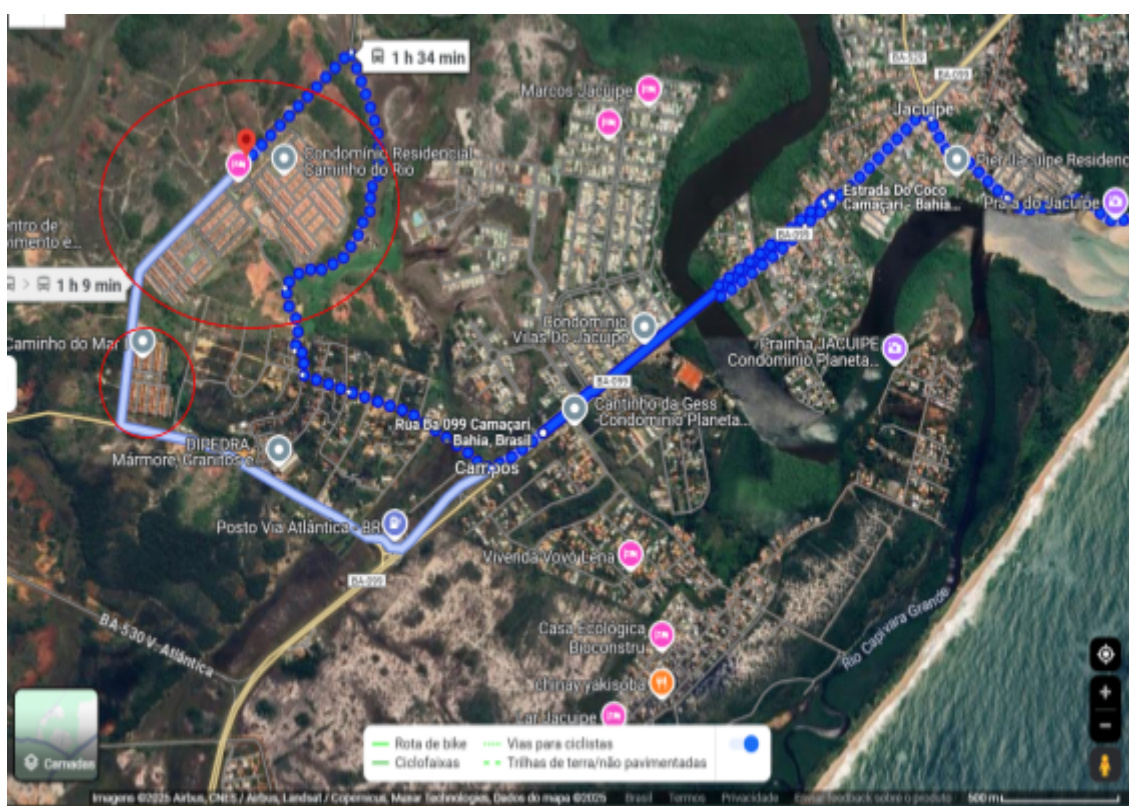


Fonte: Google Earth (2024)

A alteração dos padrões construtivos em algumas unidades demonstra a junção de unidades inferior e superior, denotando que um mesmo beneficiário possui o domínio sobre duas unidades, algo que não é permitido pelo programa. Além disso, observa-se uma disparidade na ampliação das unidades, onde as habitações inferiores expandem sua área interna, enquanto as superiores perdem o direito ao uso do terreno que deveria ser compartilhado para jardim, passeio e área de convivência, limitando o desenvolvimento da vida social dos moradores.

Dentre os empreendimentos construídos com recursos do PMCMV-FAR em Camaçari, quatro residenciais destacam-se pelo afastamento do centro urbano a um raio de mais de 7 Km. Estes foram erguidos afastados do centro de Barra do Jacuípe, subdistrito de Abrantes, sendo entregues entre 2015 e 2016. A Figura 17 demonstra a localização dos empreendimentos do MCMV -FAR e a distância até o centro de Barra do Jacuípe.

Figura 17- Localização dos empreendimentos do PMCMV-FAR em Barra do Jacuípe



Fonte: Google Earth (2024)

O percurso do conjunto de empreendimentos do MCMV-FAR até o centro de Barra do Jacuípe possui cerca de 7,9 km, conforme Google Earth (2024). Se a viagem for de bicicleta leva-se 22 minutos, de carro e moto faz-se 12 min e de transporte público um pouco mais de 1h 34 min para percorrer as ruas e avenidas, incluindo trechos de caminhada até o ponto de ônibus, e de viagem até o centro do subdistrito de Camaçari.

Os empreendimentos do MCMV-FAR com mais problemas decorrentes da localização foram construídos na Estrada da Cetrel, pela Gráfico Engenharia Ltda., em 2012. A Tabela 6 apresenta esses empreendimentos.

Tabela 6 - Empreendimentos do MCMV-FAR em Barra de Jacuípe

Empreendimento	UH C	Data	Número de Pessoas
Res. Caminho do Mar I	500	06/01/2012	1.500
Res. Caminho do Mar II	500	06/01/2012	1.350
Res. Caminho do Mar III	500	06/01/2012	1.350
Res. Caminho do Rio	1.200	28/06/2013	3.600
Total	2.700		7.800

Fonte: Projeto Básico do PTTS's das unidades⁷⁰. Adaptado pela autora.

Dados revelam que 2.700 famílias adotaram essa localidade como residência, abrigando 7.800 pessoas em quatro condomínios com infraestrutura do entorno singular. Caminhando virtualmente pelas ruas dos condomínios percebe-se a existência de alguns equipamentos públicos e de unidades habitacionais sendo utilizadas para serviços diversos. A Figura 18 demonstra o uso das unidades habitacionais (UH) do MCMV-FAR para serviços.

⁷⁰ Portal de Compras do Município de Camaçari, Editais de Licitação nº TP 017/2015; TP 018/2015; TP 023/2015 e CP 12/2016, contendo respectivamente os Projetos Básicos do PTTS dos Empreendimentos dos Residenciais Caminho do Mar I, II e III e Caminho do Rio. Disponível em: <https://arquivos.camacari.ba.gov.br/compras/2107160407414361832.pdf>. Acesso em: 19 out. 2024.

Figura 18 - Unidades habitacionais do MCMV-FAR utilizadas para serviços em Barra do Jacuípe, Camaçari/BA



Fonte: Google Earth (2024)

Em outra perspectiva, no passeio virtual visualiza-se que existem unidades habitacionais descaracterizadas do projeto original, umas unidas verticalmente, outras horizontalmente, algumas delas sendo utilizadas para comércio e serviços, com porte, materiais e equipamentos diferenciados, perdendo a similaridade instituída pelo programa ao condomínio. Essas modificações estruturais podem significar a possibilidade de descaracterização também da população que se beneficia com o programa.

A Figura 19, revela a alteração do padrão construtivo das unidades habitacionais construídas pelo PMCMV-FAR em Barra de Jacuípe.

Figura 19 - Alteração do padrão construtivo das UH's do MCMV-FAR em Barra do Jacuípe, Camaçari/BA



Fonte: Google Earth (2024)

Corroborando com Oliveira (2020), a tendência natural é que os proprietários busquem melhorias nas habitações, porém, caso não haja uma assessoria e fiscalização dos órgãos competentes essas alterações podem gerar efeitos e impactos negativos, incluindo a perda do padrão construtivo, dificuldades na regularização, impacto na valorização imobiliária, aumento da vulnerabilidade social e podem vir a ensejar outros riscos como dificuldades na implementação de políticas públicas, conflitos e tensão social.

Segundo Oliveira (2020) essas alterações revelam uma perda do caráter equitativo que o programa pretende alcançar, além de descaracterizar o próprio PMCMV, visto que não é permitido a compra de duas unidades habitacionais pelo mesmo beneficiário. Essa proibição é salutar pois inibe a especulação imobiliária das residências obtidas com o programa. Por outro lado, essas alterações demonstram a falta de fiscalização dos órgãos competentes da prefeitura e demonstram uma prática normalizada nas comunidades.

As novas condicionalidades do programa (MCMV) são mais rigorosas a essas descaracterizações e junções das unidades habitacionais, estabelecendo critérios para a qualidade construtiva e a localização dos empreendimentos, visando garantir que as moradias atendam a padrões específicos e mantenham sua integridade.

Essas medidas são implementadas para assegurar que as unidades habitacionais cumpram seu propósito de oferecer moradia digna e adequada às populações que realmente necessitam, evitando alterações que possam comprometer a qualidade e a funcionalidade das habitações.

3.4.4 Características socioeconômicas da população assistida pelo programa

O PMCMV-FAR teve início em 2009 no município de Camaçari para atender a demanda de famílias residentes em assentamentos populares na cidade. Segundo Oliveira (2020) a situação dessas famílias era considerada grave, pois muitas viviam em condições precárias de habitação, em área de preservação permanente. A Tabela 7 incorpora os dados das unidades habitacionais (UH) dos empreendimentos do MCMV-FAR entregues às famílias reassentadas.

Tabela 7 – Empreendimentos do PMCMV-FAR, Famílias Reassentadas, 2009 a 2014

Empreendimento	Localidade	Ano	UH (n)
Residencial Lucaia	Ponto Certo	2009	460
Residencial Praia de Mutá	Ponto Certo	2009	500
Residencial Praia da Penha	Ponto Certo	2009	460
Cond. Chácara Santo Antônio	Lama Preta	2009	496
Residencial Sítio Verde	Verdes Horizontes	2014	586
Residencial Sítio Horizonte	Verdes Horizontes	2014	441
Total de UH entregues às famílias reassentadas			2.943

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em dados do Ministério das Cidades (2024).

O Projeto básico do Trabalho Técnico Social (PTTS) desenvolvido na comunidade nos anos seguintes à entrega das chaves fornece os dados das características socioeconômicas da população assistida pelo programa Minha Casa Minha Vida. A justificativa era o acompanhamento social e inclusivo das famílias beneficiadas para destituir o conceito de moradia relacionada apenas à aquisição de uma casa.

Dentre os empreendimentos do PMCMV destinados a famílias oriundas de assentamentos populares, a pesquisa evidenciou a divulgação da Licitação para o PTTS do Residencial Sítio Horizonte. De acordo com as informações contidas no Projeto Básico do PTTS do Sítio Horizonte, foram contempladas 1.323 pessoas, com uma renda média familiar de R\$817,75 (oitocentos e dezessete reais e setenta e cinco centavos), com valor correspondente à época a 0,86 salário mínimo. Observou-se, ainda, que o número médio de filhos por família é de dois, e que 51% das famílias atendidas são consideradas de baixa renda, com somente 9% das famílias contempladas sendo beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Desde a implementação do MCMV a modalidade FAR beneficiou 12.114 mil famílias, sendo destas 2.943 provenientes de assentamentos populares. Através da demanda espontânea atendeu-se 9.117 mil famílias com média de 3 filhos e renda familiar mensal de R\$575,30, com valor correspondente a 0,70 salário mínimo, à época. A Tabela 8, apresenta as informações dos empreendimentos habitacionais entregues pelo programa MCMV-FAR sob demanda espontânea, no período de 2009 a 2023.

Tabela 8 – Empreendimentos do PMCMV-FAR, Demanda Espontânea, 2009 a 2013

Empreendimento	Localidade	Ano	UH C
Res. Parque São Vicente	Santo Antônio	2009	511
Res. Parque das Algarobas I	Buri Satuba	2009	496
Res. Parque das Algarobas II	Buri Satuba	2009	496
Res. Parque das Algarobas III	Buri Satuba	2009	496
Res. Caminho do Mar I	Barra de Jacuípe	2012	500
Res. Caminho do Mar II	Barra de Jacuípe	2012	500
Res. Caminho do Mar III	Barra de Jacuípe	2012	500
Res. Morada dos Canários	Jardim Limoeiro	2012	412
Res. Morada dos Sabiás	Jardim Limoeiro	2012	456
Res. Alpha I a IV	Jardim Limoeiro	2013	1200
Res. Alpha V e VI	Jardim Limoeiro	2013	600
Res. Caminho do Rio	Barra de Jacuípe	2013	1200
Res. Vivendas dos Cardeais e Andorinhas	Jardim Limoeiro	2013	504
Res. Moradas dos Pardais I a IV	Jardim Limoeiro	2013	900
Res. Moradas dos Pardais V e VI	Jardim Limoeiro	2013	400
Total Unidades Habitacionais (UH) – Demanda Espontânea			9.171

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em dados do Ministério das Cidades (2024).

O volume significativo de investimentos do PMCMV em Camaçari, chegando a mais de 700 milhões de reais, representa o incremento no estoque habitacional de baixa renda em cerca de 12,1 mil unidades. Entretanto, estes ainda têm sido insuficientes, dado a composição do déficit habitacional abrigar outros componentes fazendo com que muitas famílias ainda vivam em ambientes sem as mínimas condições de habitabilidade no município. A Tabela 9 apresenta o perfil sócio-econômico dos beneficiários do PMCMV em Camaçari-Bahia.

Tabela 9 – Perfil Sócio-Econômico dos beneficiários do PMCMV em Camaçari

Empreendimento	Número de Pessoas (n)	Renda Média Familiar (RMF)	RMF/ Salário Mínimo à época (n)	Média de Filhos por Família	Percentual Famílias de Baixa Renda	Bolsa Família
Res. Parque São Vicente	1533	R\$ 571,61	0,73	-	51%	20%
Res. Parque das Algorobas I				2		
Res. Parque das Algorobas II	4464	R\$ 817,33	0,87	2	49,00%	10,00%
Res. Parque das Algorobas III				2		
Res. Caminho do Mar I	1500	R\$ 724,00	0,92	3	75,00%	22,00%
Res. Caminho do Mar II	1350	R\$ 724,00	0,92	3	75,00%	22,00%
Res. Caminho do Mar III	1500	R\$ 724,00	0,92	3	75,00%	22,00%
Res. Morada dos Canários	1200	R\$ 555,00	0,70	2	60,00%	22,00%
Res. Morada dos Sabiás	1200	-	-	-	-	-
Res. Alpha I a IV	3600	R\$ 546,20	0,62	3	84,41%	11,00%
Res. Alpha V e VI	1800	R\$ 575,30	0,65	3	51,00%	11,00%
Res. Caminho do Rio	3600	R\$ 503,35	0,57	3	97,73%	-
Res. Vivendas dos Cardeais e Andorinhas	1512	R\$ 472,94	0,54	2	95,00%	16,00%
Res. Moradas dos Pardais I a IV	2700	R\$ 553,20	0,63	3	83,39%	10,00%
Res. Moradas dos Pardais V e VI	1200	R\$ 576,20	0,65	3	51,00%	20,00%

Fonte: Elaborado pela autora. Com base no Portal de Compras do Município - Projeto Básico dos PTTS.

A Tabela 9 ilustra um padrão de alta vulnerabilidade, com 43,75% dos empreendimentos apresentando mais de 74% de famílias de baixa renda e RMF consistentemente abaixo de um salário mínimo. O percentual de beneficiários do bolsa família, embora variável, sublinha a dependência de programas sociais para a

subsistência de muitas dessas famílias, confirmando o público alvo do programa e os desafios de autonomia econômica que persistem.

Quando se trata de grau de escolaridade 77% dos indivíduos não completaram os estudos. Destes 50% correspondem ao Ensino Médio, apenas 3% e 1%, respectivamente, completaram o Ensino Médio e Superior, enquanto 7% declararam-se analfabetos. Essas informações revelam o baixo nível de instrução dos beneficiários do programa.

O perfil de ocupação dos moradores revela o problema de desemprego e a falta de capacitação nestas comunidades. Os indicadores são quase equitativos, em média, 19% possuíam um trabalho formal com carteira assinada, 12% tinham trabalho informal, 15% trabalhavam por conta própria, 8% faziam bicos eventuais, 13% trabalhavam como diarista e 8% eram aposentados. Do total de famílias, 18% recebiam o auxílio do Bolsa Família.

4 O PAPEL DA AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA

O presente capítulo visa analisar o papel da auditoria como instrumento de avaliação da governança, com a contribuição dos autores selecionados pela pesquisa. Neste sentido, é apresentado o período e a forma de institucionalização da auditoria interna no município, detalhando sua composição, diretrizes, requisitos, tipos, procedimentos e técnicas.

Adicionalmente, são examinados os Relatórios de Auditoria emitidos por instituições governamentais de controle interno e externo referentes ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Essa análise visa identificar as contribuições da auditoria de desempenho realizadas por esses órgãos, especificando como esse tipo de auditoria pode auxiliar na avaliação da governança, da gestão e dos resultados do PMCMV. São também abordadas as evidências da contribuição da auditoria na nova versão do programa, lançada em 2023, e detalhada uma metodologia de auditoria aplicável aos municípios para a avaliação da governança do PMCMV.

Inicialmente vale registrar que há uma unanimidade entre os autores (Miranda, 2024; Paludo e Oliveira, 2024; Qaid e Alhamidi, 2020; Carvalho, 2021; Cunha, 2025; Costa e Cunha, 2025) quando se descreve o papel da auditoria na avaliação da governança de forma multifacetada e essencial para a melhoria da administração, principalmente ao focar na avaliação da gestão de riscos, do controle interno e da accountability, destacando a asseguuração da eficácia e a transparência na administração pública.

Os autores (Qaid e Alhamidi, 2020, Carvalho, 2021; Cunha, 2025; Costa e Cunha, 2025) apontam a essencialidade da auditoria para a gestão do setor público, através da “auditoria de desempenho” que contribui para a melhoria da eficiência, eficácia e economia nas atividades governamentais. Essa forma de auditoria vai além da verificação convencional, concentrando-se na análise dos resultados e na avaliação dos resultados esperados para as unidades administrativas.

