



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CARLOS ADRIANO S. CONSTANTINO

**MINHA CASA, MINHA VIDA – ENTIDADES:
PASSOS PARA FRENTE, PARA TRÁS E ENCRUZILHADAS**

DOUTORADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**BRASÍLIA
2023**



Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Carlos Adriano S. Constantino

**Minha Casa, Minha Vida – Entidades:
passos para frente, para trás e encruzilhadas**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

Brasília
2023

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese de doutorado por processos de fotocopiadora ou eletrônicos.

Assinatura:

Catálogo na fonte

Constantino, Carlos Adriano S.
Minha Casa, Minha Vida - Entidades:
passos para frente, para trás e encruzilhadas. / Carlos Adriano S.
Constantino. – Brasília: [s.n.], 2023.
336 f. il.

Orientador: Benny Schvarsberg.
Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-
-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

1. Política habitacional. 2. Habitação social. 3. Autogestão. 4. Assessoria
técnica. 5. Programa Minha Casa, Minha Vida. I. Schvarsberg, Benny. II.
Universidade de Brasília, Programa de Pós-
-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
III. Título.

Carlos Adriano S. Constantino

**Minha Casa, Minha Vida – Entidades:
passos para frente, para trás e encruzilhadas**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

Aprovado em: ____/____/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Universidade de Brasília (UnB)

Prof.^a Dra. Cristiane Guinancio
Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Julia Lins Bittencourt
Ministério das Cidades (MCidades)

Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki
Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade
Universidade de Brasília (UnB)

Para o Otávio Fantoni Constantino
e todos os que trabalham e lutam por
moradia digna, reforma urbana e direito à cidade.

AGRADECIMENTOS

É difícil ser conciso nos agradecimentos, pois foram tantas conversas, experiências, e com tanta gente..... No mínimo, as experiências¹ vividas na assessoria a movimentos por moradia, como o movimento por moradia da Zona Norte de São Paulo; nos trabalhos com drenagem urbana/enchentes, sistema viário e habitação na Prefeitura de São Paulo (PMSP); com planejamento urbano na Prefeitura de Franco da Rocha (PMFR); em transportes urbanos na Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU); na habitação – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP) e Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH-MCidades).

Experiências também vividas nos grupos de habitação e desenvolvimento urbano do Partido dos Trabalhadores (PT), na campanha pela emenda popular sobre Reforma Urbana à Constituição de 1988, no BR-Cidades e nos anos de estudo na Faculdade de Engenharia Civil na UNICAMP, FAU-USP e FAU-UnB.

Mas como não é possível estender muito, agradeço:

- ao Benny Schvarsberg, toda a contribuição na orientação no meu percurso pelo doutorado, a amizade e paciência;
- a Cristiane Guinâncio, Julia Bittencourt, Nabil Bonduki, por participarem da banca final;
- a Cristiane Guinâncio, Nabil Bonduki, Thiago Trindade, as contribuições na banca de qualificação;
- à Dona Nice e Seu Beto Constantino, meus pais já falecidos; e a minhas tias, tios e avós, que me deram amor, régua, compasso e muitos outros instrumentos (desculpem-me por muitas vezes não ter sabido usá-los);
- ao Otávio, meu filho, e à Amanda, minha nora, que deram muito estímulo e compreenderam as minhas ausências e à Amanda também pelo trabalho de tradução;
- à Cleo (Clenivalda França dos Santos), grande amiga, que foi namorada

¹ Movimento por moradia da Zona Norte de São Paulo (1983-1984); PMSP (1985-1992); PMFR (1993); EMTU-SP (1994); CDHU-SP (1994-2000 e 2005-2008); COHAB-SP (2001-2004); SPU-SP (2008-2012); e SNH-MCidades (2012-2023).

que muito me apoiou;

- à turma do PPG-FAU-UnB, especialmente ao Renato Schatan e à Maribel Aliaga Fuentes, agradeço as trocas de ideias e o incentivo;
- ao pessoal da secretaria, principalmente ao Júnior, o apoio para lidar com requerimentos, prazos e normas;
- à turma do BrCidades, especialmente a Ermínia Maricato, Benny Schvarsberg, Celso Carvalho, João Whitaker, Liza Andrade e Thiago Trindade, pelos debates e sobretudo o exemplo de garra para continuar na luta;
- pelas discussões e vontade de mudar, agradeço ao GT-Cidades/Habitação, da Comissão de Transição Governamental 2022, principalmente a Eleonora Lisboa Mascia, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Gilmar Ávila, Inês Magalhães, Julia Bittencourt, Maria Aparecida Lobato Monteiro, Nabil Bonduki, Ricardo de Gouvêa Corrêa;
- ao Benedito Barbosa, Evaniza Rodrigues, Fátima Santos, Raimundo Bonfim, Daniel dos Santos, companheiros dos movimentos por moradia, pelo exemplo de persistência na luta por décadas;
- aos coordenadores de entidades que concederam entrevistas para este trabalho mencionados no capítulo 4;
- ao Adam Borges, Cláudia Oliveira, Helder Melillo Silva, Hugo Gomes, Marcos Aurélio Vasconcelos, Paulo Alas e Roberto Pasqualino, atuais ou ex-colegas da Secretaria Nacional de Habitação, que contribuíram com dados, informações e discussões. Especialmente à Cláudia e ao Roberto, por muito incentivo e afeto;
- a Alessandra D'Ávila Vieira, Amanda Olalquiaga, Melissa Matsunaga, Ana Paula M. Peixoto, Mayara Daher e Pâmela Oliveira, da SNH, que compreenderam a necessidade que tive de me afastar do trabalho;
- à Sheila Figueiredo, que ouviu minhas reclamações e ajudou quando foi preciso colocar de novo no prumo.
- a minhas irmãs, Mila e Luciana, a meus sobrinhos, particularmente à Luciana Oliveira Costa;
- e a velhos amigos, especialmente Ângela Amaral, Carol Pozzi de Castro, Cibele Vieira, Flávio M. Soares, Geraldo J. Jorge, Joalice Benine, Liliana

Jalfen, Lúcia Moraes, Luiz Fernando Macarrão, Lygia Constantino, Malu D'Alessandro, Michiko S. Carvalho, Moema Andrade, Sonia, Sandra e Sabrina Fantoni, Sylvia Forato, Toninho Rodrigues e Zé Paulo Vieira, que ajudaram a que não desanimasse.

RESUMO

CONSTANTINO, Carlos Adriano S. **Minha Casa, Minha Vida Entidades**: passos para frente, para trás e encruzilhadas. 2023. 335 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em suas várias modalidades e em 11 anos (2009 a 2020), envolveu grandes números de produção e de recursos disponibilizados. Dessa forma, apontou para a possibilidade de o país mobilizar, em prazo relativamente curto, recursos e estrutura produtiva capazes de enfrentar, de modo efetivo, o seu grave problema habitacional. No entanto, o que foi implementado tem sido objeto de inúmeras críticas em relação à localização dos empreendimentos, à qualidade dos projetos, ao pouco que teria havido de melhoria para as cidades e para os beneficiários diretos das intervenções. De tais críticas, tem sido relativamente poupado seu subprograma Entidades, mas que, em termos quantitativos, representa pequena parcela do PMCMV. Inclusive, sendo esse fato um dos motivos das críticas ao programa. Este trabalho insere-se no campo de pesquisas sobre as políticas para habitação social e busca dialogar com a literatura que aborda a problemática relacionada a essa questão, sobretudo com aquela que aborda a autogestão. Consiste em um estudo sobre o PMCMV, focado em seu subprograma Entidades (PMCMV-E), que foi aquele em que houve maior possibilidade de se buscar a implementação de processos de trabalho e projetos com características que se diferenciam dos padrões que têm predominado, na produção de habitação social com recursos públicos no país. Especificamente em relação ao PMCMV-E, estuda: a sua relevância relativa ao conjunto do PMCMV; o quadro de avanços e também de limitações; os seus potenciais e os desafios, que o trabalho propõe problematizar com o termo “encruzilhadas”. Colocando como questões de investigação: o estágio atual do subprograma frente às propostas originais relacionadas à produção da moradia por autogestão; as dificuldades, os limites próprios aos programas com gestão por entidades; os embaraços colocados pelo regramento específico do PMCMV e as estratégias adotadas pelas entidades para contorná-los; os incentivos que o Estado poderia dar para que o subprograma fosse ampliado e para que ganhasse maior agilidade, eficiência/eficácia; as razões estruturais e conjunturais para a escala limitada. Para explorar essas questões, adotou-se um conjunto de procedimentos e métodos: o estudo da bibliografia relacionada à habitação, da que discute as questões teóricas e empíricas dos programas de autogestão, da que trata do PMCMV de forma geral e do Entidades de forma específica; estudo dos normativos do PMCMV, de relatórios do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal; entrevistas com atores protagonistas na implantação do programa, tais como coordenadores de entidades, integrantes de assessorias técnicas às entidades etc.; e análise de projetos, fotografias e imagens aéreas de empreendimentos e de sua localização nas cidades; e visitas a obras selecionadas por critérios de interesse analítico da pesquisa. Dentre os resultados obtidos, o principal é um mapeamento e discussão dos aspectos estruturais apontados como positivos e negativos do subprograma, à luz da literatura crítica, e um levantamento de propostas elaboradas para ajustes que poderia sofrer, no sentido de aperfeiçoar procedimentos, ampliar a abrangência do subprograma etc. Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para o aprofundamento da reflexão e conhecimento crítico das políticas e práxis da autogestão habitacional como política pública de Estado.

Palavras-chave: Política habitacional. Habitação social. Autogestão. Assessoria técnica. Programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

CONSTANTINO, Carlos Adriano S. **Minha Casa, Minha Vida Entidades housing program: steps forward, backward and crossroads.** 2023. 322 p. Thesis (Doctorate in Architecture and Urbanism) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

Throughout 11 years of the Brazilian housing program named Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (2009 to 2020), a vast amount of resources has been available for its different subprograms, resulting in a large number of new housing units. Thus, the program enabled the country to mobilize, in a relatively brief period, resources and a productive structure capable of facing its serious housing problem. However, many critics have pointed out problems regarding the location of housing, low quality projects and their subtle contribution to the life of cities and people. For the most part, the PMCMV subprogram called Entidades (PMCMV-E) has been spared from such criticism, even though it represents a small portion of the PMCMV – this being, in fact, a sensitive point of criticism. This work researches social housing policies and aims to dialogue with the specialized literature on the subject, especially those that address how entities manage the entire process of approval and construction of housing units. It studies the PMCMV, focusing on its subprogram Entidades (PMCMV-E), which had the greatest possibility of implementing projects as well as work processes that deviate from the prevailing standards of popular social housing. In this sense, this work studies the relevance of PMCMV-E within the entire housing program, its advances, limitations and challenges – the latter referred here as crossroads. Posing as investigation questions: the development of the subprogram, considering its original proposals related to entities construction management; the difficulties and the limits inherent to programs managed by entities; the constraints imposed by the specific rules of the PMCMV and the strategies adopted by the entities to overtake them; the incentives to expand and gains in efficiency/effectiveness that could be offered to the subprogram; the structural and conjunctural reasons for the limited scale. To explore these questions, a set of procedures and methods were adopted, such as, the study of the bibliography related to housing, as well as to the theoretical and empirical issues of entities management programs, and to the PMCMV in general and Entidades specifically; study of PMCMV regulations, reports from the Ministério das Cidades and Caixa Econômica Federal; interviews with stakeholders in the implementation of the program, such as entities coordinators, members of technical advisory services to entities etc.; and analysis of projects, photographs and aerial images of housing units and their location; and field research in location selected due to analytical interest. Among the results obtained, it is to be mentioning the organization and discussion of fundamental aspects pointed out as positives and negatives of the subprogram in light of the critical literature, and the organization of proposals to improve procedures, expand the scope of the subprogram etc. In this way, the research intends to contribute to the deepening of reflection and critical knowledge of the policies and praxis of entities management housing as a public policy of the State.

Keywords: Housing policy. Social habitation. Entities management. Technical assistance. Minha Casa, Minha Vida housing program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – UH contratadas por faixa de renda no PMCMV	80
Figura 2 – UH contratadas por modalidade na Faixa 1	80
Figura 3 – UH contratadas no Entidades	80
Figura 4 – Conjunto Residencial Viver Melhor (Manaus – AM)	90
Figura 5 – Conjunto Residencial Viver Melhor (Manaus – AM)	91
Figura 6 – Conjuntos habitacionais do PMCMV-FAR.....	95
Figura 7 – Contratações do Programa Crédito Solidário (PCS)	105
Figura 8 – Valores históricos transferidos do OGU para o FDS	109
Figura 9 – Valores de operação/UH, históricos e atualizados pelo INCC	1244
Figura 10 – Nº UH selecionadas por ano, no PMCMV-E	1322
Figura 11 – Nº UH contratadas por UF, pelo PMCMV-E	1333
Figura 12 – Vinte municípios em que mais se contratou UH, pelo PMCMV-E	1344
Figura 13 – Entidades que contrataram maior número de UH	1355
Figura 14 – Formoso/MG	1411
Figura 15 – Formoso/MG	1411
Figura 16 – Itupiranga/PA.....	1422
Figura 17 – Itupiranga/PA.....	1422
Figura 18 – Residencial Santa Terezinha Itaporanga d’Ajuda, SE.....	1466
Figura 19 – Residencial Pôr do Sol I Nossa Senhora do Socorro, SE	1466
Figura 20 – Nossa Prata Paulista, PE	1533
Figura 21 – CH. Severino Quirino Caruaru,PE	153
Figura 22 – CH. Res. Lagoa do Ouro, Lagoa do Ouro, PE	154
Figura 23.– Res. Julia Beatriz, Olinda, PE	154
Figura 24 – Copa do Povo São Paulo, SP	159
Figura 25 – Novo Pinheiro e S. André, SP	160
Figura 26 – João Cândido Taboão da Serra, SP	160
Figura 27 – Residencial Comunitário Luiz Gonzaga Fortaleza, CE.....	170
Figura 28 – Novo Tempo Petrolina, PE	171
Figura 29 – Loteamento Residencial Porto Verde Fase II Sapiranga, RS.....	1777
Figura 30 – Cond. Residencial COOPERNOVA	177
Figura 31 – Loteamento Cootrahab I Rio Grande, RS	187

Figura 32 – Empreend. Florestan Fernandes e José M. Amaral São Paulo, SP.	2055
Figura 33 – Empreend. Alexios Jafet, S. Paulo, SP	209
Figura 34 – Ed. Marisa Letícia, S. Paulo, SP	213
Figura 35 – Ed. Dandara, S. Paulo, SP	220
Figura 36 – Manoel Congo, Rio de Janeiro, RJ.....	2244
Figura 37 – Res. Habitar do Sertão (248 UH) Feira de Santana, BA	2277
Figura 38 – Res. das Mangueiras (312 UH) Salvador, BA	228
Figura 39 – Res. Sebastião Vieira (300 UH) Aparecida de Goiânia, GO	228
Figura 40 – Res. Almirante Vermelho Monarca (192 UH) Luziânia, GO	228
Figura 41 – Res. Dona Leopoldina (83 UH) Portelândia, GO.....	228
Figura 42 – Res. Renascer I (262 UH) Goiânia, GO	229
Figura 43 – Res. Darcy Chaves (150 UH) Morrinhos, GO.....	229
Figura 44 – Res. Araras (50 UH) Faina, GO	2299
Figura 45 – Conj. Hab. Paraíso I (96 UH) Alto Paraíso de Goiás, GO	229
Figura 46 – Res. Reassentamento Piquiá (312 UH) Açailândia, MA.....	23030
Figura 47 – Res. Magno Cruz (200 UH) S. José do Ribamar, MA	230
Figura 48 – Res. Magno Cruz II (200 UH) S. José do Ribamar, MA	23030
Figura 49 – Res. Dom Luciano (95 UH) Entre Rios de Minas, MG	230
Figura 50 – Res. Maria dos Anjos Sampaio I, II, III e IV (200 UH) Engenheiro Navarro, MG	2311
Figura 51 – Res. Vida Nova I (200 UH) Paracatu, MG	2311
Figura 52 – Bom Jardim III, fase II (300 UH) Ipatinga/MG.....	2311
Figura 53 – Res. Prof. ^a Silvana Souza Uzae de Souza (50 UH) Santa Mariana, PR	Erro! Indicador não definido.
Figura 54 – Cond. Rui Frazão (336 UH) Recife, PE	2322
Figura 55 – Conj. Res. Vitoria do Forte (53 UH) Ilha de Itamaracá, PE	2322
Figura 56 – Res. Severino Quirino (192 UH) Caruaru, PE	232
Figura 57 – Res. Bem Me Quer (26 UH) Teresina, PI.....	2323
Figura 58 – Res. Antônia Flor (300 UH) Piriipiri, PI.....	2333
Figura 59 – Lot. COOPERHABT2 (179 UH) Nova Santa Rita, RS.....	2333
Figura 60 – Quilombo dos Alpes (50 UH) Porto Alegre, RS	233
Figura 61 – Orquídea Libertária (50 UH) Gravataí, RS	2344
Figura 62 – Colina Ritzel (146 UH) Campo Bom/RS	234

Figura 63 – Morada da Fé (480 UH) Porto Alegre, RS	234
Figura 64 – Viver COOHAGIG (400 UH) Viamão, RS	235
Figura 65 – Viver Coometal (446 UH) Viamão, RS	235
Figura 66 – Dois Irmãos (360 UH) Porto Alegre, RS	235
Figura 67 – Cond. Residencial UNIPERFFIL (208 UH) Rio Grande, RS	236
Figura 68 – Res. Flamboyant - Caminho das Árvores (300 UH) Bertioga, SP	236
Figura 69 – Res. Resedá - Caminho das Árvores (300 UH) Bertioga/ SP	236
Figura 70 – Res. Ganandi - Caminho das Árvores (300 UH) Bertioga/ SP	236
Figura 71 – Cond. Novo Horizonte (63 UH) S. Paulo, SP	237
Figura 72 – Res. Nova Esperança – Módulo I Chapada de Areia, TO	237
Figura 73 – Localização dos empreendimentos: porcentagens em relação ao número de UH	2466
Figura 74 – Contratações do MCMV-Entidades, em relação às fases	250
Figura 75 – Porte dos empreendimentos por número de UH	256
Figura 76 – Reassentamento de Piquiá de Baixo, Açailândia (MA)	259
Figura 77 – Quilombo da Gamboa, Rio de Janeiro (RJ)	259
Figura 78 – Alguns projetos do Entidades.....	2699

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PMCMV: modelo lógico	77
Quadro 2 – PMCMV: quantidades de UH contratadas e valores (históricos) das operações.....	79
Quadro 3 – UH contratadas por modalidade no PMCMV	81
Quadro 4 – Valores (históricos) de operação contratados no PMCMV (R\$ 1.000) ...	81
Quadro 5 – Valores de prestações a serem pagas pelos beneficiários no PMCMV-Entidades	1177
Quadro 6 – Valores máximos de operação por UH, para construções novas	118
Quadro 7 – Valores máximos de operação por UH, para requalificação.....	119
Quadro 8 – Porcentagens para projeto, assistência técnica e administração da obra	120
Quadro 9 – Porcentagens para trabalho social no conjunto do empreendimento ...	120
Quadro 10 – Porcentagens para trabalho social por etapa do empreendimento	120
Quadro 11 – Valores máximos de operação/UH (R\$), ao longo do tempo	1233
Quadro 12 – Valores de operação/UH, históricos e atualizados pelo INCC.....	124
Quadro 13 – Valores do INCC.....	1255
Quadro 14 – Número máximo de UH por empreendimento	1277
Quadro 15 – Algumas especificações de projeto para edificações e empreendimentos	1288
Quadro 16 – Associações e representantes escolhidos para entrevistas	1388
Quadro 17 – Empreend. contratados pela AISA	139
Quadro 18 – Empreend. contratados pela Assoc. Com. Ananias Ferreira.....	1455
Quadro 19 – Empreend. contratados pela AAST	1511
Quadro 20 – Empreend. contratados pela Assoc. de Morad. do Acamp. Esperança de Um Novo Milênio	158
Quadro 21 – Empreend. contratados pela Associação Habitat pela Humanidade	1699
Quadro 22 – Empreend. contratados pela COOPERNOVA.....	1766
Quadro 23 – Empreend. contratados pela COOTRAHAB.....	1833
Quadro 24 – Empreend. contratados pelo MDM	190
Quadro 25 – Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral.....	2044
Quadro 26 – Empreend. Alexios Jafet.....	2099

Quadro 27 – Ed. Marisa Letícia/Maria Domitila	2133
Quadro 28 – Ed. Dandara/Av. Ipiranda	220
Quadro 29 – Condomínio Manuel Congo	225
Quadro 30 – Localização dos empreendimentos do PMCMV e tipologia das edificações	245
Quadro 31 – Quantidade de empreendimentos por regime de construção e situação dos empreendimentos por regime construção	2743
Quadro 32 – Tempo de duração de obras (obras concluídas até 31.12.2022)	2755
Quadro 33 – Prazos máximos definidos por resoluções do CCFDS	2755

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AHD	Associação por Habitação com Dignidade
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ATHIS	Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM&F Bovespa	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Compra Antecipada
CAO	Comissões de Acompanhamento de Obra
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CCI	Cédulas de Crédito Imobiliário
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPED	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento
CMP	Central de Movimentos Populares
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
Covid-19	doença por Coronavírus 2019
CRE	Comissões de Representantes do Empreendimento
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
EAD	ensino a distância
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
GRET	Grupo de Pesquisa e Intercâmbios Tecnológicos
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPO	Oferta Primária de Ações
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISSB	Instituto de Seguridade Social Brasileiro
LCI	Letras de Crédito Imobiliário
MCMV	[programa] Minha Casa, Minha Vida
MCMV-Entidades	Minha Casa, Minha Vida Entidades
MDR	Ministério da Economia, do Ministério do Desenvolvimento Regional
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MTD	Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NBR	Norma Brasileira
OGU	Ouvidoria-Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Desenvolvimento
PCS	Programa Crédito Solidário
PIB	Produto Interno Bruto
PLANAB	Plano Nacional de Habitação
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento Comunitário
SARS-CoV-2	Coronavírus
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCC	Centro Cooperativo Sueco
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário

SINAPI	Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UH	unidade habitacional
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
Usina CTAH	Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO	31
1.1 METODOLOGIA.....	31
1.2 REFERENCIAL TEÓRICO	33
1.2.1 A cidade em disputa no capitalismo e a habitação.....	34
1.2.2 O problema da habitação na cidade brasileira	41
1.2.3 O Estado na provisão habitacional até o PMCMV	46
1.2.4 As matrizes da autogestão no Brasil e os movimentos sociais	53
1.2.5 A financeirização da moradia	64
2 CRIAÇÃO, DESENHO E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO PMCMV	73
2.1 UMA APRESENTAÇÃO DO PMCMV	73
2.2 A DISCUSSÃO EM TORNO DO PMCMV	82
2.2.1 Estruturação do sistema/arranjo institucional	82
2.2.2 Recursos e subsídios	88
2.2.3 Única linha de atendimento	89
2.2.4 A terra dos empreendimentos	89
2.2.5. Os projetos dos conjuntos habitacionais	95
2.2.6 O PMCMV e o déficit habitacional.....	101
3 UMA VISÃO GERAL DO PMCMV-ENTIDADES	104
3.1 ATORES, PAPÉIS, REGRAMENTO, PRODUÇÃO	106
3.1.1 Recursos do FDS	108
3.1.2 Objetivos e público-alvo do PMCMV-E.....	109
3.1.3 Habilitação de entidades	110
3.1.4 Modalidades de financiamento	111
3.1.5 Regimes de construção.....	114
3.1.6 Valor de subvenção por família, limites de valor por UH e composição do investimento	115
3.1.7 Diretrizes/especificações de projeto	1277
3.1.8 Seleção de empreendimentos	129
3.1.9 Dados mais expressivos sobre o programa	131
4 O PMCMV-ENTIDADES PELA VISÃO DE LIDERANÇAS DE ENTIDADES	136

5 O PMCMV-ENTIDADES E OS PROJETOS E OBRAS RELEVANTES PARA O DEBATE CRÍTICO.....	201
5.1 OS PROJETOS DE EMPREENDIMENTOS VISITADOS	201
5.2 UMA VISÃO MAIS PANORÂMICA DE PROJETOS DO ENTIDADES.....	226
6. AS VÁRIAS LEITURAS A PARTIR DE ESTUDOS E O DEBATE SOBRE O PMCMV-ENTIDADES	238
6.1 Autogestão e cogestão.....	242
6.2 Terras	2455
6.3 Projetos	250
6.4 Obras.....	270
6.5 Capacitação e fortalecimento das entidades.....	281
6.6 Desmercantilização/propriedade privada	2866
6.7 Marco legal.....	291
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	297
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	3044

INTRODUÇÃO

Após o *impeachment*² de 2016, com mudanças de equipes ocorridas na Secretaria Nacional de Habitação – onde trabalho desde novembro de 2012 –, novos gestores passaram a questionar, mais severamente, a modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, a apontar para problemas nos empreendimentos, principalmente para atrasos e paralisações, a demonstrar grande desconfiança em relação às entidades e a indicar modificações de rumo que ele deveria sofrer, tais como passar a tornar obrigatório que todos os contratos para execução de obras fossem feitos com as famílias desde o início,³ vetar contratações de compra antecipada,⁴ admitir como “empresas do ramo da construção civil, na qualidade de cogestoras dos empreendimentos”.⁵

Naquele momento, comecei a reunir e buscar elementos que pudessem contribuir para a defesa do subprograma⁶ – parte muito importante das políticas públicas para habitação – e talvez contribuir para evitar mudanças que se prenunciavam bastante drásticas.

Em meio a essa busca, surgiu a ideia de realizar uma pesquisa mais aprofundada sobre o subprograma. Pesquisa que parecia ainda mais necessária, porque, na época, poucos trabalhos haviam sido publicados. As dúvidas sobre os rumos do subprograma, sobre seus avanços e retrocessos motivaram a propor o título da tese: *Minha Casa, Minha Vida – Entidades: passos para frente, para trás e encruzilhadas*. Dúvidas que tinha sentido quando a pesquisa foi proposta (governo

²A utilização desse termo não significa que se discorde do termo “golpe”, correntemente utilizado para evidenciar questionamento à forma como sucedeu a aplicação do dispositivo constitucional.

³A Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social nº 214, de 15/12/2016, facultou “às entidades organizadoras atuarem como tomadoras dos financiamentos, [apenas] nos casos de empreendimentos que requeiram financiamento para elaboração de projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos necessários” [...]. Dessa forma, teriam que ser feitos com as famílias todos os contratos para obras cujos projetos já estivessem concluídos e exigia-se a individualização das matrículas previamente à contratação fato que raramente ocorre em HIS. Resolução anterior (nº 200, de 05/08/2014) permitia “contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários”, inclusive para construção.

⁴Compra Antecipada é um modo de contratação em que, primeiro, contrata-se a aquisição da terra e a elaboração e licenciamento do projeto, a partir de um estudo viabilidade; e, após o licenciamento do projeto, é feita a contratação da obra. Essa forma de contratação foi restringida após 2016.

⁵A Resolução CCFDS nº 214, de 15/12/2016, passou a admitir “empresas do ramo da construção civil, na qualidade de cogestoras dos empreendimentos”. Anteriormente, admitia-se empresas como “agentes executoras”. Posteriormente, essa alteração acabou não tendo maiores implicações práticas, mas, quando foi introduzida formalmente, permitia supor a intenção de uma guinada no programa.

⁶Neste trabalho, a modalidade Entidades do PMCMV será chamada de ‘subprograma’, para deixar claro que faz parte do programa maior e buscando evitar que surjam dúvidas sobre de que se está tratando.

Temer – MDB – 2015-2019) foram agravadas no período seguinte (governo Bolsonaro – PSL/PL – 2019-2023) e talvez possam começar a ser desfeitas neste terceiro governo Lula (PT – 2023-presente).

Ora menos, ora mais diretamente, havia trabalhado com programas por autogestão, desde 1990. Na Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo (HABI-SEHAB-PMSP), durante a gestão Erundina (PT – 1989-1992), havia coordenado obras de terraplanagem e infraestrutura urbana cujas edificações seriam feitas por mutirões com autogestão.

Na CDHU-SP, havia trabalhado na análise de projetos de empreendimentos do Programa Paulista de Mutirão e participado de um projeto de revisão e melhoria dos processos desse programa. Na COHAB-SP, havia participado da retomada dos mutirões paralisados desde a gestão Erundina e da concepção, normatização e contratações de um novo programa de mutirões com autogestão.

Na Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP), havia atuado no levantamento de imóveis e estudos de viabilidade para a destinação ao Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, cujo regramento, monitoramento e gestão passei a trabalhar depois mais diretamente, na Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades. Com tudo isso, também seria meio inevitável estudar o Entidades no doutorado.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciado em 2009, dos vários programas implementados pelo Ministério das Cidades (MCidades),⁷ desde sua criação em 2003, foi o que recebeu maior volume de recursos, provavelmente tem sido o mais debatido⁸ e o que teve maior impacto nas cidades brasileiras e na vida de milhões de pessoas. Envolve grandes números, que o tornam o maior programa habitacional que o país já teve, atingindo 6 milhões de moradias contratadas, entre

⁷Criado em 2003, pelo governo Lula, o Ministério das Cidades foi fundido ao Ministério da Integração Nacional pelo governo Bolsonaro em janeiro de 2019, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Das secretarias do Ministério das Cidades, as de Habitação, Mobilidade e Saneamento permaneceram como secretarias do Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDR), e a de Desenvolvimento Urbano foi incorporada à nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional. Posteriormente, as Secretarias de Mobilidade e de Desenvolvimento Urbano e Regional foram fundidas. Em janeiro de 2023, no terceiro governo Lula, o Ministério das Cidades foi novamente instituído.