Segundo Qaid e Alhamidi (2020) a análise crítica dos sistemas de medição e gerenciamento de desempenho, fortalecem o sistema de controle gerencial e oferecem diretrizes úteis para alcançar as melhores práticas de gestão. Os autores destacam que os auditores devem se preocupar não apenas com a produtividade, mas também com a eficácia dos programas definidos pela administração pública

para atingir as metas estabelecidas, reforçando assim a importância da governança responsável e transparente.

Para Carvalho (2021), a avaliação da economicidade e efetividade permitem a auditoria operacional avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas de governo de forma abrangente, identificando falhas e sugerindo melhorias no ciclo de políticas públicas, o que representa um passo fundamental para a garantia da boa administração.

Segundo Cunha (2025) a metodologia de auditoria com base em risco e processo aplicada pelo TCU promove a integração da gestão de riscos, tornando-se paradigmática, evidenciando como a integração de componentes de controle interno na auditoria pode fortalecer a governança e mitigar riscos, promovendo um ambiente de maior transparência e responsabilidade.

De acordo com Costa e Cunha (2025) a definição de um papel consultivo para a auditoria confere um caráter de instância que ajuda na avaliação dos riscos e controles internos, apoiando a governança com informações que permitem ações corretivas e preventivas em relação a vícios administrativos. Assim, os auditores não apenas avaliam, mas também orientam os gestores sobre como melhorar a administração pública.

A auditoria é essencial para garantir a prestação de contas, desempenhando um papel importante na promoção da responsabilidade e transparência, assegurando que gestores sejam responsabilizados por seus atos e pela correta aplicação dos recursos públicos. Esse foco na *accountability* torna-se fundamental para a boa governança, oferecendo um modelo para adoção de melhores práticas, promovendo uma cultura de responsabilidade, eficácia administrativa e uso econômico dos recursos (Cunha, 2025; Carvalho, 2021).

Para Carvalho (2021) a auditoria operacional preenche lacunas deixadas por avaliações tradicionais, ao informar diretamente os gestores sobre práticas antieconômicas e desperdícios, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública. A conexão entre auditoria e avaliação de políticas reforça a relevância da auditoria ao compartilhar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Os autores (Cunha, 2025; Carvalho, 2021; Qaid e Alhamidi, 2020) convergem na ideia de que a auditoria é uma ferramenta essencial para a avaliação da governança, pois não apenas monitora e reporta, mas também contribui ativamente

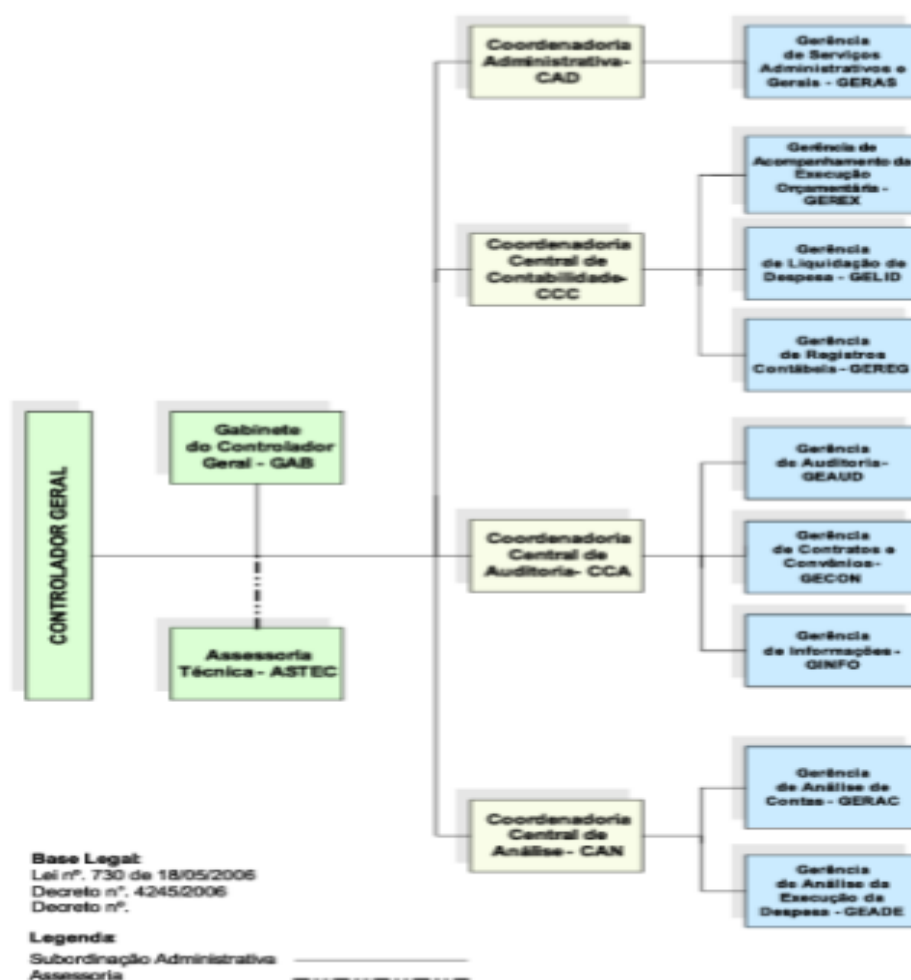
para a melhoria contínua das práticas de gestão, desempenhando um papel ativo e consultivo na melhoria da governança, assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de forma econômica e eficaz.

Conforme disposto no art. 74 da Constituição Federal, a auditoria interna, no âmbito da estrutura governamental do município de Camaçari, integra o sistema de controle interno do Poder Executivo municipal como mecanismo de avaliação da governança. Desde 2013, a auditoria interna faz parte da estrutura da Controladoria Geral do Município (CGM), ano em que se iniciou a nomeação dos primeiros auditores aprovados no concurso público de 2010.

A Controladoria Geral do Município de Camaçari (CGM) é órgão autônomo e independente, com atribuições definidas originalmente pela Lei nº 667, de 27 de janeiro de 2005 e pela Resolução TCM/BA nº 1.120, de 21 de dezembro de 2005 tendo o papel de promover a transparência e o controle, bem como prevenir e combater a corrupção na gestão pública. A auditoria interna é utilizada como departamento consultivo e avaliativo, respeitada a autonomia técnica e objetividade da função, para contribuir na qualidade e efetividade das políticas e programas governamentais, com “foco na eficácia da gestão dos riscos associados à gestão governamental” (Miranda, 2024, p. 76).

A Figura 20 demonstra a estrutura organizacional da CGM Camaçari estabelecida com a edição da Lei nº 730/2006. Ao analisar a estrutura organizacional da Controladoria Geral do Município de Camaçari, verifica-se a necessidade de aprimoramento institucional, visando conferir maior autonomia e independência ao desenvolvimento das atividades de auditoria interna. No contexto municipal, a Coordenação Central de Auditoria opera sob subordinação à Controladoria Geral, similarmente às demais coordenações administrativas, o que compromete a independência no exercício de suas atribuições, uma vez que ao avaliar o ambiente de controle interno das demais coordenações gera um conflito de interesses, restringindo o processo de Auditoria. Assim sendo a revisão do ordenamento da auditoria, buscando sua desvinculação da Controladoria Geral, é essencial para o fortalecimento do seu papel como instância de avaliação da governança.

Figura 20 - Estrutura organizacional da CGM Camaçari/BA



Fonte: CAMAÇARI, Diário Oficial do Município (DOM) nº 222/2007, ano V, p. 30.

A criação de uma unidade independente, dotada de autonomia administrativa e orçamentária, a adoção de normas e diretrizes que assegurem a independência dos auditores internos durante a execução das atividades de auditoria, bem como a implementação de um código de ética específico e de mecanismos de proteção contra conflitos de interesse, contribuiria para a credibilidade do órgão. Além disso, a constante atualização acerca das melhores práticas de auditoria e o domínio de novas tecnologias fortaleceriam a capacidade técnica da instituição.

A atividade da auditoria interna no município fundamenta-se na instrução normativa (IN) CGM nº 06 de 10 de agosto de 2015, que dispõe sobre as regras gerais e procedimentais para atuação no âmbito municipal. Adicionalmente, em 29 de agosto de 2017, lança-se o primeiro manual de auditoria pela Instrução

Normativa CGM Nº 001, onde padroniza-se a atuação da Auditoria Interna, com a definição de diretrizes, princípios e normas técnicas aplicáveis ao exercício do cargo de auditor interno, o que promoveu preliminarmente a normatização, sistematização e padronização das atividades desenvolvidas no âmbito da auditoria interna do sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Desde 2013, a atuação dos auditores da CGM tem-se realizado por meio de demandas internas direcionadas a diferentes tipos de avaliações e consultorias em processos, programas e ações, com o intuito de verificar se os recursos públicos são utilizados de forma adequada e se as políticas públicas são implementadas de maneira eficaz, eficiente e em conformidade com os dispositivos legais. Dessa forma, a CGM, com auxílio do instrumento da auditoria, desempenha papel importante na promoção da transparência e do controle, na prevenção e combate à corrupção, bem como na garantia da qualidade e efetividade das políticas sociais implementadas pelo governo municipal, através de processos de monitoramento e avaliação, controle interno, fiscalização, orientação, capacitação e participação social.

Atualmente, a equipe de auditoria interna é composta por 19 auditores qualificados, incluindo mestres, mestrandos e doutorandos, todos integrantes do quadro efetivo de servidores, representando um terço dos profissionais existentes na CGM. A função precípua de monitoramento e avaliação das políticas públicas é exercida por meio da provocação e ordenamento do controlador municipal, mediante a abertura de processo administrativo, com objetivos e escopo definidos.

Ao desempenharem essas atividades, a CGM, na condição de órgão central do Sistema de Controle Interno Municipal, e a Auditoria interna, enquanto instância de avaliação e monitoramento dos controles, zelam pela qualidade e efetividade das políticas sociais implementadas pelo governo, promovendo a transparência, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, com vistas à melhor prestação dos serviços aos cidadãos camaçarienses.

A auditoria interna da CGM exerce suas funções avaliativas e consultivas mediante aprovação do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) pelo Controlador Municipal. O PAINT constitui documento que detalha o planejamento das atividades de auditoria a serem executadas no âmbito do departamento de auditoria interna

durante cada exercício, contemplando processos e/ou ordens de serviço de auditoria ou consultoria, atribuídos a equipes selecionadas por sua capacidade técnica.

Conforme as Normas Internacionais para a prática de Auditoria Interna (IIA, 2012) e as diretrizes da CGM de Camaçari, estabelecidas no Manual de Auditoria Interna do Município⁷¹, os auditores internos devem cumprir normas de sigilo fundamentadas em princípios éticos e normativos que assegurem a confidencialidade das informações obtidas no processo de auditoria. Desta forma, o auditor tem o dever de manter sigilo absoluto sobre as informações às quais tiver acesso, utilizando-as exclusivamente para os fins relacionados à auditoria e impedindo sua divulgação a terceiros não autorizados.

O sigilo deve perdurar mesmo após o término dos trabalhos ou vínculos com a entidade auditada, de modo que o auditor preserve a confidencialidade das informações por tempo indeterminado, salvo quando houver autorização legal para divulgação ou quando seja exigido por autoridade competente para fins legais ou judiciais. Além disso, nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (Brasil, 2019), reforça-se que o sigilo é um princípio essencial para garantir a integridade e a confiança no trabalho do auditor, devendo estes adotar controles e medidas para proteger os dados acessados durante as auditorias e preservar esse sigilo durante a execução dos procedimentos de auditoria e após.

A natureza dos procedimentos de auditoria tem a finalidade de realizar testes de controle em relação ao desenho e a implementação dos controles, bem como testes de efetividade operacional e procedimentos substantivos, incluindo testes de detalhes e procedimentos analíticos. Para a realização desses procedimentos, utilizam-se técnicas de auditoria, conforme a evidência que se deseja obter. Entre elas, destaca-se a análise documental, observação, indagação, inspeção, recálculo, rastreamento, entre outros.

Os procedimentos de auditoria são divididos em fases nas quais o auditor deve planejar e executar os trabalhos, comunicar e monitorar os resultados. Na fase de planejamento incluem a análise preliminar do objeto, a definição do objetivo e do escopo de trabalho, bem como a elaboração do programa e planejamento da auditoria. Na etapa de execução o programa é validado, coleta-se e examina-se os dados, reunindo informações e evidências para elaboração da matriz de achados.

⁷¹ Instrução Normativa da CGM nº 001/2017.

Os resultados da auditoria devem ser comunicados para obter esclarecimentos da gestão e do controle, propor soluções e elaborar o relatório final de auditoria.

Na fase de monitoramento, para preservar a independência da equipe de auditoria, nova ordem de serviço com a modificação da equipe deve ser emitida para que esta examine o plano de providências e verifique in loco as ações realizadas pela gestão, aferindo a suficiência das medidas adotadas para mitigar os achados e/ou solucionar a situação apontada, e selecionando as evidências necessárias para emissão das conclusões.

O termo "evidência de auditoria" refere-se a informações coletadas pelo auditor que sustentam um achado. Todas as informações coletadas, analisadas e avaliadas pela auditoria devem ser registradas em papéis de trabalho e mantidas sob a guarda do auditor para fins de comprovação. As evidências podem ser legais e típicas de auditoria. As evidências legais são diretas (fotografias), circunstancial (autos do processo), conclusiva (Laudo) e corroborativa (Pericial). As evidências típicas de auditoria, por sua vez, são persuasivas, físicas, testemunhal, analítica e documental. A norma determina que a evidência de auditoria deve ter quatro atributos: confiabilidade, fidedignidade, relevância e utilidade. Para que a evidência seja considerada suficiente, deve ter a capacidade de sustentar o julgamento imparcial do auditor, permitindo que terceiros cheguem à mesma conclusão da equipe que realizou a auditoria.

A obtenção de evidências em auditoria é influenciada por fatores que afetam a sua suficiência, exigindo a observância de certas diretrizes, tais como a materialidade, custo, critérios de amostragem, riscos e qualidade das evidências. O conceito de materialidade pressupõe que, quanto maior o valor do objeto auditado, maior deverá ser a extensão das evidências para fundamentar os registros no relatório de auditoria. Outra regra importante consiste em avaliar o custo-benefício das evidências a serem obtidas, considerando alternativas que possibilitem a coleta apenas das informações realmente necessárias. Os critérios de amostragem devem contemplar métodos estatísticos adequados para a seleção da amostra, representativa do universo do objeto auditado. Além disso, é fundamental avaliar os riscos inerentes ao objeto de auditoria, planejando testes que assegurem a maior quantidade e qualidade das evidências, tendo em vista que, quanto maior a qualidade das evidências, menor deverá ser a quantidade necessária.

Desde a implementação da auditoria interna no município, foram executadas 28 demandas de verificações operacionais, correspondendo a 38,9% do total das auditorias internas realizadas pela CGM. No entanto, no período de 2013 a 2024, não foi identificada a realização no âmbito da Auditoria Interna da CGM, de processo administrativo de auditoria de desempenho ou operacional visando avaliar ou acompanhar a execução do PMCMV no município de Camaçari. Entretanto, evidenciou-se uma auditoria especial realizada por equipes da CGM nas obras de urbanização do Rio Camaçari⁷², não publicizada.

Contudo, as auditorias realizadas no PMCMV pelos órgãos de controle externo e interno fornecem elementos suficientes para responder com rigor à presente questão de pesquisa, uma vez que os processos avaliados foram conduzidos por amostragem sobre uma população que inclui Camaçari, com margem de erro e grau de confiança adequados para validar as constatações. Dessa forma, tais fiscalizações são suficientes para analisar as contribuições da auditoria de desempenho no Programa Minha Casa, Minha Vida e demonstrar de que modo essa auditoria pode avaliar a eficácia do PMCMV na redução do déficit habitacional no município⁷³.

Foram analisados três relatórios da CGU, respectivamente, emitidos em outubro de 2020, dezembro de 2020 e outro com produção conjunta com a CMAP e IPEA, contendo informações e projeções relacionadas ao orçamento previsto para 2021 para análise e contextualização das necessidades e alocações orçamentárias do Programa Casa Verde Amarela / Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A inclusão deste último relatório de auditoria justifica-se pela participação de instituições renomadas e por se configurar como um monitoramento da auditoria emitida em outubro de 2020, além de conter projeções para alterar o programa.

⁷² Como a autora participou da equipe de auditores, por razões éticas e de sigilo, ficou impedida de tecer argumentos sobre a intervenção.

⁷³ O APÊNDICE C apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho realizadas no Programa Minha Casa, Minha Vida, nas dimensões de governança, gestão do programa e dos resultados, bem como a metodologia de avaliação aplicada pelos órgãos de controle interno e externo do programa: Controladoria Geral da União (CGU), Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA).

4.1 A Contribuição da Auditoria na Avaliação da Governança do PMCMV

Este item analisa as contribuições da auditoria na avaliação da governança do programa MCMV-FAR. Essa análise é realizada por meio de pesquisa documental, focada nos achados e recomendações presentes nos relatórios examinados. O Quadro 15 apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho, com seus principais achados, recomendações e benefícios específicos para a governança do PMCMV.

Quadro 15 - Síntese consolidada das contribuições da auditoria de desempenho (2020-2023)

Achados	Recomendações	Benefícios
1- Deficiências na estrutura de governança interna	1- Fortalecer o Comitê de Governança Interna (GIGOV-CAIXA) e suas responsabilidades	1- Melhoria na coordenação e efetividade das decisões de governança
2- Falta de uma sistemática eficaz de gestão de riscos	2- Implementar uma política de gestão de riscos	2- Aumento da capacidade de antecipação e mitigação de riscos
3- Inadequações nos processos de prestação de contas	3- Criar um procedimento claro para análise e acompanhamento das prestações de contas	3- Maior transparência e responsabilidade na gestão de recursos
4- Ausência de indicadores confiáveis para mensuração de desempenho do programa	4- Desenvolver indicadores que reflitam com precisão os resultados do programa	4- Melhoria na avaliação do desempenho e na tomada de decisão
5- Comunicação limitada entre órgãos envolvidos	5- Estabelecer canais de comunicação e colaboração entre a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades e os municípios	5- Aumento da sinergia entre entidades e melhor integração de esforços
6- Políticas de monitoramento pouco efetivas	6- Intensificar o monitoramento contínuo das ações do programa	6- Melhoria no acompanhamento das metas e maior transparência
7- Dificuldades na execução de ações recomendadas pelos órgãos de controle	7- Criar fluxos de trabalho que priorizem o atendimento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo.	7- Aumento da responsabilidade e confiança pública no programa

Fonte: Elaborado pelo autora⁷⁴.

⁷⁴ Com base no exame dos Relatórios de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pelos órgãos de Controle Interno e Externo do programa: CMAP(Brasil, 2020a), CGU(Brasil, 2020b), TCE-BA(Bahia, 2022) e TCU(Brasil, 2023d).

O quadro ilustra as falhas na governança identificadas pelos órgãos de controle interno e externo do programa, apresentando recomendações específicas e destacando os benefícios de tais aperfeiçoamentos para a gestão e execução do programa. Conforme Carvalho (2021) essas falhas são examinadas por meio de um processo sistemático que avalia a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações, programas e atividades governamentais, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos objetivos e a melhoria da governança pública.

Além disso, essas deficiências comprometem a governança pública, pois ela é concebida como um sistema integrado que envolve liderança, estratégia, gestão de riscos, controles internos e accountability, cuja sinergia é fundamental para o alcance dos objetivos públicos. Nesse contexto, a auditoria de desempenho fornece subsídios para o monitoramento contínuo das políticas e programas, fortalecendo a prestação de contas e o controle social (Paludo e Oliveira, 2024; Vieira, 2019). A seguir, passa-se a analisar os relatórios de auditoria com profundidade.

O Quadro 16 apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho realizada pela **Controladoria Geral da União (CGU)**, que aponta seus principais achados, recomendações e benefícios específicos para a governança do PMCMV.

Quadro 16 - Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV, relatório da CGU (Brasil, 2020a)

Achados	Recomendações	Benefícios
1- Fragilidade da governança implantada, atuação incipiente do Comitê de Governança (GIGOV);	1- Implantar política e metodologia formal de gestão de riscos.	1- Aprimoramento do controle e mitigação de riscos;
2- Ausência de sistemática implantada de gestão de riscos;	2- Revisar Planejamento Estratégico Institucional;	2- Maior transparência e responsabilidade;
3- Planejamento, monitoramento e avaliação deficitários;	3- Capacitar servidores para gestão e governança;	3- Melhor alinhamento das ações ao planejamento estratégico.
4- Falta de transparência e baixa confiabilidade dos indicadores.	4- Estabelecer controles internos eficazes e garantir comunicação clara das decisões.	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Relatório da CGU de Avaliação: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) Brasil, 2020a.

Em cumprimento à decisão normativa TCU nº 180/2019⁷⁵ a Controladoria Geral da União (CGU) emitiu o Relatório de Avaliação das ações do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)⁷⁶ que trouxe contribuições relevantes para o PMCMV. Entre estas destaca-se o saneamento parcial das contratações irregulares⁷⁷ identificadas dentro do PMCMV/FAR. Essas contribuições permitiram a revisão e o aprimoramento dos indicadores de desempenho, aumentando a credibilidade das informações e a capacidade de tomada de decisões. Além disso, proporcionaram melhorias na gestão e estruturas de governança do Comitê de Governança Interna (GIGOV), incluindo a sistematização de gestão de riscos, e o fortalecimento das ações de integridade e compliance (Brasil, 2020a).

Muitos empreendimentos na modalidade FAR apresentaram atrasos e falhas consideráveis em suas etapas de execução. A auditoria quando realizada de forma concomitante às obras, permite a identificação de problemas operacionais que são cruciais para que a gestão do programa possa tomar medidas corretivas e otimize o tempo de entrega das unidades habitacionais, garantindo uma melhor alocação dos recursos e satisfação dos beneficiários (Brasil, 2020a, p.53).

Em dezembro de 2020, a CGU emitiu o Relatório de Avaliação (Brasil, 2020b) com a identificação de pontos-chaves para a otimização da governança do PMCMV, incluindo atrasos e falhas, complexidade da gestão, revisão dos critérios de seleção, capacitação e suporte técnico e transparência e prestação de contas.

O relatório de auditoria apontou a complexidade da gestão do programa, envolvendo múltiplos agentes e requisitos técnicos, como ponto de melhoria da governança do programa, sugerindo a necessidade de simplificação das diretrizes e processos para facilitar a implementação dos projetos, o que reduz as chances de erro e atrasos na execução.

O Quadro 17 apresenta as contribuições dessa auditoria para a Governança do PMCMV.

⁷⁵ Decisão que objetiva a promoção da melhoria da gestão pública com o fornecimento de informações que auxiliem na tomada de decisões e no controle social sobre a administração pública.

⁷⁶ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação: Ministério do Desenvolvimento Regional** – Exercício 2019. Brasília: CGU, 19 out. 2020a. 77 p.

⁷⁷ Das irregularidades identificadas nas contratações, 11 operações foram descritas como em negociação e 17 foram submetidas a distrato, significando um esforço de regularizar a situação das contratações.

Quadro 17 - Contribuições para a governança do PMCMV, relatório da CGU (2020b)

Achados	Recomendações	Benefícios
Desenho do programa com etapas definidas, mas com falhas identificadas no PMCMV FAR, relacionadas a dificuldades na alocação eficiente e focalização dos recursos entre regiões.	Melhorar o desenho das modalidades para adequar seleção e alocação de recursos.	Permite identificar fragilidades institucionais para ajuste e melhoria na gestão do programa.
	Reforçar mecanismos de monitoramento e ajuste contínuo do programa.	Favorece a transparência e a responsabilização.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Relatório de Auditoria emitido pela CGU (Brasil, 2020b)

A auditoria (Brasil, 2020b, p. 53) destacou a importância de “revisar a seleção dos projetos”, especialmente os critérios relacionados à infraestrutura adequada. Essa revisão contribuirá para uma governança mais eficaz, direcionando os investimentos para projetos que estejam bem fundamentados e que tenham maior probabilidade de sucesso na execução.

O Relatório também sugere atenção à capacitação e suporte técnico aos gestores locais do PMCMV para permitir a melhoria da eficiência na execução dos projetos. O fortalecimento da qualificação aumenta a capacidade institucional, facilitando a implementação e a gestão dos empreendimentos habitacionais (Brasil, 2020b, p.36). Outro ponto de destaque do Relatório, ressalta a necessidade de maior transparência nas operações do PMCMV-FAR, alinhadas com um sistema eficiente de prestação de contas. Neste sentido, a transparência é fundamental para o fortalecimento da confiança pública no programa, pois garante um amplo controle sobre os recursos, utilizando-os de maneira responsável e efetiva para assegurar a efetividade da gestão (Brasil, 2020b, p.8).

As contribuições do Relatório de Auditoria da CGU (Brasil, 2020b) objetivam não apenas a regularização das contratações já existentes, como também a promoção de uma cultura de gestão mais eficiente e responsável para o futuro do programa, integrando e alinhando as ações às estratégias de governança do programa, corroborando com as perspectivas de Cunha e Teixeira (2024).

O relatório da CGU (Brasil, 2020b) destacou que a gestão do PMCMV apresenta um nível elevado de complexidade, devido à variedade de atores envolvidos e aos requisitos técnicos necessários. Essa análise permitiu ajustes na

governança, simplificando processos e promovendo um fluxo operacional mais eficiente, o que reduz a burocracia e facilita a implementação de projetos.

Em 2021, foi emitido o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida⁷⁸, executado tecnicamente pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)⁷⁹. O Quadro 18 apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho executada, ilustrando os principais achados, recomendações e benefícios específicos para a governança do PMCMV.

Quadro 18 - Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV, relatório CMAP

Achados	Recomendações	Benefícios
1- Falta de normativos claros e completos para a atuação efetiva do MDR no gerenciamento do FAR.	1- Revisar normativos para racionalizar carteira e priorizar retomada de obras paralisadas.	1- Permite maior controle e efetividade na execução e acompanhamento.
2- Indicadores quantitativos insuficientes para análise qualitativa do desempenho.	2- Desenvolver indicadores qualitativos para acompanhamento mais efetivo.	2- Facilita a tomada de decisão baseada em dados confiáveis e completos.
3- Inconsistências nos dados fornecidos pelo agente operador e instituições financeiras.	3- Melhorar os processos de registro, validação e transparência dos dados	3- Melhora a coordenação entre MDR, agentes financeiros e agentes operadores.
4- Necessidade de priorização com base em gestão de riscos.	4- Incorporar gestão de riscos para definição de prioridades.	4- Contribui para a entrega de moradias em prazos razoáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Relatório de Auditoria CMAP (Brasil, 2021).

O Relatório da CMAP identificou problemas na gestão e acompanhamento, avaliou a eficiência e efetividade do desenho, propôs recomendações de melhoria no desempenho e serviu de base para guiar a reformulação do programa. Além disso, analisou o desenho e a efetividade do programa, destacando significativas contribuições para a melhoria da governança do MCMV-FAR. Estas recomendações incluem a definição de estruturas normativas claras, o fortalecimento da supervisão e controle e o aumento da transparência, além da transição e reformulação do PMCMV para o PCVA.

⁷⁸ Ministério do Desenvolvimento Regional: Relatório de Avaliação do PMCMV, emitido em 2021.

⁷⁹ Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019, com o objetivo de monitorar e avaliar as políticas públicas, com foco na efetividade, eficiência e eficácia das ações governamentais. Composto por representantes de diversas secretarias e órgãos de governo, incluindo a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFC/CGU) e o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA).

O relatório (Brasil, 2021) recomendou a criação de um normativo mais robusto, permitindo um entendimento claro das responsabilidades e das práticas de supervisão entre os agentes nacionais e subnacionais envolvidos no PMCMV. Além disso, revelou a necessidade de formalização de práticas de prestação de contas e de mecanismos de correção e sanção operacional. Essas recomendações permitiram ao MDR agir de forma mais eficaz frente a irregularidades observadas nas operações do programa, promovendo a accountability nas operações e na gestão dos recursos públicos, o que pode aumentar a confiança dos beneficiários e da sociedade em geral.

Em relação ao desenho do programa, o Relatório destaca a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de seleção, a importância de um acompanhamento mais eficaz e o monitoramento das ações dos agentes operadores e das instituições financeiras. Recomendou-se a implementação de melhores práticas de boa governança para melhoria da transparência e da prestação de contas, bem como o fortalecimento da articulação e comunicação entre os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) para aumentar a eficiência e efetividade das políticas habitacionais.

Um ponto de destaque na análise do desenho do programa realizado pela CGU (Brasil, 2021) refere-se ao incentivo à participação social, com a inclusão dos usuários finais no processo de concepção e elaboração de moradias como fator determinante para que o programa atendesse melhor às suas necessidades. Isto implica uma maior participação da comunidade nas decisões, potencializando a governança e a responsabilidade social no programa. Cunha e Teixeira (2024) acrescentam que tais mecanismos possibilitam um controle social efetivo e asseguram que o programa promova o direito à moradia digna e a melhoria da qualidade de vida da população atendida.

Em síntese, a auditoria (Brasil, 2021) desempenhou um papel crucial no aperfeiçoamento do PMCMV. Suas contribuições abrangeram a melhoria dos mecanismos de controle e a definição de critérios claros para a seleção de beneficiários. Além disso, a auditoria estimulou a participação social, o que resultou no aumento da responsabilidade social e da legitimidade do programa. Também, foi ressaltada a importância de otimizar a comunicação e colaboração entre os entes federados para uma implementação mais integrada e eficaz. Por fim, a auditoria

promoveu o fortalecimento da transparência e da prestação de contas, juntamente com a melhoria da estrutura normativa e dos fluxos de trabalho que regem o programa.

O Quadro 19 apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ilustrando os principais achados, recomendações e benefícios específicos para a governança do PMCMV.

Quadro 19 - Contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV, relatório do TCU (2023d)

Achados	Recomendações	Benefícios
1- Deficiências no sistema de monitoramento e avaliação do PMCMV desde sua criação em 2009, com ausência de transparência sobre impactos sociais e financeiros.	1- Criação de mecanismo unificado e claro de monitoramento e contabilização dos recursos do PMCMV.	1- Aprimoramento da responsabilidade e prestação de contas entre órgãos gestores.
2- Falta de mecanismo claro e objetivo para contabilização dos recursos e delimitação de responsabilidades entre os órgãos envolvidos.	2- Direcionamento das determinações a cada órgão envolvido para delimitação clara das responsabilidades.	2- Melhoria na transparência e controle dos recursos públicos.
3- Divergências significativas nos números repassados pelo gestor e agentes operadores indicam descontrole nos recursos públicos.	3- Fortalecer controles internos e transparência na gestão dos recursos.	3- Potencialização da governança facilitando a correção oportuna de falhas e descontrole.

Fonte: Elaborado pela autora com base Relatório de Auditoria do TCU (Brasil, 2023d)⁸⁰.

O Relatório de Auditoria do TCU (Brasil, 2023d) promoveu a divulgação de informações sobre a execução do programa, reforçando a responsabilidade dos gestores e das entidades envolvidas na prestação de contas. Adicionalmente, estimulou a participação da sociedade civil na fiscalização do programa, consolidando o papel dos cidadãos no acompanhamento das políticas públicas.

Além disso, a auditoria do TCU discutiu a necessidade de implementação de mecanismos de avaliação destinados ao monitoramento, acompanhamento e avaliação dos resultados do PMCMV. A proposta incluiu a utilização de indicadores-chave para mensurar o progresso relacionados aos principais objetivos da política

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº TC 033.516/2014-6: Programa Minha Casa Minha Vida – Gestão Financeira**. Brasília, 2023d. Disponível em: [TCU - Autenticidade de documentos](#). Cód. Autenticidade. 75546188. Acesso em: 14 mar 2025.

habitacional, bem como a promoção da transparência na comunicação dos resultados, visando fortalecer a governança do programa, tornando-a mais robusta e comunicativa. Nesse contexto, a auditoria de desempenho fornece subsídios para o monitoramento contínuo das políticas e programas, fortalecendo a prestação de contas e o controle social (Paludo e Oliveira, 2024; Vieira, 2019).

A análise do Relatório de auditoria do TCE-BA (Bahia, 2022) revelou as contribuições da auditoria de desempenho para a governança do PMCMV que incluem o fortalecimento dos controles internos, a transparência nas ações governamentais e a melhoria da articulação interinstitucional. Essas contribuições destacam a importância da auditoria de desempenho como um instrumento de melhoria contínua na governança do programa.

O Quadro 20 apresenta uma síntese das contribuições da auditoria de desempenho executada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, ilustrando os principais achados, recomendações e benefícios específicos para a governança do PMCMV.

Quadro 20 - Contribuições da Auditoria de Desempenho para a Governança do PMCMV, relatório do TCE-BA (2022)

Achados	Recomendações	Benefícios
1 - Não implementação do Sistema de monitoramento e acompanhamento previsto pelo PLANEHAB, mesmo após quase nove anos da Resolução CGFEHIS nº 01/2013.	1- Implantar e operacionalizar o Sistema de monitoramento e avaliação conforme previsto no Plano de Habitação (PLANHAB).	1- Melhoria na transparência e controle social da política habitacional.
2 - Ausência de processo formal de avaliação e mensuração das ações da Política Estadual de Habitação e Interesse Social (PEHIS) pela SEDUR.	2- Definir prazos e responsáveis claros para elaboração e aprovação do novo PLANEHAB com mecanismos de controle social	2- Fortalecimento do planejamento estratégico integrado ao PMCMV, favorecendo resultados efetivos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE), Bahia, 2022

O relatório do TCE-BA (Bahia, 2022) aponta fragilidades nos controles internos e no cumprimento das atribuições por parte de órgãos responsáveis, como o Conselho Gestor do FEHIS. Essas fragilidades comprometeram a eficácia das ações e a governança do programa, sinalizando a necessidade de ações corretivas

para o cumprimento das atribuições legalmente instituídas, bem como a necessidade de uma supervisão mais rigorosa das ações implementadas para promoção da *accountability*.

O relatório do TCE-BA (Bahia, 2022) apontou fragilidades no sistema de controle interno, com destaque para a ausência de monitoramento e de processo estruturado de avaliação e mensuração das ações implementadas. As recomendações permitem um fortalecimento da gestão, através da implementação de mecanismos de controle que assegurem a execução correta das políticas habitacionais.

A auditoria do TCE-BA (Bahia, 2022) aponta omissões na definição de diretrizes e critérios para a alocação de recursos. Esses regulamentos são essenciais para a transparência e responsabilidade na gestão pública, pois promovem uma governança mais robusta, reforçando o direito de acesso à informação e a necessidade de gestão transparente das informações relacionadas ao programa.

O relatório do TCE (Bahia, 2022) apresentou uma matriz de achados com recomendações de melhorias que, se implementadas, podem fortalecer a governança do MCMV, incluindo a articulação e cooperação entre diferentes órgãos e agências que atuam no setor habitacional. Essas contribuições visam garantir uma gestão mais eficiente e responsável do programa, favorecendo o alcance dos objetivos de habitação social no estado da Bahia.

4.1.1 Contribuições da auditoria de desempenho para a melhoria da gestão do programa

As auditorias de desempenho realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Comissão Mista de Acompanhamento do Programa (CMAP) e Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) contribuíram significativamente para a melhoria da gestão do programa, ao identificar ineficiências e falhas de controle, desenvolvendo recomendações para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, com foco na educação e capacitação de gestores e equipes técnicas.