⁸Dentre os muitos trabalhos que contribuíram para esse debate estão: AMORE; SHIMBO; RUFINO (2015); BIDERMAN (2019); BONDUKI (2014); BRASIL/MCID/SAE (2014); CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH (2017); CASTELO; BRANCHER; GONÇALVES (2016); FERREIRA (2012); FGV PROJETOS/ABRAINC (2017); FIX; ARANTES (2009); KLINTOWITZ (2015); MIOTO (2015); ROLNIK (2015); ROLNIK; NAKANO (2009); ROYER (2021).

2009 e 2020, sendo que o total dos contratos envolvem recursos no montante de R\$ 547,4 bilhões.

Em uma linha histórica, sucede a um conjunto de programas e políticas adotadas pelo Estado brasileiro, mais marcadamente a partir dos anos 1930, para enfrentar o problema da moradia. Em termos numéricos, a experiência anterior mais significativa foi a do Banco Nacional da Habitação (BNH), que, em 22 anos (1964-1986), financiou 4,3 milhões de moradias (BONDUKI, 2008, p. 73).

O lançamento do MCMV foi justificado, principalmente, como uma medida anticíclica, para enfrentar o impacto no Brasil da crise econômica mundial, iniciada em 2008 pela crise hipotecária e financeira nos EUA, visando gerar empregos, e também como medida para reduzir os sérios problemas de moradia no Brasil.⁹

O programa tem sido objeto de poucos elogios, mas de críticas em profusão. Os elogios geralmente referem-se às metas numéricas atingidas, como decorrência da celeridade obtida e dos altos montantes de recursos disponibilizados¹⁰; referem-se aos subsídios, que permitem o acesso à casa própria mesmo aos estratos de mais baixa renda da população; ou também aos importantes impactos na economia, na geração de empregos, no valor agregado e na arrecadação de tributos.

As críticas geralmente são provenientes do meio técnico-acadêmico. Dentre elas, grande parte está relacionada à inadequada inserção dos empreendimentos nas cidades e à precariedade dos serviços urbanos e equipamentos públicos de que dispõem; à baixa qualidade dos projetos; ao fato de haver como única alternativa de acesso à habitação a de venda e compra de unidades prontas, o que impediria alternativas como a locação social e a oferta de lotes urbanizados; e de que teria feito com que estagnasse o programa de urbanização de favelas, anteriormente implementado pelo mesmo MCidades, e que fosse escanteado o programa de regularização fundiária.

Também críticas por não ter contribuído para uma redução do déficit habitacional, a que teria favorecido uma elevação do custo da terra urbana, à sua desconexão com o planejamento urbano, à estreita margem de participação dos

⁹As razões para o lançamento do PMCMV foram abordadas por Bonduki (2009); Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017); Fix & Arantes (2009); Rolnik (2015, p. 300).

O ambiente econômico e político, determinante para a criação do PMCMV, foi estudado em Carvalho (2018); Maringoni & Medeiros (2017); Singer (2012); Singer & Loureiro (2016); entre outros.

¹⁰Para Yang (2019): “O MCMV consumiu o mesmo volume de recursos que os EUA gastaram com o Plano Marshall para a recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial (US\$ 118 bilhões, em dólares de 2018)” [...].

governos locais nos empreendimentos e à pequena possibilidade de compatibilização do programa federal ao que haja de planejamento e políticas locais para habitação, inclusive como decorrência do excessivo protagonismo atribuído ao setor privado, determinante para definição da localização dos terrenos e para a qualidade dos projetos e obras da maior parte dos empreendimentos.

Além disso, é apontado como negativo o abandono do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que haviam sido gestados pouco antes da criação do PMCMV.

Mas vale lembrar que também há um certo grau de reconhecimento de aspectos positivos do programa por parte da população e mesmo de setores da mídia.

O PMCMV atendeu¹¹ a quatro faixas de renda.¹² Na Faixa 1 (para as menores rendas), atuou com quatro modalidades: PMCMV-FAR (ou Empresas),¹³ PMCMV-Entidades, PMCMV-Oferta Pública (Sub-50) e PMCMV-Rural (ou Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR).

A modalidade Entidades chegou à contratação de 78.597 unidades habitacionais (UH), tendo como responsáveis 260 entidades organizadoras. Foram contratados 551 empreendimentos, situados em 293 municípios, distribuídos em 24 unidades da federação, não incluindo apenas Acre, Amapá e Distrito Federal.

Da mesma forma que a modalidade Rural, o PMCMV-Entidades tem sido relativamente poupado de críticas, que têm sido mais dirigidas à modalidade FAR. Em parte, isso reflete características bastante diferentes das duas modalidades.

No FAR, a escolha do terreno, a elaboração do projeto e a execução da obra são de responsabilidade da empresa proponente, e a seleção dos beneficiários pelo governo local ocorre apenas no momento em que a obra atingiu a execução de 50% do total. Dessa forma, há uma tendência para que as definições sobre o terreno, projeto e obra fiquem subordinadas à busca por maximizar as margens de lucro da

¹¹Com a criação Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), pela Medida Provisória nº 996, de 25/08/2020, ficou estabelecido que todas as novas “operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional integram” o PCVA. No entanto, as operações contratadas anteriormente pelo PMCMV serão concluídas no âmbito do PMCMV.

¹²Faixa 1 (até R\$ 1.800), Faixa 1,5 (até R\$ 2.600), Faixa 2 (até 4.000) e Faixa 3 (até R\$ 9.000).

¹³FAR é a sigla que identifica o Fundo de Arrendamento Residencial, que provisiona de recursos essa modalidade, também denominada Empresas, pois os proponentes dos empreendimentos são empresas.

empresa proponente e contratada para a execução do empreendimento, o que tende a comprometer muito a qualidade dos empreendimentos.

Na modalidade Entidades, via de regra, o grupo de beneficiários reúne-se em torno de uma entidade, quando dos primeiros passos antes da contratação do empreendimento. Portanto, no geral, há a possibilidade de que participem, juntamente com a entidade, da escolha e negociação para obtenção do terreno, da encomenda e discussão sobre o projeto, da aquisição de materiais e contratação de serviços, quando adotado regime de autogestão; e participem das negociações e contratação de empresa construtora, quando adotada empreitada global. Desse modo, beneficiários e entidade podem ter maior participação no processo que levará à concretização do empreendimento.

Essa possibilidade de participação dos beneficiários na produção da moradia em que irão residir e o fato de os empreendimentos do Entidades não terem que se submeter tanto à lógica empresarial tende a ter efeitos positivos, para que sejam melhores a localização dos terrenos, a qualidade de projetos e obras e a pós-ocupação (RODRIGUES, 2013, p. 199).

Além desses aspectos, muitos autores têm avaliado como positivos outros atributos e potenciais do PMCMV-Entidades, tais como: i) os ganhos em organização e cidadania das famílias e, em consequência dessa organização, na obtenção de melhorias para os conjuntos habitacionais e seus bairros (LAGO, 2012, p. 197; TATAGIBA, 2015, p. 17); ii) a maior politização das famílias (AQUINO, 2015); iii) o “empoderamento” das entidades (TATAGIBA, 2015, p. 17); e iv) a possibilidade de se contrapor à mercantilização da moradia e da sociedade.¹⁴

Em uma crítica ao PMCMV, em que fazem paralelos com o BNH e com programas de provisão habitacional em “prefeituras democrático-populares”, que consideram “ciclo virtuoso”, Maricato & Royer (2017, p. 156) afirmam que:

[O PMCMV] teve forte influência do mercado em seu desenho, obedecendo a uma padronização excessiva e trazendo de volta formas de ação que estavam presentes no BNH. As imagens inclusive são semelhantes. Do ciclo virtuoso, no PMCMV, sobrou o programa MCMV Entidades.

¹⁴O contraponto dos “processos autogestionários” à “mercantilização da sociedade” é apontada por RIZEK *et al.* (2015, p. 19), seguindo um debate que tem envolvido vários autores, como Francisco de Oliveira (2006), João Marcos Lopes (2006), Sérgio Ferro (2006), Bonduki (2006), Baravelli (2006), Lago (2012; 2017), Rodrigues (2013), Camargo (2016), Noia (2017), Corrêa (2018), dentre outros, que discutiram a autogestão considerando suas possibilidades e limites frente à mercantilização.

Rizek *et al.* (2015, p. 18-19) utilizam o termo “experiências virtuosas” para se referirem a (pelo menos) parcela das experiências de autogestão e, segundo explicam, o termo “virtuosos” tem o “sentido que Francisco de Oliveira dá à crítica ao mutirão, e conseqüentemente aos processos autogestionários que vão na direção oposta à mercantilização da sociedade”, referindo-se a texto intitulado *O vício da virtude* (OLIVEIRA, 2006, p. 81).

Mas, em contraponto a essas características “virtuosas”, a modalidade Entidades também tem apresentado dificuldades e problemas que fazem com que seja questionada quanto a aspectos técnicos, à justeza social e à efetividade dos pressupostos de participação e controle pelos beneficiários, principalmente em situações em que atuam entidades chamadas de “barrigas de aluguel”.¹⁵

Pelo lado dos aspectos técnicos, questiona-se, sobretudo, a tempos que seriam muito longos na execução de projetos e obras e na legalização e entrega dos empreendimentos, além da qualidade de parte dos projetos.¹⁶

Pelo lado da justeza social, tem-se levantado a questão sobre se as entidades são mesmo representativas dos seus associados e se é justo que famílias indicadas por entidades sejam atendidas muito antes de famílias cadastradas nas enormes listas das prefeituras.¹⁷

Em texto de conclusão de livro sobre experiências de autogestão, da União Nacional de Moradia Popular, Bonduki (2019-b), aponta que:

[...] A autogestão está viva e que pode ser muito eficiente como política pública, gerando bons resultados em termos de custos, qualidade e participação popular. Que poderia ser uma excelente maneira de enfrentar o problema da habitação no Brasil.

[...]

Aquilo que poderia ter sido um grande programa de autogestão em habitação tornou-se uma experiência de pequena dimensão: os programas Crédito Solidário¹⁸ e Minha Casa Minha Vida Entidades. [...] O PMCMV-Entidades contratou, em dez anos, cerca de 80 mil unidades, sendo que as próprias regras dessa modalidade permitiram que parte significativa (algo como 70%) tenha sido “autogestionários” apenas na fachada, um disfarce para que construtoras se beneficiassem das regras mais favoráveis do “programa

¹⁵“Barrigas de aluguel”, segundo Mineiro & Rodrigues (2012, p. 37), são entidades que se dispõem a fornecer seu nome, a empresas que passam a controlar o processo, de forma tal que passa a ser mínima a participação da entidade e dos beneficiários.

¹⁶A ocorrência de prazos muito longos e a qualidade de projetos implantados serão discutidas nos capítulos a seguir, com base em relatórios da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e da CAIXA.

¹⁷O Ministério Público Federal, sobretudo o de São Paulo, fez questionamentos à SNH sobre a seleção de beneficiários por entidades.

¹⁸O Crédito Solidário é um programa de provisão habitacional, que antecedeu ao PMCMV-Entidades, em que também são entidades sem fins lucrativos as proponentes e responsáveis pelos empreendimentos.

entidades” para produzir moradias de forma tradicional (BONDUKI, 2019-b, p. 178).

Francisco de Oliveira (2006), no texto acima citado por Rizek *et. al* (2015), afirma:

[...] o mutirão só é virtuoso porque é excepcional, se for transformado em política, vai perder toda a virtude. [...] Exatamente porque ele é excepcional ele pode ser bonito, pode ser uma boa solução arquitetônica, pode ser urbanisticamente interessante, mas não pode ser generalizável (OLIVEIRA, 2006, 81).

Apesar de que Francisco de Oliveira (2006) referia-se mais especificamente aos mutirões, Rizek *et al.* (2015, p. 19) entendem que é cabível estender suas observações ao PMCMV-Entidades. Esta extensão tem sentido, porque se os empreendimentos do PMCMV-Entidades não mais exigem mutirão, pois supostamente toda mão de obra pode ser contratada, eles ainda demandam um trabalho significativo dos beneficiários para que se realizem, por exemplo, na gestão dos empreendimentos.

Há uma certa oposição entre a anteriormente mencionada assertiva de Oliveira, de um lado, e a de Bonduki, de outro. A primeira considera que as características “virtuosas” da autogestão existem porque a autogestão não é massiva. E a segunda considera que a autogestão poderia ter sua escala ampliada, mantendo suas características “virtuosas”, desde que atendidas algumas condições, como marco legal adequado, outra forma de atuar da burocracia estatal etc.

Tal oposição constitui-se em um dos principais dilemas dos programas baseados na gestão por entidades: a possibilidade de deixar de ser um conjunto de experiências “virtuosas” e ganhar escala, com amplitude suficiente para se tornar instrumento de efetividade significativa do ponto de vista quantitativo, no equacionamento da solução da questão habitacional.

Essa oposição ilustra algumas das perguntas que este trabalho aborda. E o título do texto de Bonduki (2019-b, p. 178), citado acima (“O desafio continua sendo institucionalizar e implementar um grande programa nacional de habitação baseado na autogestão”), reforça um mote em torno do qual este trabalho vinha buscando se desenvolver.

Nessa linha, emergem questões como:

- a) Quais os limites e possibilidades para programas nacionais com gestão por

entidades, quais os obstáculos que seriam intrínsecos a esses programas que poderiam dificultar que tivessem sua escala ampliada?

- b) Quais os obstáculos porventura colocados à autogestão pelo relevo dado, no âmbito do PMCMV, à produção empresarial e, na escala mais geral, pela predominância da “mercantilização da sociedade”?
- c) Quais os obstáculos existentes e que dificultam que o programa ganhe escala?¹⁹
- d) Quais seriam as estratégias possíveis que poderiam ser adotadas para que esses obstáculos fossem superados?
- e) Quais os incentivos que o Estado poderia dar para que o programa fosse ampliado e para que ganhasse maior agilidade, eficiência/eficácia?

E sobressai a questão colocada por Rizek *et al.* (2015, p. 19) sobre a “real capacidade da modalidade [Entidades] em romper as lógicas determinadas pelo desenho do programa MCMV” e de que seus empreendimentos superem a condição de “exceções” em relação à produção que preponderou no programa, em que predominam: “[...] padronização de tipologias habitacionais malconsagradas como ‘de interesse social’, a produção em escala, repetitiva e sem identidade, sem qualquer poder ou capacidade de interferência do beneficiário nos processos decisórios”.

Cabe também perguntar se as experiências de fato muito virtuosas, que se verificam em vários lugares, têm correspondência com o que se verifica na maioria dos empreendimentos de todo o país. E quais as condições necessárias para que se garanta que sejam atendidas as premissas que justificam a criação do programa (participação e gestão pelos beneficiários, ganhos para cidadania etc.). Mesmo reconhecendo o grande trabalho prestado pelo que se configura como uma maioria de entidades e suas assessorias, na criação, formatação, implantação do programa, na reunião e organização de famílias, na busca pela terra, montagem de projetos e execução de obras, em meio a tantos percalços e incertezas, realizando um trabalho que em grande parte caberia ao Estado.

¹⁹Em trabalhos de Burguière *et al.* (2016, p. 51), Camargo (2016, p. 121, 132-137), Mineiro (2020), Noia (2017, p. 139) e Rizek *et al.* (2015, p. 6), são apontadas grandes dificuldades que o programa coloca para as entidades.

Levando em conta essas questões, esta pesquisa visa estudar a experiência do PMCMV, relativa aos empreendimentos contratados no período de 2009 a 2020,²⁰ tendo como eixo de sua atenção a sua modalidade Entidades.

Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para a discussão sobre como poderia, em outra perspectiva de política pública de Estado, ser a institucionalização do PMCMV-E. Isso considerando, como um desafio e premissa relevante para o aprofundamento dessa discussão – sob uma perspectiva crítica –, que o enfrentamento dos limites para essa institucionalização passa necessariamente por uma outra concepção de HIS com gestão por entidades como política pública de Estado.

A **hipótese principal** desta pesquisa é a de que o PMCMV-Entidades contou com um padrão de regramentos e formas de operação que pouco reduziram (ou até consolidaram) entraves para seu andamento, e careceu de instrumentos que dessem apoio para que as entidades se estruturassem melhor, para enfrentar o grande desafio de responder por empreendimentos muito complexos; não contou com uma estrutura principalmente do agente financeiro (Caixa Econômica Federal) voltada para as especificidades das entidades.

Dessa forma, a despeito do considerável volume de recursos alocados, o PMCMV-E teve maiores limitações que restringiram o alcance da experiência de autogestão e a ampliação de sua abrangência no país, e a autogestão ocupou uma posição coadjuvante dentro da política habitacional do período estudado (2009-2020), que foi protagonizada por um modelo empresarial tradicional de acumulação capitalista (como a empreitada global), que tem a habitação como mercadoria e não como serviço público.

Outra **hipótese complementar** é a de que, excetuando o Estado, os dois outros componentes do chamado tripé da autogestão – movimento popular e assessoria técnica –, com as características das primeiras experiências nacionais de autogestão, não se encontram bastante disseminados no país e isso tem sido um obstáculo importante para a evolução e implantação, de forma mais ampliada pelo território, do PMCMV-E.

²⁰O período foi definido entre o início do programa (2009) e o ano de 2020, que marca o término de sua vigência, pela Medida Provisória nº 996, de 25/08/2020, convertida na Lei nº 14.118, de 12/01/2021, que criou o Programa Casa Verde Amarela e determinou que “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional integram o Programa Casa Verde e Amarela”, impedindo novas contratações pelo PMCMV.

Um estudo focado na modalidade Entidades, como o deste trabalho, encontra **justificativa** na relevância que a modalidade tem para os movimentos por moradia, que adquiriram protagonismo nas lutas urbanas no país há décadas (GONH, 2011, p. 342, 345; RODRIGUES, 2019, p. 8); pela amplitude com que se disseminou pelo território do país. E pelo fato de que esse estudo, observando aspectos positivos (parte considerável de projetos de maior qualidade, maior participação das famílias no processo etc.) e dificuldades a serem superadas (acesso à terra, prazos médios de execução de projetos e obras muito longos etc.) do Entidades, poderá vir a contribuir com referência teóricas, conceituais e empíricas para a produção de conhecimento e quem sabe contribuir para uma política habitacional.

A seguir, será descrito como o trabalho foi exposto nos vários capítulos.

O capítulo 1 – METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO – apresenta a metodologia utilizada e trata do referencial teórico sobre a questão da habitação, considerando a inerência da urbanização ao desenvolvimento do capitalismo; a utilização da habitação e de processos de renovação urbana como instrumentos anticíclicos em certos momentos da história; conceitos-chave sobre a habitação; a financeirização recente; as várias etapas da provisão de habitação social no Brasil ao longo do tempo; a emergência dos movimentos por moradia, que são embriões das entidades que reivindicaram o PMCMV-Entidades e são suas protagonistas; programas que foram matrizes do PMCMV-Entidades.

O capítulo 2 – CRIAÇÃO, DESENHO E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO PMCMV – expõe e discute fatores e atores que influenciaram na concepção do PMCMV, suas modalidades (subprogramas), regramento, principais agentes e atribuições, distribuição de recursos e o debate acerca do programa.

O capítulo 3 – UMA VISÃO GERAL DO PMCMV-ENTIDADES – aborda a criação do PMCMV-Entidades, como foi estruturado e o regramento da modalidade, a evolução e distribuição das contratações, recursos alocados, desenvolvimento e situação atual dos empreendimentos.

O capítulo 4 – O PMCMV-ENTIDADES PELA VISÃO DE LIDERANÇAS DE ENTIDADES – apresenta o resultado das entrevistas presenciais ou por videoconferência com coordenadores de entidades e de assessorias técnicas. As perguntas estão relacionadas aos temas que, no capítulo 3, são apontados como os principais surgidos nas discussões sobre o PMCMV-E.

O capítulo 5 – O PMCMV-ENTIDADES E PROJETOS E OBRAS RELEVANTES PARA O DEBATE CRÍTICO – traz observações em relação a atributos de localização e de qualidade de projeto, sobre alguns empreendimentos que foram visitados e sobre uma amostra mais extensa de imagens obtidas em relatório fornecido por entidades, pelo MCidades e recebidas de entidades.

O capítulo 6 – AS VÁRIAS LEITURAS SOBRE O PMCMV-ENTIDADES, A PARTIR DE ESTUDOS, DE ENTREVISTAS E DE UM OLHAR SOBRE PROJETOS – discute os principais temas relacionados ao Entidades, com base em estudos sobre a modalidade e no material colhido nas entrevistas, nas visitas a obras e ao observado sobre os projetos, nos capítulos 4 e 5.

Nas CONSIDERAÇÕES FINAIS, é feita uma sistematização da tese, são discutidos os principais resultados e achados da pesquisa apresentados nos capítulos de 3 a 6, frente à hipótese colocada, e indicados pontos que se julga merecedores de aprofundamentos por futuros estudos e pesquisas.

1 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão apresentados métodos e bases teóricas que fundamentaram esta pesquisa.

1.1 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para esta tese envolveu:

- a) Pesquisa bibliográfica, que fundamentou os referenciais teóricos sobre:
 - i) a moradia e o capitalismo, a habitação como mercadoria especial e principais elementos que interferem em sua produção, distribuição e “consumo”, com elementos obtidos em Harvey (1982, 2005, 2014); Lefebvre (1991); Maricato (1988); Ribeiro (1997);
 - ii) a habitação como problema na cidade brasileira e a atuação do Estado em relação a essa questão, tendo em vista Bolaffi (1979); Bonduki (1988, 1996, 1998, 2014); Bonduki & Koury (2010, 2014); Deák & Schiffer (2015); CEBRAP/Comissão de Justiça e Paz (1975); Kowarick (1979, 2000); Maricato (1979, 1996, 2001, 2011, 2015); Mautner (2015); Oliveira (2003); Ribeiro & Pechman (1985); Villaça (1986);
 - iii) a emergência de movimentos sociais por moradia, as matrizes das ideias de autogestão e programas de autogestão anteriores ao PMCMV-Entidades, considerando, entre outros, Amaral (2001); Amore (2004); Baravelli (2007); Bonduki (1992, 2000, 2006); Cardoso (1993); Cardoso, Abiko (1993); Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (2008); Ferro (2006); Gohn (2011); Lopes (2006); Lopes & Rizek (2006); Maricato (1997); Oliveira (2004, 2006); Sader (1988);
 - iv) a questão da financeirização no período recente, com base em Fix (2011); Rolnik (2015); Royer (2009).
- b) Para o relato sobre o conjunto do PMCMV e sobre o Entidades de forma mais específica, trabalhou-se com:
 - i) levantamento de normas que definiram o programa;
 - ii) sistematização de dados colhidos em relatórios da Secretaria Nacional de Habitação, da Caixa, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS);

- vii) pesquisa e discussão sobre questões centrais do debate em torno do PMCMV, considerando, dentre outros, textos como Amore, Shimbo & Rufino (2015); Balbim, Krause & Lima Neto (2015); Biderman (2019); Bittencourt (2014); Bonduki (2009, 2010); Cardoso (2013); Cardoso & Lago (2015); Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017); Ferreira (2015, 2017); Fix & Arantes (2009); Loureiro, Macário & Guerra (2013); Pessôa (2020); Rolnik (2015); Rolnik, Nakano (2009); Royer (2021); Shimbo (2010);
- viii) pesquisa e discussão sobre atributos do Entidades, tendo em vista leituras feitas por: Aguiar (2021); Aquino (2015); Barros (2019); Bonduki (2019a, 2019b); Burguière et al. (2016); Camargo (2016); Corrêa (2017); D'Ottaviano (2021); Ferreira (2014); Lago (2011, 2012, 2017); Mineiro & Rodrigues (2012); Mineiro (2020); Moreira (2009); Noia (2017); Rizek (2015); Rizek, Amore & Camargo (2014); Rodrigues (2013, 2019); Rossetto Netto (2017); Santos (2016); Velasco (2021); Viana (2017); Tatagiba (2015); Ximenes (2019);
- c) Foram ainda realizadas entrevistas semiestruturadas, com questões formuladas com base nos atributos apontados e discutidos conforme item anterior (b-viii), realizadas com representantes de entidades e assessorias técnicas. Essas entrevistas compõem uma abordagem qualitativa da pesquisa, tendo em vista a fundamentação metodológica feita por May (2004) e Minayo (2012). Apesar da abordagem qualitativa, buscou-se entrevistar representantes de entidades que fossem responsáveis por um conjunto de empreendimentos bastante significativo. Dessa forma, os entrevistados representam entidades que são responsáveis por empreendimentos que reúnem aproximadamente 13% das unidades habitacionais contratadas pelo Entidades, implantados em 9 das 23 unidades da federação em que houve contratação e nas cinco regiões geográficas do país. O texto que apresenta e sintetiza essas entrevistas foi precedido de uma listagem de dados sobre os empreendimentos sob responsabilidade de cada entidade ou nos quais a assessoria atuou e ilustrado com fotografias ou plantas de empreendimentos.
- d) Foram necessárias para a pesquisa visitas a empreendimentos do Entidades, entrevistas presenciais com representantes de entidades e de

assessorias técnicas e coleta de dados sobre esses empreendimentos. Pelas dificuldades encontradas, sobretudo em decorrência da pandemia causada pelo SARS-CoV-2 (Covid-19), não foi possível realizar o número que inicialmente se pretendia de visitas a obras e de entrevistas mencionadas no item anterior (c).

- e) Considerou-se ainda um levantamento mais amplo de fotografias de empreendimentos que não foram visitados e análise sobre alguns aspectos de projeto. Além de registros de informações e observações possibilitadas pelo trabalho na Secretaria Nacional de Habitação, nos últimos dez anos e meio.
- f) Por fim, análise e discussão final sobre o conjunto de elementos colhidos.

1.2 REFERENCIAL TEÓRICO

A gravidade do problema habitacional e urbano no Brasil motivou um importante conjunto de estudos que buscaram mapear e diagnosticar a extensão do problema, explicar as suas causas e propor soluções.

Desses estudos, esta tese tem como referência especial a parte a que Maricato (2011, p. 99 e 102) denomina “pensamento crítico sobre a cidade periférica”, que, segundo essa autora, é:

[...] em síntese, o desenvolvimento de uma nova leitura do espaço urbano que contribuiu para uma nova formulação teórica sobre a metrópole na periferia do capitalismo. Esse esforço não se deu apenas no campo teórico e empírico que teve como objeto a urbanização periférica, mas teve também importante repercussão nas práticas dos movimentos sociais urbanos e na revisão das políticas públicas que buscavam minimizar as desigualdades sociais durante o processo de democratização do país em oposição à ditadura militar [...].

Esta seção é dividida em cinco subseções. A primeira das subseções – *A cidade em disputa no capitalismo e a habitação* – trata da discussão mais geral sobre a moradia e o capitalismo. A segunda – *O problema da habitação na cidade brasileira* – traz referências sobre como a habitação no Brasil foi se tornando um problema, conforme ocorreu a expansão do capitalismo. A terceira subseção – *O Estado na provisão habitacional até o PMCMV* – discute sobre a forma como o Estado no Brasil atuou em relação ao problema habitacional. A quarta – *As matrizes da autogestão no*

Brasil e os movimentos sociais – trata de como se constituíram e cresceram os movimentos por moradia no Brasil. A quinta subseção – *A financeirização da moradia* – aborda a questão da financeirização no período recente.

1.2.1 A cidade em disputa no capitalismo e a habitação

Parte importante da literatura sobre as cidades evidencia a imbricação entre capitalismo, industrialização e urbanização. Inicialmente vale lembrar de Lefebvre (2001), Deák e Schiffer (2015), Harvey (2014) e Villaça (1986).

Para Lefebvre (2001, p. 11-12):

Para apresentar e expor a “problemática urbana”, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. [...] Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade. Após o quase desaparecimento das cidades arcaicas, na Europa ocidental, no decorrer da romanidade, a Cidade retomou seu desenvolvimento (grifos do autor).

Segundo Deák & Schiffer (2015, p. 16):

A dicotomia campo-cidade ia desaparecendo. O trabalho assalariado – vale dizer, o desenvolvimento do capitalismo –, a industrialização e a urbanização não são apenas inseparáveis ou inter-relacionados: são um só processo. Parafrazeando Marx, pode-se dizer que urbanização é o crescimento do proletariado. Nessa ótica, ambos os *slogans*, “São Paulo não deve parar” e seu anverso “São Paulo deve parar”, referindo-se ao epítome nacional da urbanização, revelam-se igualmente inócuos, refletindo apenas a falta de compreensão do processo em questão. Para parar São Paulo, seria necessário reverter o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, nada menos.

Conforme Harvey (2014, p. 30):

O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Dessa maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

Para Villaça (1986, p. 10-11):

[...] o que entendemos por problema da habitação surge com o “homem livre” produzido pelo capitalismo e com as configurações históricas engendradas por esse modo de produção, inclusive pelas especificidades da luta de classes que sob ele ocorrem. A habitação aparece então como um direito a ponto de, em meados do século XX, ser incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos [...].