As auditorias de desempenho promovem um ciclo de aprimoramento contínuo para a gestão, não apenas identificando problemas, mas também propondo

alternativas para a promoção da boa gestão dos recursos públicos (Costa e Castanhar, 2003; Vieira, 2019; TCU (2014)). Por meio das recomendações de auditoria, incentivam a implementação de práticas de gerenciamento de riscos, visando a efetividade das políticas habitacionais do PMCMV, apoiando a gestão pública.

Com base na análise do Relatório de Auditoria do TCU (Brasil, 2023d) identificaram-se deficiências na execução do programa. A partir dessa identificação, elaboraram-se recomendações específicas com o objetivo de otimizar a gestão do PMCMV e capacitar as equipes responsáveis por meio da sensibilização de técnicos e especialistas para a troca de conhecimento.

A auditoria do TCU (Brasil, 2023d) permitiu a identificação de falhas e deficiências na execução e monitoramento do programa, sinalizando áreas que necessitam de melhoria e correção dos mecanismos de gestão e controle financeiro para que os gestores públicos tomem decisões tempestivas e eficazes.

Como órgão de controle externo, o TCU (Brasil, 2023d) fez diversas recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Caixa Econômica Federal (CEF), gestora operacional do programa, incluindo a necessidade de aprimorar a elaboração de projeções de custos para garantir a confiabilidade nas execuções orçamentárias e o controle dos recursos.

Outro ponto de destaque da auditoria do TCU (Brasil, 2023d) refere-se a recomendação de revisão dos normativos que regulamentam o PMCMV, objetivando assegurar uma melhor alocação e utilização dos recursos, para evitar ambiguidades e promover um entendimento claro sobre a gestão dos aportes financeiros.

As discussões realizadas nas reuniões técnicas durante a auditoria (Brasil, 2023d) possibilitaram a interação entre especialistas e representantes de diferentes setores do governo. Isso não apenas trouxe à tona diversos aspectos que necessitam de melhorias, mas também fomentou um ambiente colaborativo para a discussão de melhores práticas na gestão do programa.

As ações executadas durante a auditoria do TCU (Brasil, 2023d) objetivam não apenas garantir uma execução mais eficiente do programa, mas também promover uma cultura de responsabilidade e integridade na administração pública, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma efetiva em benefício da população.

A auditoria de desempenho realizada pela CGU em 2020 (Brasil, 2020a) foi significativa para o aprimoramento da gestão do programa MCMV, especialmente na modalidade FAR. Ela identificou contratações irregulares e recomendou melhorias no planejamento e na operacionalização. Além disso, a auditoria aprimorou o relatório de gestão e ressaltou a importância da capacitação e integração das equipes, bem como do acompanhamento e controle contínuo das ações do programa.

A auditoria da CGU (Brasil, 2020a) revelou contratações irregulares no programa MCMV/FAR, com 17.404 unidades habitacionais identificadas com problemas. Diante disso, o MDR pôde adotar medidas corretivas para o saneamento parcial dessas irregularidades. Tais ações incluíram a negociação de 11 operações e a rescisão de 17 contratos em andamento, o que resultou em uma gestão mais responsável e alinhada às normas aplicáveis.

Com base nos achados de auditoria (Brasil, 2020a) a CGU emitiu recomendações essenciais para a revisão das práticas de planejamento e operacionalização do programa por parte do MDR. Essas recomendações abrangeram a necessidade de revisar o planejamento estratégico e os indicadores de desempenho, o que contribuiu para direcionar a gestão do programa de forma mais eficiente.

A auditoria do CGU (Brasil, 2020a) apontou a necessidade de aprimorar o Relatório de Gestão, sugerindo sua transformação em um Relatório Integrado. Essa mudança visa promover maior clareza, objetividade e conectividade das informações. Com isso, busca-se não só aumentar a transparência, mas também aprofundar a compreensão dos resultados, facilitando a tomada de decisões.

Os achados da auditoria (Brasil, 2020a) enfatizaram a importância da capacitação dos servidores e de uma maior integração entre as secretarias do MDR, evidenciando como a falta de articulação prejudicava a eficácia da gestão. Além disso, a implementação de uma sistemática para o atendimento aos órgãos de controle, como a própria CGU (Brasil, 2020a), representou um avanço significativo. Essa medida contribuiu para reduzir o volume de recomendações pendentes e otimizar a resposta às demandas de controle, promovendo uma gestão mais responsiva e eficiente.

A auditoria de desempenho da CGU (Brasil, 2020b) foi crucial para o aprimoramento da gestão do programa, sugerindo mudanças que visavam melhorar a eficiência geral, revisar os critérios de seleção de empreendimentos e capacitar os gestores. Ela identificou ineficiências na execução dos projetos, incluindo atrasos significativos e dimensionamento inadequado de recursos. As propostas da auditoria buscavam minimizar esses obstáculos e otimizar os prazos de entrega das unidades habitacionais, resultando em maior eficiência para o programa.

A CGU (Brasil, 2020b) recomendou a revisão dos critérios de seleção dos projetos, com foco especial na infraestrutura. O objetivo era assegurar a viabilidade e capacidade técnica dos projetos, otimizando resultados e a satisfação dos beneficiários. Adicionalmente, a auditoria enfatizou a importância da capacitação e do suporte técnico aos gestores, visando uma operação mais eficaz, uma melhor compreensão dos procedimentos e requisitos do programa, e, conseqüentemente, uma execução de maior eficiência e qualidade.

O relatório da CGU (Brasil, 2020b) destacou a necessidade de maior transparência nas operações do PMCMV e a implementação de um sistema mais eficaz de prestação de contas. Tais medidas são essenciais para criar um ambiente que fortaleça a confiança pública no programa, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma adequada e responsável.

As ações da auditoria não só aumentam a eficiência operacional do programa, mas também promovem uma melhor alocação dos recursos. Conseqüentemente, elevam a satisfação dos beneficiários e contribuem para o alcance mais efetivo dos objetivos de habitação do programa.

Conforme relatório de avaliação do CMAP (Brasil, 2021) a auditoria de desempenho contribuiu para a gestão do PMCMV ao aprimorar os indicadores de desempenho, promover a melhoria da integração e articulação interinstitucional e a identificação de falhas operacionais.

O relatório (Brasil, 2021) destacou cinco questões relevantes que versaram sobre a necessidade de desenvolver e utilizar indicadores de desempenho que vão além dos aspectos quantitativos, incorporando também métricas de qualidade, promovendo um acompanhamento mais robusto e informativo sobre a performance do programa e o impacto nas comunidades atendidas.

As recomendações da auditoria (Brasil, 2021) enfatizaram a necessidade de maior integração e colaboração entre os diferentes órgãos governamentais envolvidos na execução do PMCMV, proporcionando um entendimento mais coeso das responsabilidades e do trabalho em conjunto, para atingir uma gestão operacional mais eficiente, inclusive, incentivando práticas de maior transparência com a publicação regular de relatórios de desempenho e resultados do programa, o que pode aumentar a confiança do público e dos beneficiários na gestão do PMCMV.

A auditoria do CMAP (Brasil, 2021) permitiu uma análise detalhada das operações do PMCMV, identificando falhas nos processos, como inconsistências nos dados e na aplicação dos critérios de seleção dos beneficiários, possibilitando a formulação de recomendações específicas para a melhoria da eficácia da gestão do programa. Além disso, o relatório do CMAP (Brasil, 2021) ressaltou a importância de um arcabouço normativo mais claro, que formalize os mecanismos de controle e supervisão, reforçando a capacidade do MDR de lidar com problemas operacionais e aplicar sanções quando necessário, para a melhoria da governança geral do programa.

As lições aprendidas e as recomendações resultantes da auditoria (Brasil, 2021) serviram como base para a reformulação do programa, contribuindo para a otimização das políticas habitacionais e o alinhamento com as necessidades da população, especialmente em relação ao Programa Casa Verde e Amarela.

A auditoria de desempenho realizada pelo TCE-BA (Bahia, 2022) contribuiu para o aprimoramento da gestão do programa com a identificação de fragilidades e inconsistências, que permitiram a apresentação de recomendações de melhorias operacionais e a sugestão de capacitação e desenvolvimento de competências para a condução das atividades do programa de forma eficiente e eficaz.

A auditoria do TCE-BA (Bahia, 2022) identificou e documentou discrepâncias nas informações fornecidas pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) sobre a execução do programa, revelando disparidades entre os dados informados e a realidade observada, permitindo um diagnóstico preciso das falhas existentes e a correção dessas inconsistências, além do reconhecimento de áreas que necessitam de maior atenção e intervenção.

Com base nas constatações de auditoria (Bahia, 2022) o relatório apresentou recomendações específicas para a SEDUR, visando melhorar a eficácia do

programa, incluindo a implementação de um sistema de monitoramento, a definição clara de responsabilidades e a intensificação de capacitações para as equipes envolvidas na execução do programa.

As conclusões e recomendações das auditorias constituem embasamento fundamental para a **tomada de decisões** governamentais, contribuindo para o direcionamento de ações corretivas e o planejamento de estratégias para os ciclos subsequentes do PMCMV. Esses elementos fornecem informações claras acerca do desempenho e dos desafios enfrentados, permitindo que os gestores formulem políticas mais assertivas e alinhadas às necessidades da população.

Conforme os relatórios examinados, tais ações são acompanhadas por meio de um monitoramento que integra análises multicritério, a participação de equipes multidisciplinares, reuniões técnicas com os diversos *stakeholders* e a utilização de sistemas informatizados. Desse modo, as ações de monitoramento configuram uma estratégia integrada de controle e avaliação contínua, expressa em atividades específicas voltadas para garantir o acompanhamento constante, a transparência e a efetividade da gestão do PMCMV. Essa estratégia envolve tanto a análise documental e técnica quanto o diálogo entre os diversos responsáveis pela execução do programa, reforçando, assim, o compromisso com a responsabilidade fiscal e o alcance dos objetivos sociais estabelecidos.

4.1.2 Contribuições da auditoria de desempenho para os resultados do programa

Com base na análise dos Relatórios de Auditoria dos órgãos de controle externo e interno - Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), Comissão Mista de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e Tribunal de Contas de Estado da Bahia (TCE-BA) - destacam-se as contribuições da auditoria de desempenho para os resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Essas contribuições incluem a avaliação da efetividade, a identificação de oportunidades de melhoria, o fortalecimento da governança e a avaliação do impacto social do programa, visando sua melhoria contínua e o alcance dos objetivos sociais e econômicos estabelecidos.

A análise do Relatório de Auditoria do TCU (Brasil, 2023d) permitiu evidenciar as contribuições da auditoria de desempenho para os resultados do PMCMV em

diversas áreas, incluindo a efetividade na prestação dos serviços, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a avaliação do impacto social do programa. Tais contribuições refletem a importância da auditoria de desempenho não apenas para assegurar a boa governança e a gestão do programa, mas também para maximizar os resultados alcançados pelo PMCMV, consolidando sua relevância na política habitacional brasileira.

A auditoria do TCU (Brasil, 2023d) contribuiu para assegurar que o PMCMV cumpra seus objetivos de atender à demanda habitacional, aumentando a efetividade na entrega de moradias. Além disso, auxiliou na definição de indicadores-chave que possibilitam medir o progresso e o impacto do programa, permitindo ajustes contínuos nas estratégias. A auditoria também possibilitou a avaliação do impacto social do programa, o que contribui para o entendimento de como as políticas habitacionais afetam a vida dos beneficiários e a sociedade como um todo.

A análise do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) (Brasil, 2020a) identificou as contribuições para os resultados do programa que incluem a melhoria na prestação de contas, reflexos nos indicadores de desempenho e aumento da confiabilidade dos resultados. Essas contribuições tiveram um impacto significativo no aprimoramento dos resultados sustentáveis e eficazes para o PMCMV, refletindo uma maior responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

O relatório de auditoria da CGU (Brasil, 2020a) resultou em melhorias significativas na análise de prestação de contas, aumentando a quantidade de processos analisados e, conseqüentemente, a eficácia nas entregas do programa. As ações recomendadas para a revisão e melhoria dos indicadores proporcionaram uma avaliação mais precisa dos resultados alcançados, garantindo que os indicadores refletissem adequadamente o desempenho, isso contribui para o aumento da confiabilidade e da utilidade das informações, essenciais para a tomada de decisão e o planejamento futuro.

A análise do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (Brasil, 2020b) contribuiu para a melhoria da qualidade das unidades habitacionais, aperfeiçoando a alocação dos recursos. Essas contribuições demonstram que a

auditoria de desempenho exerce impacto positivo nos resultados alcançados, refletindo um ciclo de melhoria contínua.

A implementação das recomendações do Relatório da CGU (Brasil, 2020b) aumentou a qualidade das unidades entregues, beneficiando diretamente os beneficiários. Ademais, essas ações promovem uma gestão mais eficiente, transparente e responsável em relação à infraestrutura e ao planejamento, aumentando a probabilidade de que as famílias atendidas fiquem satisfeitas com os resultados, o que reflete a aceitação e o sucesso do programa. As informações fornecidas pela auditoria podem, ainda, resultar em uma alocação mais eficiente de recursos, auxiliando na redução do déficit habitacional e na melhoria das condições de moradia da população de baixa renda.

O Exame do Relatório de Auditoria da CMAP (Brasil, 2021) revela que a auditoria de desempenho do PMCMV contribuiu para os resultados do programa em aspectos como o melhor direcionamento dos recursos, melhorias na qualidade da habitação e impacto positivo nas comunidades, conforme comprovado pela equipe de auditoria em visitas técnicas. A auditoria da CMAP auxiliou na otimização da política habitacional e no fortalecimento de sua efetividade.

A avaliação da CMAP (Brasil, 2021) assegurou que o foco dos recursos se mantivesse nas famílias que realmente integram o déficit habitacional, aumentando a eficácia do atendimento. Além disso, considerando a metodologia de auditoria empregada, as recomendações da CMAP focaram em aspectos que impactam diretamente a vida dos beneficiários, como a qualidade das habitações fornecidas e o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde, refletindo um compromisso com o desenvolvimento integral das comunidades atendidas.

A análise do Relatório de Auditoria do TCE-BA (Bahia, 2022) demonstra que a auditoria de desempenho do PMCMV contribuiu para o aperfeiçoamento do impacto social, para o monitoramento e avaliação de resultados e maior efetividade na alocação dos recursos do programa. Essas contribuições reafirmam a importância da auditoria de desempenho como um instrumento de melhoria contínua na gestão pública, especialmente de programas sociais fundamentais como o Minha Casa Minha Vida.

Ao abordar os desafios do programa, a auditoria do TCE-BA (Bahia, 2022) contribuiu para que as estratégias adotadas visassem o alcance efetivo dos

objetivos sociais, como a redução do déficit habitacional. Além disso, a recomendação da auditoria (Bahia, 2022) para a criação de indicadores de desempenho permitiu uma avaliação contínua dos resultados, facilitando ajustes e otimizações nas ações do PMCMV. Ademais, a auditoria (Bahia, 2022) identificou falhas na gestão dos recursos e sugeriu a implementação de mecanismos de controle mais eficientes, de forma a assegurar que os recursos financeiros sejam usados de maneira mais eficaz.

Para a metodologia da auditoria o TCU (Brasil 2023d) utilizou-se de técnicas que incluíram desde a análise documental, conferência de cálculos, reuniões e discussões técnicas com equipes dos órgãos e entidades públicas responsáveis, até a análise de riscos. Isso culminou na identificação de mecanismos de avaliação e propostas de otimização da governança em conformidade com as normativas. Essas ações refletem um esforço coordenado para avaliar o desempenho do programa, fornecendo uma base sólida para melhorias contínuas na governança e controle do PMCMV.

De acordo com o TCU (Cunha, 2025) a análise preliminar do objeto é uma etapa crucial para o sucesso de qualquer auditoria. Ela visa preparar o auditor para uma avaliação efetiva e abrangente, envolvendo a coleta inicial de informações, a identificação de riscos do objeto e a definição do foco da auditoria. Essa fase culmina no planejamento das atividades, que deve ser suficientemente flexível para adaptar-se a novas descobertas ou mudanças no decorrer do processo.

Nesta etapa o auditor compreende melhor o objeto de auditoria, identifica pontos críticos no processo de gestão e prepara um plano que garanta uma abordagem eficaz e eficiente para avaliar as operações e práticas da entidade auditada. O Relatório de Auditoria (Brasil, 2023d) empregou técnicas como a análise documental, conferência de cálculos, análise de riscos e discussões técnicas. O objetivo foi facilitar a construção de um entendimento abrangente sobre o programa, incluindo o mapeamento dos processos essenciais para a eficácia do controle e da governança.

Conforme o Relatório do TCU (Brasil, 2023d), foram realizadas 20 reuniões com as equipes da Caixa Econômica Federal e do Ministério do Desenvolvimento Regional, entre outros órgãos e entidades. Essas interações foram fundamentais para compreender o funcionamento do programa e promover um entendimento

compartilhado sobre os objetivos da auditoria, integrando as perspectivas dos gestores sobre os achados preliminares.

Ainda conforme o relatório (Brasil, 2023d), o exame crítico da auditoria revelou o descontrole dos recursos envolvidos e a necessidade de um procedimento claro para sua contabilização. Isso ocorreu devido à identificação de inconsistências entre os dados fornecidos pelos gestores do programa e os bancos operadores.

A auditoria do TCU (Brasil, 2023d) propôs a necessidade de estabelecer um sistema transparente de comunicação de resultados e do progresso do programa para as partes interessadas. O objetivo é garantir que todos os envolvidos tenham acesso a informações claras sobre a execução do programa, fortalecendo a governança.

A auditoria do TCU discutiu a necessidade de implementação de mecanismos de avaliação para monitoramento, acompanhamento e avaliação dos resultados do PMCMV. A proposta incluiu a utilização de indicadores chave para medir o progresso e a transparência na comunicação dos resultados, relacionados aos principais objetivos da política habitacional, fortalecendo e promovendo uma governança mais robusta e comunicativa, essencial para a efetividade de programas como o PMCMV.