Com o desenvolvimento do capitalismo, juntamente com os demais bens necessários para atender às necessidades humanas, a habitação começa – embora lenta e penosamente – a assumir a forma de mercadoria. Entretanto,

o sistema econômico privado não consegue oferecer habitações a todos, quer sob a forma de mercadoria ou não. A obrigação de oferecer habitação àqueles que não têm condições de pagar por uma passa progressivamente a ser do Estado. [...]

Explicar como as cidades são um campo de disputas de interesses dos vários setores do capital e dos trabalhadores e como elas são resultado dessas disputas tem sido a razão de trabalhos de vários autores, além dos mencionados acima. Aqui, abordaremos os textos de David Harvey (1982) e Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (1997). Evidentemente, o primeiro não é brasileiro e não se enquadra no que foi mencionado como “pensamento crítico sobre a cidade periférica”, conceituado por Maricato (2011), mas é importante referência para grande parte dos autores brasileiros, que ao “pensamento crítico” podem ser vinculados.

Para Harvey (1982, p. 7), a “sociedade capitalista precisa, por necessidade, criar uma paisagem física [...] apropriada às finalidades da produção e do consumo”. Paisagem física cuja mais importante materialização é a cidade. O “processo de criação do espaço é cheio de contradições e tensões e [...] as relações de classes nas sociedades capitalistas geram inevitavelmente fortes conflitos e correntes cruzadas”. Nesses conflitos, identifica os interesses dos seguintes setores como os de maior peso:

- a) “o capital que procura a apropriação da renda” como proprietário de terra, como empresa imobiliária, ou como intermediário financeiro; o capital que procura juros e lucro através da construção de edifícios, infraestrutura etc.;
- b) “o capital em geral” que encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como um pacote de valores de uso com vistas ao estímulo à produção e à acumulação de capital”;
- c) “a força de trabalho”, que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como um meio de sua própria reprodução (HARVEY, 1982, p. 7).

Como exemplo de conflitos de interesse entre frações do próprio capital, indica aqueles que colocam de um lado promotores imobiliários e proprietários de terra e de outro, os capitais industriais, em que os primeiros buscam o maior preço e os segundos, o menor.

Aponta para o fato de que a separação dos locais de trabalhar e de viver, que ocorre com o capitalismo, obriga a que “luta do trabalhador para controlar as condições de sua própria existência” tenha que ser travada em duas frentes:²¹

A primeira, localizada no local de trabalho, refere-se às condições de trabalho e à taxa de salários [...]. A segunda luta, travada no local de viver, é contra formas secundárias de exploração e apropriação, representadas pelo capital mercantil, propriedade fundiária etc. (HARVEY, 1982, p. 8).

É essa segunda luta a que é feita por movimentos por moradia, que são protagonistas e estão na gênese do PMCMV-Entidades, objeto desta pesquisa.

Harvey (1982, p. 7) mostra que o ambiente construído pode ser dividido em elementos de “capital fixo”, a serem utilizados na produção (fábricas, armazéns, ferrovias, rodovias etc.) e um “fundo de consumo” (casas, ruas, parques etc.), e que alguns desses elementos funcionam tanto como capital fixo como fundo de consumo (ruas, redes de água, de esgoto, de eletricidade etc.). Argumenta que a luta pelo fundo de consumo é uma feição importante da luta de classes. Exemplifica essas disputas com o fato de que aumentos salariais podem ser engolidos pelo aumento da tarifa dos transportes ou do preço dos aluguéis.

Nesse mesmo texto, Harvey (1982, p. 19) expõe que “o fundo de consumo tem respondido por uma grande proporção do investimento agregado bruto no ambiente construído desde 1980, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos” e que a habitação tem desempenhado um importante papel como “instrumento de política macroeconômica para estabilizar o crescimento econômico, principalmente nos EUA, onde ele tem sido abertamente utilizado como regulador keynesiano”.

Em outro texto, Harvey (2014, p. 33-37) volta a enfatizar como políticas urbanas foram utilizadas na busca de solução de problemas econômicos para “resolver problemas de excedentes de capital e desemprego por meio da urbanização”, exemplificando com mudanças na infraestrutura de Paris promovidas por Luís Bonaparte e Haussmann, nos anos 1850, na infraestrutura de Nova Iorque, promovidas Robert Moses,²² e em outras cidades dos EUA.

²¹“Os confrontos não se dão apenas no chão de fábrica, como pretendia a herança histórica do movimento operário” (MARICATO, 2015, p. 21).

²²Robert Moses é muito mencionado por Jane Jacobs, em *Morte e vida de grandes cidades* (1961), como um grande responsável por obras viárias que arrasavam quarteirões e parques. E também é um dos personagens centrais de *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade* (1986), de Marshall Berman, que, sobre ele, escreveu:

Segundo Harvey (2014, p. 33-37), o que Haussmann fez “foi ajudar a resolver a questão da disponibilidade do excedente de capital, instituindo, para tanto, um sistema keynesiano de melhorias urbanas infraestruturais financiadas pela dívida”. Por outro lado, o processo de reformulações das cidades dos EUA e suas regiões metropolitanas, por sua grande escala, “desempenhou um papel crucial na estabilização do capitalismo global depois da Segunda Guerra Mundial” [...].

Como será mais discutido em outros capítulos desta tese, o Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC) e o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no Brasil recente, e o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tiveram sua criação, a partir dos anos 1960, em grande medida motivada pela necessidade de alavancar a economia e gerar empregos, também cumpriram papel de instrumento keynesiano, de política anticíclica.

Em relação ao BNH/SFH, Bolaffi (1982, p. 46-47) apontava, do mesmo modo, para sua utilização como instrumento keynesiano, mas ressaltando que os recursos que alimentavam esse sistema não eram públicos, como uma política keynesiana *stricto sensu* deveria ser, mas privados, obtidos da contribuição de trabalhadores e patrões. Para esse autor, enfatizado para justificar a criação do BNH/SFH, “o problema da habitação [...] não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”.

Uma abordagem importante sobre a questão da habitação é a feita por Ribeiro (1997), que expõe os aspectos econômicos da produção e do consumo da cidade e da habitação, a estreita ligação entre a produção do urbano com a questão fundiária e os papéis dos vários agentes e dos vários capitais nessa produção.

Ribeiro (1997, p. 80 e 82) ressalta características da moradia como “uma mercadoria imóvel e durável”, pois sua “produção/circulação/consumo realizam-se num mesmo espaço e [...] sua vida econômica e útil tende a estender-se durante um longo período de tempo”. Também como “um bem não homogêneo, ou pelo menos

Ele [Moses] aparecia como o último de uma longa linhagem de construtores e demolidores titânicos, na história e mitologia cultural: Luís XIV, Pedro o Grande, o barão Haussmann, Joseph Stalin (embora anticomunista fanático, Moses adorava citar a máxima stalinista: Não se pode fazer um omelete sem quebrar ovos), Bugsy Siegel (o mestre dos construtores da turba, criador de Las Vegas), Huey “Mandachuva” Long; o Tamerlão de Marlowe, o Fausto de Goethe, o capitão Ahab, Mr. Kurtz, o Cidadão Kane (BERMAN, 1986, p. 278).

No Brasil, há figuras cujo papel, em intervenções drásticas nas cidades, guardam grande semelhança com o de Moses, como Prestes Maia e Paulo Maluf, prefeitos de São Paulo.

cuja uniformização e padronização são problemáticas”, isso como efeito, principalmente, da variabilidade dos atributos do território e do seu parcelamento em consequência da propriedade privada. Daí, decorreriam características da construção habitacional, que:

É um ramo que apresenta um baixo índice de concentração do capital, uma vez que nele coexiste um grande número de pequenas empresas e um pequeno número de grandes empresas [...] onde predomina a organização manufatureira do trabalho, no sentido de que o processo de trabalho depende fortemente da habilidade e destreza do trabalhador (as máquinas empregadas são do tipo instrumental exercendo a função de auxiliar do trabalhador) e de existência de um grande número de profissionais e proprietários dos instrumentos do trabalho. Embora não existam dados, alguns estudos têm sugerido que no setor de produção imobiliária predomina um baixo nível de produtividade. Trata-se, portanto, de um setor que enfrenta obstáculos à industrialização, cuja consequência é a produção de um mercado consumidor estreito, pois composto apenas por aqueles que têm rendimentos que permitem a formação de uma volumosa poupança (RIBEIRO, 1997, p. 80 e 82).

Ribeiro (1997, p. 82 e 83) salienta que essas características da construção habitacional são também verificadas em outros países do mundo, como é o caso da França.

À questão sobre o que impediria o setor imobiliário de “produzir mercadorias com um valor relativo menor, acessível ao conjunto da população”, Ribeiro (1997, p. 83) aponta que as duas principais respostas, geralmente, dadas são: “uma que atribui às dificuldades [...] de industrialização” e “outra que responsabiliza a dispersão dos capitais empregados na construção”. Sendo que, “nas duas, o argumento centraliza-se no fato de a produção de moradias realizar-se de maneira descontínua no tempo e no espaço”. Inferindo-se desta análise que:

o Estado deveria garantir e concentrar a demanda por moradia por um longo período de tempo, o que poderia ser realizado através de uma política habitacional que oferecesse condições favoráveis de financiamento e por uma política urbana que permitisse um crescimento urbano menos concentrado, com reserva de áreas para a construção (RIBEIRO, 1997, p. 83).

O PMCMV, como grande parte dos programas de provisão habitacional que o antecederam, cumpriu o papel de contribuir para concentrar capitais e concentrar demanda.

Para Ribeiro (1997, p. 86-89), o capital investido, no setor imobiliário, enfrenta dois grandes obstáculos: o “problema fundiário” e o “problema da demanda solvável”. O “problema fundiário” é explicado como decorrência da instituição jurídica da

propriedade privada da terra, que é “a cristalização jurídica de relações estranhas ao modo de produção capitalista, herança histórica de outros momentos do desenvolvimento das sociedades”. O “problema fundiário” se apresenta por meio de duas formas principais: pela recorrente necessidade de se obter novos terrenos e pela exigência de se encontrar terrenos que tenham características que permitam a implantação de moradia, seja pelas características naturais (geotécnicas, morfológicas, de águas superficiais, de cobertura vegetal etc.), seja pela disponibilidade de equipamentos coletivos e de infraestrutura, que não poderão ser produzidos individualmente pelo construtor/incorporador. O fato de serem limitadas as alternativas de terrenos com características adequadas para habitação torna maior “o poder monopolista dos proprietários dos terrenos construtíveis”.

A necessidade de se encontrar novos terrenos é recorrente para a produção habitacional, ao contrário de outros ramos (comerciais, industriais etc.), em que “uma vez localizado o empreendimento, adquirindo a empresa o terreno, para sempre ou por longo período através do aluguel, o processo reproduz-se sem que a propriedade privada se recoloca como obstáculo”. E isso implica que o investimento fundiário tenha um peso maior na produção de moradias e que haja uma rentabilidade menor.

Por último, a propriedade privada da terra vai significar um enorme parcelamento do uso do espaço, dificultando ao capital o acesso a grandes extensões contínuas de terras. É comum vermos edifícios em construção em pequenos terrenos, limitados por outros edifícios recentemente construídos. [...] A consequência da existência do “problema fundiário” é que a produção da moradia será necessariamente descontínua no tempo e no espaço, tornando-se extremamente difícil a aplicação permanente de capitais na construção e, conseqüentemente, a adoção de métodos industriais. Destarte, a não garantia das condições que permitem ao capital aplicado na construção reproduzir-se de maneira contínua e ampliada fará com que as empresas procurem minimizar o capital constante fixo, já que não está assegurada a sua contínua amortização. Tal situação permitirá, por outro lado, que surja um outro agente social, que não sendo o capital produtivo, exercerá um papel de comando da produção, uma vez que controlará uma das condições fundamentais da reprodução do capital. Trata-se do agente juridicamente denominado incorporador, cuja função econômica será a criação da condição: “disponibilidade de terrenos construtíveis” (RIBEIRO, 1997, p. 86-89).

Em relação ao “problema da solvabilidade”, Ribeiro (1997) explica:

O “problema da solvabilidade” é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população. Isso acontece, por um lado, pelas dificuldades encontradas pelo capital para industrializar o setor, o que acarretaria uma diminuição do valor unitário da moradia. [...] A propriedade privada do solo tem um importante papel na determinação do caráter manufatureiro e artesanal da construção. Mas, por

outro lado, a demanda solvável tende a ser reduzida também na medida em que o desenvolvimento da produção capitalista leva à proletarização do conjunto da população, fazendo com que o salário seja a forma predominante de acesso bens necessários à reprodução da força de trabalho. Assim, o salário contempla as necessidades de consumo: a moradia desta noite e não a do próximo ano. [...] A consequência é que o valor da moradia somente pode ser realizado [...] na medida do seu consumo, isto é, a comercialização da moradia deve realizar-se necessariamente ao longo de um largo período de tempo (RIBEIRO, 1997, p. 90).

Ribeiro (1997, p. 93 e 104-106) ressalta a grande importância de uma categoria do capital: o incorporador, que é fundamental para contornar o “problema fundiário” e o “problema da demanda” e “fornecer um fluxo de terrenos para a construção e tornar solvável a demanda, encontrando formas de financiar o consumo”. Para tanto, o incorporador terá os papéis de conceber e estruturar o empreendimento (“aspectos técnicos, legais, físicos, econômicos, financeiros, operacionais etc.”), analisar o mercado, escolher o terreno e articular sua aquisição, obter o financiamento para a construção e para a venda, contratar os projetos de arquitetura e engenharia, contratar a construção e articular a promoção e venda das unidades habitacionais. Aqui cabe lembrar que as associações, que são agentes fundamentais na modalidade Entidades, do Minha Casa, Minha Vida, desempenham no programa a função de incorporadoras, conforme será mostrado em próximos capítulos deste trabalho.

Buscando responder à questão sobre se a carência e a precariedade da moradia seriam, em maior ou menor medida, consequência de uma “situação conjuntural” ou de uma “situação inerente ao capitalismo, Ribeiro (1997, p. 138) realiza uma leitura de *A questão da moradia* e de *A situação da classe trabalhadora da Inglaterra*, de Engels. Por essa análise, surge um paradoxo: “por que não há investimentos no setor imobiliário se o aluguel cobrado oferece uma excelente taxa de lucratividade?” Sendo que:

Como em outros setores de produção de mercadorias, a penúria de moradias deveria existir, até o momento em que passasse a ser rentável o investimento imobiliário. A partir deste momento, capitais seriam atraídos para este setor, o que eliminaria a escassez (RIBEIRO, 1997, p. 145).

Ribeiro (1997, p. 145-147) não converge com a explicação, segundo ele, dada por Engels, que “atribui a existência deste paradoxo ao desinteresse das classes dominantes em resolver a crise da moradia”. Para Ribeiro, a explicação estaria no fato de que os imóveis já construídos proporcionavam elevadas rendas aos seus proprietários, que inibiriam o investimento em novas construções.

O proprietário urbano exerce, portanto, um papel importante na produção de moradias, em detrimento do capital, que se traduz pela predominância da renda sobre o lucro.

Além disso, um outro fator explicaria o paradoxo:

Trata-se do desequilíbrio entre o valor da moradia e o poder aquisitivo dos trabalhadores. Com efeito, o salário dos operários não somente é reduzido, pois limitado ao custo da reprodução imediata da força de trabalho [...]. A produção capitalista da moradia, seja para venda ou para aluguel, dependeria da existência de formas especiais de financiamento, capazes de tornar solvável a demanda. [...] O financiamento da compra de moradias esbarra, porém, em outro obstáculo: a instabilidade do salário operário, oriundo das sucessivas crises econômicas. Nenhum capital se arriscaria a financiar consumo habitacional durante longo período, diante da incerteza de continuidade da amortização do empréstimo e do pagamento dos juros.

Por fim, vale lembrar um texto de Maricato (1988) que explica as razões de a habitação ser uma “mercadoria especial” e, em boa medida, resume a discussão feita nesta seção:

A habitação é uma mercadoria especial, de produção e distribuição complexas. É a mais cara entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, móveis etc.). Nem todo mundo pode ter automóvel, também uma mercadoria cara, de consumo privado; mas todo mundo precisa morar de alguma forma, em algum lugar. Devido ao seu preço, a habitação é uma mercadoria que tem longo período de circulação; isto é, o comprador frequentemente demora dezenas de anos para pagá-la; ela exige um capital de financiamento ao consumo. Mas não é apenas seu período de circulação que é longo. O período de produção também exige a imobilização de capital por longo prazo (um ou dois anos, em geral); em função disso, a habitação necessita de um capital de financiamento à produção.

Segundo alguns autores, há outro fator central nos problemas ligados à moradia. É a sua vinculação com a terra. Cada novo edifício exige um novo solo. A casa não é uma ilha na cidade; ela é parte do espaço urbano. Este espaço foi produzido com investimento de capital e aplicação de trabalho. A produção e a distribuição da moradia relacionam-se com os investimentos públicos feitos na cidade. A orientação desses investimentos, por meio das políticas públicas, orienta também, em parte, a valorização imobiliária e, particularmente, a valorização fundiária. Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano, como se pode perceber, são muitos e poderosos. O crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles (MARICATO, 1988, p. 2).

1.2.2 O problema da habitação na cidade brasileira

A gravidade do problema habitacional no Brasil e o aparente paradoxo entre a pujança econômica de suas grandes cidades e a precariedade das habitações e de

seus territórios ocupados por populações de baixa renda são apontados há décadas. Sobre isso Kowarick (2000) escreveu:

Em 1985, viviam na Região Metropolitana de São Paulo mais de 14 milhões de pessoas. A maioria mora em habitações precárias – favelas, cortiços e casas autoconstruídas em terrenos destituídos de serviços públicos – e ganha salários-mínimos por mês. [...] A região configura-se enquanto metrópole não só pela extensão territorial, mas também porque é a partir dela que se organiza a dinâmica do capitalismo no Brasil, pois aí se concentra a engrenagem produtiva essencial à economia do país. Local privilegiado do período de expansão econômica, durante o qual se implantaram, a partir dos anos 50, inúmeras empresas tecnologicamente modernas que geraram enorme volume de excedente, ao mesmo tempo em que os salários da maioria se mantiveram deteriorados (KOWARICK, 2000, p. 19).

Kowarick (1979) formula o conceito de “espoliação urbana”, que define como:

[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

Maricato (2011, p. 186-187) expõe problemas urbanos, como o aumento da população moradora de favelas três vezes maior do que o da população urbana, na década de 1980; de forma que a população em favelas em relação à população das cidades chegou a 12% em São Paulo e Curitiba, a 20% em Belo Horizonte e Porto Alegre, a 25% no Rio de Janeiro, e a 30% em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém. E também exemplifica com o número de domicílios irregulares, que seria de 40% do total de domicílios em São Paulo e 50% no Rio de Janeiro.

Irregularidade que faz com que os moradores dessas casas fiquem em situação “de insegurança permanente”. Relaciona esses problemas à falta de acesso de 70% da população ao mercado residencial, que atingiria até mesmo parte da classe média e parcela que mesmo legalmente empregada teria que residir “ilegalmente em favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro”. Falta de acesso que levaria a que a população apartada do mercado formal tenha que ocupar áreas que não interessam a esse mercado, muitas delas em “ecossistemas frágeis” e abrangidas pela legislação de proteção ambiental, como, por exemplo, as áreas de mananciais em São Paulo (MARICATO, 2011, p. 186-187).

Em outro texto, Maricato (2015, p. 26) aponta para o paradoxo entre o avanço do capitalismo no Brasil e as condições precárias de vida de grande parte da população de suas cidades:

Desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do atraso, modernização conservadora, capitalismo travado são algumas das definições que explicam o paradoxo evidenciado por um processo que se moderniza alimentando-se de formas atrasadas e, frequentemente, não capitalistas, *stricto sensu*. As cidades são evidências notáveis dessa formulação teórica, e, nelas, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia (e parte das cidades) pelos próprios moradores (trabalhadores de baixa renda). Essa construção se dá aos poucos, durante seus horários de folga, ao longo de muitos anos, ignorando toda e qualquer legislação urbanística, em áreas ocupadas informalmente (MARICATO, 2015, p. 26).

Villaça (1986) descreve as principais formas de moradia para a população de baixa renda no Brasil a partir da:

[...] segunda metade do século XIX, com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituíra na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este antes de mais nada é um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos. Tanto brasileiros como estrangeiros, foram despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba. Eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas.

[...] A principal forma de abrigo que a sociedade brasileira vai desenvolver para alojar essas multidões é o cortiço. O cortiço é uma “solução” de mercado é uma moradia alugada, é um produto da iniciativa privada (VILLAÇA, 1986, p. 35).

Os cortiços proliferaram-se por cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo. Ora combatidos pelo poder público com a justificativa de serem focos de epidemias, ora tolerados por serem necessários para abrigar a população trabalhadora e, principalmente, tolerados quando mais distantes das áreas comerciais ou habitadas pela população de maior renda.

No processo de abertura de grandes avenidas e de higienismo,

[...] o então Prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos, demoliu nada menos que 3 mil casebres, quantidade enorme para a população da cidade que era de 805 mil habitantes. Essa quantia representaria, para uma população atual de 10 milhões, a demolição de 46 mil casas. Também em São Paulo, a demolição dos cortiços era exigida e saudada, porém somente se concretizava quando eles se constituíam em obstáculos à renovação urbana nas direções “nobres” da cidade (VILLAÇA, 1986, p. 38).

Ribeiro & Pechman (1985) também estudaram os cortiços do Rio de Janeiro e pontuam que:

Inibidos pelo altos custos dos aluguéis e dos terrenos, impossibilitados de produzir sua própria moradia, incapacitados de adquiri-la ou alugá-la no “mercado formal” (mercado de casas comuns, individuais, não coletivas) e

ainda premidos pela necessidade de estarem próximos ao emprego [em função da precariedade e alto custo dos meios de transporte disponíveis], os grupos sociais de menor renda terão como única alternativa o aluguel de precárias habitações coletivas [os cortiços] (RIBEIRO; PECHMAN, 1985, p. 48).

Villaça (1986, p. 39) ainda analisa as vilas operárias, construídas principalmente na primeira metade do século XX, como “resposta do capitalismo ao problema da habitação, embora sua origem estivesse nos socialistas históricos”, ressaltando que:

[...] seu número foi irrisório face às necessidades. A maioria delas, ou foi construída em cidades do interior onde a mão de obra, por ser pequena, precisava ser atraída e retida, ou foi oferecida apenas a operários qualificados que eram mais raros.

[...] Também no Brasil, como na Europa, algumas delas, pelo controle que exerciam sobre a vida comunitária e privada de seus moradores, se assemelhavam mais a penitenciárias do que a conjuntos habitacionais modernos.

A partir dos anos 1950, duas outras formas de moradia para os mais pobres passam a predominar: a favela e a autoconstrução em loteamentos periféricos, muitas vezes ilegais.

Para Mautner (2015):

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, a extensão do assalariamento, o acesso por ônibus à terra distante e barata da periferia, a industrialização dos materiais básicos de construção, somados à crise do aluguel e às frágeis políticas habitacionais do Estado, tornaram o trinômio loteamento popular/casa própria/autoconstrução a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora.

[...] Como que seguindo um modelo empobrecido da suburbanização norte-americana, começa a construção da periferia da cidade de São Paulo, estruturada também por meio da casa própria, aqui (auto)construída em lotes individuais, cuja posse, por sua vez, assegura o acesso ao crédito para a compra dos bens duráveis recém-instalados no país: a modernidade passa a ser entesourada na precariedade urbana da periferia. No Brasil, a garantia da reprodução da força de trabalho por meio da intervenção do Estado jamais foi colocada como necessidade imediata para a acumulação de capital.

[...] As análises sobre a política habitacional no Brasil por muito tempo apontaram, não sem razão, para o papel meramente simbólico da intervenção estatal no setor da habitação popular; o que é compreensível, dado o resultado limitado da provisão de unidades habitacionais pelo Estado e, mais, do limitado alcance dessas políticas para as camadas mais pobres da população (MAUTNER, 2015, p. 248-249).

No mesmo texto, essa autora salienta como o transporte público sobre pneus suplantou o sobre trilhos em São Paulo, no ano de 1927. Nesse ano,

[...] dois anos após a instalação da primeira montadora de automóveis no país (a General Motors), é negada aprovação do Plano Integrado de Transportes da Light [que era responsável pelo sistema de bondes]. O “Polvo” perde, portanto, para os grupos de interesse ligados ao transporte rodoviário: marco inicial da próxima passagem dos trilhos ao pneu, que iria ser ao longo dos anos, junto à lei de congelamento dos aluguéis promulgada em 1942 durante o governo Vargas, um dos fatores a propiciar um intenso processo de periferização em São Paulo (MAUTNER, 2015, p. 248).

Ao analisar a questão da autoconstrução da habitação, em a *Crítica à razão dualista*, publicada pela primeira vez em 1972, Francisco de Oliveira (2003) irá definir uma chave explicativa que se tornou fundamental não apenas para o estudo das cidades brasileiras, mas também para o estudo do capitalismo no país. Para esse autor, a moradia precária autoconstruída, na periferia ou na favela, não é apenas efeito da exploração dos trabalhadores no seu local de trabalho, mas é um fator fundamental para a acumulação do capital.

Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo da força de trabalho – de que os gastos com habitação são uma componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003, p. 59).

Além da produção da moradia pelos próprios proprietários ser interessante para setores do capital, como o capital industrial, a expansão de loteamentos precários pelas periferias também é interessante para outros setores do capital, como os que se beneficiam com a valorização da terra, pelo seu parcelamento e venda, mesmo que irregulares. Bem como revela uma omissão do Estado, conforme aponta CEBRAP (1975):

A frase ... “é o preço do progresso” apresenta-se como justificativa das carências da metrópole. Contudo ela mal esconde a ausência do poder público na programação de formas mais racionais de ocupação do solo. Dada, por outro lado, a fragilidade das organizações populares, pouco capazes de interferir nos processos decisórios, coube à iniciativa privada a possibilidade de agir com grande desenvoltura, visando exclusivamente ao lucro.

A especulação imobiliária [...] adotou um método, próprio, para parcelar a terra da cidade. Tal método consistia no seguinte: o loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provido de serviços públicos. Ao

contrário, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que o serviria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passava pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorreria com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passariam por áreas vazias, beneficiárias imediatas do melhoramento público. Dessa forma, transferia-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública. Ainda hoje, sempre que se chegue a um centro secundário da cidade – de Santo Amaro à Penha, indistintamente – e se continue em direção à periferia, o processo é visível: antes de cada loteamento alcançado, existe uma área ainda vazia (CEBRAP, 1975, p. 29).

1.2.3 O Estado na provisão habitacional até o PMCMV

Bonduki (2014) traça a seguinte linha do tempo da moradia social no Brasil:

- a) de 1889 a 1930, “a produção rentista da habitação”;
- b) de 1930 a 1964, “origens da habitação social”;
- c) de 1964 a 1986, “a política habitacional e urbana do regime militar”;
- d) de 1986 a 2002, “décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança?”;
- e) de 2003 a 2010, “a política de habitação do século XXI: em direção ao direito à moradia digna”.

No período de 1889 a 1930 – a produção rentista da habitação –, em relação à questão da moradia, o Estado, marcado pelo liberalismo, limitou-se a estabelecer legislações sanitárias, de edificações e de regulamentação do inquilinato e isenções fiscais, tendo havido pequenas exceções de provisão habitacional por promoção pública, como a iniciativa do prefeito Pereira Passos, quando das já citadas obras de reurbanização do centro do Rio de Janeiro, e a construção pelo governo federal do bairro operário Marechal Hermes, também no Rio de Janeiro (BONDUKI, 2014, p. 19).

Nesse período, além da construção de cortiços para locação e de vilas operárias, conforme já mencionado, ocorreu uma produção significativa de vilas particulares também para locação, caracterizadas por renques de casas ou sobrados geminados, mas que dispunham de áreas maiores, maior número de cômodos e condições melhores de salubridade do que a de cortiços (BONDUKI, 2014, p. 26).

No período de 1930 a 1964 – origens da habitação social –, iniciado pelo governo de Vargas, o Estado afastou-se do liberalismo e passou a atuar em vários setores em que antes havia apenas o predomínio do mercado. Dentre eles, o de produção e de locação habitacional. Em relação à locação, o Estado estabeleceu

normas mais rígidas para a relação entre inquilinos e locadores, cujo mais importante marco foi o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942. Também normatizou a venda de lotes a prestações, por meio do Decreto-Lei 58/1938.

Em relação à produção, foram criadas as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir de 1937, que assim se tornaram “as primeiras instituições públicas de caráter nacional a produzirem, em número significativo, habitação social”. Posteriormente, a Fundação da Casa Popular foi concebida no governo Vargas e instituída no governo Dutra (BONDUKI, 2014, p. 41).

De acordo com Bonduki (2014, p. 43), a Lei do Inquilinato, ao congelar os aluguéis, contribuiu para um alívio para os trabalhadores que já eram locatários e, em decorrência, para uma redução do custo da reprodução da força de trabalho,

objetivando elevar o patamar de acumulação de capital sem afetar exageradamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes (BONDUKI, 2014, p. 43).

Essa Lei desestimulou a produção de moradias para a locação, incentivou a venda daquelas que se encontravam alugadas, estimulou que passassem a ser aplicados em empresas industriais capitais que se destinariam ao rentismo na habitação e significou um benefício relativo para os trabalhadores, cujos reajustes salariais deixaram de incorporar variações dos aluguéis formalmente congelados.