As propostas das auditorias de desempenho realizadas pelos órgãos de controle interno (CGU; CMAP) e externo (TCE; TCU) para o PMCMV focaram em corrigir falhas identificadas, especialmente na área de planejamento, gestão de riscos, e nos indicadores de desempenho que apresentavam baixa confiabilidade, pouca utilidade para tomada de decisão, entre outros aspectos. Conforme os relatórios, embora tenham sido recomendadas medidas saneadoras para esses pontos, evidências indicam que muitas dessas propostas ainda estavam em processo de implementação no exercício avaliado, como a aprovação da política e metodologia de gestão de riscos.

No que se refere à realização e implementação das propostas, os relatórios destacam avaliações e monitoramentos contínuos feitos por meio de reuniões técnicas e discussões com representantes do Ministério do Desenvolvimento Regional, Caixa Econômica Federal, Secretaria do Tesouro Nacional e outros órgãos envolvidos, para construir entendimento e acompanhar os avanços nas ações recomendadas.

A atestação das implementações ocorre por meio de auditorias subsequentes que analisam documentos, base de dados do MDR e da Caixa Econômica Federal, realizando reuniões com gerentes e equipes técnicas, além de conferências de cálculos e análises técnicas, buscando evidências concretas da adoção das recomendações e melhorias na gestão e controle do programa. Embora muitas propostas tenham sido indicadas para melhoria, a implementação plena dessas medidas é um processo gradual, acompanhado periodicamente por auditorias que verificam a efetividade das ações adotadas e orientam gestores para a continuidade do aprimoramento do programa.

Por todo o exposto, as contribuições das auditorias de desempenho, se efetivamente implementadas, têm o potencial de resultar em uma gestão mais eficiente e responsiva do PMCMV, melhorando os resultados e aumentando o impacto social do programa na redução do déficit habitacional no Brasil.

4.1.3. Contribuições para a efetivação da auditoria de desempenho do PMCMV no município de Camaçari - Bahia

O presente estudo evidenciou que, desde 2010, a prefeitura de Camaçari estabeleceu uma estrutura organizacional robusta para o acompanhamento sistemático do PMCMV, conforme previsto na Lei Municipal nº 1.137/2010. Contudo observou-se que a auditoria interna municipal não realizou, no período analisado, auditorias de desempenho específicas sobre o PMCMV, como as evidenciadas em nível federal e estadual. Apesar dessa lacuna, a estrutura existente assegura a atualização constante dos diagnósticos territoriais e das ações habitacionais, e a capacidade de adequações dinâmicas às necessidades locais, oferecendo um potencial significativo para aprimorar a efetividade do programa no âmbito municipal.

Embora o município de Camaçari tenha estabelecido uma estrutura organizacional robusta para o acompanhamento sistemático do PMCMV, evidenciou-se que não foram identificadas auditorias de desempenho específicas do programa realizadas pela própria CGM no período estudado. Apesar disso, essa estrutura, juntamente com a participação social formalizada por meio do Conselho Municipal da Cidade e da Câmara Técnica de Habitação, fornece um terreno fértil para a implementação de uma metodologia de auditoria local, como a que será

proposta, pois esses órgãos atuam como instâncias deliberativas e consultivas, responsáveis pelo monitoramento das contas do Fundo Municipal de Habitação e pela avaliação das políticas implantadas. A existência desses conselhos favorece a transparência, a fiscalização e a legitimidade social do programa, aspectos essenciais para sua sustentabilidade e efetividade.

Outro mecanismo relevante é o Projeto Trabalho Técnico Social (PTTS), desenvolvido em conjunto com o PMCMV, que realiza diagnóstico participativo do território e das necessidades da população beneficiária, ainda que com algumas limitações estruturais, incluindo ações de capacitação, educação e apoio psicossocial. Essa articulação fortalece a integração comunitária e facilita o acompanhamento pós-ocupação, contribuindo para a permanência e qualidade de vida dos moradores, reforçando, assim, os objetivos do programa.

Observou-se que o município de Camaçari enfrenta desafios na avaliação e no monitoramento das ações, como a centralização das decisões e limitações da participação social, conforme apontado em Castro (2018) e Cunha e Teixeira (2024). Esses desafios podem ser superados com a implementação de controles mais robustos e da articulação com outros serviços e dados provenientes dos diversos órgãos e setores municipais responsáveis pela execução e avaliação das ações habitacionais. A implantação de mecanismos formais de contratação, como processos licitatórios para seleção de prestadores de serviços sociais, por si só, não garantem a efetividade do PMCMV, apenas demonstram o compromisso com a gestão competitiva e a transparência administrativa, fatores que apoiam a efetividade.

Considerando as análises críticas e recomendações emitidas pelos órgãos de controle interno e externo acerca do PMCMV, apresenta-se a seguir uma **metodologia sugerida para avaliação municipal do programa**. O objetivo é proporcionar um instrumento sistemático e contínuo de monitoramento, avaliação e melhoria da governança, gestão e resultados do PMCMV no âmbito local, em consonância com boas práticas e padrões técnicos consolidados.

O Quadro 21, sintetiza as etapas propostas e seus respectivos objetivos, fundamentados nos principais achados e recomendações extraídos dos relatórios de auditoria selecionados.

Quadro 21 - Síntese da metodologia sugerida para avaliação do PMCMV no âmbito municipal

Etapa	Descrição	Objetivo
1. Análise Documental	Exame do Plano Municipal de habitação e demais normativas locais; avaliação dos indicadores já estabelecidos.	Garantir que o programa está alinhado às políticas locais e avaliar a estrutura normativa.
2. Levantamento de Dados	Coleta de dados financeiros, operacionais e de execução do programa junto a órgãos municipais e Caixa Econômica	Obter informações precisas para análise de desempenho e gestão dos recursos
3. Entrevistas e Reuniões	Realizar entrevistas com gestores municipais, equipes técnicas e beneficiários para compreender desafios e práticas.	Complementar análises documentais com informações qualitativas e identificar áreas críticas
4. Avaliação de Indicadores	Uso de indicadores quantitativos e qualitativos adaptados ao contexto municipal, incluindo impacto social e financeiro	Medir efetividade, eficiência e impacto social do programa localmente
5. Gestão de Riscos	Identificação e priorização de riscos específicos ao município, com elaboração de matriz de risco para monitoramento.	Minimizar falhas e otimizar a alocação dos recursos públicos municipais
6. Auditoria Contínua	Implantar Sistema Municipal Permanente de monitoramento e avaliação, com registro sistemático e atualização periódica	Acompanhar avanços, promover gestão adaptativa e subsidiar a tomada de decisão
7. Transparência e Controle Social	Estabelecer canais para divulgação dos resultados e envolvimento da sociedade civil no controle social municipal	Fortalecer governança, transparência e participação social local
8. <i>Feedback</i> e Replanejamento	Garantir que os resultados da avaliação subsidiem ajustes no planejamento e execução do PMCMV municipal.	Assegurar o ciclo contínuo de melhoria do programa

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em (Brasil, 2018; 2020a; 2020b; 2021) e (Bahia, 2022).

A metodologia considera etapas integradas envolvendo análise documental, coleta e cruzamento de dados quantitativos e qualitativos, identificação e gestão de riscos, além do fortalecimento da transparência e controle social. A adoção dessa metodologia possibilitará não apenas validar o desempenho do programa no município, mas também subsidiar o replanejamento e o aprimoramento das políticas habitacionais locais, contribuindo para a redução do déficit habitacional de forma transparente e eficiente.

A seção 4.2 busca apresentar as evidências empíricas que demonstram a relação entre a auditoria de desempenho e a nova versão do PMCMV, cuja reestruturação é fundamental para a melhoria da política habitacional no Brasil.

4.2 Evidências Empíricas da Relação entre a Auditoria de Desempenho e a Nova Versão do PMCMV

Os relatórios de auditoria do PMCMV trazem evidências fundamentais sobre essa relação, destacando pontos cruciais de avaliação da sua eficácia. Essas evidências baseiam-se em avaliações de indicadores de desempenho e de conformidade e regularidade, destacando a importância da auditoria na identificação de problemas e na proposição de melhorias no PMCMV, contribuindo assim para sua efetividade. O Quadro 22 apresenta os principais achados das auditorias no PMCMV-FAR.

Quadro 22 - Principais achados das auditorias no PMCMV-FAR

Auditoria	Ano	Principais Achados
TCU	2023	1 - Deficiência nos mecanismos de avaliação dos resultados do programa; 2 - Insuficiência de recursos do OGU para a implementação do programa entre 2009 e 2019; 3 - Inconsistências e irregularidades nos números informados pelo gestor do programa e pelos agentes operacionais (bancos); 4 - Falta de profundidade na análise da gestão financeira do programa.
CGU	2020	1 - Atrasos nas obras por problemas de repasse e gerenciamento inadequado das construtoras; 2 - Inadequação dos critérios de seleção às necessidades das populações de baixa renda; 3 - Falta de monitoramento e fiscalização nas etapas do programa; 4 - Eficiência na alocação de recursos; 5 - Impacto não uniforme entre as regiões do país no emprego; 6 - Dificuldades na gestão do programa relacionados a restrições fiscais e à necessidade de priorização de obras.
CMAF	2021	1 - Inadequações nos critérios de seleção dos beneficiários; 2 - Problemas de infraestrutura nas áreas onde as moradias foram construídas; 3 - Focalização deficiente dos empreendimentos habitacionais; 4 - Baixo índice de atendimento das especificações e quantitativo previstos das unidades habitacionais; 5 - Necessidade de melhoria na governança do programa.
TCE-BA	2022	1 - Ausência de mecanismos de acompanhamento do programa; 2 - Capacidade operacional reduzida da unidade responsável para acompanhar e fiscalizar a política habitacional; 3 - Baixo percentual de alcance das metas estabelecidas pelo programa; 4 - Fragilidades nos controles internos impactando na conformidade com normas e boas práticas de governança.

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em (Brasil, 2018; 2020a; 2020b; 2021) e (Bahia, 2022).

As evidências indicam que apesar do montante significativo de recursos financeiros destinado ao PMCMV, houve ineficiências na alocação dos mesmos, principalmente, pela percepção desproporcional entre as regiões Sul, Sudeste e Nordeste, não considerando as regiões com maior necessidade habitacional, como o Nordeste na concessão dos benefícios. O apontamento dessa desigualdade permitiu que a auditoria pudesse contribuir na melhor alocação de recursos do programa considerando critérios mais robustos.

Outra evidência relaciona-se ao monitoramento e avaliação de resultados que tem se mostrado deficiente, limitando a capacidade de avaliar o impacto do programa sobre o déficit habitacional. Os relatórios de auditoria revelam que a falta de um sistema eficaz de monitoramento prejudica a avaliação de desempenho e a transparência na gestão dos recursos, recomendando a implementação de diretrizes claras para que se possa realizar um acompanhamento eficaz das metas e resultados estabelecidos.

A nova versão do PMCMV trouxe alterações significativas nas normativas e procedimentos que foram objeto de análise das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo. Os resultados evidenciam a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso quanto à implementação e eficácia e indicam que as alterações visam melhorar a eficiência do programa e a implantação de uma avaliação constante para assegurar que os objetivos sejam alcançados.

A Cartilha do PMCMV-FAR⁸¹ (Brasil, 2023c) apresenta orientações para a implementação do programa, oferecendo insights de como os agentes envolvidos na execução do projeto podem interagir para a execução prática do projeto habitacional. A cartilha apresenta a necessidade da transparência e prestação de contas, os critérios de seleção de projetos e focalização, propondo oportunidades de aprendizado e melhoria contínua.

As auditorias de desempenho ou operacionais recortadas revelaram a importância da implementação de mecanismos de transparência e prestação de contas para aumentar a confiança pública e facilitar o monitoramento dos resultados, permitindo a apresentação de dados que justifiquem as decisões tomadas. Em uma das recomendações o TCU (Brasil, 2023d) aponta a necessidade de informações

⁸¹ Cartilha publicada em junho de 2023, pela Escola VIHAB da Caixa Econômica Federal, com base nas Portarias do MCIDADES nº 724 e 725, que, respectivamente, estabelecem as condições gerais do novo MCMV-FAR, definindo as especificações urbanísticas de projeto e obra.

claras acerca do custo anual de cada um dos programas habitacionais operacionalizados no FAR, tanto no Relatório de Gestão Anual do MDR, quanto nos demonstrativos financeiros do FAR disponibilizados pela CAIXA.

Embora a CGU (Brasil, 2020b) tenha evidenciado “um grau significativo de redução do déficit habitacional”, as evidências demonstram que ainda carece de melhorias, sobretudo pela necessidade da presença de auditorias para a avaliação da efetividade dos critérios de seleção e focalização dos beneficiários, buscando otimizar a priorização das famílias em situação de vulnerabilidade. O acompanhamento auditável desses requisitos é crucial para atingir os resultados esperados para o programa, permitindo a efetiva análise e correção de desvios identificados no processo. O Quadro 23, apresenta os principais benefícios das auditorias realizadas no PMCMV-FAR, analisadas ao longo deste trabalho acadêmico.

Quadro 23 - Principais benefícios das auditorias no PMCMV-FAR (continua)

Auditoria	Ano	Principais Benefícios	Nº de Recomendações
TCU	2018 c	1 - Promoção da transparência nas operações do programa; 2 - Fortalecimento da responsabilização dos gestores e operacionais do PMCMV; 3 - Melhorias na gestão do programa; 4 - Promoção do aperfeiçoamento de políticas públicas 5 - Auxilia na avaliação de impacto do programa; 6 - Promove o aumento da credibilidade na governança.	10
CGU	2020 a	1 - Saneamento de irregularidades; 2 - Melhoria na estrutura de governança; 3 - Promoção da capacitação e conscientização; 4 - Redução do passivo de recomendações; 5 - Fortalecimento da prestação de contas; 6 - Identificação de riscos e oportunidades de melhoria.	134
CGU	2020 b	1 - Promoção da transparência e prestação de contas; 2 - Identificação de problemas para correção; 3 - Melhoria na eficiência operacional; 4 - Fortalecimento da gestão do programa; 5 - Aprimoramento da focalização; 6 - Fornecimento de base para decisões estratégicas; 7 - Conformidade com Normas e Regulamentações.	10
CMAP	2021	1 - Identificação de fragilidades e Oportunidades de melhoria; 2 - Fortalecimento da Accountability; 3 - Aprimoramento da estrutura normativa; 4 - Melhoria nas práticas de governança;	10

Quadro 23 - Principais benefícios das auditorias no PMCMV-FAR (continua)

Auditoria	Ano	Principais Benefícios	Nº de Recomendações
		5 - Efetividade na tomada de decisões; 6 - Incentivo a monitoração de desempenho	
TCE-BA	2022	1 - Promoção da transparência e responsabilidade; 2 - Identificação de irregularidades, fragilidades e ineficiências; 3 - Aprimoramento de processos e controles do programa; 4 - Avaliação de desempenho do programa; 5 - Fortalecimento da governança; 6 - Apoio à tomada de decisões; 7 - Fomento à accountability.	7

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em (Brasil, 2023d; 2020a; 2020b; 2021) e (Bahia, 2022).

Os benefícios demonstram que a auditoria de desempenho é ferramenta valiosa no processo de aprendizado e melhoria contínua, promovendo a reflexão sobre as práticas adotadas e incentivando adaptações que possam aumentar a eficácia do PMCMV. A análise dos dados revela um monitoramento de auditoria realizada pela CGU, apontando uma redução do número de recomendações entre a primeira e a segunda auditoria realizada pela CGU em 2020, indicando uma diminuição dos achados. Essas reflexões inserem-se num contexto preliminar com a proposição de questões avaliativas para os pontos de aprimoramento da política .

O Quadro 24, apresenta as alterações promovidas no PMCMV, as quais foram influenciadas pelas auditorias dos órgãos de controle, essas modificações visam melhorias na gestão e na estrutura do programa, com o objetivo de atender às expectativas e necessidades das famílias beneficiadas.

Quadro 24- Alterações promovidas no PMCMV influenciadas pelas auditorias realizadas (continua)

Categoria	Novas Diretrizes
Sustentabilidade	Promoção de empreendimentos mais sustentáveis, tanto do ponto de vista ecológico quanto social, visando a qualidade de vida das comunidades atendidas.
Modernização e Inovação	Incentivo à modernização da construção civil e a adoção de inovações tecnológicas, visando melhorar a qualidade, durabilidade, segurança e habitabilidade das moradias com padrões construtivos mais rigorosos.

Quadro 24- Alterações promovidas no PMCMV influenciadas pelas auditorias realizadas (continua)

Categoria	Novas Diretrizes
Novas Especificações	Introdução de novas especificações para a concepção e implementação dos empreendimentos, alinhadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e à Agenda 2030 da ONU, refletindo um compromisso com a melhoria contínua.

Fonte: Elaborado pela autora. Com base em (Brasil, 2023c).

Essas alterações foram implementadas em resposta a relatórios de controle e avaliações que indicaram a necessidade de melhor adequação das políticas habitacionais às realidades sociais e econômicas das populações assistidas. A articulação intersetorial das políticas públicas visa garantir que os programas habitacionais transcendam a simples entrega de unidades físicas, promovendo moradias sustentáveis e comunidades integradas. Ademais, houve um maior enfoque na eficiência e eficácia dos recursos públicos, já que a efetividade das políticas requer a integração de diferentes setores e níveis governamentais para atender às demandas multifacetadas da população.