A queda da produção de moradias para locação, combinada com o aumento crescente das populações urbanas, tornou cada vez mais difícil o acesso dos trabalhadores a essa alternativa. O problema habitacional foi agravado com o grande aumento dos despejos, que se tornaram numericamente muito expressivos, na medida em que passaram a ser a principal forma adotada pelos locadores para atualizar os valores dos aluguéis.

Segundo Bonduki, a legislação vigente não garantia muita segurança aos inquilinos e “ao longo do tempo se desenvolveu uma série de expedientes jurídicos para possibilitar o despejo legal”. Esses fatores, somados ao já mencionado crescimento do transporte sobre rodas, foram determinantes, para o “chamado padrão periférico de crescimento urbano, baseado na formação de assentamentos precários e no autoempreendimento que proliferou no período” (BONDUKI, 2014, p. 45), conforme se apontou na seção anterior.

Os IAPs foram criados em 1930, vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a função de estruturar sistemas de aposentadorias, pensões e assistência à saúde, voltados ao atendimento a categorias profissionais específicas (comerciários, industriários, bancários etc.). Lidavam com fundos vultosos, formados pela “contribuição de trabalhadores e patrões, descontada na folha de pagamento dos associados”. Em 1937, o Decreto 1.749 permitiu aos IAPs constituir carteiras prediais, a empregar até metade de suas reservas para investimentos imobiliários e a adotar “condições mais favoráveis de financiamento, como juros mais baixos, prazos de pagamento mais alongados e limites mais próximos do valor de uma unidade habitacional”.

A produção dos IAPs era voltada mais para garantir a rentabilidade dos investimentos do que para o atendimento habitacional e, até a Lei do Inquilinato, de 1942, as moradias eram alugadas pelos institutos com expectativa rentista, isso devendo ser entendido também como reflexo da preocupação em manter solventes os fundos de que dependiam aposentadorias, pensões etc. “Além disso, era voz corrente que os trabalhadores assalariados não tinham renda suficiente para adquirir casa própria, o que tornava o aluguel a única forma de garantir o acesso à moradia adequada”. A partir da Lei do Inquilinato, com o congelamento dos aluguéis, as moradias produzidas pelos IAPs passaram a ser vendidas (BONDUKI, 2014, p. 46-47).

Conforme Bonduki (2014, p. 50), a existência de vários IAPs contribuiu para que houvesse um leque amplo de experimentações, uma grande diversidade de projetos arquitetônicos e urbanísticos, dos quais uma parcela expressiva apresentava grande qualidade. Ressalta que os melhores exemplares dessa produção foram influenciados pela arquitetura moderna e não deixavam “em nada a desejar em relação à qualidade dos mais importantes conjuntos habitacionais implantados na Europa e nos Estados Unidos, no período”. Embora ressalve que não se podia atribuir o mesmo nível de qualidade ao conjunto dos projetos (BONDUKI, 2014, p. 50).

Além disso, destaca o fato de que impactaram várias cidades brasileiras pelas “novas tipologias de ocupação do espaço urbano e tendências urbanísticas inovadoras”. Por outro lado, a grande variação na forma de atuar dos muitos IAPs refletia:

a ausência de uma estratégia geral, em nível nacional, para enfrentar a questão habitacional, que envolvesse fontes permanentes e estáveis de recursos; foi um obstáculo central que limitou, em vários sentidos, o avanço das ações inovadoras realizadas no período (BONDUKI, 2014, p. 50).

A Fundação da Casa Popular (FCP) poderia ter desempenhado o papel de definir essa estratégia geral para habitação no país, implementar uma política que fosse mais abrangente, que não se restringisse aos associados dos IAPs. A sua criação foi proposta no final do primeiro governo Vargas (1930-1945), juntamente com a unificação dos institutos de previdência num único órgão, o Instituto de Seguridade Social Brasileiro (ISSB), e previa-se que receberia parte dos recursos dos institutos e as suas atribuições relacionadas à produção habitacional.

No entanto, foi forte a oposição à constituição desses novos órgãos (FCP e ISSB) por parte de vários setores, como a indústria da construção civil, entidades profissionais, sindicatos e burocracia dos IAPs. Isso fez com que a FCP fosse instituída apenas no governo Dutra e nascesse enfraquecida. Segundo Bonduki (2014), o anteprojeto da FCP [...] era muito ambicioso:

[...] objetivava um atendimento universal, incluindo os trabalhadores informais e, até mesmo da zona rural. O órgão, entretanto, não conseguiu concentrar os fundos previdenciários destinados à habitação, nem implementar seus objetivos originais. Os recursos foram sempre reduzidos e inconstantes, restringindo-se às dotações orçamentárias da União (BONDUKI, 2014, p. 48).

Para Bonduki (1998):

[...] se processa nas décadas de 30 e 50 uma intensa problematização do tema habitação, buscando caracterizá-la como um bem específico, que não pode ser produzido e comercializado como qualquer outra mercadoria. A caracterização da habitação como uma mercadoria específica, ou mesmo uma não mercadoria, mas um serviço público, é essencial para se entender como um governo de caráter conservador, que perseguia comunistas, pôde tomar uma medida radical de suspensão da propriedade privada, como foi a Lei do Inquilinato (BONDUKI, 1998, p. 14).

No período de 1964 a 1986 – a política habitacional e urbana do regime militar –, a Fundação da Casa Popular foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que contava com duas fontes de recursos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). E também foi introduzida a correção monetária, que contribuiu para evitar que o valor das prestações para pagamento da moradia fosse corroído pela inflação.

Segundo Bonduki (2014, p. 63), com as políticas efetivadas com esse arcabouço institucional, o regime procurava “angariar apoio entre as massas populares urbanas [...] e criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional”.

Esse autor menciona a numericamente expressiva produção, entre 1964 e 1986, financiada pelo FGTS (4,3 milhões de moradias, sendo 2,4 milhões no segmento popular) e pelo SBPE (1,9 milhão), o que representou “cerca um quarto das unidades construídas no país no período”. E reconhece a importância desses sistemas e “seu caráter estratégico na estruturação de uma política habitacional para o país”, que, mesmo após a extinção do BNH em 1986, “garante, até hoje, previsibilidade e estabilidade nas fontes de recursos onerosos, com subsídios indiretos, com escala para enfrentar a questão da habitação social e para a classe média” (BONDUKI, 2014, p. 64-65).

Mas também aponta para vários aspectos críticos que levaram a intervenções urbanas problemáticas, “com consequências que afetaram as cidades brasileiras de modo quase irreversível”, em que:

[...] predominaram grandes conjuntos habitacionais, localizados nas franjas urbanas, que desprezaram a qualidade do projeto, sem respeito ao meio físico, à identidade cultural e à participação popular. Foram empreendimentos desarticulados de uma concepção urbanística mais consistente, soluções uniformizadas e padronizadas, em que a preocupação com os aspectos da habitabilidade e da qualidade arquitetônica ficou fortemente condicionada ao processo de produção comandado pelo setor da construção civil e aos limites de custos (BONDUKI, 2014, p. 67).

E também que fizeram com que não se atingisse a grande parte da população que necessitava ser atendida, pelo fato de os recursos terem que ser retornáveis, sem que houvesse subsídios, e serem exigidos vínculos formais de trabalho, o que era incompatível com a pobreza e a informalidade do trabalho da grande maioria da população; por parcela significativa dos recursos ter sido destinada à classe média;²³ por ter sido a produção de unidades novas a única alternativa de atendimento habitacional; pela ausência de programas para provisão de lotes urbanizados e de materiais de construção, e de urbanização de assentamentos precários; e pela

²³Royer (2009, p. 14) também aponta para o “caráter concentrador de renda daquela política, com a destinação de unidades subsidiadas a segmentos médios e altos da população e a apropriação de parte dos recursos pelo setor empresarial ligado à construção civil e pelos grupos rentistas”.

inexistência de política fundiária que buscasse conter a elevação do valor da terra e a implantação de moradias em locais melhor situados (BONDUKI, 2014, p. 64-65).

No período de 1986 a 2002 – décadas perdidas ou tempos de utopia e esperança? –, manifestações da crise econômica do início dos anos 1980, a inflação e a recessão, com elevação do desemprego e queda dos salários, contribuíram para aumentar a inadimplência, causando forte impacto no SFH e reduzindo sua capacidade de investir.

Ao longo do regime militar e até chegar à Nova República, a imagem do BNH vinha sofrendo grande desgaste em função das grandes dívidas em valores nominais dos seus mutuários, que aparentavam não se reduzir mesmo quando eram pagas, e também desgaste por denúncias de desvios de recursos. Dessa forma, criou-se um ambiente que permitiu ao governo Sarney, que sucedeu ao regime militar, extinguir o BNH e atribuir à Caixa Econômica Federal a gestão do SFH.

Apesar de se reconhecer que o BNH deveria ter passado por profundas melhorias, também cabe lamentar que, com o seu fim, foi perdida uma estrutura que atuava em todo o país e, por anos, havia reunido grande experiência, formado técnicos e sido responsável pela maior produção habitacional em toda a história até sua extinção. No período subsequente e até a criação do Ministério das Cidades em 2003, o país ficou sem uma política habitacional em nível nacional (BONDUKI, 2014, p. 82-83).

Em 1983, em governos estaduais, foram empossados opositores da ditadura, como Brizola no Rio de Janeiro e Montoro em São Paulo. Brizola inicia programas de urbanização que consolidam favelas mesmo na Zona Sul do Rio de Janeiro. E, no governo Montoro, é remodelada a antiga empresa estadual de habitação (CECAP), dando origem à CDH, mais tarde CDHU, que passa a atuar na provisão habitacional com recursos estaduais, produzindo conjuntos em regime de mutirão sob gestão do poder público, em parceria com governos municipais e organizações comunitárias (BONDUKI, 2014, p. 89).

A CECAP, entre anos 1960 e 1970, tendo em sua coordenação de projetos o arquiteto Alfredo Paesani, já havia passado por um período em que havia buscado alternativas de projeto que escapavam dos conjuntos típicos do BNH, mesmo utilizando recursos do SFH. Sendo exemplos disso os conjuntos em Guarulhos e Jundiaí projetados por Vilanova Artigas, Paulo Mendes da Rocha e Fábio Pentead; em Campinas, por Joaquim Guedes; em Taubaté, por Bonilha & Sancovski; em Serra

Negra, por Sanovicz etc. (BONDUKI, 2014, p. 77; PIGNANELLI, 2003; RUPRECHT, 2003).

Em 1989, iniciou-se o governo de prefeitos progressistas em muitas cidades importantes do Brasil. A combinação desse fator com o vácuo deixado pelo BNH, a retração da atuação do governo federal por meio do SFH, o crescimento de movimentos por moradia (a ser abordada na seção seguinte), fez com que muitos desses governos municipais implantassem programas habitacionais e de gestão urbana inovadores, geralmente, contando com recursos próprios. Dentre esses municípios, destacam-se São Paulo, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Fortaleza, Santo André (SP), Santos (SP) e Diadema (SP).

Com variações de cidade para cidade, esses programas buscaram alternativas com maior participação das comunidades, para além da construção de novas moradias, abrangendo urbanização de favelas, intervenções em cortiços, produção de lotes urbanizados e, na construção de novas moradias, deram maior escala a mutirões com autogestão, que deixaram a escala de experiências-piloto.

Esse mesmo autor ressalta a atuação do governo municipal, em São Paulo, entre 1989 e 1992, pelos processos participativos, por intervenções em cortiços, urbanizações em favelas, mutirões com autogestão com o apoio de assessorias técnicas e também construções por empreiteiras. E destaca que:

Quando o moderno era uma “causa”, a questão básica que preocupava os arquitetos era a mesma que orientou a intervenção realizada em São Paulo na administração Erundina, experiência que mais caracteriza esse período: como garantir o acesso à habitação digna para a grande massa de excluídos. Propostas “modernas” como a socialização do solo, racionalização dos projetos e do canteiro de obras, pré-fabricação de componentes, standardização das obras, habitação mínima e implantação de uma gama de equipamentos sociais foram recolocadas, levando em conta as óbvias diferenças de contexto entre o período entre guerras e o final do século XX (BONDUKI, 2014, p. 100).

Essas experiências municipais influenciaram a que algumas linhas de atuação na habitação social fossem consolidadas como importantes alternativas e passassem a ser adotadas, mesmo que com modificações, por gestões municipais subsequentes e em outras esferas de governo. Dentre essas linhas de atuação, uma é a urbanização de favelas, que passou a ser entendida como “a melhor alternativa para enfrentar o problema dos assentamentos urbanos precários, postura adotada pelo próprio governo federal, que, em 1993, formulou o programa Habitar Brasil-BID” [...] (BONDUKI, 2014, p. 95).

Outra linha de atuação foram os mutirões com autogestão, que se tornaram um programa também da CDHU, do governo do Estado de São Paulo e, posteriormente, foram uma das principais matrizes de programas do governo federal, como o Crédito Solidário e o Minha Casa, Minha Vida - Entidades, objeto desta tese. Nesses dois casos, com praticamente a supressão da parcela “mutirão”, pois os programas passaram a financiar toda a mão de obra, mas com a permanência e até proeminência da parcela “autogestão”, pois as trabalhosas prestações de contas²⁴ que havia nos programas da prefeitura e do governo do estado de São Paulo foram substituídas por verificações (medições) do andamento das obras, tendo as entidades maior autonomia na gestão dos recursos.

1.2.4 As matrizes da autogestão no Brasil e os movimentos sociais

Vários autores atribuem, em menor ou maior grau, as matrizes da autogestão no Brasil à emergência de movimentos sociais por moradia, a propostas de técnicos como John Turner e à influência das Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua do Uruguai (BONDUKI, 2000, p. 37; LOPES & RIZEK, 2005, p. 45).²⁵

Movimentos sociais com reivindicações por moradia serão observados a partir da segunda década do século XX e terão momentos de impulsos e refluxos. Bonduki (1988, p. 101) menciona que as reivindicações da greve de 1917, em São Paulo, incluíam a redução em 30% dos aluguéis, mas lembra que as Ligas Operárias de bairros, que tiveram grande importância na organização da greve, não dirigiam reivindicação ao Estado, que não queriam legitimar, mas destruir, conforme seu caráter anarquista. No mesmo texto, aponta para o surgimento das favelas em São Paulo, que, com a “casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos desprovidos de qualquer melhoria urbana”, a partir da década de 1940, passarão a ser duas das principais alternativas de habitação para a população de mais baixa renda.

As primeiras favelas de São Paulo aparecem somente no início da década de 40. Formam-se em terrenos públicos localizados em áreas bastante próximas

²⁴As prestações de contas envolviam aferições de tudo o que havia sido pago frente aos recursos repassados, além das medições de obras.

²⁵Segundo Lopes e Rizek, 2005, p. 45: “[...] O referencial teórico para as formulações que darão substrato aos procedimentos autogestionários para a produção de moradias no Brasil é fundado a partir de experiências externas (as formulações teóricas de Turner e a experiência das Cooperativas Uruguaias)”.

ao centro, onde famílias recém-chegadas a São Paulo ou que tivessem sido despejadas constroem casas precárias (Bonduki, 1988, p. 108).

Lopes & Rizek (2005, p. 54-56) relatam a atuação de movimentos sociais urbanos, desde os anos 1960, em especial o movimento de moradia, com reivindicações por água, luz e posse da terra em favelas em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza e Belém. Apontam para o movimento que se “articula em Fortaleza, já em 1959, em torno do problema da moradia”, relacionado à favela Pirambu, uma das maiores do Brasil, “que protagonizaria uma das primeiras histórias de disputa e ocupação organizada de terra urbana, entre 1958 e 1962”. Lembram da resistência à remoção da Favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, em 1965, que teria sido um “esboço de ação autogestionária orquestrado em reação aos comentários mal-educados de Carlos Lacerda” e da:

articulação dos movimentos de moradores de favelas de Belo Horizonte diante da implantação de um programa criado pelo governo do estado de Minas Gerais, em 1979, para a urbanização das favelas da capital mineira, o Programa de Desenvolvimento Comunitário (Prodecom) (LOPES; RIZEK, 2005, p. 55).

No processo de democratização, os movimentos sociais tiveram papel de protagonistas, segundo Sader (1988, p. 313), são os “novos personagens que entraram em cena” e:

[...] foram um dos elementos da transição ocorrida entre 1978 e 1985. [...] Expressaram a enorme distância existente entre os mecanismos políticos instituídos e as formas da vida social. Mas foram mais do que isso: foram fatores que aceleraram essa crise e que apontaram um sentido para a transformação social. Havia neles a promessa de uma radical renovação política.

Ferreira (2012) apresenta uma conceituação de movimentos sociais, como:

[...] aqueles movimentos que conectam sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns; (ii) de um campo de conflito e de seus principais adversários; (iii) e de um projeto ou utopia de transformação social (FERREIRA, 2012, p. 2).

Sobre os movimentos por moradia nos anos 1980, Tatajiba & Teixeira (2016) relatam:

O movimento de moradia no Brasil é bastante diversificado, composto por um conjunto de organizações com diferentes vinculações políticas, padrões organizacionais, reivindicações e repertórios. Mesmo assim, é possível associar as origens do movimento ao processo de urbanização e

industrialização e seus efeitos sobre a classe trabalhadora. No interior desse coletivo diverso que chamamos movimento de moradia, destacamos a UMM, um grupo forjado na intersecção entre os trabalhadores pobres, a igreja católica progressista, assessorias técnicas e o Partido dos Trabalhadores (PT) que conferiu um sentido específico às lutas pela moradia ao associá-las à luta, travada em conjunto com outros movimentos, pela democracia e pela construção do “poder popular”.

[...]

Basta apenas lembrar que na Região Leste da cidade [de São Paulo] o forte investimento da Igreja Católica progressista e, depois, do Partido dos Trabalhadores, gerou um caldo de cultura extremamente favorável à organização política, que fez da Zona Leste um dos grandes celeiros de formação de grupos sociais durante os anos de 1980, com impacto por todo o ciclo de mobilizações pela democracia. No caso específico da moradia, outro fator que favoreceu a mobilização foi a crise econômica no começo dos anos 1980 que levou várias famílias, que não conseguiam mais pagar aluguel, a engrossar as fileiras do movimento e participar das ocupações. É deste emaranhado – onde é difícil saber onde começa uma “instituição” e termina a outra – Igreja, partido, movimento, assessorias técnicas e governo – que as estruturas de mobilização, os repertórios e as demandas da UMM se forjaram. Ou seja, este movimento é o resultado do múltiplo pertencimento dos seus militantes às organizações populares de luta pela moradia, ao PT, às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e às pastorais da moradia. A UMM é o ponto onde esses diferentes pertencimentos convergem formando uma teia intrincada de forte base popular e religiosa, que no campo político professa a crença na democracia como “forma de vida”. Esses múltiplos pertencimentos estruturam pontos de tensão e potencialidades que se fazem presentes ao longo de toda a trajetória da UMM e posteriormente da UNMP, e se tornam particularmente sensíveis quando o PT assume o governo federal. Mais do que simplesmente aliados no poder, parte do movimento se desloca em direção a cargos dentro do Estado (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 90-91).

Antes da criação da UMM, mas gerados no mesmo caldo de cultura apontado por Tatagiba & Teixeira (2016), vários movimentos por moradia, dentre eles alguns que iriam formar aquela União, emergiram com muita força e promoveram grandes ocupações nas Zonas Sul, Norte e Leste, da cidade de São Paulo. Uma das ocupações que causou maior impacto e teve repercussão nacional foi a da Fazenda Itupu, na Zona Sul, ocupada por três mil famílias e que abriu “um ciclo de explosivas ações semelhantes” (BONDUKI, 1992, p. 28). Ainda segundo o mesmo autor: “Entre junho de 1981 e maio de 1984, a [...] Prefeitura de São Paulo cadastrou 61 ocupações coletivas e organizadas de terras, promovidas por cerca de dez mil famílias e atingindo perto de dois milhões de metros quadrados [...]”.

Muitos desses movimentos passaram a dirigir, aos governos do Estado e do Município de São Paulo, suas reivindicações, que foram evoluindo no sentido de que

não se produzissem apenas casas, mas de que fosse constituído um programa habitacional.²⁶

Em São Paulo, a influência das Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua do Uruguai, que à época haviam construído 10 mil moradias (BONDUKI, 1992, p. 35.), começa com o trabalho de divulgação dessa experiência, feita pelo engenheiro Guilherme Coelho, que “consegue contaminar o imaginário das periferias e de engenheiros e arquitetos paulistanos no início dos anos 80” (LOPES; RIZEK, 2005, p. 54) e será fundamental para que a autogestão torne-se um dos principais pontos de pauta dos movimentos, por ser entendida como uma alternativa aos empreendimentos habitacionais construídos com recursos das linhas de financiamento mais tradicionais do BNH, que ou eram inacessíveis às famílias de mais baixa renda ou eram questionadas pela pequena área e baixa qualidade das moradias construídas (BONDUKI, 1992, p. 33-35).

Uma primeira experiência de mutirão com autogestão, com assessoria técnica escolhida pelo próprio grupo de beneficiários, já resultado do trabalho de divulgação da experiência uruguaia, foi desenvolvida na Vila Nova Cachoeirinha, com recursos da Prefeitura de São Paulo, por meio da COHAB-SP. O início da obra aconteceu no final da gestão do prefeito do Partido Democrático Social (PDS), penúltimo a ser escolhido indiretamente e sucedido por Mário Covas (MDB).

Na gestão de Mário Covas, ampliaram-se as reivindicações e movimentos das Zonas Sul e Oeste de São Paulo conseguem o início de dois novos conjuntos habitacionais também por mutirão com autogestão. Paralelamente, a Associação Comunitária de São Bernardo, nascida do fundo de greve dos metalúrgicos e constituída por moradores de favela e casas de aluguel, obteve o financiamento para um outro empreendimento habitacional, junto à Companhia de Desenvolvimento Habitacional, do Governo do Estado de São Paulo (BONDUKI, 1992, p. 36, 37 e 39).

Para Lopes & Rizek (2005, p. 54), as influências das Cooperativas do Uruguai foram mais fortes no Rio Grande do Sul e em São Paulo, enquanto:

²⁶No processo de crescimento e articulação de movimentos por moradia:

[...] nascem a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), em 1984; o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), formado em 1990; a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), em 1993; e a Central de Movimentos Populares, em 1997. Esses movimentos atuam a partir de diversas expressões da questão da moradia, como as favelas, os cortiços, loteamentos irregulares ou ilegais, de mutuários e dos sem-teto que demandam a provisão de moradias, sempre pressionando o poder público, em níveis federal, municipal e estadual, e formulando propostas alternativas para a política habitacional (RODRIGUES, 2013, p. 24).

[...] a região Nordeste parece ter sido influenciada de forma mais efetiva pelas ideias de Turner (ainda de forma muito incipiente no Projeto Taipa, de Acácio Gil Borsó, em Cajueiro Seco, ou mesmo pelo grupo ThABA, com as experiências em tecnologias construtivas no Ceped, em Camaçari, na Bahia, até a presença da agência francesa GRET, em Fortaleza, através da ação de Yves Cabannes).

Cardoso & Abiko (2005) apontam que os trabalhos de John Turner, juntamente com William Mangin:

a partir da sua experiência de campo no Peru, problematizam as soluções modernistas, propondo, em substituição, os programas de autoconstrução ou de construção por ajuda mútua, e a urbanização de favelas, ou o *slum upgrading*, como forma mais eficaz de atender às necessidades das populações urbanas no Terceiro Mundo (CARDOSO; ABIKO 2005, p. 6).

Ainda sobre o pensamento de Turner, Lopes & Rizek (2005) citam que:

Num artigo de 1983, Turner, fazendo eco à afirmação de que o melhor procedimento que o Estado pode adotar para a melhoria das condições habitacionais do povo é não produzir moradia, defende que a “provisão centralizada” tem que ceder lugar à “autogestão local”, considerando a incapacidade operacional que obstrui o Estado a corresponder, através da provisão direta de moradia – projetos “entrega da chave”, como denomina – às efetivas demandas da população pobre (TURNER; LOPES; RIZEK, 2005, p. 53).

Segundo Bonduki (2000, p. 37), as propostas de Turner e de outros técnicos que desenvolveram trabalhos semelhantes foram utilizadas como apoio no qual se basearam iniciativas de organismos internacionais de financiamento, que, preocupados com o avanço do comunismo, desde os anos 1960:

vêm propondo a incorporação dessas tão difundidas práticas sociais em programas públicos, como forma de reduzir o custo unitário da casa popular e, assim, viabilizar financiamentos habitacionais à população de baixa renda Rossetto (1992).

Na trilha do processo de democratização, foram eleitos prefeitos(as) progressistas que acolheram propostas de movimentos por moradia. Para Bonduki (2014, p. 85), o governo de Luiza Erundina, na Prefeitura de São Paulo (1989-1992), “foi considerado um laboratório de experiências participativas para enfrentar a questão [da habitação] de uma maneira inovadora”.

Nessa gestão, o programa de mutirões com autogestão, que havia dado os primeiros passos em 1983, ganha uma escala muito superior, com a assinatura de 90 convênios com associações de moradias, para a construção de 11.395 moradias.

Para atender às associações nesses empreendimentos, o número de assessorias técnicas subiu de 3 para 23, entre 1989 e 1992 (AMARAL, 2001, p. 136). O conjunto das intervenções para provisão habitacional desse governo, financiadas pelo Orçamento Municipal (não incluindo as intervenções da COHAB-SP, que contava com recursos do FGTS), envolveu 250 empreendimentos, atendeu por volta de 70 mil famílias, disponibilizou 4 milhões de m² de terras e urbanizou 71 favelas (BONDUKI, 2014, p. 90). Mas isso não sem conflitos: foram inúmeras as manifestações dos movimentos por moradia, muitas com ocupações do prédio da Secretaria da Habitação.

Por reivindicação da União dos Movimentos por Moradia (fundada entre 1986 e 1987 como uma articulação de vários movimentos e que mais tarde será uma das formadoras da União Nacional por Moradia Popular), em 1992, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), do Governo do Estado de São Paulo, também criará um programa de mutirões com autogestão (ROSSI, 2012, p. 84 a 86).

Também resultado da luta pela democratização, em 1986 foi eleita a Constituinte, para a qual uma articulação iniciada em 1987, por iniciativa de acadêmicos e técnicos, mas que também teve a participação de movimentos por moradia, formulou uma emenda de iniciativa popular que abordou aspectos fundamentais da questão urbana, recuperou o termo “reforma urbana” e foi subscrita por 130 mil pessoas. Parte do que propunha essa emenda foi acolhida pela Assembleia Constituinte, o que resultou na seção de Política Urbana, a primeira em uma constituição brasileira, pela qual se introduziu o “princípio da subordinação da propriedade à função social”, [...] “instrumentos urbanísticos e jurídicos para combater a especulação com terras ociosas, como o imposto progressivo, e de regularização fundiária, como a usucapião” [...] (BONDUKI, 2014, p. 85).

No entanto, esses instrumentos da Constituição precisavam ser regulamentados, dessa forma o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), criado pelas entidades e movimentos responsáveis pela emenda popular, iniciou um trabalho objetivando pressionar o Congresso Nacional pela lei regulamentadora (SOUZA, 2017, p. 32). Essa lei, o Estatuto da Cidade, aprovada em 2001 depois de 12 anos em tramitação, tem sido no geral muito louvada por urbanistas, mas seu potencial para mudar o grave quadro das cidades brasileiras está dependente dos planos diretores e de outras leis municipais, necessárias para a aplicação dos seus dispositivos.

Para Maricato (2011):

[...] O Estatuto da Cidade, de 2001, é tido como um exemplo para o mundo, objeto de cursos para urbanistas até na Holanda. Ele restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao “bem coletivo” e ao “interesse social”. A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática há um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, afirma-se a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres (MARICATO, 2011, p. 189).

Conforme Barbosa (2014), posteriormente:

Impulsionados pelos avanços na política de habitação em São Paulo durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina, entre 1989 e 1992, e também pela conquista, por parte do Movimento da Reforma Urbana, do Capítulo da Política Urbana e dos instrumentos de participação popular na Constituição Federal de 1988, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN), a Central de Movimentos Populares (CMP) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), organizam entre os anos de 1990 e 1991, o primeiro Projeto de Iniciativa Popular do país, pós Constituição Federal de 1988, denominado de Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BARBOSA, 2014, p. 98).

Essa lei ficará tramitando por 12 anos e será aprovada já no governo Lula (2003-2010).

Segundo Maricato (2011, p. 94), “a reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas e ONGs, muitos deles participantes do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas” [...]. E, dentre as conquistas, aponta as que ocorreram no governo Lula, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, a realização das Conferências das Cidades de 2003, 2005 e 2007, um Programa de Regularização Fundiária em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a lei que instituiu o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2007, a lei que instituiu os Consórcios Públicos em 2005, e a já mencionada lei do FNHIS. E também lembra das conquistas anteriores, como os capítulos na Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Entretanto, Maricato (2011, p. 27 e p. 92 a 97) salienta “o caráter demasiadamente “juridicista” e institucional dessa lista de conquistas”. Mesmo reconhecendo que “os principais movimentos sociais não tenham deixado de ocupar imóveis ociosos [...] e de fazer amplas manifestações de rua”. Afirma:

Não é por falta de leis que a maioria da população foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, no campo e na cidade, no Brasil [...]. Os

movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas devem considerar que isso está muito longe de assegurar conquistas reais. Estamos testemunhando a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra pouco avançou concretamente nesses anos de conquistas institucionais. Conservar os pobres na ilegalidade quando ela mesma se apropriou ilegalmente da maior parte do patrimônio em terras públicas parece ser o ponto de honra da elite brasileira (MARICATO, 2011, p. 95).