A análise das evidências substanciais acerca da relação entre a auditoria de desempenho e a nova versão do PMCMV demonstra que a auditoria não se configura apenas como um mecanismo de avaliação de controle, mas também como um catalisador para a eficiência e eficácia das políticas habitacionais (Costa e Castanhar, 2003; TCU, 2014; ATRICON, 2019; Paludo e Oliveira, 2024). Assim, a continuidade do monitoramento e a implementação de melhores práticas de gestão são fundamentais para que o PMCMV atinja suas metas de redução do déficit habitacional no país, destacando a integração da auditoria nos processos de planejamento e execução do programa, a fim de assegurar sua eficácia e legitimidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após aprofundar as análises sobre as evidências empíricas da relação entre a auditoria de desempenho e nova versão do PMCMV e discutir os impactos observados, a seção 5 consolida os achados e apresenta as considerações finais deste estudo. O capítulo 5 retoma os objetivos propostos e sintetiza as principais conclusões alcançadas, além disso, apresenta as limitações identificadas, discute as contribuições teóricas e práticas da pesquisa e aponta caminhos para futuras investigações.

A pesquisa investigou a contribuição da auditoria de desempenho para a avaliação da eficácia do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na redução do déficit habitacional no município de Camaçari, Bahia, no período de 2009 a 2024. À luz dos objetivos iniciais e dos resultados obtidos na presente pesquisa, é possível concluir que a auditoria interna desempenha um papel crucial na avaliação da governança do programa MCMV. A análise dos dados permitiu compreender como os mecanismos de controle e supervisão podem contribuir para a melhoria da gestão pública e para a efetivação do direito à moradia. Entretanto, no exercício das competências institucionais e legais, a auditoria interna possui prerrogativas e limites de independência da auditoria, conforme Quadro 25.

Quadro 25 - Prerrogativas e limites da auditoria (continua)

Aspectos	Prerrogativas da Independência da Auditoria	Limites da Independência da Auditoria
Definição	Condição de atuação livre de influências internas e externas que possam comprometer a objetividade e imparcialidade.	Reconhecimento das restrições impostas por vinculações institucionais, legais e éticas que delimitam a atuação do auditor.
Objetivo	Garantir uma avaliação isenta, transparente e confiável dos processos e controles auditados.	Preservar o equilíbrio entre autonomia profissional e responsabilidade institucional e regulatória.
Autonomia funcional	Direito do auditor de executar o seu trabalho com liberdade para planejar, conduzir e reportar os resultados sem interferências indevidas.	Existência de normas, regulamentos e hierarquias que restringem o alcance da autonomia para garantir conformidade e controle.
Acesso à informação	Direito amplo de acessar documentos, sistemas, responsáveis e ambientes necessários para a auditoria completa e eficaz.	Restrições legais referentes à proteção de dados, sigilos fiscais, ou informações estratégicas que limitam o acesso pleno.

Quadro 25 - Prerrogativas e limites da auditoria (continua)

Aspectos	Prerrogativas da Independência da Auditoria	Limites da Independência da Auditoria
Relato e Divulgação	Emitir relatórios independentes que apontam falhas, riscos e recomendações relevantes para a governança.	Necessidade de observar os processos institucionais para divulgação, resguardando sigilosamente e interesse público.
Imparcialidade	O auditor deve manter postura neutra, avaliando fatos com base em evidências, afastado de conflitos de interesse.	Limites podem advir de pressões políticas, institucionais ou sociais que influenciam, direta ou indiretamente, o trabalho.
Responsabilidade ética	Compromisso com códigos de ética profissional que garantem a integridade dos procedimentos e resultados.	Situações que demandem equilíbrio entre transparência e confidencialidade podem impor limites à atuação plena.
Capacitação técnica	Aplicar metodologias atualizadas capazes de garantir a qualidade da auditoria	Limitações vinculadas a recursos disponíveis, capacidade institucional e barreiras técnicas internas.
Papel consultivo e fiscalizador	Garantia do exercício da auditoria como instância consultiva que orienta e fortalece a gestão.	Necessidade de manter independência funcional para evitar conflitos entre consultoria e fiscalização.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos conceitos de independência aplicados à auditoria interna nas perspectivas de Cunha, 2025; Costa e Cunha, 2025; Miranda, 2024; Paludo e Oliveira, 2024; Paixão, 2024; Carvalho, 2021 e Qaid e Alhamidi, 2020.

Inicialmente, evidenciou-se a importância da auditoria como mecanismo de *accountability*, auxiliando na identificação de falhas, lacunas e oportunidades de melhoria nos processos gerenciais do programa. A auditoria de desempenho realizada pelos órgãos de controle interno e externo, demonstrou-se especialmente valiosa ao examinar a eficiência e a eficácia das ações implementadas, identificando ineficiências e propondo melhorias, fornecendo subsídios para a reformulação de estratégias que visam o atendimento das necessidades habitacionais da população.

Com base nos achados e recomendações das auditorias, destaca-se a necessidade de fortalecimento da governança do programa, bem como da integração entre os órgãos envolvidos e da gestão de riscos como prioridades, além disso, revelou-se a imprescindibilidade do reforço da transparência e da prestação de contas, a definição de indicadores confiáveis, a implementação de um monitoramento contínuo e o comprometimento com as recomendações dos órgãos de controle.

A pesquisa revelou os desafios enfrentados na execução do PMCMV, incluindo aspectos relacionados à burocracia, à gestão dos recursos e à qualidade das unidades habitacionais, partindo dessa perspectiva foi possível concluir que a participação da sociedade civil e a transparência na gestão são fundamentais para o fortalecimento da confiança pública e para a construção de uma governança mais efetiva.

A análise dos dados coletados demonstrou que o programa foi responsivo ao desafio do déficit habitacional em Camaçari, proporcionando um aumento na oferta de habitação popular. Contudo, ainda existem lacunas na implementação que afetam sua eficácia, como a falta de integração entre as políticas sociais, a desarticulação entre as esferas governamentais e a falta de mecanismos de acompanhamento e avaliação eficientes, evidenciando a necessidade de melhor gerenciamento dos recursos destinados à habitação e o alinhamento estratégico nos esforços de implementação.

Deste modo, corroborando com Carvalho (2022) e Cunha (2025) a pesquisa reforça que um dos papéis centrais da auditoria é promover a transparência e a *accountability* no uso de recursos públicos, sendo vital para aumentar a confiança da sociedade nas instituições e para garantir que os serviços públicos sejam prestados com eficiência e atinjam àqueles que mais necessitam.

O estudo revelou também que a auditoria operacional é ferramenta essencial para a promoção da transparência e da *accountability* na gestão pública, promovendo a inclusão da sociedade civil na supervisão dos programas habitacionais, consequentemente fortalecendo a democracia e possibilitando que os beneficiários possam contribuir com sugestões para melhorias.

A pesquisa revela que a criação de procedimentos claros para análise e acompanhamento das prestações de contas contribui para maior transparência e responsabilidade, sendo essencial não apenas para a governança interna, mas também para aumentar a confiança do público no programa.

Outro aspecto relevante refere-se à inter-relação entre a auditoria e a governança pública no âmbito do PMCMV, destacando a importância de uma abordagem integrada na governança pública, ressaltando que a interação entre diferentes níveis de governo e entre órgãos responsáveis pela execução do PMCMV é crucial para o sucesso das políticas habitacionais. Os achados indicam fragilidades

na estrutura de governança do programa, destacando a necessidade de fortalecimento das instâncias de avaliação para garantir uma coordenação mais eficaz das atividades e tomada de decisões.

As pesquisas de Cunha (2025) e Costa e Cunha(2025) destacam a relevância da auditoria como uma ferramenta crucial para a eficácia das políticas habitacionais e sociais, pois ela não apenas assegura a conformidade, como também otimiza o uso dos recursos, contribuindo para a implementação efetiva desses programas. O estudo de Cunha (2025) também revela a importância de uma abordagem focada em riscos para permitir identificar áreas críticas e fortalecer a governança. Este enfoque é fundamental para mitigar riscos antes que se tornem críticos e garantir que os objetivos institucionais sejam atingidos de forma eficaz, mas também proporcionem uma maior confiança nas operações do programa, permitindo uma alocação mais racional dos recursos disponíveis.

Embora este estudo tenha proporcionado uma análise abrangente sobre a contribuição da auditoria de desempenho na avaliação do PMCMV, é importante reconhecer algumas de suas limitações. Primeiramente, a pesquisa foi predominantemente baseada em análise documental de relatórios de auditoria externos e dados secundários, o que, embora robusto, não inclui a coleta de dados primários diretamente das famílias beneficiárias em Camaçari por meio de entrevistas aprofundadas ou grupos focais. Tal abordagem foi verificada apenas nos estudos antecedentes que embasaram a pesquisa, o que pôde oferecer uma visão mais detalhada e qualitativa sobre o impacto percebido do programa e os desafios pós-ocupação.

Em segundo ponto, a ausência de relatórios de auditoria de desempenho específicos no PMCMV emitidos pela própria Controladoria Geral do Município de Camaçari limitou a análise de perspectiva de controle interno local sobre o programa. A dependência de auditorias externas (CGU, TCU, CMAP, TCE-BA) foi necessária para suprir essa lacuna, mas pode não refletir totalmente as nuances e particularidades da gestão municipal.

Por fim, o período temporal da pesquisa (2009-2024), embora extenso, abrange um programa em constante evolução e com diferentes fases de implementação, o que pode tornar complexa a atribuição direta de causalidade entre achados específicos de auditoria e as alterações subsequentes no programa.

Futuras investigações poderiam focar em estudos de caso mais aprofundados ou em abordagens longitudinais que acompanhem a implementação de recomendações de auditoria no tempo.

O estudo revelou que a promoção de uma gestão pública eficiente e responsável depende do compromisso dos gestores em implementar práticas de controle interno e de avaliação contínua dos programas sociais, destacando que a auditoria pode fornecer informações precisas e tempestivas, permitindo que a alta administração tome decisões mais embasadas e eficazes. Corroborando com Carvalho (2022), é necessário um acompanhamento contínuo e o estabelecimento de métodos de avaliação de impacto que permitam verificar a eficácia das políticas públicas e o retorno sobre os investimentos realizados, considerando indicadores que medem o sucesso e a relevância das intervenções.

A pesquisa reafirmou a moradia como um direito social fundamental, conforme estabelecido pela Constituição Federal, destacando as contribuições de diversos autores. Segundo eles, a efetividade das políticas habitacionais deve ser analisada não apenas sob o viés quantitativo, mas também qualitativo, considerando a qualidade de vida dos beneficiários, sendo assim, a comunicação e colaboração entre diferentes entidades envolvidas no PMCMV devem ser aprimoradas, com o estabelecimento de canais de diálogo entre os órgãos envolvidos nas etapas do programa para aumentar a sinergia e a eficácia das ações implementadas.

Em Camaçari, o programa MCMV desempenha um papel significativo na construção de novas moradias, com o aporte de recursos do governo federal nos últimos anos. Entretanto, continua sendo essencial avaliar os resultados dessa política no município e aprimorar suas estratégias para garantir a focalização do programa à população do déficit habitacional, bem como a adequação às exigências mínimas de localização do terreno, infraestrutura externa e interna das unidades, visando garantir o atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda.

Em relação ao planejamento da auditoria, Cunha (2025) e Costa e Cunha (2025) revelam que este deve ser responsivo a mudanças nas circunstâncias e nas condições operacionais do programa, sendo flexível e adaptativo para que a auditoria se mantenha relevante e eficaz, frente a um ambiente dinâmico e em constante evolução. Ainda segundo os autores, a diversidade de conhecimentos da

equipe de auditoria contribui para uma análise mais rica e contextualizada, permitindo a consideração de diferentes perspectivas na avaliação das políticas públicas, enriquecendo o entendimento das complexas realidades sociais e urbanas.

A metodologia ora apresentada pelo estudo pode auxiliar a instituir nos municípios brasileiros uma abordagem eficaz para avaliar os resultados do PMCMV, podendo até ser adaptada para outras políticas públicas municipais, a depender do contexto em que se apresentam. Portanto, recomenda-se a implementação de processos de avaliação do PMCMV, com a utilização das ferramentas da auditoria de desempenho que desenvolve ações de acompanhamento e avaliação de programas de governo, buscando garantir a efetividade das ações do PMCMV em Camaçari, Bahia.

Em síntese, o estudo contribui para o debate sobre a governança e a efetividade das políticas habitacionais no Brasil, uma vez que fornece subsídios para a formulação de estratégias que visem não apenas aumentar a oferta de moradia, mas também garantir que esta seja de qualidade e acessível a todos os cidadãos. Ao refletir sobre a importância da auditoria no fortalecimento da administração pública frente aos programas sociais, as pesquisas reforçam o desejo por serviços públicos que atendam de maneira justa e eficiente os anseios da população, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

Em suma, o estudo reitera a importância de uma governança robusta do programa MCMV, com foco em transparência, gestão de risco, indicadores eficazes e colaboração interinstitucional, para que o programa cumpra seus objetivos sociais e habitacionais de forma mais eficaz. O estabelecimento de um monitoramento contínuo e a adoção das recomendações propostas pela auditoria enriquece não só a execução do programa, mas também contribui para a consolidação de um governo mais responsável e próximo da população.

Diante do todo exposto, ressalta-se a necessidade de investigações futuras que explorem a relação entre a auditoria e a implementação de políticas públicas habitacionais, a fim de contribuir para o aprofundamento dos impactos dessas técnicas na vida dos beneficiários. Com isso, espera-se que a pesquisa realizada possa servir como base para a melhoria de estratégias de gestão e para o efetivo cumprimento do direito à moradia, reafirmando o avanço das políticas sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Caliane. **As quatro décadas de atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em Natal-RN: a arquitetura habitacional resultante**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

ALMEIDA PAULA, Maria Gorete Miranda. Auditoria Interna: Embasamento Conceitual e Suporte Tecnológico. In: **Revista Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 3, n. 1, p.79-110, 2009. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/123>. Acesso em: 10 out. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Belo Horizonte, 2017. 190 p.

AZEVEDO, Sérgio de.; ARAÚJO, Maria Bernadete. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrôpole**. PUC - São Paulo. 17 p 241-255. 1º sem. 2007.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v.22, n.4, p. 107 a 119, 1988. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9391>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BATISTA, Edelzuita Oliveira. **Políticas públicas e segregação socioespacial em localidades caracterizadas por ocupações irregulares na cidade de Camaçari–Ba**. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

BERTHOLDI, Juliana. Direitos sociais e políticas públicas. Curitiba: **Contentus**, 2020. 85 p.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Políticas Sociais, Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1988.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Brasília, DF, 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

_____. **Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Dispõe sobre alterações no Decreto-Lei nº 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e nas Leis nº 6.015/1973 (registros públicos) e nº 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em: 5 de dez. 2023.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 20 out. 2024.

_____. **Lei Federal n. 10.188 de 12 de Fevereiro de 2001.** Brasília, DF, 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm. Acesso em: 9 Jan. 2024.

_____. **Lei Federal n. 10.257 10 de julho de 2001.** Estatuto das Cidades. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 2001b.

_____. **Lei Federal n. 10.406 10 de janeiro de 2002.** . Código civil brasileiro e legislação correlata. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 616 p.

_____. **Lei Federal n. 11.977 de 7 de julho de 2009.** Presidência da República. Regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 2 Dez. 2023.

_____. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos com o fim de garantir o acesso a informações. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 20 out. 2024.

_____. **Lei Federal n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF, 2012.

_____. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Estabelece normas para o Poder Executivo Federal relacionadas a situações de conflito entre o interesse público e o interesse privado de ocupantes de cargos ou empregos públicos. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

_____. **Lei Federal nº 12.846, de 01 de agosto de 2013**, regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 22 out. 2024.

_____. **Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014**, alterada pelas Leis nº 13.204/2015 e 13.800/2019. Estabelece as normas para as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil (OSCs). Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. **Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Institui a política de regularização fundiária urbana e rural. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 2 dez. 2023.

_____. **Projeto de Lei Federal nº 9.163/2017**, em tramitação no Congresso Nacional. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2017/pl-9163.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. **Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018**, alterando o Decreto-Lei nº 4.657/1942. Dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

_____. **Lei Federal n.º 14.620, de 19 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 2023a. Seção 2, pt. 3.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 11.439, de 17 de março de 2023**. Regulamenta a medida provisória n.º 1.162, de 14 de fevereiro de 2023b. que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. D.O.U., Seção 1, p. 14, segunda-feira, 20 de março de 2023.

_____. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Resolução CFC nº 986** de 21 de novembro de 2003. Aprova a NBC T1 01 - Da Auditoria Interna. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade. DOU de 28 de novembro de 2003.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades, 2005. **Resolução nº 31** de março de 2005. Brasília: Ministério das Cidades. Seção 1, Edição Nº 60 do DOU, na página 103.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. 86 p. : il., color.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post**, – Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, vol. 2, [2018c].

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 maio de 2016. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório Anual da avaliação: ano base 2012**. Brasília: MP/SPI, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação: Ministério do Desenvolvimento Regional – Exercício 2019**. Brasília: CGU, 19 out. 2020a. 77 p.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF, 2020b. 85 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Minha Casa, Minha Vida: Relatório de Avaliação**. Brasília, 2021. 229 p. Relatório.

_____. Ministério Das Cidades. Cartilha PMCMV - FAR. Brasília: Ministério das Cidades, 2023c. 41 p.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Transferências e Parcerias da União. **Modelo de Governança e da Gestão Pública (Gestaopublicagov.br)**. [S. l.]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023d]. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicagov-br-2_0.pdf. Acesso em 10 de jul. de 2025.

_____. Secretaria de Comunicação Social. **ComunicaBR - Principais Ações do Governo Federal em Camaçari-BA**. Brasília, mai.2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/comunicabr>. Acesso em: 2 mai. 2024.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Departamento de Produção Social da Moradia. **Apresentação: Portaria MCID nº 738, de 22 de julho de 2024: Definição de Beneficiários – FAR**. [S. l.]: Ministério das Cidades, 2024b. 13 slides.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em: 19 de jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº TC 033.516/2014-6: Programa Minha Casa Minha Vida – Gestão Financeira**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://autenticidade-documento.apps.tcu.gov.br/documento?numeroDocumento=75546188>. Acesso em 14 mar. 2025.