Posteriormente, o governo Lula criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incorpora uma parcela de ações voltadas à urbanização de favelas, e o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ambos os programas não seguiram plenamente ou mesmo se afastaram bastante dos marcos legais citados como “conquistas” dos movimentos sociais.

O PMCMV passou ao largo do FNHIS, utilizando outros fundos (FAR, FDS e FGTS), e passou ao largo do SNHIS, aplicando modo de alocação de recursos e lançando mão de agentes/atores muito diferentes do que propunha. E uma parcela do PMCMV, destinada à autogestão de empreendimentos por entidades que representam as famílias (em moldes semelhantes àquilo pelo que lutavam nos anos 1980), precisou ser reivindicada com veemência junto ao governo para ser incluída no regramento do programa (ROLNIK, 2015, p. 302).

Algumas controvérsias surgiram em torno dos programas de mutirões com autogestão. Uma das mais importantes foi a que teve como um dos debatedores Francisco de Oliveira, que fiel à chave explicativa de a *Crítica à razão dualista* abordada anteriormente (OLIVEIRA, 2003) foi um crítico severo dos mutirões, principalmente, pelo sobretrabalho, pelo rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e do “nível de contradição” e pela “coerção”.

Apesar de o PMCMV-Entidades, a princípio, dispensar o trabalho mutirante, esse debate continua a ter sua pertinência, pois, apesar dos valores disponibilizados pelo programa, normalmente, serem suficientes para a contratação de toda a força de trabalho, muito trabalho sem remuneração ainda continua a ser realizado pelos beneficiários e pelas entidades, sobretudo antes da contratação do empreendimento, mas também depois da contratação. Trabalhos como: longas buscas por terrenos adequados e as negociações em torno deles, vigilância dos terrenos e das obras, idas e vindas aos órgãos de licenciamento e à Caixa em busca da aprovação do projeto, da liberação de recursos etc., gestão dos empreendimentos e, em algumas situações, na execução de serviços da obra que requerem menor especialização, como os de

jardinagem, limpeza, vigilância etc., isso por opção de entidades que entendem ser importante que os beneficiários realizem parte dos trabalhos. Vale lembrar que algumas associações e assessorias técnicas ainda se referem aos beneficiários dos empreendimentos do PMCMV-Entidades como “mutirantes”.

Sobre os mutirões Oliveira (2006) disse:

O mutirão é uma espécie de dialética negativa em operação. A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores. E aí se chega ao seguinte paradoxo: não se cria um mercado imobiliário. Mercado imobiliário no Brasil só existe da classe média para cima. Nas classes populares, não existe. É impossível existir, porque você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar. A habitação popular não tem valor de troca porque é impedida por dois processos. Impedida, em primeiro lugar, pelo próprio rebaixamento. Se decomposermos o custo de uma habitação popular, ele é basicamente força de trabalho do próprio futuro e feliz proprietário. Aí chegamos ao paradoxo de que isso não cria valor, não se constituem mercadoria (OLIVEIRA, 2006, p. 72).

[...] O mutirão é virtuoso porque é excepcional. Para ser generalizável ele supõe que as pessoas sejam capazes de dar 20% de seu tempo de trabalho para a autoconstrução. Isso não pode ser o objetivo de uma política de habitação. Eu sinto muito, discordo de frente. Exatamente porque ele é excepcional ele pode ser bonito, pode ser uma boa solução arquitetônica, pode ser urbanisticamente interessante, mas não pode ser generalizável (OLIVEIRA, 2006, p. 81).

Oliveira (2006) também questiona o fato de programas de mutirões não se constituírem em “anticapital”. Afirmar que funcionalizam “a pobreza, tornando-a plástica e capaz de ser adaptada, cooptada, usada em cada momento e depois abandonada”, que exigiriam “um altíssimo grau de coerção”, de que se baseariam na criação de uma ideia de uma “identidade que não existe”, de uma “comunidade ilusória, que não resiste um dia depois de concluídas as casas, para obrigar cada um a doar o próprio trabalho”, e que isso não seria “formação de cidadania”.

Em resposta ao artigo de Francisco de Oliveira, Lopes (2006) afirmou concordar com a sua principal tese, em *Crítica à razão dualista* (2003), a de que a produção da moradia em regime de autoconstrução ou de mutirão é sobretrabalho, que “concorre significativamente para o rebaixamento relativo do custo de reprodução da força de trabalho”. Mas se contrapõe à ideia de que a moradia produzida por autoconstrução ou mutirão não seria mercadoria, ao afirmar que o “pobre trabalhador que contribui com parcela de seu salário para financiar a industrialização do país é também o proprietário de um imóvel disposto à circulação mercantil”. E também que

“o mesmo pobre que autoconstrói é o proprietário do produto que se transformará, se necessário, em dinheiro”. Ou seja, pelo mutirão com autogestão, o trabalhador produz sua moradia que terá valor de uso, mas também valor de troca (LOPES, 2006, p. 221).

No mesmo texto, Lopes (2006) expõe elementos do que pensavam arquitetos sobre a atuação em assessorias técnicas a mutirões com autogestão, como a USINA-CTAH, que à época integrava. Pensavam que, além de atuarem em “projetos, obras, materiais, mão de obra, técnicas construtivas, sistemas prediais, composição arquitetônica e urbanística”, fazendo “coisas ‘bonitas’”, poderiam atuar para requalificar “as relações políticas entre agentes e o modo de se pensar o objeto arquitetônico moradia” e imaginavam que o “mutirão autogerido favoreceria um processo de transformação daquela estrutura, o qual, por sua vez, ajustaria os rumos em direção a um socialismo reinventado por entre os escolhos do socialismo real”.

Era uma crença – ainda que um bocado romântica mas profundamente inoculada pelas convicções do momento – que o processo de organização autogestionária dos indivíduos em torno da produção de sua própria moradia ensaiariam formas superiores novas até mesmo de organização social da cidade: falava-se, por exemplo, que a organização das classes populares em torno de um determinado processo autônomo de gestão produtiva e reprodutiva de segmentos urbanos promoveriam, a médio prazo, “áreas libertas” da cidade (LOPES, 2006, p. 222).

Ainda para Lopes (2006):

[...] Ora, o que se aspirava, embalados pelas mais honestas concepções libertárias, era pensar e repensar o processo de produção da moradia como um cadinho de novas formas de organização do trabalho no canteiro de obras, não só no que se refere à produção material do objeto casa – projetos decididos no diálogo participativo entre profissionais e usuários, materiais aplicados de qualidade superior, composições urbanísticas e arquitetônicas mais cuidadas etc. – como também estabelecer um outro patamar de interlocução profissional. Repito, pensar a arquitetura e o urbanismo a partir do inferno miserável em que se transformou a periferia da cidade nunca foi nem ainda é uma vocação da maioria dos arquitetos e urbanistas. Além disso, a expectativa inicial era que a possibilidade de gerir pelo menos um dos aspectos da produção material da vida poderia instituir uma evolução em cadeia, estendendo a consciência do autor que decide sobre si mesmo e realiza sua própria história para os outros âmbitos da existência. [...] Mas aos poucos fomos descobrindo que o fato de atuarmos em busca da transformação do objeto não significava, por decorrência simples, a transformação da estrutura. E, mais ainda, que aquele sujeito mutirante era produtor de um valor de uso e possuidor de valor de troca ao mesmo tempo – e que tinha consciência deste fato. Isso significava um obstáculo ideológico que até hoje nos deixa atordoados: a expectativa da transformação da estrutura pela tomada de consciência patrocinada pela apropriação coletiva e autogerida – ainda que muito restrita – dos meios de produção da moradia não se realizava, sequer se anunciava (LOPES, 2006, p. 223).

Também em resposta a Francisco de Oliveira, Sérgio Ferro (2006) escreveu:

[...] Diz o Chico que o mutirão cria uma “comunidade ilusória” porque “não subsiste senão pelo lado das carências”. Lendo isso, pulei, lembrando do final do Manifesto do Partido Comunista que todos conhecemos: “os proletários não arriscam senão a perder as correntes que os aprisionam... Proletários de todos os países, uni-vos”. A união que Marx prega é a dos que não têm mais nada a perder, dos totalmente carentes. Fiel aqui a Hegel, para quem toda positividade autêntica só pode advir da negatividade determinada e radical, esticada até seu limite de ruptura. De outro ângulo, Marx, na Resolução do I Congresso da AIT, defende as cooperativas operárias de produção, nas quais incluiu uma heresia teórica dentro do capitalismo mesmo, a igualdade de salários dos cooperantes. Nas “Reivindicações do Partido Comunista na Alemanha”, propõe “ateliês” nacionais, também à margem do sistema. Sei que mutirão autogerido não é nem cooperativa operária de produção, nem “ateliê” nacional. Mas há sinais que podem gerar pelo menos cooperativas de produção. De qualquer modo, Marx valoriza essas iniciativas menos como solução (não há saída dentro do sistema, essa é a tese de base da “Questão da moradia”, de Engels) mas como meio para consolidar a consciência de classe, da ativa e da desempregada. Tais comunidades não são ilusórias: os carentes de tudo podem sim, e devem, pendurar-se nos próprios cabelos (FERRO, 2006, p. 233).

Esse debate entre Francisco de Oliveira (2006), João Marcos Lopes (2006) e Sérgio Ferro (2006) é importante por apontar questões cruciais sobre programas habitacionais baseados na autogestão, mesmo com as ressalvas já feitas em relação à diferença entre o PMCMV-Entidades e os mutirões com autogestão.²⁷

Merecem atenção as objeções levantadas por Oliveira (2006) quanto ao “altíssimo grau de coerção” e desaparecimento da coesão [do grupo] e da identidade com o projeto, “assim que a casa foi enfim conseguida”. O nível de coesão e permanência de identidade com o projeto, após a obtenção da moradia, é uma matéria que merece ser pesquisada. Pode-se dizer que sempre há cobrança de alguns requisitos (participar de reuniões, de manifestações etc.), para que o integrante permaneça no grupo de famílias que pleiteiam o atendimento por um programa de provisão habitacional por meio de entidades, mas não parece que essa cobrança mereça ser considerada um “altíssimo grau de coerção”.

Bonduki (2006, p. 232) refere-se a livro de 1979, de sua autoria juntamente com Raquel Rolnik, em que divergiam da “ideia central de Chico de que a produção da casa é ‘trabalho não pago’” e transcreve trecho que expressa essa oposição:

Alguns autores (referência à *Crítica à razão dualista*) consideram a autoconstrução como trabalho não pago, isto é, sobretrabalho. No entanto,

²⁷Também são referências importantes para a discussão em torno dos programas de mutirões com autogestão: Amaral (2001), Amore (2004), Baravelli (2007), Bonduki (1992 e 1996), Cardoso (1993), Constantino (2007, p. 140), Felipe (1997), Ronconi (1995).

ao produzir sozinho sua casa, o trabalhador cria um valor de uso, apropriado totalmente por ele, e que é, potencialmente, uma mercadoria, pois pode ser comercializada a qualquer momento. Portanto, não se trata de trabalho não pago ao nível da produção da casa, mas sim de um trabalho realizado como se o trabalhador fosse, nesse momento, um produtor individual de mercadorias e não vendedor de sua força de trabalho para o capitalista. Se numa primeira instância, a habitação resultante dessa operação é produzida como valor de uso, passa a ter um valor de troca quando é mercantilizada, através da venda e da locação muito frequentes [...] (BONDUKI & ROLNIK, 1979b, p. 129).

Bonduki (2006) afirma também que esse texto foi:

[...] um ponto de partida para romper com a ideia, até então hegemônica na esquerda, de que, qualquer apoio ou participação em programas que previsse a participação dos moradores na construção de suas casas prejudicaria o trabalhador e estaria contribuindo para a acumulação capitalista. Ao se contrapor à posição do Chico e se formular uma argumentação de que o trabalhador, ao construir sua casa, gera valor para si, ou seja, não é trabalho não pago, é aberta uma cunha que havia à institucionalização destes procedimentos alternativos.

[...]

No Brasil, em função dessa oposição, a adoção desse tipo de programa estava defasada em relação ao chamado Terceiro Mundo: desde os anos 60, vários países da América Latina, África e Ásia, sob estímulo do Banco Mundial e outros organismos internacionais, vinham adotando esses programas alternativos (autoconstrução, mutirão, lotes urbanizados, urbanização de assentamentos precários etc.) como os mais apropriados para atender a população pobre. O arquiteto inglês John Turner, autor dos livros *Freedom to build* e *Housing by people*, forte crítico da produção centralizada do tipo conjuntos do BNH, enaltecia as virtudes dos processos alternativos baseados na participação comunitária, como os que ele assessorou no Peru, obtendo grande reverberação, embora muitos o confundissem – injustamente, pois ele expressava uma visão progressista – com a visão conservadora dos organismos internacionais (BONDUKI, 2006, p. 232).

1.2.5 A financeirização da moradia

Autores, como Rolnik (2015), Royer (2009) e Fix (2011) apontam para uma crucial transformação na forma de produção (e consumo) do espaço urbano e da habitação que começa a se configurar no Brasil, no início dos anos 2000, que consiste no processo de financeirização. Relacionam essa transformação à crise fiscal e ao fim do Estado do Bem-Estar Social em países em que se implantou.

Segundo Royer (2009, p. 13), “a crise fiscal do Estado, associada à reestruturação da apropriação do excedente no sistema mundial, implicou uma inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos”.

Na fase de expansão material do sistema capitalista no século XX, o fundo público, nos países desenvolvidos, constituía a principal fonte de financiamento da política habitacional. O direito à moradia, ao menos nos Estados de Bem-Estar Social, compunha os custos da reprodução da força de trabalho e o fundo público operava positivamente na organização política da acumulação através da atribuição de salários indiretos. A partir da década de 70, já na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora (ROYER, 2009, p. 14).

Para Rolnik (2015), em uma análise do quadro mundial, a partir da primeira década do século XXI, ocorreu:

[...] um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro.

Seu alcance vai muito além dos sinais da crise financeiro-hipotecária que, desde 2007, a partir dos Estados Unidos, contaminou o sistema financeiro internacional. Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era da hegemonia das finanças do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como “financeirização”, isto é, “o domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas [e subjetividades] financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive financeiras), Estados e grupos familiares.

Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores de praticamente toda a terra urbana (ROLNIK, 2015, p. 26).

Rolnik (2015) menciona a grande importância que o financiamento habitacional adquiriu em várias economias:

Desde a década de 1990, o financiamento habitacional cresceu radicalmente em economias desenvolvidas. Nos Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Austrália e Japão, por exemplo, os mercados de hipoteca residencial representam entre 50% e 100% do Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com outro documento do Banco Mundial, destinado a promover mercados hipotecários em países emergentes, a financeirização da habitação também se desenvolveu recentemente neles, ainda que em ritmo menor. Coreia do Sul, África do Sul, Malásia e Chile, além dos países bálticos, viram os mercados de hipotecas residenciais alcançar de 20% a 35% de seus PIBs. Nos últimos anos, esse fenômeno também chegou a outros países (China, Índia, Tailândia, México, a maioria dos novos membros da União Europeia, Marrocos, Jordânia, Brasil, Turquia, Peru, Cazaquistão e Ucrânia), onde as hipotecas residenciais constituem de 6% a 17% do PIB (ROLNIK, 2015, p. 31).

A mesma autora expõe os impactos da financeirização sobre as políticas públicas de provisão habitacional:

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se em um bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado (ROLNIK, 2015, p. 32).

Rolnik (2015, p. 34) especifica o que entende como “três grandes formas assumidas pelo processo de financeirização: sistemas baseados em hipotecas; sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios governamentais diretos para compra de unidades produzidas pelo mercado; e esquemas de microfinanciamento”. A segunda dessas formas é a que mais se identifica com a experiência brasileira recente.

Royer (2009, p. 46 e 98), em sua tese sobre a financeirização, analisa as políticas de financiamento adotadas no Brasil a partir do Regime Militar: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) e a correção monetária nos contratos imobiliários. E relata os esforços para a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o debate em torno desse sistema e do SFH, as argumentações dos defensores do SFI e rebate as suas (dos defensores) ideias de que bastaria que se desenvolvesse um mercado imobiliário mais robusto para que se prescindisse de recursos como os do FGTS e do Estado para a provisão habitacional. Apontando para aquilo que teria se transformado em:

uma espécie de senso comum sobre economia e finanças de que “o desenvolvimento de um mercado secundário de letras hipotecárias no Brasil é essencial para atrair capitais para a construção civil e gerar eficiência alocativa de recursos ao setor (ROYER, 2009, p. 103).

No governo Bolsonaro, observando iniciativas do Ministério da Economia, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que sucedeu ao Ministério das Cidades, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem apresentado

trabalhos para o MDR visando uma consultoria para modelagem de novos programas habitacionais, verifica-se que retorna ideário semelhante, de que é possível e imprescindível criar formas para que recursos privados sejam captados para financiar a habitação social; de que fundos públicos, como o OGU, e privados mas de contribuição obrigatória, como o FGTS, não têm possibilidade ou têm sérias limitações para continuar financiando esse segmento; e que há como viabilizar essa captação, mesmo com a baixíssima renda e informalidade dos vínculos de trabalho de grande parte da população que necessita ser atendida.

Explicando o SFI, Royer (2009) afirma que:

O SFI não estabelece limites de financiamento, taxas, valor de imóvel ou qualquer tipo de 'trava' nas operações dentro do sistema. Apenas estabelece algumas condições, visto que, segundo a lei, as operações devem ser "livremente pactuadas pelas partes". Essas condições, segundo o art. 5º da referida lei, são relativas ao equilíbrio econômico-financeiro contratual:

- I- reposição integral do valor emprestado e respectivo reajuste;
- II- remuneração do capital emprestado às taxas convencionadas no contrato;
- III- capitalização dos juros;
- IV- contratação, pelos tomadores de financiamento, de seguros contra os riscos de morte e invalidez permanente (ROYER, 2009, p. 95).

Segundo essa autora (ROYER, 2009, p. 100), o SFI não está vinculado a um "funding direto ou de direcionamento obrigatório, como o SFH, procura captar fundos junto ao mercado de capitais" e:

[...] prevê, em seu modelo teórico, que o coração do sistema seja a captação de recursos em um mercado secundário de títulos de créditos e recebíveis imobiliários. Para isso conta com instrumentos financeiros destinados a fazer essa ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário (ROYER, 2009, p. 100).

O SFI pode ser entendido como um "marco regulatório da participação e da operação de instituições financeiras e correlatas no financiamento imobiliário e no mercado de capitais", baseado na "captação de recursos junto ao mercado de capitais por meio da securitização".

Para possibilitar a securitização, foram criadas companhias securitizadoras de créditos imobiliários e instrumentos, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI). E foram remodelados instrumentos como as Debêntures, as Letras Hipotecárias e as Cédulas de Crédito Bancário. Royer ressalta que esses títulos fixam o "tipo de crédito, garantia, agente emissor, entre outros, não se diferenciando enquanto instrumentos

de captação e intermediação de recursos no âmbito do mercado financeiro de títulos” (ROYER, 2009, p. 100-102, 106).

A busca de proporcionar garantia de segurança jurídica para as transações foi central na concepção do SFI e, para tanto, foram introduzidos ou reintroduzidos institutos como a Alienação Fiduciária, o Patrimônio de Afetação e o Valor do Incontroverso. Bem como esse sistema beneficiou-se da Lei de Falências de 2005. Com a alienação fiduciária objetivava-se dispor de uma garantia que pudesse ser executada de modo mais célere que a hipoteca, que necessita de execução judicial, esbarra na lentidão da justiça e na figura do “bem de família, ou seja, é o único imóvel da família”. Isso porque “na hipoteca é transferido o direito de posse e o domínio ao mutuário. Na alienação transfere-se apenas a posse e não o domínio. O domínio só é transferido com a liquidação da dívida” (ROYER, 2009, p. 115-118).

O instituto do Patrimônio de Afetação segrega os ativos de um empreendimento dos outros ativos da empresa promotora, de forma que os recursos financeiros de um determinado empreendimento ficam apartados do resto dos ativos da empresa construtora e incorporadora, com escrituração contábil também apartada, evitando que o comprador de um determinado empreendimento venha a ser prejudicado pela falência total da empresa. Já o Valor do Incontroverso procura viabilizar o pagamento das prestações cujos contratos estão sendo questionados judicialmente. Trata-se de suspensão de pagamento do financiamento imobiliário restrito ao que está sendo questionado judicialmente e não em relação a todo o contrato.

[...] Nova lei de falências em 2005 contribuiu para aumentar a segurança do setor imobiliário-financeiro, pois os créditos com garantia real ficaram no segundo posto na escala de prioridades por ocasião da falência (ROYER, 2009, p. 118).

Royer reconhece que, do ponto de vista de criação de um novo instrumento, o SFI logrou êxito, ao propiciar “um novo ambiente de negócios imobiliários, fundado na captação de recursos no mercado e na afirmação do protagonismo dos agentes privados na condução dos financiamentos”. Mas critica a presunção de que o SFI se tornasse a salvação do financiamento imobiliário, apontando para a “ineficiência do SFI como modelo de financiamento apto a estruturar políticas habitacionais universalizantes e a sua vocação para a captura do crédito imobiliário em favor dos grupos de maior poder aquisitivo” (ROYER, 2009, p. 16).

Segundo essa autora, o Sistema Financeiro Imobiliário foi criado mais para oferecer crédito ao setor imobiliário de forma geral e não visando o “equacionamento do déficit habitacional brasileiro, ainda que esse argumento seja utilizado à exaustão em muitos dos documentos sobre o SFI” (ROYER, 2009, p. 98).

Ao discutir dificuldades para implementação do SFI, atribui a condições macroeconômicas do país, com ênfase para as elevadas taxas de juros, indagando sobre “como construir um mercado secundário de hipotecas diante do alto retorno e pouco risco dos títulos do tesouro nacional?” E “como oferecer ao mercado taxas atrativas diante da política monetária do governo federal?” (ROYER, 2009, p. 18).

Da tese mencionada, também cabe citar a abordagem das inovações introduzidas pela Resolução CCFGTS nº 460, de 14 de dezembro de 2004, que, dentre outras coisas, estabeleceu o “novo modelo de concessão dos descontos dirigidos a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.500”, que se constituiria em:

[...] um subsídio destinado diretamente à pessoa física que contrata um financiamento com recursos do FGTS e cuja renda familiar bruta atenda o limite de renda (em 2004, R\$ 1.500). Esse subsídio tem sua origem em recursos oriundos de parte do rendimento auferido pelos recursos do FGTS em aplicações financeiras (“diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo (a taxas de juros praticadas pelo mercado) e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo”). Dessa forma, esses recursos não têm obrigatoriedade de retorno e podem ser utilizados ‘a fundo perdido’, ampliando sobremaneira a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda (ROYER, 2009, p. 87).

Fix (2011) analisa as modificações pelas quais passou o setor imobiliário no Brasil, em função da abertura de capitais realizada por empresas brasileiras desse setor e pela entrada de capitais estrangeiros. Essa autora pontua que, embora a abertura de capitais seja um “fenômeno antigo no capitalismo, bastante conhecido, no setor imobiliário brasileiro é algo recente”. Indica como marco importante para o início dessas transformações o ano de 2004, a partir do qual “a maior parte das grandes empresas imobiliárias fez suas ofertas primárias de ações na Bovespa”. E aborda como essa abertura de capitais influenciou uma elevação da escala da produção, “a concorrência e a estrutura de propriedade, as estratégias de mercado, o padrão de expansão territorial, o desenho e o canteiro, a forma arquitetônica e urbana”. Mas ressalta que, nos EUA, as empresas de construção habitacional também abriram seus capitais tardiamente, a partir dos anos 1990 (FIX, 2011, p. 148 e 215).

Como exemplo do aumento do porte das empresas no Brasil, cita vários casos, dentre eles o da Rodobens, que cresceu 30 vezes, passando de 600 unidades por ano para 18 mil (FIX, 2011, p. 200); e o da MRV, que multiplicou o seu faturamento trimestral em aproximadamente dez vezes, entre 2007 e 2010. Nos anos subsequentes, a última empresa será uma das que responderá por maior número de

moradias construídas no âmbito do PMCMV, atingindo 12% do total das contratações do programa nas faixas destinadas a faixas de renda acima de R\$ 1.800, na época da pesquisa (FIX, 2011, p. 148, 188 e 200).

A abertura de capitais ocorreu preponderantemente por meio de oferta primária de ações (IPOs) e por *private equity* (fundos de participação acionária), que são investimentos não negociados “publicamente em um mercado organizado, como o da Bolsa de Valores, por exemplo” (FIX, 2011, p. 147 e 162). No momento da pesquisa, havia 17 empresas listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&F Bovespa) e classificadas como construção de edifícios residenciais e empreendimentos imobiliários, “além de duas classificadas como de intermediação imobiliária (vendas), cinco de construção pesada e seis de materiais de construção” (FIX, 2011, p. 148-149).

Para Fix (2011, p. 150), apesar da abertura de capitais, não foi significativa a desnacionalização no setor imobiliário, ao contrário de outros setores da economia. Ou seja, empresas receberam a injeção de capitais estrangeiros, mas em grande número conservaram seus controladores nacionais. Segundo essa autora, isso se deve a aspectos próprios ao ramo imobiliário, “relativos à concepção, ao desenvolvimento, à produção e comercialização de imóveis”, e à importância que têm para esse setor “os conhecimentos locais, a pressão sobre o poder público (executivo, legislativo e judiciário)”; e também pela “falta de articulação com a economia mundial, a pouca proximidade entre os mercados de capitais e o mercado imobiliário”.

Ao abordar a securitização estudada por Royer (2009) e já tendo podido observar algumas mudanças importantes ocorridas depois da criação do PMCMV, Fix (2011, p. 185) assinala que transformações recentes foram influenciadas mais pelos fundos públicos e capital financeiro internacional do que pela securitização imobiliária.

E aponta os principais efeitos desse grande fluxo de capitais, como:

- a) a **emergência do segmento econômico** – que teria sido o principal vetor para onde teria se dado a “ampliação do circuito imobiliário”. Isso porque o “mercado de luxo revela-se estreito diante das expectativas do investidor financeiro”, pelas limitações para apresentar produtos atraentes “por mais que se reinvente a cada temporada com os estilos da moda – do neoclássico ao contemporâneo – “e por haver “escassez de terrenos bem-localizados”, em algumas cidades. Empresas que já atuavam com produtos de menor valor “cresceram significativamente ou foram incorporadas por outras

maiores”. Um exemplo foi o da Gafisa, que existe desde 1954, voltada para imóveis de médio e alto padrão, mas que, depois de 20 anos de tentativas, segundo seu presidente, abriu a FIT para atuar no segmento econômico e incorporou a Tenda, que já atuava nesse mercado (FIX, 2011, p. 185);

- b) a **mudança na estratégia territorial e o estoque de terras** – a capitalização de empresas influenciou a procura por terras e a elevação de seu preço, inclusive porque dispor de um considerável estoque de terras seria uma estratégia das empresas para apresentar “bons prognósticos aos acionistas”, e influenciou a mudança na estratégia territorial da busca por terras. Havia uma especialização das empresas que atuavam apenas em determinadas cidades, por exemplo, no eixo Rio-São Paulo e, muitas vezes, apenas em determinadas regiões e bairros das cidades. Em São Paulo, algumas empresas atuavam apenas na Zona Sudoeste, outras, na Zona Leste. As empresas passam a buscar terras em regiões que antes não procuravam, “pela precariedade da infraestrutura e pela distância em relação aos centros de dinheiro e poder”. E “começam mesmo a disputar terras com os movimentos populares e as Cohabs, que antes viam nessas terras as únicas passíveis de serem adquiridas para a implantação de conjuntos habitacionais”. Ademais, o aumento do rendimento dos trabalhadores permite que uma parcela deles passe a compor a clientela das empresas, que antes não contavam com essa demanda (FIX, 2011, p. 192-193);
- c) **inovações na produção, no canteiro de obras** – o ritmo mais intenso de ingresso de recursos financeiros passou a influenciar a racionalização de grande número de obras, com a introdução de “soluções como o concreto aerado com formas deslizantes, reutilizáveis”. Para a autora, “o salto financeiro precisa, neste caso, ser acompanhado de modificações no canteiro de obras. Ou seja, as técnicas tradicionais constituem, em algumas situações, barreiras para a acumulação capitalista financeirizada” (FIX, 2011, p. 200).

Os sistemas informatizados permitem, crescente padronização dos produtos e processos, mesmo para canteiros de obra espacialmente separados e possibilitam a comparação de diferentes obras, o estabelecimento de metas e o controle sobre o ritmo do trabalho. Aumenta, assim, o grau de controle do capital sobre o trabalho, sob a aparência da racionalização do canteiro de

obras, embora ainda mais próximo da subsunção formal do trabalho ao capital do que real (via máquinas) (FIX, 2011, p. 202).