BAHIA. **Lei Estadual n. 10.704 de 12 de novembro de 2007**. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências. Bahia: Câmara Estadual, DOE n. 19.557, de 13 de novembro de 2007.

_____. **Lei Estadual n. 11.041 7 de maio de 2008**. Governo do Estado. Institui a política e o Sistema estadual de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social. Bahia: Câmara Estadual, [2008]. Disponível em: <https://leiestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-11041-2008>. Acesso em: 15 mai. 2024.

_____. **Decreto n. 10.949 de 6 de março de 2008**. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências. Bahia: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-10949-de-06-de-marco-d-e-2008>. Acesso em: 17 mai. 2024.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Auditoria: Auditoria Operacional em Órgãos e Entidades da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) – Salvador, 2022**. 62 p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida - Faixa I**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-i/Paginas/default.aspx>. Acesso em 29 jul. 2024.

CAMAÇARI. **Lei Municipal n. 1.137 de 28 de Dezembro de 2010**. Aprova a Política Habitacional de Camaçari e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/c/camacari/lei-ordinaria/2010/114/1137/lei-ordinaria-n-1137-2010-aprova-a-politica-habitacional-de-camacari-e-o-plano-municipal-de-habitacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 Mar 2023.

_____. Decreto Municipal n. 5.835 de 12 de novembro de 2014. Dispõe sobre os critérios de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida no âmbito do município de Camaçari. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, 2º Caderno, n. 594 de 15 a 21 Novembro de 2014.

_____. Lei Municipal nº 1.596/2019, de 04 de setembro de 2019. Institui o Programa de Regularização Fundiária do Município - REURB denominado "Papel Passado", define a natureza, finalidade e o destino dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, revoga dispositivos legais, e dá outras

providências. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, nº 1245 de 05 de Setembro de 2019.

_____. Lei Complementar Municipal n. 1.873 de 15 de Dezembro de 2023. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDU-S) do município de Camaçari. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, 2º Caderno, Nº 2290 de 15 de Dezembro de 2023a.

_____. Lei Complementar Municipal n. 1.874 de 15 de Dezembro de 2023. Institui o Código Urbanístico do município de Camaçari. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, 3º Caderno, Nº 2290 de 15 de Dezembro de 2023b.

_____. Lei Complementar Municipal n. 1.875 de 15 de Dezembro de 2023. Institui o Código de Obras e Edificações do município de Camaçari e dá outras providências. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, 4º Caderno, Nº 2290 de 15 de Dezembro de 2023c.

_____. Lei Complementar Municipal n. 1.876 de 15 de Dezembro de 2023. Institui o Código de meio ambiente do município de Camaçari. **Diário Oficial do Município (DOM) de Camaçari**, 5º Caderno, Nº 2290 de 15 de Dezembro de 2023d.

_____. CONSÓRCIO AUR-IBDI. Diagnóstico Técnico do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camaçari (PDDUC). 2022. Relatório técnico. Camaçari. 76 f.

_____. Secretaria da Habitação. **Construção de imóveis, educação cidadã e regularização fundiária são destaques no balanço das ações da Sehab em 2024**. Camaçari, BA: Secretaria da Habitação, 2024. Disponível em:

CARDOSO, Adauto Lúcio. **O PMCMV e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Adilson José de. **Auditoria operacional como método de avaliação de políticas públicas**/ Adilson José de Carvalho - 2021. 36f: Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Públicas, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021.

CASTRO, Carla Ferreira de. **Família e moradia**: um estudo sobre a “nova” vida dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. 2018. 164 f. Dissertação (Mestrado em Família na Sociedade Contemporânea) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018.

COSTA, Frederico Lustosa. da, e CASTANHAR, José. Cezar. “Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos”. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969- 992, Set./Out. 2003.

COSTA, Alberson Silva e CUNHA, Cristianne Maria Oliveira Gomes “As políticas habitacionais e seus impactos na cidade: a auditoria interna e o seu papel consultivo no planejamento.” In SAMPAIO, Gislan; PAIXÃO, Vanessa (org.). **Reflexões de uma**

década: impactos da auditoria interna na gestão pública 1. ed. Lauro de Freitas: JV Publicações, 2025. p. 19-34.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria contábil: teoria e prática**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

CUNHA, Cristianne Maria Oliveira Gomes “A auditoria com foco em riscos e processos: uma análise da abordagem metodológica do Tribunal de Contas da União (TCU).” In SAMPAIO, Gislan; PAIXÃO, Vanessa (org.). **Reflexões de uma década: impactos da auditoria interna na gestão pública** 1. ed. Lauro de Freitas: JV Publicações, 2025. p. 83 -93.

CUNHA, Cristianne Maria Oliveira Gomes e TEIXEIRA, Aparecida. Netto. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia digna em Camaçari/BA. Universidade Católica do Salvador: **Anais da 27ª Semana de Mobilização Científica - SEMOC**, 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed., rev. atual. e amp., Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

CUNHA JÚNIOR. ‘A efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais e a reserva do possível’. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org). **Leituras complementares de Constitucional: Direitos Fundamentais**. 2ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2007. p. 395-441.

DA SILVA, Marcelo Rodrigues; VICENTIN, Ivan Carlos. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, Paraná. v. 14, n. 30, p. 176 - 193. 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. Rio de Janeiro: **Dados**, vol. 38, nº 3, p. 379-607, 1995.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 2, p. 05 - 22, 2015.

ESTEVE, Josep Mª Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das Cidades**. Tradução: João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, V. 20 N. 59. 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estado, Previdência Social e Habitação**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 288 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico na área de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.76p.: il.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, v. 16, 2005.

IIA BRASIL. Instituto de Auditores Internos do Brasil. **Declaração Modelo das Três Linhas do IIA 2020**. São Paulo, 2020 .

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 1992-2004**. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito social à moradia e a efetividade do processo: contratos do sistema financeiro da habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.

INTOSAI. **Diretrizes de implementação para auditoria de desempenho: normas e diretrizes de auditoria de desempenho com base nas normas de auditoria e experiência prática da INTOSAI**. Estocolmo: Intosai, 2004.

IPEA. **Políticas sociais - acompanhamento e análise**, 12 de fevereiro de 2006. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio4_monitorando12.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023

IVO, Anete .B.L., ed. **A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica** [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, 271 p.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 204 p.

LEFEBVRE, Henri,. **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2015. 5. Reimpr. 144 p.

LEITE, Anderson Aquiles Viana; WOJCIECHOWSKI, Ruan Cristian; PIROLI, Regiane. Programa Minha Casa Minha Vida Versus Déficit Habitacional no Estado de Santa Catarina: Uma Análise Comparativa. **Revista Tecnológica / ISSN 2358-9221**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 157 - 176, nov. 2018.

LUZ, Silene Ferreira. **Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Camaçari/BA entre 2014 e 2018**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Salvador, 2019.

MAGALHÃES, UFABC. **IV Ciclo de Debates sobre o Estado e o Mercado na Habitação do Brasil Mesa II - Desafios e transformações na Política Habitacional: o novo “Minha Casa Minha Vida”**. YouTube, 27 de março de 2024. Disponível em: [\[MESA 2\] IV Ciclo de Debates sobre o Estado e o Mercado na Habitação do Brasil - YouTube](#). Acesso em: 20 de maio de 2024.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. 7. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MENCHISE, Rose Mary; et al. Neoliberalismo, políticas públicas e desigualdade: Uma análise principalmente do Brasil. **Revista Dilemas - Estudo de Conflitos e Controle Social**. v. 16. n. 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2007.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A.. **Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MOURA, Rui. Da responsabilidade social e à governação das empresas e ao Desenvolvimento Sustentável: Um novo Compromisso. In: **Responsabilidade Social das Organizações**. Cadernos Sociedade e Trabalho nº 11. Lisboa: MTSS/GEP, 2009. p.251-268.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Biblioteca Básica de Serviço Social. V.1) p.54-77.

NOVAES, Flavio. Santos. **Se Conselho fosse bom... A efetividade deliberativa de conselhos municipais de habitação na Bahia**. Tese. Pós-Graduação em Administração. –Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2016. 327p

OLIVEIRA, Anne Felipe Camargo de. **Os objetivos do desenvolvimento sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos**. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências – Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2022. 150 f.

OLIVEIRA, Bruno Helasio Amorim de. **Políticas públicas de regularização fundiária como instrumentos de concretização do direito fundamental à moradia: a implementação de políticas habitacionais no município de Camaçari-Ba a partir de 2010**. 2020, 201f. Pós - Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas. UNIFACS, Salvador. 2020. 217f

PAIXÃO, Vanessa. **Aprimoramento da Gestão Pública Municipal à Luz da Auditoria Interna - Uma análise da Política de Assistência de Camaçari**. 2 ed. Vanessa Paixão. Lauro de Freitas: JV Publicações, 2024. 196p.

PALUDO, Augustinho V. e OLIVEIRA, Antônio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas -**

Indaiatuba, São Paulo: Editora Foco, 2. ed. 2024. 184p.

PASSOS, Talita Kelly de Sousa. TEIXEIRA, Solange Maria. Neoliberalismo, democracia e políticas sociais: paradoxos de uma barbárie. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-11, jan.dez. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de e MOTTA, Fernando C. Prestes. **Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004. 21 p.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PINHO, José Antônio Gomes de. Habitação em um contexto de redemocratização: a experiência de Camaçari (Bahia). **RUA – Revista de arquitetura e Urbanismo**, n. 2, Ano 2. Salvador: Mestrado FAUFBA, 1989, p. 17.

QAID Moatasem & ALHAMIDI Mohammed Abdulqawi. Os Determinantes da Auditoria de Desempenho no Setor Público no Iêmen. **International Journal of Business and Management Invention (IJBMI)** Iêmen V. 9 ed. 4, p. 35-43, Abr. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Josiane. **Questão Social e particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca básica de Serviço social; v. 6).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 10 Ed. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: Manifestação de um Constitucionalismo Dirigente Possível*. In: **Constituição e Democracia**. Estudos em Homenagem ao Professor J.J Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição, São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. – 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, José Gileá de. **Camaçari, as duas faces da moeda: Crescimento econômico X Desenvolvimento social**. 2006. 236 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador - UNIFACS, Salvador, 2006.

VIEIRA, James Batista; Barreto, Rodrigo Tavares de Sousa. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. 240 p.

VIEIRA, Eliana de Araújo. e COSTA, Heloisa Soares de Moura.. Residenciais de habitação de interesse social em Montes Claros, Minas Gerais: estratégias e/ou adaptações de seus moradores. **Revista Espinhaço**, Belo Horizonte, Minas Gerais. 2020, v.9 n. 1, p. 72-81, 2020.

APÊNDICE
APÊNDICE A - Delineamento do Objeto da Pesquisa

Quadro 26 - Delineamento do objeto da pesquisa

Objetivos Específicos	Categorias de Análise	Documentos e Local	Procedimentos e Instrumentos de coleta
Caracterizar o contexto municipal que envolve a implementação do PMCMV-FAR no município de Camaçari.	Perfil do déficit habitacional quantitativo em 2009, Características socioeconômicas da população beneficiária, políticas habitacionais antes e depois do programa, imagens aéreas dos empreendimentos do PMCMV-FAR	Projeto Básico PTTS e Leis Municipais da Habitação (Portal de Transparência Pública e Rede Social Municipal); Relatório IBGE (2022); Relatório ComunicaBR 2024 sobre Camaçari. Imagens de satélite das unidades hab. construídas (Google Earth 2022)	Pesquisa e análise documental Descritores e/ou filtros de pesquisa
Identificar o ambiente de controle, de avaliação e monitoramento para o alcance dos resultados do programa.	Metas, objetivos, ações e Teoria do programa MCMV em Camaçari, Mecanismos implementados de avaliação e monitoramento do programa.	Estudos antecedentes (Repositórios); Legislação do PMCMV, Relatórios de Prestação de Contas do PMCMV (Portal de Transparência Pública da CGU e Ministério das Cidades);	
Demonstrar como a auditoria de desempenho pode avaliar os resultados do PMCMV para a governança.	Indicadores do Programa, Modelo Lógico do PMCMV-FAR, nº de unidades construídas, Relatório FJP (2023)	Estudos Antecedentes (Repositório); Legislação do PMCMV (Portal de Transparência do Ministério das Cidades)	Pesquisa e análise documental
Sintetizar as contribuições das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o aprimoramento do programa.	Achados, recomendações e benefícios das auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o exame da eficácia do PMCMV.	Relatórios de Auditoria e de Prestação de Contas do PMCMV publicizados (sites institucionais: CGU, TCU, TCE-BA, Ministério das Cidades/ Ministério do Desenvolvimento Regional, CMAP); Estudos antecedentes (Repositórios)	
Apresentar uma sugestão de metodologia de auditoria para avaliação do PMCMV em âmbito municipal.	Metodologias de auditoria realizadas pelos órgãos de controle interno e externo para o exame do PMCMV.		

Fonte: Autoria própria

APÊNDICE B - Referencial Teórico da Pesquisa

Quadro 27 - Referencial Teórico da Pesquisa (continua)

Categorias	Subcategorias	Referências Bibliográficas
Direito à Moradia	Fundamentos do direito à moradia	<p>ALMEIDA, Caliane. As quatro décadas de atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em Natal-RN: a arquitetura habitacional resultante. Artigo (Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP))</p> <p>AZEVEDO, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, out./dez.</p> <p>BERTHOLDI, Juliana. Direitos sociais e políticas públicas [recurso eletrônico]/Juliana Bertholdi. Curitiba: Contentus, 2020. 85 p.</p> <p>BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus.</p> <p>CUNHA JÚNIOR, D. Curso de Direito Constitucional. 17ª ed., rev. atual. e amp., Salvador: Editora Juspodivm, 2021.</p> <p>FIX, Mariana de Azevedo Barreto. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 288 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico na área de Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2011.</p> <p>MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades alternativas para a crise urbana/ Ermínia Maricato. 7. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.</p> <p>Disponível em: https://hcurb.ct.ufrn.br/_assets/modules/projetovinculado_45.pdf (ufrn.br). Acesso em: 9 dez. 2023.</p> <p>OLIVEIRA, Anne Felipe Camargo de. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências – Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2022. 150 f.</p> <p>ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.</p> <p>SARLET, I. W.. Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: Manifestação de um Constitucionalismo Dirigente Possível. In: Constituição e Democracia. Estudos em Homenagem ao Professor J.J Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.</p> <p>_____. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.</p> <p>VIEIRA, E. & COSTA, H.. Residenciais de habitação de interesse social em Montes Claros, Minas Gerais: estratégias e/ou adaptações de seus moradores. Revista Espinhaço, 2020, 9 (1): 72-81. https://doi.org/10.5281/zenodo.3941284</p>

APÊNDICE B - Referencial Teórico da Pesquisa

Quadro 27 - Referencial Teórico da Pesquisa (continua)

Categorias	Subcategorias	Referências Bibliográficas
Governança Pública	Os mecanismos de controle da governança pública	<p>BRASIL. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. : il., color.</p> <p>_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Diretoria de Transferências e Parcerias da União. Modelo de Governança e da Gestão Pública (Gestaopublicagov.br). [S. l.]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023d]. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicago-v-br-2_0.pdf. Acesso em 10 de jul. de 2025.</p> <p>DINIZ, Eli. (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90". Dados, vol. 38, nº 3.</p> <p>ESTEVE, J M P.. Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das Cidades / Josep M^a Pascual Esteve; tradução: João Carlos Vitor Garcia. – Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.</p> <p>FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (2005), "A Política da Avaliação de Políticas Públicas" in Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 20 No. 59.</p> <p>GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. XIV Encontro do Conpedi, v. 16, 2005.</p> <p>MIRANDA, Rodrigo F. A.. Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público. 3^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.</p> <p>Paludo e Oliveira, A.V. Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas/ Augustinho V. Paludo, Antônio G. Oliveira. – 2. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024. 184p.</p> <p>SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2^a edição, São Paulo: engage Learning, 2014.</p> <p>VIEIRA, James Batista. Governança, gestão de riscos e integridade / James Batista Vieira, Rodrigo Tavares de Souza Barreto -- Brasília: Enap, 2019. 240 p. : il.</p>
	A auditoria interna e a governança	<p>ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte, 2017. 190 p.</p> <p>CAIDEN, G. E. & CAIDEN, N. (2001), "Enfoques y lineamiento, la medición y la evaluación del desempeño em programas del sector público". Revista do Serviço Público, 52 (1): 78-103.</p> <p>CARVALHO, Adilson José de. Auditoria operacional como método de avaliação de políticas públicas/ Adilson José de Carvalho - 2021. 36f: il: 30 cm. Universidade Católica de Brasília. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em</p>

APÊNDICE B - Referencial Teórico da Pesquisa

Quadro 27 - Referencial Teórico da Pesquisa (continua)

Categorias	Subcategorias	Referências Bibliográficas
		<p>Políticas Públicas. 2021. Orientação: Profa Dra. Paula Virgínia Tófoli.</p> <p>COSTA, Frederico Lustosa da, e CASTANHAR, José Cezar (2003), “Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos” in Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro 37(5):969- 92, Set./Out</p> <p>CREPALDI, Silvio Aparecido. Auditoria contábil: teoria e prática. 4ª edição. São Paulo: Atlas,2007;</p> <p>DA SILVA, Marcelo Rodrigues; VICENTIN, Ivan Carlos. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. Revista Tecnologia e Sociedade, v. 14, n. 30, 2018.</p> <p>IUDÍCIBUS, S. A.; MARION, J. C.. Contabilidade Comercial. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000.</p> <p>IIA BRASIL. Instituto de Auditores Internos do Brasil. Declaração Modelo das Três Linhas do IIA 2020. IIA Brasil. São Paulo, 2020 .</p> <p>MIRANDA, Rodrigo F. A.. Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.</p> <p>PAIXÃO, Vanessa. Aprimoramento da Gestão Pública Municipal à Luz da Auditoria Interna - Uma análise da Política de Assistência de Camaçari. 2 ed. Vanessa Paixão. Lauro de Freitas: JV Publicações, 2024. 196p.</p> <p>PALUDO, A.V. e OLIVEIRA A. G. Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas/ Augustinho V. Paludo, Antônio G. Oliveira. – 2. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024. 184p.</p> <p>SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição, São Paulo: Cengage Learning, 2014.</p> <p>SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.</p> <p>QAID M. & ALHAMIDI A., Os Determinantes da Auditoria de Desempenho no Setor Público no Iêmen.International Journal of Business and Management Invention (IJBMI) ISSN (Online): 2319-8028, ISSN (Impressão):2319-801X www.ijbmi.org Volume 9 Edição 4 Ser. Abr. 2020 PÁG. 35-43</p>

Fonte: Autoria própria.

APÊNDICE C - QUADROS DE SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA AUDITORIA DE DESEMPENHO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

QUADRO 28 - Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Governança	1 - Fragilidade da governança implantada, atuação incipiente do Comitê de Governança (CIGOV);	1- Implantar política e metodologia formal de gestão de riscos.	1 - Aprimoramento do controle e mitigação de riscos;
	2- Ausência de sistemática implantada de gestão de riscos;	2 - Revisar Planejamento Estratégico Institucional;	2 - Maior transparência e responsabilidade;
	3 - Planejamento, monitoramento e avaliação deficitários;	3 - Capacitar servidores para gestão e governança;	3 - Melhor alinhamento das ações ao planejamento estratégico.
	4- Falta de transparência e baixa confiabilidade dos indicadores.	4 - Estabelecer controles internos eficazes e garantir comunicação clara das decisões.	
Gestão do Programa	1 - Saneamento parcial das contratações irregulares do PMCMV/FAR, com negociações em andamento e distratos pendentes.	1- Prosseguir com o saneamento contratual;	1 - Maior conhecimento e tratamento dos riscos organizacionais;
	2 - Falhas nos indicadores de desempenho (baixa confiabilidade, pouca utilidade para decisão e falta de tempestividade).	2- Revisar e aprimorar os indicadores para refletir os resultados reais;	2 - Melhor alinhamento estratégico e governança efetiva;
	3 - Melhorias no atendimento aos órgãos de controle, com redução das recomendações em monitoramento.	3- Formalizar procedimentos para prestação de contas e atendimento aos órgãos de controle.	3 - Tomada de decisão mais embasada.
Resultados do Programa	1- Saneados parcialmente as contratações irregulares identificadas, ainda há pendências em distratos .	1 - Apresentar plano de ação para regularização das contratações.	1 - Regularização completa das contratações e redução de passivos.
	2- Falhas nos indicadores para aferição dos resultados do programa.	2- Revisar PLANHAB e avaliações dos programas habitacionais.	2 - Resultados do programa melhor medidos e compreendidos e minimização de riscos que possam afetar o programa.
Metodologia de avaliação	1 - Uso de auditoria documental, análise de dados do MDR e da Caixa Econômica;	1- Adotar práticas sistemáticas de avaliação contínua.	1 - Informação mais clara, objetiva e concisa para o julgamento das contas

QUADRO 28 - Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
	2- Entrevistas e reuniões com gestores e equipes técnicas.	2- Aperfeiçoar as metodologias para maior objetividade e clareza.	2- Melhoria contínua no processo de avaliação da gestão e resultados.
	3 - Aplicação de testes de auditoria entre 15/04/2020 e 07/08/2020.	3 - Formalizar processos avaliativos para melhor conectividade das informações.	

Fonte: Autoria própria⁸².

⁸² Elaborado com base no exame do Relatório de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pela Controladoria Geral da União (CGU), (Brasil, 2020a).

Quadro 29 - Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Governança	1 - Desenho do programa com etapas definidas, mas com falhas identificadas em modalidades específicas como o FAR: dificuldades na alocação eficiente e focalização dos recursos entre modalidades e regiões.	1 - Melhorar o desenho das modalidades para adequar seleção e alocação de recursos.	1 - Permite identificar fragilidades institucionais para ajuste e melhoria na gestão do programa.
		2 - Reforçar mecanismos de monitoramento e ajuste contínuo do programa.	2 - Favorece a transparência e responsabilização.
Gestão do Programa	1 - Impactos significantes, porém não uniformes, sobre emprego na construção civil;	1 - Ajustar critérios e processos de seleção de projetos e beneficiários para aumentar efetividade	1 - Favorece a eficiência operacional do programa
	2 - Influência da restrição fiscal, especialmente pós-2015, afetando escala do programa;	2 - Adequar a alocação financeira considerando restrições fiscais e impacto socioeconômico	.2- Otimiza o uso dos recursos públicos em função dos desafios
	3 - Problemas nos procedimentos da modalidade FAR identificados detalhadamente.		
Resultados do Programa	1 - Redução relevante do déficit habitacional quantitativo, mas com espaço para melhoria na focalização e qualidade da moradia;	Ampliar ações para melhoria do estoque habitacional existente;	- Melhora a efetividade dos resultados finais do programa.
	2 - Necessidade de ampliação da atuação sobre déficit habitacional qualitativo e qualidade das moradias	- Incorporar padrões construtivos sustentáveis para redução de impactos ambientais.	- Alinha o programa a diretrizes ambientais e sociais atuais.
Metodologia de avaliação	Uso de modelo lógico e teoria do programa para análise do FAR e outras modalidades, destacando problemas e potencialidades.	1 - Manter e ampliar o uso de metodologia robusta para avaliações futuras.	- Garante a qualidade das avaliações e embasamento técnico.
	- Integração com parceiros como IPEA e CGU para ampliar avaliação	2 - Ajustar cronogramas e integração entre órgãos para melhores entregas	- Promove avaliações contínuas e integradas.

Fonte: Autoria própria⁸³.

⁸³ Elaborado com base no exame dos Relatórios de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), (Brasil, 2020b).

QUADRO 30- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Governança	1 - Falta de normativos claros e completos para a atuação efetiva do MDR no gerenciamento do FAR.	1 - Revisar normativos para racionalizar carteira e priorizar retomada de obras paralisadas	1- Permite maior controle e efetividade na execução e acompanhamento.
	2 - Indicadores quantitativos insuficientes para análise qualitativa do desempenho.	.2- Desenvolver indicadores qualitativos para acompanhamento mais efetivo.	2- Facilita a tomada de decisão baseada em dados confiáveis e completos.
	3 - Inconsistências nos dados fornecidos pelo agente operador e instituições financeiras	3- Melhorar os processos de registro, validação e transparência dos dados.	3- Melhora a coordenação entre MDR, agentes financeiros e agentes operadores.
	4 - Necessidade de priorização com base em gestão de riscos.	4 - Incorporar gestão de riscos para definição de prioridades.	4 - Contribui para a entrega de moradias em prazos razoáveis.
Gestão do Programa	1 - Saneamento parcial das contratações irregulares do PMCMV/FAR, com negociações em andamento e distratos pendentes.	1- Prosseguir com o saneamento contratual;	1 - Garante maior transparência e eficiência na gestão dos recursos.
	2 - Falhas nos indicadores de desempenho (baixa confiabilidade, pouca utilidade para decisão e falta de tempestividade).	2- Revisar e aprimorar os indicadores para refletir os resultados reais;	2 - Melhora a capacidade de resposta da equipe de gestão.
	3 - Melhoria no atendimento aos órgãos de controle, com redução das recomendações em monitoramento.	3- Formalizar procedimentos para prestação de contas e atendimento aos órgãos de controle.	3 - Aumenta a efetividade da política pública na redução do déficit habitacional.
Resultados do Programa	1 - O modelo lógico do PMCMV/FAR está descrito, porém algumas etapas apresentam falhas que comprometem a efetividade.	1 - Atualizar e revisar o modelo lógico para corrigir falhas.	1 - Aumenta a probabilidade de os resultados esperados serem atingidos.
	2 - Questionamentos sobre eficiência do desenho do programa e sua aderência ao atendimento do déficit habitacional.	2- Melhorar critérios de seleção para maior aderência ao déficit habitacional.	2- Permite ajustes tempestivos e fundamentados na evidência.
	3 - Necessidade de avaliação contínua dos impactos e da seleção dos beneficiários.	3 - Implementar painel de navegação para acompanhamento contínuo.	3 - Melhora a alocação dos recursos e o atendimento às necessidades sociais.
4 - Realizar avaliações periódicas para ajuste da política.			

QUADRO 30- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho da Controladoria Geral da União (CGU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Metodologia de avaliação	1 - Utilização do referencial de governança do TCU com oito componentes para análise.	1- Manter abordagem integrada e multidisciplinar.	1- Eleva a qualidade técnica da avaliação.
	2- Envolvimento multidisciplinar dos órgãos: CGU, IPEA, SECAP.	2 - Utilizar indicadores quantitativos e qualitativos complementares.	2- Suporta a formulação de políticas públicas melhor fundamentadas.
	3 - Diagnóstico multifacetado envolvendo normativos, dados e práticas institucionais.	3 - Garantir transparência e ampla divulgação dos resultados.	3- Permite replicação de boas práticas para outras modalidades.

Fonte: Autoria própria⁸⁴.

⁸⁴ Elaborado com base no exame dos Relatórios de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pela Controladoria Geral da União (CGU) com contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia, (Brasil, 2021).

QUADRO 31- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Governança	1- Deficiências no sistema de monitoramento e avaliação do PMCMV desde sua criação em 2009, com ausência de transparência sobre impactos sociais e financeiros.	1- Criação de mecanismo unificado e claro de monitoramento e contabilização dos recursos do PMCMV..	1- Aprimoramento da responsabilidade e prestação de contas entre órgãos gestores.
	2- Falta de mecanismo claro e objetivo para contabilização dos recursos e delimitação de responsabilidades entre os órgãos envolvidos.	2- Direcionamento das determinações a cada órgão envolvido para delimitação clara das responsabilidades.	2- Melhoria na transparência e controle dos recursos públicos.
	3- Divergências significativas nos números repassados pelo gestor e agentes operadores indicam descontrole nos recursos públicos.	.3- Fortalecer controles internos e transparência na gestão dos recursos.	3- Potencialização da governança facilitando a correção oportuna de falhas e descontrole.
Gestão do Programa	1- Mecanismos de avaliação incipientes, dificultando o acompanhamento dinâmico do programa e replanejamento.	1- Implantação de melhores ferramentas para avaliação contínua dos resultados e acompanhamento do orçamento.	1 - Eficiência na alocação e execução dos recursos.
	2- Insuficiência em monitoramento dos pagamentos, liquidações e restos a pagar.	2- Ampliação da gestão integrada entre MDR, SNH e Caixa econômica para garantir consistência dos dados.	2- Melhoria na capacidade de tomar decisões baseadas em dados atualizados e confiáveis.
	3- Melhorias recentes na gestão dos recursos, como vedação de adiantamentos e monitoramento orçamentário, foram identificadas.		3- Redução de desperdícios e aumento da efetividade na entrega dos benefícios.
Resultados do Programa	1- Ausência de acompanhamento do impacto social, especialmente no déficit habitacional quantitativo.	1 - Promover avaliações sistemáticas dos impactos sociais e econômicos do programa.	1 - Melhor compreensão dos impactos sociais do PMCMV.
	2- Falta de feedback para replanejamento do programa.	2 - Adequar critérios de elegibilidade e alocação para aumentar a efetividade do atendimento à população de baixa renda.	2 - Possibilidade de aperfeiçoamento das políticas habitacionais
	3- Avaliação ex post em andamento para medir eficiência, eficácia, impacto e aderência do programa às necessidades sociais.		.3 - Alocação mais adequada dos recursos conforme as reais necessidades sociais.

QUADRO 31- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU) (continua)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Metodologia de avaliação	1 - Definição clara de questões específicas fundamentadas em análise de risco, garantindo maior profundidade na avaliação da gestão financeira e operacional.	1 - Realização contínua de reuniões técnicas com auditados e especialistas para aprimorar a compreensão e a consistência;	Diagnóstico robusto e confiável, ao mesmo tempo em que enfatizou a necessidade de aprimoramento contínuo para aumentar a eficácia, eficiência e responsabilidade na gestão do PMCMV.
		2 - Integração entre análise documental, dados financeiros e conferências de cálculos para garantir a precisão das informações.	
		3 - Incorporação de indicadores de desempenho e avaliações ex post para ampliar a abrangência e efetividade das futuras avaliações.	
		4 - Segmentação das conclusões e orientações por órgão responsável, com a definição clara das responsabilidades atribuídas.	

Fonte: Autoria própria⁸⁵.

⁸⁵ Elaborado com base no exame do Relatório de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pelo órgão de Controle Externo do programa: Tribunal de Contas da União (TCU), (Brasil, 2023d).

QUADRO 32- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
Governança	1 - Não implementação do Sistema de monitoramento e acompanhamento previsto pelo PLANEHAB, mesmo após quase nove anos da Resolução CGFEHIS nº 01/2013.	1- Implantar e operacionalizar o Sistema de monitoramento e avaliação conforme previsto no PLANEHAB.	1- Melhoria na transparência e controle social da política habitacional.
	2 - Ausência de processo formal de avaliação e mensuração das ações da Política Estadual de Habitação e Interesse Social (PEHIS) pela SEDUR.	2- Definir prazos e responsáveis claros para elaboração e aprovação do novo PLANEHAB com mecanismos de controle social	2- Fortalecimento do planejamento estratégico integrado ao PMCMV, favorecendo resultados efetivos.
Gestão do Programa	1- O Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) criado para suporte financeiro funciona como instrumento de planejamento, porém necessita de aprimoramento na articulação com as ações do PMCMV.	1 - Fortalecer a articulação entre FEHIS e PMCMV para assegurar financiamento adequado e monitorado.	1 - Aprimoramento do uso dos recursos públicos e alinhamento financeiro com objetivos do PMCMV.
		2- Melhorar controles internos para gestão financeira do programa.	2- Ampliação da capacidade de execução e monitoramento financeiro do programa.
Resultados do Programa	1 - Auditoria não identificou irregularidades graves ou atos de má gestão dolosa, porém apontou fragilidades e inconformidades para melhorias contínuas.	1 - Elaborar matriz de achados e implementar recomendações para corrigir fragilidades e regular inconformidades detectadas.	1- Contribuição para melhoria contínua da eficiência e efetividade do PMCMV.
		2- Desenvolver indicadores e metas claras para monitoramento do PMCMV.	2- Apoio ao aprimoramento da política pública habitacional com base em evidências.
Metodologia de avaliação	1 - Análise documental, incluindo o exame do Plano Estadual de Habitação e Interesse Social (PLANEHAB) e normativas relacionadas, como a Lei Estadual nº 11.041/2008.	1 - Implantar e operacionalizar um sistema permanente de monitoramento e avaliação conforme previsto no PLANEHAB, com indicadores claros para medir os resultados das ações.	1 - Melhoria da transparência, controle social e governança da política estatal habitacional.

QUADRO 32- Síntese das Contribuições da Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE)

Dimensão	Achados	Recomendações	Benefícios
		2 - Definir prazos e responsáveis para revisão e aprovação do PLANEHAB, incluindo mecanismos transparentes e democráticos de controle social.	2 - Fortalecimento do planejamento estratégico e integração entre os entes federativos responsáveis pela execução do PMCMV.
	2- Entrevistas e reuniões com gestores para coleta de informações complementares e esclarecimentos	3 - Fortalecer a articulação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) com o PMCMV, melhorando os controles financeiros e a gestão dos recursos públicos	3 -Maior eficácia e eficiência na aplicação dos recursos públicos, com monitoramento contínuo e avaliação sistemática dos resultados alcançados.
		4 - Elaborar e implementar a matriz de achados contendo as inconformidades detectadas e as respectivas recomendações para assegurar a melhoria contínua da política habitacional	4 -Apoio à tomada de decisão baseada em informações robustas, contribuindo para a redução do déficit habitacional e aprimoramento da política pública

Fonte: Aatoria própria⁸⁶.

⁸⁶ Elaborado com base no exame do Relatório de Auditoria do Programa Minha Casa Minha Vida emitido pelo órgão de Controle Externo do programa: Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), (Bahia, 2022).

ANEXO

Figura 21 - Carta resposta à solicitação de acesso a documentos da Controladoria Geral do Município de Camaçari - Bahia



Camaçari, 18 de junho de 2025.

À
Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira
Coordenadora do PPGPSC – UCSAL

Prezada Professora,

Em atenção à solicitação encaminhada nesta data, referente ao acesso aos documentos necessários para o desenvolvimento da pesquisa da mestranda Cristianne Maria Oliveira Gomes Cunha, autorizo a disponibilização dos relatórios e informações, bem como a utilização dos dados exclusivamente para fins acadêmicos, no âmbito de sua dissertação de Mestrado intitulada **"A Auditoria como Instrumento de Governança do Programa Minha Casa, Minha Vida, no Município de Camaçari – Bahia"**.

Informamos que estamos de acordo com a solicitação e que serão disponibilizados os documentos relacionados abaixo, no que couber e estiver sob a guarda deste órgão, observando os preceitos legais de acesso à informação:

Documentos disponibilizados para análise:

- Relação das Auditorias Operacionais realizadas nos exercícios de 2013 a 2024;
- Relatórios de Auditorias Operacionais realizadas no Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2013 a 2024.
- Relatórios de Auditorias internas realizadas na obra de urbanização do Rio Camaçari no período de 2009 a 2024.

Os documentos solicitados estarão disponíveis mediante agendamento prévio junto à equipe técnica desta Controladoria, observando-se as normas internas de acesso e preservação de informações.

Coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos e apoio que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Alex Pereira da Silva
Controlador Geral do Município
Controladoria Geral do Município de Camaçari

Fonte: Gabinete da Controladoria Geral do Município de Camaçari.