Da tese de Fix (2011), cabe ainda lembrar a discussão sobre outras questões que sempre estão presentes no debate sobre habitação: a relação entre escala de produção e preço dos produtos da construção civil; o fato de não se constatar uma “esperada” oposição entre setor produtivo e setor rentista; e a controvérsia sobre ser ou não atrasado o canteiro de obras. Quanto a esses dois assuntos, vale citar:

Diferentemente de outros ramos econômicos, o aumento na escala nem sempre se traduz em redução do preço unitário dos produtos, no caso da construção civil. A lógica de expansão gera, assim, suas próprias barreiras. As tentativas de enfrentar o problema por meio de uma política fundiária que contenha a especulação, contudo, são costumeiramente vetadas pelos promotores imobiliários. Possivelmente porque esse tipo de instrumento pode abrir caminho para outros critérios para a destinação das terras que não os meramente econômicos, da lógica de acumulação de capital. Além disso, não se verifica na prática a suposta separação entre um setor produtivo, que ganha nos lucros da construção, e seria beneficiado pela contenção do preço da terra, e um setor especulativo, rentista, que ganharia nas várias modalidades de captura de renda da terra. A não ser, talvez, no segmento de mais baixa renda, quando o preço da terra entra como custo das construtoras e não como oportunidade de ganhos por meio de apropriação do diferencial de renda que se manifesta nas elevações de preço (FIX, 2011, p. 193).

A controvérsia sobre ser ou não atrasado o canteiro de obras é abordada no trecho a seguir:

A ampliação do crédito e da escala de produção deram novo fôlego ao antigo debate sobre o caráter manufatureiro ou industrial da construção civil. O canteiro de obras era costumeiramente retratado como atrasado ou retardatário, em oposição à indústria fordista, visto como um espaço refratário à adoção dos métodos tayloristas e à mecanização. Autores como Sérgio Ferro, Michael Ball e Benjamin Coriat propuseram, a partir dos anos 1960, uma interpretação diferente. Evitam o etapismo de considerar o progresso técnico como um processo linear e evidenciam o que é singular à produção de edificações no lugar de contrastá-la, sem mediações, à produção fabril. Sérgio Ferro evidencia o caráter manufatureiro do canteiro de obras e localiza na construção um campo de produção extraordinária de mais-valia. Para evitar a impressão de estágios progressivos Coriat propõe a denominação “forma-canteiro” e evita a polaridade manufatura e grande indústria. A não repetitividade das tarefas e a extrema variabilidade dos tipos de obras torna improvável o estabelecimento de séries estáveis de postos de trabalho taylorizados. As formas de racionalização e organização da produção solicitadas pela variabilidade da forma-canteiro requerem sistemas de gestão flexíveis, segundo Coriat. Essa a estratégia do capital para comandar a acumulação em um campo no qual a racionalidade fabril clássica fracassa (FIX, 2011, p. 200).

2 CRIAÇÃO, DESENHO E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO PMCMV²⁸

Neste capítulo, será feita uma apresentação do PMCMV e discutidos os temas que têm motivado os principais debates em torno do programa.

2.1 UMA APRESENTAÇÃO DO PMCMV

O PMCMV causou um grande impacto quando surgiu. Foi comemorado por representantes de construtoras e incorporadoras – setor que participou de sua concepção (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; PETRUCCI, 2009) –, se bem que, como relata Castelo (2021, p. 21), esse setor “desconfiou da capacidade de atendimento da meta de 1 milhão de domicílios naquele período, em 2009”.

Já de início o PMCMV recebeu críticas de setores da academia (ROLNIK; NAKANO, 2009; FIX; ARANTES, 2009; CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 33) e de movimentos por moradia que têm como referência a reforma urbana. Grande parte das críticas decorria do fato de que esse programa contrastava muito com o que havia sido formulado pelo PlanHab e com a legislação já aprovada que criara o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS)²⁹ (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 29) e que voltava a mobilizar a ideologia da casa própria,³⁰ como havia sido feito durante o regime militar com o BNH (FIX; ARANTES, 2009).

O lançamento do PMCMV foi justificado, principalmente, como uma medida para enfrentar o impacto no Brasil da crise econômica mundial, iniciada em 2008 pela crise hipotecária e financeira nos EUA, visando gerar empregos, também como medida para reduzir os sérios problemas de moradia no Brasil (BONDUKI, 2009; FIX; ARANTES, 2009; ROLNIK, 2015, p. 300).

A justificativa para o projeto de Medida Provisória nº 459/2009, que instituiu o PMCMV (BRASIL, 2009), afirmava que o programa visava “facilitar o acesso à moradia

²⁸Partes deste capítulo são constituídas de trechos escritos por este autor, em artigo apresentado como trabalho final da disciplina Planejamento Urbano, do PPG-FAU/UnB em dezembro de 2017; do qual também foram autores os colegas CUNHA, Egláisa; JOBIM, Luciana; PEDROSA, Flávia; PIANA, Carolina; SCHATAN, Renato; VON GLEHN, Patricia, aos quais agradeço.

²⁹Lei 11.124, de 16 de junho de 2005.

³⁰No entanto, é preciso considerar o que apontam Andrade & Dermatini (2017, p. 287):

Nesse sentido, é pertinente considerar que a casa própria é um valor quase inquestionável na sociedade brasileira, particularmente entre a população remediada e mais pobre, por representar uma espécie de garantia de segurança em períodos de instabilidade econômica da família ou do país.

própria para as famílias de menor renda” e que compunha “parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômico-financeira global”. Acrescentando que:

[...] diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.

[...] As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

[...] Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.

[...] A partir do ano de 2000, algumas experiências foram retomadas no sentido de se criar um ambiente propício à geração de moradias para a população de menor poder aquisitivo, a exemplo do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do Programa de Subsídio Habitacional (PSH), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e dos programas de financiamentos com recursos do FGTS. Referidos programas demonstram, no entanto, ser ainda insuficientes para o suprimento da questão habitacional, de vez que não impediram o crescimento do déficit, assim como não se criou um ambiente favorável ao suprimento desse tipo de moradia pela iniciativa privada.

Para Bonduki (2009):

A intervenção da Secretaria Nacional da Habitação, lastreada no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação, possibilitou que essa ação anticíclica ganhasse algum conteúdo social, muito aquém do que seria possível se a estratégia do PlanHab fosse a referência para as medidas emergenciais a serem tomadas.

Conforme discutido anteriormente, a produção habitacional já havia sido utilizada como instrumento keynesiano (anticíclico), em outros momentos da história. Bolaffi (1982, p. 46-47) apontou para o fato de o BNH/SFH ter cumprido essa função, se bem que ressalvasse que os recursos que alimentavam aquele sistema não eram públicos, como seria uma política keynesiana *stricto sensu*. E Harvey (2013, p. 33-37) estudou como políticas urbanas foram utilizadas na busca de solução para problemas

econômicos, para “resolver problemas de excedentes de capital e desemprego por meio da urbanização”.

Segundo Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017, p. 29), o PMCMV estabelecia um “patamar de subsídio direto proporcional à renda das famílias”, e buscava:

umentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias e, ao mesmo tempo, reduzir os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportava recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 29).

No período de 2009 a 2020, o PMCMV atingiu números expressivos, tanto quando observado em relação a outros programas implementados no Brasil quanto em relação a programas desenvolvidos em outros países³¹. Atingiu 6 milhões de moradias contratadas e 5,1 milhão de moradias concluídas até o final de 2020, nas quatro faixas de renda³² a que atendeu; em contratos que totalizam R\$ 547,38 bilhões (em valores históricos³³).

.A título de comparação, nos 22 anos de vida do BNH (1964-1986),

[...] o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço], para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo], para o mercado de habitação para a classe média (BONDUKI, 2008, p. 72).

Segundo Biderman (2019, p. 65 e p. 295):

Esse volume [de produção do PMCMV] é bastante impressionante se considerarmos que o estoque de domicílios no Brasil aumenta em cerca de um milhão de unidades ao ano, ou seja, o programa pode ter sido responsável por mais da metade do fluxo de novos imóveis nos últimos oito anos. Dado o viés para as classes mais baixas (como seria de se esperar de um programa habitacional do governo), é possível que o PMCMV tenha sido responsável pela maioria de novas unidades produzidas para essa faixa de renda.

[...]

Desde o ponto de vista comparativo, o PMCMV é destaque mundial pelos resultados produzidos em relação ao tempo de operação e pela focalização na população pobre [...].

³¹Para uma visão sobre políticas e programas habitacionais federais que, a partir dos anos 1980, antecederam ou foram concomitantes ao PMCMV, vale a leitura de Bonduki (2008), Maricato & Royer (2017), Amore & Leitão (2018).

³²A partir de 2019: Faixa 1 – até R\$ 1.800; Faixa 1.5 – até R\$ 2.350; Faixa 2 – até R\$ 4.000; Faixa 3 – até 9.000.

³³ Valores históricos: valores da época da contratação, não atualizados para a data atual.

Na Faixa 1, o PMCMV atingiu 5.424 (97%) dos 5.570 municípios brasileiros. foram contratadas 1,9 milhão de moradias ao valor (histórico) de R\$ 98,2 bilhões. A modalidade Empresas (FAR) envolveu a contratação de 3.710 empreendimentos, com 1.359.850 UH, e a modalidade Entidades envolveu 551 empreendimentos, com 78.597 UH. A modalidade Entidades contratou 1,3% do total das UH do PMCMV e 4,1% da Faixa 1 e os recursos relacionados a essas contratações representam 0,8% do total do PMCMV e 4,3% do total da Faixa 1

Além da forte injeção de recursos, os procedimentos das principais modalidades do programa foram desenhados visando ganhos de agilidade, nas contratações dos empreendimentos e na implantação das obras, para permitir que os seus esperados efeitos positivos sobre a economia fossem mais rapidamente materializados. Desse modo, ao se desenhar o PMCMV, optou-se por:

- a) atribuir os principais papéis a construtoras ou incorporadoras e ao governo federal (Ministério das Cidades, Planejamento e Fazenda, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil);
- b) uma reduzida participação dos municípios;
- c) empregar fundos já existentes³⁴ com cuja operação já havia familiaridade e que permitiam que se dispensasse licitações, que se buscava evitar por se supor excessivamente morosas;
- d) uma redução das exigências de especificações e diretrizes para projeto e localização dos empreendimentos, no que se retrocedia até em relação às que eram adotadas pela CAIXA para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- e) uma simplificação do processo de assinatura dos contratos com as famílias.

O período de vigência do PMCMV iniciou-se em 7 de julho de 2009, quando foi criado pela Lei 11.977. Ainda neste momento (meados de 2023), esse programa está tendo prosseguimento, pois há um número significativo de empreendimentos contratados segundo suas regras que ainda estão em execução, apesar de não haver novas contratações, desde 26 de agosto de 2020, data a partir da qual “todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal”

³⁴Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

(BRASIL, 2021) passaram a integrar o Programa Casa Verde e Amarela, criado pela Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

No início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foi publicada a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, dando início a um novo programa Minha Casa, Minha Vida, que não será objeto deste estudo.

O PMCMV foi constituído de um conjunto de modalidades (ou subprogramas) que podem ser caracterizados pelo quadro a seguir.

Quadro 1 – PMCMV: modelo lógico

Modalidade		Valores de renda familiar bruta mensal				Responsável por			Agente financeiro	Fonte dos recursos
		Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	A partir de 2019 atual	Projeto, obra, legalização	Seleção dos beneficiários	Trabalho social		
Faixa 1	FAR-Empresas	até R\$ 1.395	até R\$ 1.600	até R\$ 1.800	até R\$ 1.800	Construtora	Prefeitura	Prefeitura	CAIXA e BB	FAR - OGU
	Entidades					Entidade	Entidade	Entidade	CAIXA	FDS - OGU
	Oferta pública					Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Instituição financeira	OGU
	Rural					No caso do Rural, é definida uma renda familiar bruta anual, em razão da renda de famílias que trabalham no campo tende a ser variável de mês			Entidade ou prefeitura	Entidade ou prefeitura
Faixa 1,5		não existia	não existia	até R\$ 2.350	até R\$ 2.350	Construtora	Balcão	Não há	CAIXA e BB	OGU + FGTS
Faixa 2		até R\$ 2.790	até R\$ 3.275	até R\$ 3.600	até R\$ 4.000	Construtora	Balcão	Não há	CAIXA e BB	OGU + FGTS
Faixa 3		até R\$ 4.650	até R\$ 5.000	até R\$ 6.500	até R\$ 9.000	Construtora	Balcão	Não há	CAIXA e BB	FGTS

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em normativos do programa e em Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020)

Conforme quadro anterior, os limites de valor para cada faixa de renda familiar bruta mensal variaram, conforme as fases do programa. A Faixa 1 é constituída das modalidades Empresas, Entidades, Oferta Pública e Rural (ou PNHR).

- a) Na modalidade FAR-Empresas, construtoras ou incorporadoras são responsáveis por projeto, obra e legalização dos empreendimentos; as prefeituras, responsáveis pela seleção de demanda e pelo trabalho social; a Caixa ou o Banco do Brasil (BB) são os agentes financeiros; e

a fonte de recursos é o Orçamento Geral da União (OGU) do qual são obtidos recursos transferidos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

- b) Na modalidade Entidades, cooperativa habitacional ou mista, associação ou entidade privada sem fins lucrativos são as proponentes e responsáveis por projeto, obra, legalização dos empreendimentos, seleção de demanda e trabalho social; a Caixa é o agente financeiro; a fonte de recursos é o OGU do qual são obtidos recursos transferidos para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).
- c) Na modalidade Oferta Pública ou Sub-50, voltada a municípios com população de até 50 mil habitantes, municípios ou governos de estado são os proponentes e responsáveis pelos projetos, obras, legalização, seleção de beneficiários e trabalho social; função semelhante à de agente financeiro é outorgada, por meio de oferta pública de recursos, a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH); e a fonte de recursos é o OGU³⁵.
- d) Na modalidade Rural, entidades privadas sem fins lucrativos ou entes públicos locais são os proponentes, responsáveis por projeto, obra, seleção de demanda e trabalho social; a Caixa e o Banco do Brasil são os agentes financeiros; a fonte de recursos é o OGU³⁶.
- e) Nas modalidades que correspondem às Faixas 1.5, 2 e 3, empresas privadas (tais como construtoras, incorporadoras) são as proponentes e responsáveis por projeto, obra, legalização dos empreendimentos; a seleção de demanda e trabalho social são de responsabilidade da prefeitura; a Caixa e o Banco do Brasil são os agentes financeiros; a fonte de recursos é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para as três faixas, havendo também recursos do OGU para as Faixas 1.5 e 2.

³⁵Um estudo aprofundado sobre a modalidade Oferta Pública encontra-se em Martiniano (2016).

³⁶Para melhor compreensão da modalidade Rural, sugere-se Oliveira & Constantino (2019).

Quadro 2 – PMCMV: quantidades de UH contratadas e valores (históricos) das operações

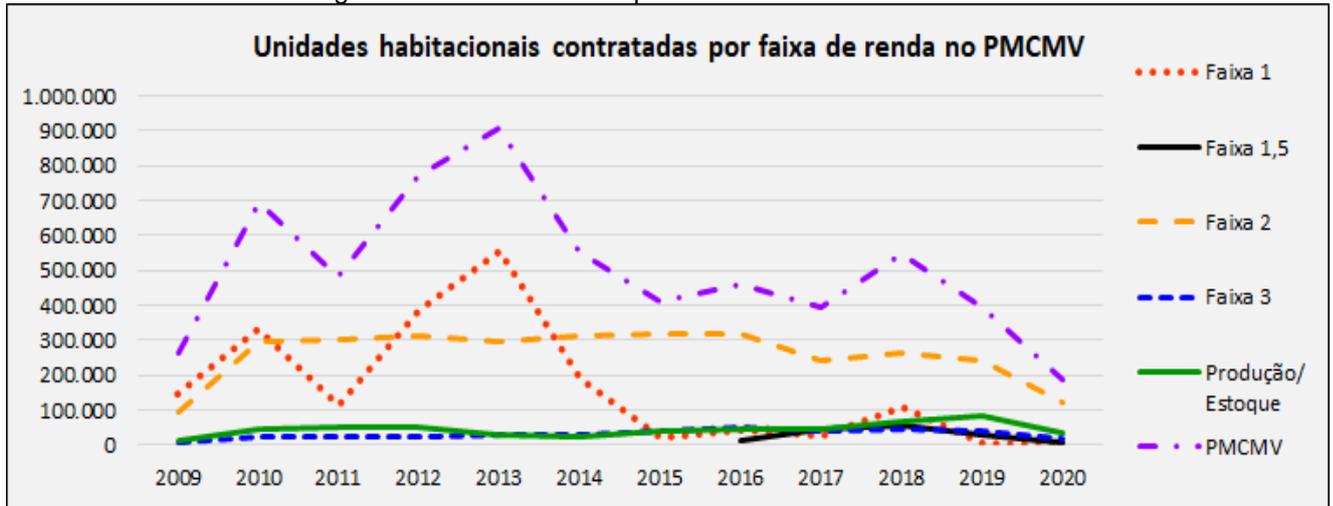
Modalidades		Quantidade de UH			Valores das operações		
		Nº absoluto	% em relação à Faixa 1	% em relação ao total do PMCMV	Valores em R\$	% em relação à Faixa 1	% em relação ao total do PMCMV
Faixa 1	Entidades	78.597	4,1%	1,3%	4.250.188.165	4,3%	0,8%
	FAR	1.359.850	71,3%	22,4%	78.726.613.102	80,2%	14,4%
	FAR Urbaniz. Vinculadas	85.939	4,5%	1,4%	5.792.966.646	5,9%	1,1%
	Oferta Pública	166.886	8,8%	2,8%	3.374.072.000	3,4%	0,6%
	Rural	215.706	11,3%	3,6%	6.051.976.818	6,2%	1,1%
	Subtotal	1.906.978	100,0%	31,5%	98.195.816.731	100,0%	17,9%
Faixa 1,5		150.144		2,5%	18.381.128.748		3,4%
Faixa 2		3.110.029		51,3%	358.025.425.285		65,4%
Faixa 3		363.420		6,0%	57.324.397.804		10,5%
Produção/Estoque		527.748		8,7%	15.448.530.892		2,8%
PMCMV		6.058.319		100,0%	547.375.299.460		100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em relatório do MDR (2021)

Pelo quadro anterior, pode-se observar que a Faixa 2 foi a que mais contratou (51,3%) e utilizou 65,4% dos recursos. A Faixa 1 contratou 31,5% das UH e utilizou 17,9% dos recursos. As Faixas 1.5 e 3 contrataram quantidades bem menores e utilizaram recursos de muito menor monta. Na Faixa 1, verifica-se a proeminência em número de UH contratadas do FAR, seguida do Rural, Oferta Pública e Entidades.

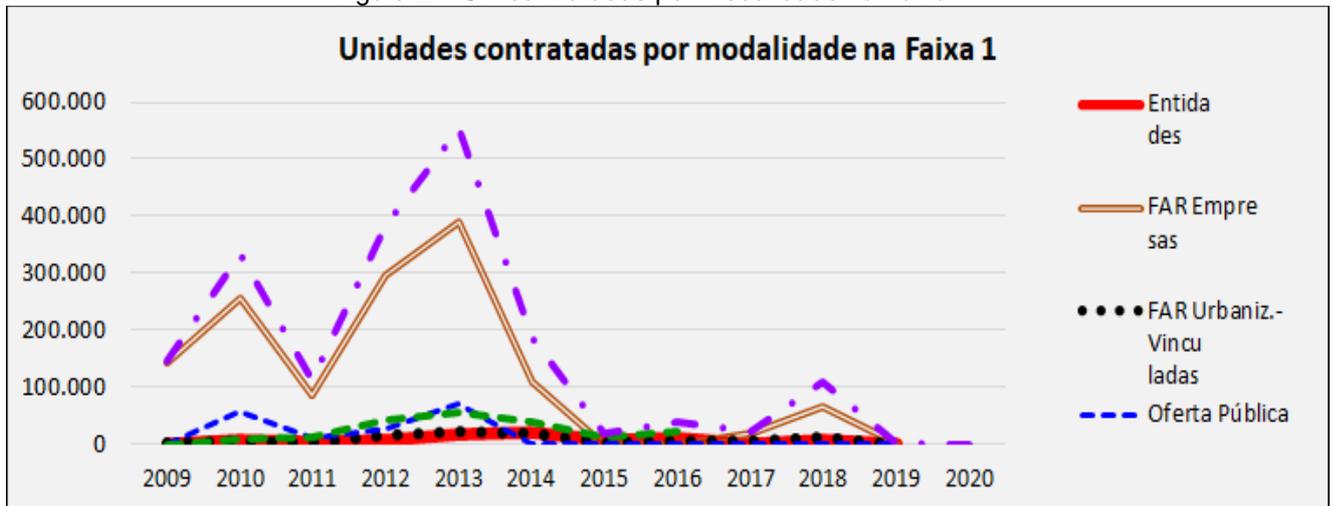
Cabe lembrar que os recursos para as Faixas 1.5 e 2 são majoritariamente onerosos e para a Faixa 3 totalmente onerosos. Portanto, as famílias pagam o valor total (ou com pequeno desconto) do financiamento, sobre o qual incidem juros próprios das operações do FGTS; por essa razão, as famílias passam por análise de risco de crédito e as retomadas dos imóveis por inadimplência é habitual. Já para a Faixa 1 os recursos em grande parte são subsidiados, as famílias não passam por análise de risco de crédito e as retomadas dos imóveis por inadimplência têm sido muito raras.

Figura 1 – UH contratadas por faixa de renda no PMCMV



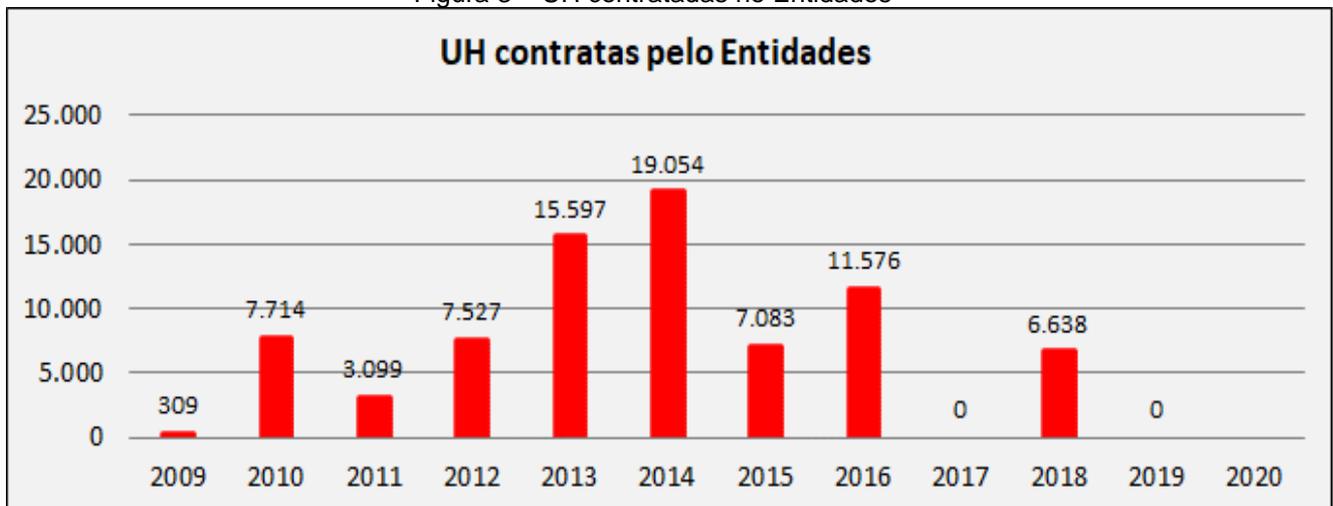
Fonte: Elaborada pelo autor, com base em relatório do MDR/2021 (2023)

Figura 2 – UH contratadas por modalidade na Faixa 1



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em relatório do MDR/2021 (2023)

Figura 3 – UH contratadas no Entidades



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em relatório do MDR/2021 (2023)

Quadro 3 – UH contratadas por modalidade no PMCMV

Modalidades	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral	
Faixa 1	Entidades	309	7.714	3.099	7.527	15.597	19.054	7.083	11.576	0	6.638	0	0	78.597
	FAR Empresas	142.191	254.928	83.998	295.007	388.812	109.516	0	0	18.908	64.990	1.500	0	1.359.850
	FAR Urbaniz.- Vinculadas	2.635	4.370	1.517	14.704	21.087	19.837	736	5.820	4.316	10.917	0	0	85.939
	Oferta Pública	0	58.115	11.377	25.474	71.920	0	0	0	0	0	0	0	166.886
	Rural	100	7.241	11.651	40.966	56.398	38.451	12.374	22.591	0	25.934	0	0	215.706
	Sub total	145.235	332.368	111.642	383.678	553.814	186.858	20.193	39.987	23.224	108.479	1.500	0	1.906.978
	Faixa 1,5	0	0	0	0	0	0	0	9.858	44.002	58.446	30.070	7.768	150.144
Faixa 2	96.175	294.613	299.956	311.907	293.884	312.042	315.030	315.480	241.270	265.117	240.848	123.707	3.110.029	
Faixa 3	8.250	20.406	21.860	23.297	26.153	30.951	37.460	49.123	37.885	47.311	41.331	19.393	363.420	
Produção/ Estoque	12.947	46.569	47.594	51.713	31.180	24.611	39.058	44.820	45.692	65.680	81.560	36.324	527.748	
PMCMV	262.607	693.956	481.052	770.595	905.031	554.462	411.741	459.268	392.073	545.033	395.309	187.192	6.058.319	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em relatório do MDR/2021 (2023)

Quadro 4 – Valores (históricos) de operação contratados no PMCMV (R\$ 1.000)

Modalidades	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral	
Faixa 1	Entidades	11.951	359.713	122.111	427.878	882.735	1.119.137	309.485	496.215	0	520.962	0	0	4.250.188
	FAR Empresas	6.056.663	11.492.656	4.643.735	17.513.296	25.236.301	7.167.588	0	0	1.406.067	5.090.488	119.820	0	78.726.613
	FAR Urbaniz.- Vinculadas	120.393	223.728	80.507	851.085	1.375.063	1.322.967	44.896	448.602	382.641	943.085	0	0	5.792.967
	Oferta Pública	0	782.210	157.012	636.850	1.798.000	0	0	0	0	0	0	0	3.374.072
	Rural	1.140	96.912	157.937	1.028.612	1.631.517	1.122.305	357.107	710.878	0	945.567	0	0	6.051.977
	Sub total	6.190.148	12.955.219	5.161.302	20.457.721	30.923.616	10.731.998	711.489	1.655.695	1.788.708	7.500.102	119.820	0	98.195.817
	Faixa 1,5	0	0	0	0	0	0	0	1.149.129	5.299.279	7.181.428	3.755.193	996.100	18.381.129
Faixa 2	7.067.751	24.039.137	26.763.695	30.578.262	31.233.169	35.365.516	37.696.108	39.696.659	33.061.379	38.425.825	35.530.857	18.567.067	358.025.425	
Faixa 3	776.045	2.181.821	2.601.369	2.959.598	3.562.932	4.483.390	5.602.052	8.235.694	6.801.051	8.768.418	7.738.933	3.613.095	57.324.398	
Produção/ Estoque	267.459	888.425	1.250.524	1.185.934	844.604	504.091	1.015.542	1.220.525	1.391.262	1.908.361	3.223.580	1.748.225	15.448.531	
PMCMV	14.301.404	40.064.602	35.776.889	55.181.514	66.564.322	51.084.994	45.025.190	51.957.702	48.341.678	63.784.134	50.368.382	24.924.487	547.375.299	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em relatório do MDR/2021 (2023)

Pelas figuras e quadros anteriores, pode-se observar:

- na Faixa 1, forte elevação de 2009 para 2010, uma redução em 2011, uma grande elevação em 2013, um declínio a partir de 2013, com pequena elevação em 2018 e ausência de contratações em 2019 e 2020.
- na Faixa 2, uma elevação de 2009 para 2010, a partir daí, uma relativa estabilidade ao longo dos anos e um declínio em 2020.
- no total do PMCMV, a curva de contratações seguiu a da Faixa 1, descrita no item “a” acima.
- na modalidade Entidades, as contratações cresceram de 2009 para 2010

(7.714 UH), reduziram em 2011 (3.099 UH), tiveram um grande e contínuo crescimento até 2014 (19.054 UH), declinaram em 2015 (7.083 UH), voltaram a crescer em 2016 (11.576 UH), zeraram em 2017, tiveram um crescimento em 2018 (6.638 UH) e voltaram a zerar em 2019 e 2020.

2.2 A DISCUSSÃO EM TORNO DO PMCMV

Os principais fatores com os quais o PMCMV tem lidado são os mesmos ou praticamente os mesmos que foram abordados no capítulo anterior (1.2 REFERENCIAL TEÓRICO) e que têm sido enfrentados pela provisão de habitação social ao longo do tempo (arranjo institucional, recursos, capacidade de pagamento (ou “demanda solvável”), formas de atendimento, terra, projeto, obra etc.), com o agravante mais recente da financeirização, com seus efeitos para a questão urbana e a moradia.

Apesar dessa constatação ser uma obviedade, talvez valha mencionar apenas para lembrar do tamanho, traduzido pela sua permanência ao longo do tempo, do desafio de se trabalhar com esses vários fatores e buscar montar equações para a habitação social.

Nesta parte do texto, serão abordadas as formas como os fatores citados no início deste parágrafo têm sido equacionados pelo PMCMV e as principais discussões em torno desse equacionamento.

2.2.1 Estruturação do sistema/arranjo institucional

Um dos aspectos mais importantes a se observar no PMCMV, determinante para suas características principais, foi o arranjo institucional adotado, a estrutura de produção que se montou em prazo curto e que foi capaz, apesar de problemas verificados, de superar bastante as metas muito ambiciosas que haviam sido colocadas (1 milhão de moradias para o PMCMV I e 2 milhões para o PMCMV II).

O arranjo institucional foi um dos pontos em que mais o PMCMV conflitou com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O PlanHab defendia a manutenção e reforço do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS), que previam uma estrutura descentralizada, com a constituição de fundos estaduais e municipais, que receberiam recursos de

várias fontes, principalmente federais, e seriam geridos por conselhos estaduais e municipais, que foram previstos como um espaço de representação social mais ampliada.

Por outro lado, o PMCMV foi organizado com ampla centralização dos recursos no nível federal e com reduzidos ou inexistentes mecanismos de controle social, ao contrário do que haveria com a implantação do SNHIS e do FNHIS. O controle social que talvez se possa dizer que houve no PMCMV foi o exercido pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e o exercido pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS, que alimenta de recursos o PMCMV-Entidades) e pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, que financia as faixas 1.5, 2 e 3 do programa).

No entanto, esse controle foi bastante limitado, se é que se pode dizer que tenha havido. O ConCidades não tinha a prerrogativa de estabelecer atributos do programa, como recursos a serem destinados, prioridades de atendimento pelo território do país ou perfil dos beneficiários, características dos empreendimentos. Já o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), que estabelece o principal regramento, metas e prioridades para o PMCMV-Entidades (PMCMV-E) e para o Programa Crédito Solidário (PCS), tem uma composição mais restrita, que não inclui representantes de segmentos não estatais mais diretamente relacionados à moradia.

Segundo a Lei 8.677/1993, o CCFDS tem três integrantes de confederações patronais, três de centrais sindicais dos trabalhadores e entre cinco, no início, e seis, atualmente, representantes de órgãos e empresas do governo federal e nenhum representante movimentos populares por moradia e das entidades que são protagonistas do PMCMV-E e do PCS.³⁷

³⁷A Lei 8.677, de 13 de julho de 1993, quando criada, estabeleceu que comporiam o CCFDS: o ministro do Bem-Estar Social, o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento, o presidente da Caixa Econômica Federal, o presidente do Banco Central do Brasil; representantes da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, da Confederação Nacional do Comércio, da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Geral dos Trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores e da Força Sindical.

O Decreto 10.333, de 28 de abril de 2020, determinou que comporiam o CCFDS: dois representantes do Ministério do Desenvolvimento Regional (sendo um o ministro e outro representante da Secretaria Nacional de Habitação); e representantes do Ministério da Economia; do Ministério da Cidadania; do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; da Secretaria de Governo da Presidência da República; da Confederação Nacional das Instituições Financeiras; da Confederação Nacional de Serviços; da Confederação Nacional da Indústria; e “três dos empregados, um de cada uma das três centrais sindicais com maior índice de representatividade dos trabalhadores à época da designação”.

A descentralização pensada para o SNHIS permitiria maior flexibilidade e adequação às características locais, tanto em relação a programas (formas de atendimento habitacional) quanto a alternativas de projeto. Mas cabe considerar se seria possível conseguir estruturar o SNHIS de forma tão rápida quanto o sistema no qual se baseou o PMCMV e atingir em prazo semelhante a mesma escala de atendimento, principalmente pela fragilidade das estruturas técnicas e de gestão de grande parte dos municípios. No PlanHab foi admitida essa fragilidade e a necessidade de superá-la:

[...] A comparação da magnitude do déficit habitacional brasileiro e dos cenários delineados para a demanda habitacional futura em relação à estrutura institucional hoje existente aponta para a falta de capacidade do Sistema [SNHIS] de suprir as necessidades habitacionais diagnosticadas, caso as estruturas e qualificações técnicas e institucionais não deem um salto qualitativo. O aporte de recursos financeiros, por mais satisfatório que venha a ser, não assegurará a redução dos números estimados caso não haja: reformulação, reestruturação e qualificação de partes das estruturas institucionais; entrada de outros agentes, principalmente na promoção habitacional e na assistência técnica à população [...] (PlanHab, p. 48).

Bonduki (2009 e 2010) apontava também para a falta de capacidade do agente financeiro (CAIXA) e da cadeia produtiva. Esses dois últimos agentes conseguiram dar conta do desafio apresentado pelo PMCMV, pelo menos do ponto de vista quantitativo. No entanto, não se pode dizer o mesmo do ponto de vista qualitativo.

Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017, p. 44), igualmente, reconhecem que “municípios brasileiros apresentam enormes dificuldades financeiras e administrativas para gerenciarem os programas sociais, e particularmente a política habitacional”, mas também lamentam que o advento do PMCMV tenha interrompido a constituição do SNHIS, tenha significado uma guinada na “ação de municipalização da política habitacional que vinha sendo desenvolvida desde a extinção do BNH” e sinalizado “aos municípios que não seria absolutamente necessário investir em capacidade institucional, já que a única coisa que lhes era solicitada no novo programa era cadastrar a população e comparecer às inaugurações”.

Mas cabe lembrar o esforço que os municípios vinham fazendo para se adequar ao SNHIS. Segundo a pesquisa *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional* (ARRETICHE, 2012),³⁸ em 2009, dos municípios brasileiros, 66,9% possuíam órgão responsável por habitação, 80,8% possuíam

³⁸Encomendada pela Secretaria Nacional da Habitação (SNH) e coordenada por Arretche (2012, p. 39).

cadastro ou levantamento de famílias interessadas em atendimento habitacional, 42,6% possuíam conselho municipal de habitação e 42,8% possuíam fundo municipal de habitação. Sendo que, em 2004, esses números eram, respectivamente, 41,7%, 73,3%, 14% e 7,4%. Essa pesquisa também apontou para o fato de que, no âmbito do PAC-Habitação³⁹ e antes do PMCMV, parcela considerável dos municípios brasileiros teve (90,6% do total dos municípios), propostas selecionadas (40,3%) e contratos assinados (39,7%), o que denota uma razoável capacidade das estruturas municipais.⁴⁰

A proeminência do PMCMV, principalmente pelo volume de recursos de que foi dotado, pelo menos nos cinco primeiros anos de sua existência, e o fato de dispensar uma participação mais significativa de estados e municípios contribuíram para que programas com recursos estaduais e municipais fossem retraídos ou mesmo desativados, como os programas do Governo do Estado de São Paulo (CDHU-SP) e da Prefeitura do Município de São Paulo (Fundo Municipal de Habitação, COHAB-SP, SEHAB etc.), que haviam tido amplitude considerável. Nesses dois casos, recursos que, anteriormente, haviam sido disponibilizados para seus próprios programas passaram a ser destinados a contrapartidas, que passaram a compor porcentagem menor de orçamentos de empreendimentos do PMCMV, por meio das agências Casa Paulista (do estado) e Casa Paulistana (do município).

Para se ter uma ideia da ordem de grandeza dessas contrapartidas, para empreendimentos no município de São Paulo, cujo valor-teto do PMCMV passou a ser de R\$ 96 mil/UH em 2016, a Casa Paulista poderia aportar a mais R\$ 20 mil/UH e a Casa Paulistana, R\$ 10 mil/UH, havendo empreendimentos em que os dois aportes foram simultâneos.

Tais contrapartidas têm sido efetuadas sob a justificativa de serem necessárias para viabilizar os empreendimentos, no entanto ocorreram situações em que, em um determinado município, a contrapartida foi considerada necessária, mas, em município vizinho, com características semelhantes, a contrapartida não foi concedida

³⁹Programa de Aceleração do Crescimento – Habitação, voltado principalmente à urbanização de assentamentos precários.

⁴⁰Segundo o NAPP-Cidades, da Fundação Perseu Abramo (2022, p. 15):

“A implementação do SNHIS gerou uma relevante estruturação do setor nos estados e municípios. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), de 2017, apontou que 2.230 municípios brasileiros (40%) possuíam Planos Locais de Habitação de Interesse Social, e que 3.319 (60%) possuíam Conselho Municipal de Habitação.”

e, mesmo assim, empreendimentos foram viabilizados apenas com recursos do PMCMV.

Segundo depoimento de servidor do Ministério das Cidades entrevistado por Loureiro, Macário & Guerra (2013):

A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado a urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013, p. 18).

Na entrevista não se chega a discutir sobre motivos dos desempenhos das prefeituras no PAC, que teriam levado à opção pelo modelo de contratação direta das empresas (e entidades) pela CAIXA e Banco do Brasil,⁴¹ no âmbito do PMCMV. Mas pode-se considerar que, ao se desenhar o PMCMV, tenha se buscado evitar o que se entendia como tempos muito longos para desapropriação de terrenos; licitação, elaboração e aprovação de projetos; licitação e execução de obras. Tempos a que os governos locais, com a legislação vigente, não teriam como evitar, mas que poderiam ser contornados pela forma como foi desenhado o PMCMV, com a aquisição dos terrenos ficando sob responsabilidade de construtoras e de entidades sem fins lucrativos e tendo a CAIXA e o Banco do Brasil como agentes financeiros, dispensando-se desapropriações e licitações.⁴²

Para Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017):

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana, que já vinham sendo consideradas pelo empresariado da construção civil como os modelos mais adequados para dinamizar a produção habitacional. Considerando o desenho institucional adotado para o programa – fortemente ancorado no protagonismo do setor privado –, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS pautados no papel estratégico do setor público, ignorando em larga medida as premissas e os debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) que vinha sendo amplamente discutido desde 2007. Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional.

⁴¹A CAIXA e o Banco do Brasil foram os agentes financeiros (contratantes dos empreendimentos) no FAR, PNH e FGTS. A CAIXA também foi o agente financeiro do Entidades/FDS. No caso da Oferta Pública, os contratantes foram um grande número de pequenos bancos.

⁴²Cabe lembrar de um outro fator que tende a tornar as urbanizações de assentamentos precários, como as do PAC, mais morosas do que as implantações de conjuntos habitacionais novos, como as do PMCMV, é a necessidade de se compatibilizar, ao máximo, o novo projeto às edificações e vias já existentes, a necessidade de intensas negociações com as famílias residentes no assentamento objeto da intervenção, sobretudo quando, como geralmente ocorre, há interferências com as moradias existentes, anteriores e/ou posteriores ao projeto.

Com o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, seguindo orientação do Ministério das Cidades acatada pelo Conselho Gestor. Com a consolidação do PMCMV, o Fundo viria a ser completamente esvaziado na administração Dilma Rousseff (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 29).

A Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o PMCMV, estabeleceu (no artigo 2º) que, para a implementação do programa, a União aportaria recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), regidos, respectivamente, pela Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e Lei 8.677, de 13 de julho de 1993. Portanto, tais modalidades passaram a se basear também nessas leis. A lei que rege o FAR estabelece que fica “dispensada da observância das disposições específicas da lei geral de licitação”. Dessa forma, fica permitido que empresas localizem os terrenos, desenvolvam os projetos e os apresentem para aprovação dos agentes financeiros e ocorre o “protagonismo do setor privado”, conforme texto transcrito acima. Cabendo aos entes locais a análise dos projetos apenas quanto ao atendimento às legislações de uso e ocupação do solo e edificação.

Quanto à legalidade de contratações realizadas pelo PMCMV-FAR, sem que houvesse licitação, Brandão (2020) relata discussão provocada por representação do Ministério Público do Estado do Acre ao Tribunal de Contas da União (TCU):

[...] Houve extensa discussão, que envolveu posicionamentos divergentes de diversos atores internos ao TCU e mobilizou fortemente atores do Governo Federal ante o risco de se inviabilizar a execução do Programa tal como vinha sendo operacionalizado.

[...] O posicionamento do Tribunal, expresso no Acórdão 1.284/2015-TCU-Plenário, foi uma leitura intermediária. Embora as contratações do FAR não estivessem vinculadas aos procedimentos estritos da Lei 8.666/1993, deveriam se submeter a alguns princípios gerais das contratações públicas, entre eles o da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência. Para tanto, determinou-se a elaboração de um normativo próprio que, embora pudesse refletir flexibilidade necessária ao atendimento das demandas específicas da política, mitigasse o risco de desvios aos referidos princípios (BRANDÃO, 2020, p. 64).

Nesse posicionamento do TCU, cabe destacar que considerou que o normativo a ser elaborado “pudesse refletir flexibilidade necessária ao atendimento das demandas específicas da política”. Caso o posicionamento do TCU não tivesse sido o mencionado acima, teria sido necessário que o governo federal apelasse a tribunais superiores, propusesse uma revisão da lei, ou buscasse alternativas que demandariam licitações, que o governo federal dificilmente teria como realizar, pela grande quantidade de empreendimentos e de estudos e documentos necessários, o

que demandaria que o programa tivesse outro desenho e houvesse um maior protagonismo dos municípios.

2.2.2 Recursos e subsídios

Um ponto do PMCMV que foi elogiado, até por alguns autores que criticaram aspectos do programa, foi o montante dos recursos disponibilizado. Nabil Bonduki (2009) afirmou:

[...] O programa elevou até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação (BONDUKI, 2010, p. 6).

De 2009 a 2013, quando ocorreu o pico de contratações, não houve restrições de recursos, mas, a partir de 2014, as contratações declinaram significativamente.

Em outro artigo, Bonduki (2010) aponta para a importância dos subsídios do PMCMV:

Ao aplicar R\$ 26 bilhões em subsídio, além do que já estava previsto pelo PAC, o PMCMV acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo PlanHab. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab, será possível produzir um impacto real no déficit habitacional no país. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva deste programa (BONDUKI, 2009, p. 4).

Mas no texto de 2009 acima mencionado, afirma-se que o PMCMV “esticou exageradamente as faixas de renda a serem atendidas, beneficiando segmentos de classe média e gerando mercado para o setor privado, com risco reduzido” (BONDUKI, 2010, p. 13).

Os subsídios muito elevados (ou os baixos valores que retornam do pagamento pelos beneficiários), em algumas das faixas de renda, têm sido um dos aspectos criticados do programa, inclusive por entidades que representavam movimentos por moradia no Conselho das Cidades. Esses subsídios são muito altos ou praticamente integrais na Faixa 1 e significativos nas Faixas 2 e 1.5. Essa última introduzida pelo PMCMV III, visando atender a uma parcela da demanda que tinha renda superior à da Faixa 1, mas inferior ao necessário para se comprometer com os pagamentos da Faixa 2.

Segundo a Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020):

O Programa Minha, Casa Minha Vida é a principal política de acesso à moradia, especialmente para o público de renda mais baixa, tendo contado com mais de R\$ 223,1 bilhões entre 2009 e 2019, a preços de 2019, em subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários – R\$ 129,8 bilhões, 58,2% do total) e privados (financiamentos do FGTS com descontos – R\$ 93,4 bilhões, 41,8% do total) (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2020, p. 179).

2.2.3 Única linha de atendimento

O fato de o PMCMV ter sido concebido como tradução de apenas uma linha programática ou de atendimento e levado a que fossem secundarizadas outras linhas, também tem motivado muitas críticas.

O PMCMV colocou a construção de novas unidades e venda e compra como única alternativa de atendimento habitacional. Pela adoção dessa única alternativa: i) foram abandonadas propostas de outras formas de provisão, como locação social e lotes urbanizados; ii) seria praticamente impensável que fossem consideradas as propostas de propriedade coletiva apresentadas pelos movimentos por moradia; e iii) tiveram sua importância e recursos diminuídos programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, que haviam sido criados ou ampliados pelo mesmo governo que criava o PMCMV.

O PlanHab previa um conjunto maior de linhas programáticas ou de atendimento. E as alternativas de lotes urbanizados e urbanização de assentamentos precários, que ele abrangia, permitem atendimento habitacional a preços unitários inferiores aos da construção de unidades novas, além do que a urbanização de assentamentos precários, geralmente, possibilita conservar os beneficiários em seus locais de origem, aproveitando-se melhores localizações, investimentos já realizados nas edificações e a manutenção de redes de relacionamento entre as famílias.

2.2.4 A terra dos empreendimentos

Apesar de não haver um levantamento bastante abrangente da localização dos empreendimentos (que seria muito importante que houvesse), esse tem sido apontado com frequência entre os aspectos mais negativos do programa, principalmente quanto

à ausência ou grande distância a equipamentos de educação, saúde, assistência social e lazer, a locais de comércio e a locais de trabalho.

Segundo Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017):

Além desses problemas, os trabalhos de avaliação desenvolvidos no âmbito da rede Cidade e Moradia mostram que os empreendimentos, particularmente na Faixa 1 do Programa, apresentam graves problemas de inserção urbana. A busca por terrenos mais baratos, visando viabilizar a produção e garantir as margens de lucro previstas, levou as empresas a elaborar projetos em áreas periféricas, muitas vezes completamente fora do perímetro urbano, em condições de infraestrutura e acessibilidade aos transportes e serviços precária. A longo prazo, esse fato leva a que os governos locais sejam pressionados a investir em infraestrutura para viabilizar esses empreendimentos. Caso isso não ocorra, poderemos experimentar situações de progressiva decadência física e social dos novos conjuntos. A experiência internacional, assim como o caso chileno em particular, tem mostrado de forma bastante expressiva que a criação de conjuntos habitacionais voltados exclusivamente para famílias de baixíssima renda e isolados do ambiente urbano mais central gera problemas de segregação e isolamento social, com consequências previsíveis de aprofundamento das situações de vulnerabilidade e precariedade social dessas famílias. Nesse contexto, e favorecidos ainda pelo isolamento dos novos conjuntos, a dominação desses espaços por quadrilhas de traficantes ou por grupos de milícia é uma consequência inevitável, e que já vem sendo amplamente observada na maioria das grandes cidades beneficiadas pelo programa (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 43).

Figura 4 – Conjunto Residencial Viver Melhor (Manaus – AM)



Fonte: BRASIL (2023)

Figura 5 – Conjunto Residencial Viver Melhor (Manaus – AM)



Fonte: BRASIL (2023)

Para Biderman (2019):

Algumas análises empíricas corroboram essa hipótese de segregação espacial. Cardoso, de Souza Araújo & Jaenisch (2013) analisaram o padrão de distribuição do PMCMV na Região Metropolitana do Rio de Janeiro destacando sua localização periférica. Pequeno (2013), realizou exercício semelhante para a Região Metropolitana de Fortaleza, chegando às mesmas conclusões. Os dados reportados por Mercês (2013) e Moysés *et al.* (2013) destacam mais uma vez o padrão periférico dos empreendimentos em Belém e Goiânia, respectivamente.

[...] Mas, no caso do PMCMV, houve ambas as ocorrências, os novos assentamentos estão cada vez mais distantes em média do centro, ao mesmo tempo em que há terra vaga que não está sendo usada para fins de habitação social. Esse é o ponto mais forte de toda essa análise e uma crítica não desprezível do programa como um todo (BIDERMAN, 2019, p. 121 e 132).

Em muito do que se escreveu sobre o PMCMV, aponta-se para uma desconexão entre o programa e a política fundiária. E como poderia ter sido essa conexão?

A prioridade para municípios que adotassem instrumentos do Estatuto da Cidade “voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”, prevista na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o PMCMV, juntamente com a prioridade para municípios que doassem terrenos e implementassem instrumentos de desoneração tributária, acabou não se efetivando, principalmente pela forma como eram feitas as contratações, em regime de balcão, antes que passassem a haver as

seleções introduzidas pelo PMCMV III. A contratação por balcão levava a que se contratasse por ordem de chegada, sem que houvesse uma comparação entre várias propostas e fosse possível priorizar aquelas de municípios que tivessem adotado instrumentos do Estatuto da Cidade.

No governo federal, havia uma crença de que os governos locais poderiam interferir para que se conseguisse localizações adequadas para os empreendimentos do PMCMV. Mas, nessa “crença”, não se considerava que muito dificilmente os municípios teriam meios (ou até vontade) para impedir a opção de construtoras por determinados terrenos, se isso não contrariasse a legislação existente.

E não se considerava o poder de “persuasão” de construtoras, pela condição que tinham de acessar aos recursos federais, condição que não era dada aos municípios. Poder de “persuasão” que se somava à pressão da demanda por moradias. Ou seja, seria muito difícil que gestores locais viessem a se opor mais fortemente a um empreendimento, se não houvesse impedimentos legais, se a construtora afirmasse que aquele era o único terreno que havia conseguido viabilizar e que, se não fosse naquele local, o empreendimento seria perdido, com prejuízo para a população que demanda moradia, para a geração de empregos no município etc.

Em relação a essa questão, Biderman (2019) fala:

Em suma, a economia política por trás do programa é perversa. O município tem incentivo para construir o maior número de UHs possível, uma vez que essa é uma forma de entregar produtos para os eleitores. Adicionalmente, a CEF quer produzir o maior número possível de unidades, uma vez que tem de executar o orçamento. Do ponto de vista do construtor, considerando que esse é um negócio rentável, eles estão interessados em maximizar as UHs, uma vez que essa indústria normalmente exhibe retorno constante da escala e os custos de construção são uniformes no espaço. Além disso, o construtor não tem risco de crédito, a CEF absorve todo o risco de crédito. Considerando que não há virtualmente nenhuma alternativa no mercado (PMCMV expulsa qualquer outra tentativa nesse nicho do mercado) a demanda é cativa. A consequência perversa é que quanto menor o preço da terra, melhor para esses três atores principais. Como é bem sabido, a terra é mais barata na periferia (BIDERMAN, 2019, p. 121).

As regras e os procedimentos do programa foram sendo alterados visando, dentre outras coisas, reduzir problemas relacionados à localização. Nesse sentido, foram incluídos o Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD), a Matriz de Responsabilidades, a análise especial de grandes empreendimentos e o processo de seleção; e foi iniciada mas depois interrompida a montagem de um sistema denominado GEO-PMCMV.

O RDD relacionava as demandas geradas pelo novo empreendimento aos equipamentos e serviços disponíveis no entorno e apontava o que seria necessário que fosse feito para adequar esses equipamentos e serviços à demanda gerada. A Matriz de Responsabilidade era firmada pelo poder público local e nela se identificavam quais das adequações mencionadas anteriormente seriam de responsabilidade de quais órgãos e os prazos em que deveriam ser cumpridas.

O processo de seleção, que havia apenas para o PMCMV-Entidades, foi introduzido no primeiro semestre de 2016 e ocorreu até 2018, também para o FAR, visando buscar uma melhor localização, estabelecia uma maior pontuação para empreendimentos mais bem situados e impedia a seleção de empreendimentos em municípios em que o governo local havia deixado de cumprir compromissos em relação a outros empreendimentos do PMCMV. Também foi introduzido para o Rural e, neste caso, os critérios de seleção adotados passaram a buscar, sobretudo, uma priorização de municípios com maior déficit habitacional rural e que tivessem tido menor atendimento pelo PNHR. Nas modalidades FAR e Rural da Faixa 1, o que havia antes da introdução do processo de seleção era um regime de “balcão”, pelo qual os empreendimentos eram contratados na ordem em que os projetos eram aprovados pelos agentes financeiros.

O GEO-PMCMV foi um conjunto de ações que envolveram: i) a criação de banco de dados espaciais centralizado na Secretaria Nacional de Habitação (SNH), para fomentar o aprimoramento da gestão do PMCMV, consolidar e padronizar as informações mapeadas pelos municípios, e a ainda futura integração à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), do IBGE; ii) desenvolvimento de metodologia de mapeamento, com apoio e capacitação de governos locais na identificação das áreas municipais com maior aptidão para a inserção urbana de empreendimentos PMCMV.

Tinha por objetivo que as áreas adequadas e inadequadas para habitação fossem mapeadas, com indicação de proximidade a equipamentos públicos, transportes, inserção na área urbana etc., que fosse dada publicidade a esse mapeamento por meio de um banco de dados, contribuindo para o controle social, e que passasse a ser exigido que os futuros projetos de empreendimentos considerassem esse mapeamento.

No entanto, tais melhorias de regras e procedimentos tiveram eficácia limitada. Isso porque:

- a) a Matriz de Responsabilidade teve cumprimento limitado, inclusive, pelas mudanças de gestão, quando um novo prefeito alegava não ter como cumprir compromissos assumidos pelo anterior;
- b) o processo de seleção de empreendimentos foi interrompido em 2018 e, enquanto esteve em andamento, considerava outros parâmetros além dos de localização, como, por exemplo, o maior déficit habitacional, de forma que um empreendimento bem localizado em município com menor déficit pode ter sido preterido em relação a um empreendimento mal localizado em município com maior déficit;
- c) o GEO-PMCMV não chegou a ser efetivamente implantado, tanto pela descontinuidade administrativa na SNH quanto pela baixa adesão dos governos locais, que foram convidados a participar das atividades de capacitação/mapeamento.

Voltando à questão sobre como poderia ocorrer a conexão entre política urbana e o PMCMV, é preciso considerar que, com o ritmo lento da aplicação pelos municípios dos instrumentos do Estatuto da Cidade, principalmente o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios e o IPTU progressivo (DENALDI, 2015), tendia a ser frequente uma significativa defasagem entre os resultados da utilização desses instrumentos e o ritmo bem mais acelerado dos projetos do PMCMV.

Uma forma de se conseguir maior participação dos governos locais seria permitir que esses adquirissem ou desapropriassem áreas a serem destinadas ao PMCMV, com recursos do programa, à semelhança do que ocorre no PMCMV-Entidades, em que há a alternativa do que tem sido denominado Compra Antecipada (CA), que é uma forma de contratação em que, primeiro, contrata-se a aquisição da terra e a elaboração e licenciamento do projeto, a partir de um estudo de viabilidade; e, após o licenciamento do projeto, é feita a contratação da obra.

Hoje parte dos empreendimentos já são implantados em terrenos doados ou cedidos pelos municípios, que, para efetuar a destinação desses terrenos, realizam chamamentos (que têm semelhanças com as licitações) de empresas ou de entidades que ficarão responsáveis pela elaboração dos projetos aos agentes financeiros.

Outro problema relacionado à terra, além da localização, é o de sua valorização, não combatida de forma efetiva e, pelo contrário, propiciada pelo programa. Para Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017):

A elevação dos preços da terra, aliada, ainda, ao aumento da demanda por insumos para a produção, gera um crescimento dos custos de produção significativamente superior à valorização média de outros bens e à inflação. Para enfrentar esse problema, a proposta original de política habitacional presente no Projeto Moradia colocava em plano relevante a adoção de medidas de controle da valorização e da especulação com a terra. Isso, todavia, não aconteceu, o que levou a que a cada edição do PMCMV se fizessem reajustes significativos dos valores teto de produção, implicando em um crescimento dos gastos públicos com subsídios superior ao crescimento do volume de produção. Este foi um dos fatores que pode ter levado ao sucessivo adiamento do lançamento da terceira edição do programa, já que o governo, em 2015, havia adotado medidas importantes de contenção dos gastos e de ampliação dos juros (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 43).

2.2.5. Os projetos dos conjuntos habitacionais

Os projetos dos conjuntos habitacionais construídos têm sido objeto de muitas críticas: pela pequena área das unidades e dificuldade ou impossibilidade de mudanças na planta depois de construída (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 394); detalhamento construtivo insatisfatório ocasionando patologias (ROMAN, 2015, p. 11); repetição extensiva das mesmas tipologias (FERREIRA, 2015); grande porte dos conjuntos e grande porte dos condomínios (quando utilizada essa alternativa); conectividade precária com o entorno; desenho inadequado do sistema viário e de áreas de lazer e institucionais (quando existentes); implantação inadequada à topografia e, portanto, grandes terraplanagens e soluções equivocadas de drenagem; pouca ou nenhuma arborização; inexistência ou insuficiência de equipamentos públicos, de estabelecimentos comerciais e de serviços (monofuncionalidade); elementos que contribuem para a guetificação etc.

Figura 6 – Conjuntos habitacionais do PMCMV-FAR





Fonte: CBIC (2019); GAZETA DO POVO (2023)

Quanto ao grande porte e monofuncionalidade de número considerável de empreendimentos, Cardoso & Lago (2015, p. 216) lembram a semelhança com grandes conjuntos construídos na Europa e EUA, que tiveram que passar por grandes reformas, chegando-se até à necessidade de demolição de parte deles “e a sua substituição por soluções de menor densidade, com diversidade funcional (juntando as funções de moradia, comércio e serviços) e com um *mix* social, isto é, juntando grupos sociais com rendimentos diferentes”.

De críticas, têm sido um tanto poupados o PMCMV-Entidades e o PMCMV-Rural, aos quais se tem atribuído projetos de melhor qualidade, o que, se confirmado⁴³, poderá ser atribuído à forma de elaboração dos projetos, que, em boa parcela, são feitos por encomenda das entidades a assessorias técnicas/escritórios de projeto e sem influência das construtoras, quando se opta pela autogestão, ou com menor influência das construtoras, quando se opta por empreitada global.

Cabe lembrar que, na estruturação do PMCMV, foi preponderante a intenção de que fosse um instrumento para estimular a economia e permitir ao país enfrentar o

⁴³ Pelo que se verifica das análises existentes, pode-se entender que ainda faltam levantamentos mais amplos.

impacto da crise econômica mundial, iniciada em 2008, (ROLNIK, 2015; BONDUKI, 2009; FIX; ARANTES, 2009). Para tanto, foram fixadas metas muito ousadas (1 milhão de moradias para serem contratadas a partir de 2009 e 2 milhões a partir de 2012) e, para se atingir essas metas, era fundamental que houvesse celeridade na contratação e execução dos empreendimentos. Dessa forma, preocupações com a qualidade de projetos foram colocadas em posição secundária e, pelo que se observa, houve uma tendência pela adoção de alternativas mais padronizadas.

A padronização acontece não apenas entre empreendimentos do FAR, mas entre esses e os do FGTS, conforme é possível notar. Segundo Corrêa (2017):

[...] Ao se observar a produção do setor privado nas três faixas do Programa MCMV, especialmente as Faixas 1 e 2, depoimentos de vários empresários ao autor, e mesmo a observação pura e simples da produção, revelam que os produtos para as várias faixas guardavam imensa proximidade em aspectos “físicos”, tais como tamanho das unidades, planta baixa e qualidade construtiva. A “diferenciação” se dava por certas “maquiagens”, como melhoria de algumas especificações (azulejos e pisos cerâmicos), mínima redução da densidade e contentamento de aspirações subjetivas e ideológicas (“espaços *gourmet*”, por exemplo). O custo de tais diferenciações nem de longe guardavam proporcionalidade com o custo global de comercialização praticados (CORRÊA, 2017, p. 265).

Em nota de rodapé, Corrêa (2017, p. 265) acrescenta: “Via de regra o projeto de arquitetura básico era o mesmo, os chamados blocos “H” ou outros similares e também padronizados”.

Tendo em vista os pontos negativos que se apontava em relação aos projetos, o PMCMV foi sendo modificado, suas especificações de projeto passaram a ser mais detalhadas e abrangentes. Também foi introduzido o processo de seleção de propostas para as modalidades Empresas e Rural, que anteriormente era adotado apenas na modalidade Entidades. Anteriormente, para as modalidades Empresas e Rural os projetos eram contratados conforme eram apresentados e aprovados pelos agentes financeiros e no limite dos recursos disponíveis para aquele ano e região.

Os processos de seleção eram iniciados por portarias do Ministério das Cidades, que estabeleciam prazos e outros requisitos para apresentação de propostas e um rol de critérios a serem adotados para a hierarquização das propostas. Sua adoção teve entre suas justificativas a de se obter melhores projetos. No entanto, pelos processos de seleção de empreendimentos realizados até 2018, apenas dois quesitos relacionados a projeto foram incluídos, aqueles que atribuíam maior pontuação para empreendimentos de menor porte e estabeleciam, em função da

população do município, limites para número de moradias dos empreendimentos e agrupamento de empreendimentos, fixando no máximo, respectivamente, em 500 e 2 mil moradias.

Ou seja, apesar de um certo avanço que houve com o início dos processos de seleção, esses processos, se tivessem prosseguimento nos mesmos moldes, não teriam logrado grandes melhorias de projeto, por conterem poucos quesitos relativos a projeto e por esses quesitos terem pequeno peso frente a outros que consideravam características do município (p. ex.: déficit habitacional) e localização do empreendimento na cidade (p. ex.: distância a equipamentos públicos).

As especificações, para projetos de urbanismo, nas etapas I e II do PMCMV (2009 a 2011 e 2012 a 2014), resumiam-se apenas à exigência de que os empreendimentos tivessem: pavimentação definitiva, calçadas, guias, sarjetas e sistema de drenagem; sistema de abastecimento de água; solução de esgotamento sanitário; rede de energia elétrica e iluminação pública. A praticamente inexistência de especificações de urbanismo refletia uma crença do governo federal de que aprovação pelos governos locais e concessionárias de serviços públicos garantiria uma qualidade razoável aos projetos.

O quanto um programa federal deve prescrever especificações de projeto para todo o país, para territórios com características físicas e culturais tão diferentes, é uma questão sempre latente e, de tempos em tempos, objeto de divergências mais evidentes em sua (do programa) formulação. Em palestra no seminário *PMCMV +10: caminhos para a política habitacional no Brasil*, transcrita em Royer (2021, p. 20), a ex-Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães,⁴⁴ ao abordar melhoramentos que teria havido no PMCMV, apontou para essa questão, expondo a sua inconformidade pelo fato do governo federal ter que definir especificações de projeto para, por exemplo, a largura de calha das vias.

Segundo Inês Magalhães, em Royer (2021, p. 20):

Sempre há, em debate sobre política, a avaliação da oferta e da demanda. No caso do PMCMV houve as duas coisas. Criou-se um modo operante para além da hipoteca, a política de subsídio, a análise mais rápida e menos exigente para empresas menores. A princípio, a gente não tinha clareza do quanto seria possível contratar. O presidente estabeleceu a meta de 1 milhão de moradias sem prazo para

⁴⁴Palestra da ex-Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, no seminário *PMCMV +10: caminhos para a política habitacional no Brasil*, promovido pela FAU-USP em 3 e 4 de dezembro de 2019. Disponível no site: <https://www.youtube.com/watch?v=mA5o6kE9IE8>. Acesso em: 1º de ago. 2020.

contratar. E se fez a revisão de um de um conjunto de procedimentos, no sentido de facilitar a contratação, o andamento do programa. Acho que isso causou um certo prejuízo do programa, do ponto de vista das suas potencialidades. É uma discussão bem delicada, porque nós chegamos na terceira etapa do programa, falando quanto é que tinha que ter a calha da rua de dentro do empreendimento, o que não é razoável. Esse conjunto de medidas faz parte de um processo de aprimoramento (MAGALHÃES *in* ROYER, 2021, p. 20).

No entanto, cabe considerar que:

- a) muitos municípios não têm especificações para elementos fundamentais para projetos urbanos e edifícios;
- b) em projetos propostos por construtoras, tende a prevalecer o interesse em rentabilizar o empreendimento e, nessa ótica, muitas vezes, acontece a adoção de parâmetros inadequados, podendo ser adotado o estreitamento da calha das vias, tomando o exemplo que foi mencionado, mesmo com prejuízo para os futuros moradores e para a cidade;
- c) até ocorreram situações em que empresas interferiram na legislação municipal, para que essa fosse adequada ao seu projeto do PMCMV, como relatado por Cardoso & Lago (2015, p. 71);
- d) os responsáveis pela análise de projeto, sejam dos entes locais ou dos agentes financeiros, tendem a não ter como evitar projetos muito precários se não houver amparo na legislação ou em normas do programa, como apontado por Noia (2017):

Depoimentos de analistas do programa, em entrevistas, confirmam o assunto, salientando que, embora saibam que a qualidade do projeto é ruim, não podem barrá-lo, se não houver nenhuma justificativa legal para isso (NOIA, 2017, p. 253).

Posteriormente, com o PMCMV III, depois de se ter constatado muitos problemas nas etapas anteriores, o conjunto de especificações para urbanismo foi significativamente encorpado, passando a conter parâmetros para: dimensões de quadra, recuos, fechamentos (muros), taludes, arborização, sistemas viário, de drenagem, de abastecimento de água e de esgoto.

Algumas dessas especificações foram alteradas com a mudança de governo após o *impeachment* da presidente Dilma Roussef, por exemplo, com a introdução da possibilidade de que não se tenha que adotar área e extensão máximas de quadra

(25 mil m² e 200 m), quando houver legislação menos restritiva. Essa especificação foi das mais importantes introduzidas pelo PMCMV III, pois, concordando com o que afirma Whitaker Ferreira (2017),

é crucial para a integração do empreendimento com a cidade, para a mobilidade e para evitar grandes extensões muradas, que implicam em maior insegurança para quem anda, espera ônibus etc. pelas áreas externas ao empreendimento e também facilitam o domínio da área interna por milícias, como já ocorreu em alguns casos [...] (FERREIRA, 2017).⁴⁵

Em relação às edificações, as mudanças mais significativas introduzidas pelo PMCMV III foram a adoção das *Especificações de Desempenho nos Empreendimentos de HIS*, baseadas na ABNT NBR 15575 (Norma de Desempenho) e o aumento de área mínima das unidades de 39 m² para 41 m², que acabou sendo revogada e permanecendo em 39 m², após a mudança do governo.

Especificações mais abrangentes, como passaram a existir, podem contribuir para reduzir problemas como, por exemplo, vias muito estreitas, taludes muito íngremes, existência de imensas quadras etc. Mas não serão, por si só, capazes de melhorar de modo muito significativo o desenho dos empreendimentos. Por exemplo, a utilização extensiva dos mesmos tipos de edificação em um mesmo conjunto habitacional e em muitos conjuntos do país, independentemente da variação de características regionais. Excessiva repetição que contribui para dificultar a identificação dos moradores com os lugares em que irão residir e para o que Nabil Bonduki (2010, p. 17) afirma ser o risco de “que se reproduza a experiência traumática do BNH, quando a produção massiva gerou cidades anônimas e homogêneas”.

Um aspecto determinante para a qualidade dos projetos é o fato de que, na modalidade Empresas são executados por contratação das próprias construtoras e, dessa forma, a sua lógica de rentabilidade acaba se impondo. Como já foi dito, o PMCMV-Entidades tem apresentado projetos de melhor qualidade, refletindo a forma como são produzidos, não sob a mesma lógica de rentabilidade daqueles encomendados por construtoras. Uma mudança no modelo em que as construtoras contratam os projetos demandaria que esses fossem executados por prefeituras ou por escritórios por elas contratados e, portanto, tenderia a demandar licitações para

⁴⁵Problemas referentes ao domínio por milícias e quadrilhas foram apontados também por Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017, p. 43) e por Buonfiglio, Eloy, Jaenisch, Rolnik & Rosa, em Royer (2021).

sua contratação, sua análise, aprovação, etc., que são etapas que o programa, em nome sobretudo da celeridade, buscou evitar.

Sou favorável a que o PMCMV tenha especificações mais rigorosas, por exemplo, como as que estão sendo propostas para o programa que se inicia no terceiro mandato de Lula. O que não significa que se tenha que adotar as mesmas especificações para todo o país. A possibilidade de flexibilização dessas especificações também deve ser prevista, para casos em que surjam situações imprevistas ou para os quais as especificações gerais sejam inadequadas.

Foi totalmente contraditada, por grande parte da experiência que se verificou no PMCMV, a crença de que os municípios exerceriam com rigor a análise de projetos e que, em função dessa análise, os projetos seriam melhorados. O que se verificou foi até a flexibilização de normas municipais, para permitir projetos do programa.

2.2.6 O PMCMV e o déficit habitacional

Um dos aspectos pelo qual se questiona o PMCMV é o de não ter logrado uma redução mesmo que parcial do déficit habitacional. Exemplos desses questionamentos são aqueles apresentados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020)⁴⁶ e pelo articulista Samuel Pessôa (2020), da Folha de São Paulo.

O PMCMV não objetivou apenas o atendimento à população que compõe o déficit. A lei (11.977, de 07/07/2009) que o criou estabelece prioridade para atendimento a: 1) “famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero”; 2) “famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar”; e 3) “famílias de que façam parte pessoas com deficiência”. Além de critérios que os municípios poderiam estabelecer e esses critérios nem sempre coincidem com os componentes do cálculo do déficit habitacional: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados.

A mencionada pesquisa da Fundação João Pinheiro, além de calcular o déficit habitacional, também calcula a inadequação de moradias, em que são incluídos domicílios não computados no déficit habitacional, mas em situação de inadequação

⁴⁶Excerto do *Relatório preliminar da fiscalização sobre gestão financeira do PMCMV* do Tribunal de Contas da União, de 2020.

fundiária, sem banheiro, com carência de infraestrutura, adensamento excessivo ou com cobertura inadequada. Por exemplo, podem ser computados como domicílios inadequados aqueles situados em favelas, que não sejam considerados como habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados, mas com, por exemplo, carência de infraestrutura.

Ocorreu de prefeituras utilizarem unidades do PMCMV para remover favelas em áreas de risco, e/ou insalubres, ou para permitir obras públicas, sem que, dessa forma, fosse reduzido o déficit, mas reduzida a inadequação, também apontada pela Fundação João Pinheiro. De 2008 para 2015, houve uma redução de 10,9 milhões para 7,2 milhões dos domicílios com carência de infraestrutura. Para essa redução pode se considerar a contribuição de outros programas, como os de urbanização de favelas, no âmbito do PAC ou com recursos próprios dos municípios, no entanto, pode-se considerar também a contribuição do PMCMV, com a remoção para suas unidades de famílias que antes residiam em favelas.

Cabe também lembrar que os critérios de seleção de beneficiários do PMCMV são aplicados para as famílias da Faixa 1 (até R\$ 1.800), que recebem altos subsídios do Orçamento Geral da União. Mas não para a produção para a Faixa 2 (até R\$ 4 mil) e Faixa 3 (até R\$ 9 mil), que é vendida no mercado, com análise de risco de crédito, com as famílias pagando integralmente todo o valor financiado, que deve retornar ao FGTS, conforme taxas e prazos estabelecidos por esse fundo.

Também precisaria ser considerado um aumento da demanda por moradia que ocorre pela formação de novas famílias etc. Aumento que, a partir dos dados do Plano Nacional de Habitação de 2009, pode-se considerar que teria sido de 10,5 milhões de unidades, entre 2009 e 2015. Ou seja, ao déficit de 5,5 milhões de 2008, estimava-se que se somaria uma demanda de 10,5 milhões de unidades pela formação de novas famílias.

Dessa forma, poderia se considerar que, se não houvesse provisão de novas moradias, para a qual contribuiu muito o PMCMV, o déficit em 2015 seria de 10,5 milhões de moradias e não de 6,1 milhões, como considera Samuel Pessôa.

Outra questão que cabe considerar é que o componente do déficit que mais aumentou foi o ônus excessivo, que cresceu de 2,1 milhões para 3,1 milhões de domicílios, entre 2008 e 2015. Muito provavelmente isso ocorreu pelo aumento dos valores de aluguel e não pela redução de renda das famílias, que era crescente naquele período. Essa elevação de valores de aluguel provavelmente é reflexo do

crescimento da dinâmica imobiliária, de grande ampliação de investimentos públicos, do crescimento da atividade econômica de forma geral.

3 UMA VISÃO GERAL DO PMCMV-ENTIDADES

A modalidade Entidades do PMCMV foi antecedida e influenciada pelos primeiros programas de provisão habitacional em parceria com associações e cooperativas, como relatado no item 1.2.4 *As matrizes da autogestão no Brasil e os movimentos sociais*, do capítulo 1 desta tese, e pelo Programa Crédito Solidário (PCS), criado como um programa do Ministério das Cidades em 2004.

O estímulo à autogestão já estava previsto nas diretrizes do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), elaborado pelo Instituto Cidadania, presidido pelo presidente Lula, e esse projeto foi incluído em seu Programa de Governo para a eleição de 2002.⁴⁷

No início da primeira gestão de Lula (2003), quando constituído o Ministério das Cidades, “sob a coordenação do ministro Olívio Dutra, uma equipe comprometida com a agenda da reforma urbana, com a luta pelo direito à moradia e com as propostas do Projeto Moradia, assumiu os postos-chave do ministério” (BONDUKI, 2014, p. 110).

Inclusive, a arquiteta e professora Ermínia Maricato, uma das autoras do Projeto Moradia, passou a ocupar o cargo de Secretária Executiva do novo ministério. A Prof.^a Ermínia havia sido anteriormente Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano, na gestão Erundina, primeira do PT no município de São Paulo, quando os mutirões com autogestão ganharam impulso com o primeiro grande programa público.

Com certa frequência, a autogestão é vista como o regime construtivo próprio da modalidade Entidades. No entanto, conforme exposto em páginas seguintes, há a previsão de dois regimes de construção – autogestão e cogestão –, havendo em ambos o protagonismo das associações, cooperativas e outras entidades privadas sem fins lucrativos.

O PCS foi criado pela Resolução CCFDS⁴⁸ nº 93, de 28 de abril de 2004, e depois modificado pela Resolução CCFDS nº 121, de 19 de janeiro de 2008, “voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas ou associações com fins habitacionais” (CCFDS, 2004).

Para Moreira (2009):

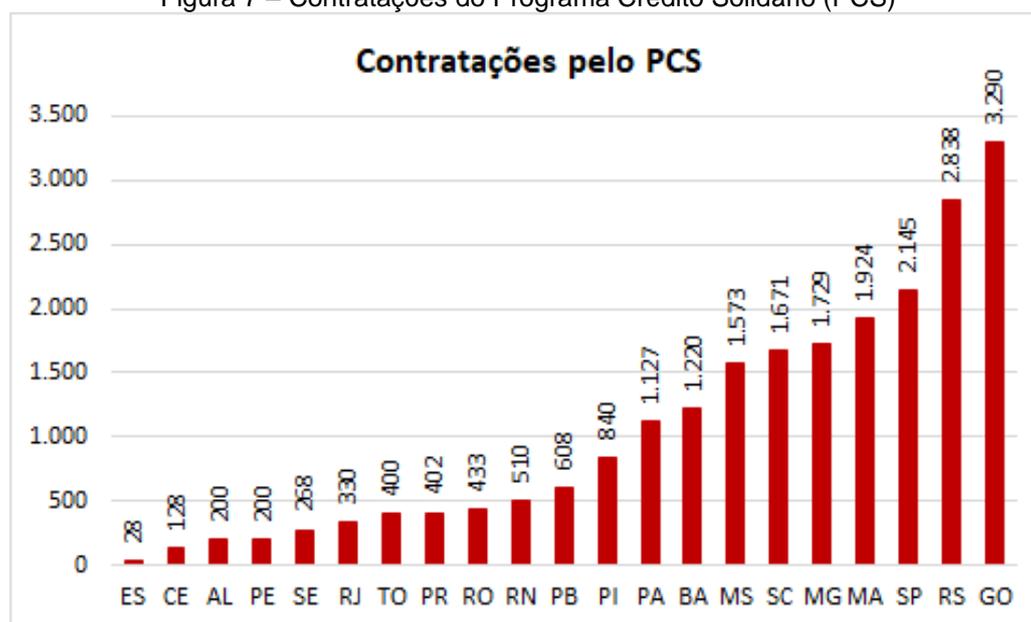
⁴⁷Programa de Governo: Coligação Lula Presidente. 2002. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

⁴⁸CCFDS: Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.

O Programa Crédito Solidário foi criado em abril de 2004 em decorrência da reivindicação das quatro entidades nacionais UNMP, MNLM, CONAM e CMP para formulação de um programa que priorizasse o atendimento habitacional às famílias com renda inferior a três salários-mínimos e que estivesse apoiado nas bases do cooperativismo e associativismo com o propósito de fortalecer as práticas autogestionárias e da organização popular (MOREIRA, 2009, p. 104). [...]

Essa reivindicação se encaixaria na trajetória de luta do movimento de moradia junto ao governo federal, em especial pela aprovação da Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular, não sendo apenas uma mera reivindicação pontual (MOREIRA, 2009, p. 85).

Figura 7 – Contratações do Programa Crédito Solidário (PCS)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em relatório da CAIXA/2019 (2023)

Conforme figura anterior, entre 2005 e 2011, pelo PCS foi contratada a construção de 21.864 moradias, em 21 unidades da federação. Não ocorrendo contratações apenas em: Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Distrito Federal e Mato Grosso. Tendo havido as maiores contratações em Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo.⁴⁹

Quando estava sendo concebido o PMCMV, ocorreram fortes reivindicações dos movimentos por moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana para que incluísse uma modalidade de autogestão (RODRIGUES, 2013; ROLNIK, 2015). Segundo Rodrigues (2013):

⁴⁹O PCS continuou coexistindo com o PMCMV-Entidades até 2011. Propostas de empreendimentos para o primeiro programa foram migrando do primeiro para o segundo programa, que oferecia condições mais vantajosas, tais como menores valores de pagamento pelas famílias e maiores valores de operação por UH (valor de operação é o valor do recurso do FDS aportado).

No final de 2008 e início de 2009, os movimentos e o FNRU realizam diversas atividades de mobilização, como a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, em novembro de 2008, com ocupações e manifestações em diversos estados. Dessas mobilizações, são reabertos alguns canais de negociação, que culminam em uma audiência com o presidente da República e outra com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, no início de 2009, quando os movimentos apresentam propostas para serem incluídas ao “pacote habitacional” [PMCMV] e reivindicam que parte das 1 milhão de casas [meta original do programa] fosse construída por autogestão (RODRIGUES, 2013, p. 72).

3.1 ATORES, PAPÉIS, REGRAMENTO, PRODUÇÃO

A Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o PMCMV, não detalhou muitas das características do Entidades, mas estabeleceu medidas que previam a utilização do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que havia sido criado em 1993 e já era utilizado para operacionalizar o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP)⁵⁰ e o Programa Crédito Solidário (PCS).⁵¹ O FDS foi criado pela Lei 8.677, de 13 de julho de 1993, e regulamentado pelo Decreto 1.081, de 8 de março de 1994.

Até 2004, a utilização do FDS e as atividades do CCFDS foram pequenas. A partir daquele ano, com a criação do Programa Crédito Solidário (PCS), o fundo passou a ser mais acionado e houve um crescimento praticamente contínuo de sua utilização, até a criação do PMCMV⁵². O PCS contratou 21.864 UH, em 338 empreendimentos, situados em 176 municípios, de 21 unidades da federação.

Não tendo sido detalhado pela Lei 11.977, conforme dito anteriormente, o PMCMV-Entidades foi sendo moldado por resoluções do Conselho Curador do FDS (CCFDS), por portarias e instruções normativas do Ministério das Cidades.

O FDS é regido pelo seu Conselho Curador (CCFDS), órgão colegiado ao qual, em linhas gerais, compete definir ou aprovar:

- a) diretrizes e limites para financiamentos, retornos, garantias e subsídios;
- b) taxas de risco de crédito e remuneração do agente financeiro;
- c) contrapartida dos proponentes;
- d) aplicação dos recursos, enquanto não destinados ao financiamento de projetos;

⁵⁰Medida Provisória nº 133, de 23 de outubro de 2003, convertida na Lei 10.840, de 11 de fevereiro de 2004.

⁵¹Resolução CCFDS nº 93, de 28 de abril de 2004, e Instrução Normativa MCidades nº 11, de 14 de maio de 2004.

⁵²Para obter informações sobre o FDS e o CCFDS, no período anterior ao PMCMV-E, principalmente sobre o Programa Crédito Solidário, vale ler Moreira (2009).

- e) taxa de administração a ser recebida pelo agente operador;
- f) orçamento anual, programas de aplicação do FDS, balancetes mensais e balanços anuais.

Os papéis de agente financeiro e agente operador são desempenhados por diferentes setores da Caixa Econômica Federal (CAIXA).

A composição do Conselho Curador do FDS foi sendo alterada ao longo do tempo. Em seu início, era composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (presidente do CCFDS); Ministério da Fazenda; Caixa Econômica Federal; Banco Central; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional da Indústria; Confederação Geral dos Trabalhadores; Central Única dos Trabalhadores; e Força Sindical. Depois, houve a inclusão da Social-Democracia Sindical e a substituição do Ministério do Planejamento, pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) da Presidência da República e, dessa, pelo Ministério das Cidades, após sua criação.⁵³

Alinhado com as posturas do governo Bolsonaro (PSL/PL – 2019-2023) de reduzir a participação social, o Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu um grande conjunto de órgãos colegiados (conselhos, fóruns, mesas etc.) e, dentre eles, o CCFDS. Essa extinção, decorrente de uma medida basicamente de viés ideológico, que também impactou muitos outros conselhos, revelou-se contraproducente para o próprio governo, pois a inexistência do conselho dificultou inclusive a utilização de recursos de que o FDS já dispunha.

Em função dessas dificuldades, o Decreto nº 10.333, de 29 de abril de 2020, recriou o CCCFDS, com a seguinte composição:

- a) ministro de Estado do Desenvolvimento Regional (que o presidirá);
- b) um representante de cada um dos seguintes órgãos e instituições: Secretaria Nacional de Habitação; Ministério da Economia; Ministério da Cidadania, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; Secretaria de Governo da Presidência da República; Confederação Nacional das Instituições Financeiras; Confederação Nacional de Serviços; Confederação Nacional da Indústria;

⁵³Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, reestruturou a administração pública federal, extinguiu a SEDU e criou o Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela gestão do FDS.

- c) e “três dos empregados, um de cada uma das três centrais sindicais com maior índice de representatividade dos trabalhadores à época da designação” (BRASIL, 2020).

Vale salientar, que as entidades que são as proponentes dos projetos no PCS e no PMCMV-Entidades e fundamentais para esses programas, nunca tiveram representantes no CCFDS, e isso fez com que questões fundamentais para esses programas não tenham sido suficientemente debatidas, com o aporte de pontos de vistas dessas entidades, levando a que normas tenham sido adotadas e depois tenha sido preciso revogá-las, pois problemas que as entidades poderiam ter apontado não foram devidamente discutidos.

As alterações nas normas do Entidades foram ocorrendo conforme foi sendo constatada a necessidade de alterá-las pelas equipes técnicas da Secretaria Nacional da Habitação ou da CAIXA e por propostas e pressões dos movimentos. Segundo Mineiro (2020, p. 114):

Várias das alterações de normativo ocorridas durante esse período foram em decorrência da pressão dos movimentos sociais que atuavam no programa, apresentadas tanto no Conselho Nacional das Cidades quanto em atividades de pressão, como passeatas, caravanas e acampamentos.

3.1.1 Recursos do FDS

Segundo a Lei nº 8.677/1993, o FDS foi composto inicialmente por recursos:

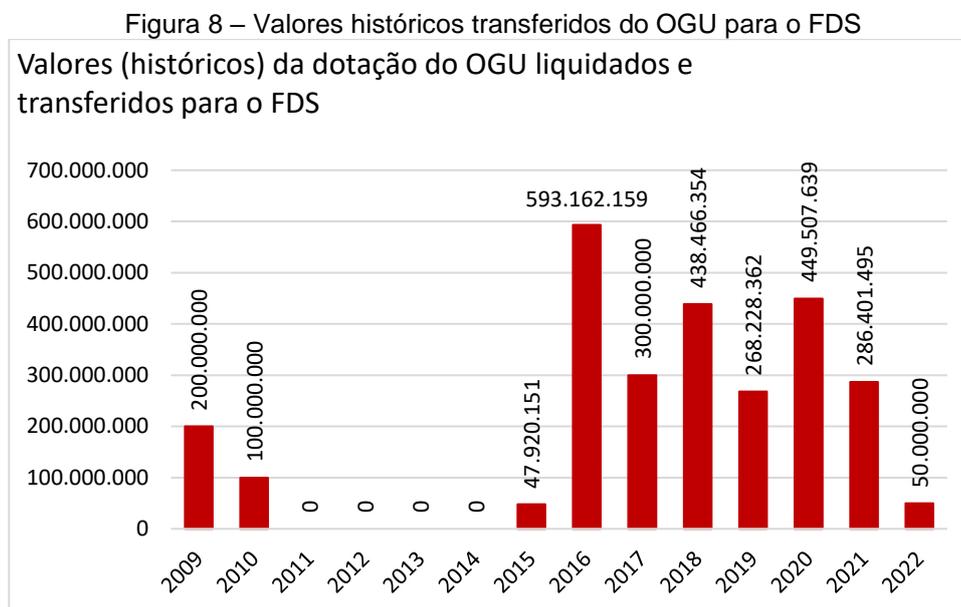
I- os provenientes da aquisição compulsória de cotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira (FAF), na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil; II- os provenientes da aquisição voluntária de cotas de sua emissão por pessoas físicas e jurídicas; III- o resultado de suas aplicações; IV- outros que lhe venham a ser atribuídos (BRASIL, 1993).

A aquisição compulsória mencionada acima foi efetuada por instituições financeiras⁵⁴ e foi a primeira forma como o FDS foi provisionado de recursos. Posteriormente, aquele fundo passou a receber recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Conforme art. 2º, inciso II, da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, recursos para o Entidades têm sido transferidos do OGU para o FDS. A figura a seguir apresenta

⁵⁴Instituições financeiras tais como: Caixa Econômica Federal, Itaú, Bamerindus, Unibanco, Bozano Simonsen etc.

valores de dotação do OGU, relativos à ação 00CY - Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, liquidados e transferidos para o FDS.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em relatório da CAIXA (2022)

3.1.2 Objetivos e público-alvo do PMCMV-E

O PMCMV-E objetiva a produção de unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis usados para destinação habitacional, situados em áreas urbanas, para atender a famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 1.800,00, organizadas sob a forma associativa. Sendo possível que, em cada empreendimento, até 10% das famílias atendidas tenham renda até R\$ 2.350,00⁵⁵.

A Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, que criou o PMCMV-E, bem como resoluções posteriores, colocou como razão para a criação a de que:

os estímulos ao regime de cooperativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns dentro das necessidades e características dos usos e costumes locais (BRASIL, 2009-a).

Definiu-se, como agentes centrais do processo, as entidades organizadoras dos grupos associativos, que seriam associações, ou cooperativas habitacionais ou mistas, ou entidades privadas sem fins lucrativos, aprovadas em processo de habilitação pelo

⁵⁵Resolução CCFDS 214, de 15 de dezembro de 2016; Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018.

Órgão Gestor (Ministério das Cidades, depois sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional) e seriam responsáveis pela.⁵⁶

proposta de intervenção habitacional junto ao Agente Financeiro e desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de arquitetura, engenharia, de trabalho social; seleção, mobilização, organização e orientação às famílias tomadoras dos financiamentos, inclusive em relação à documentação necessária; e gestão dos recursos financeiros, obras e serviços do empreendimento, por meio de participação na CRE e CAO (BRASIL, 2018-a).

3.1.3 Habilitação de entidades

A habilitação das entidades organizadoras é feita por processo regido por portaria do Ministério das Cidades,⁵⁷ que é composto de uma verificação da regularidade institucional e da qualificação técnica da entidade.⁵⁸

Com base na verificação da qualificação técnica, as entidades são enquadradas em níveis que correspondem à quantidade de unidades habitacionais que poderão executar, simultaneamente, e é definida a área de abrangência (municípios) de sua atuação. De forma que:

- a) nível A – até 100 unidades habitacionais;
- b) nível B – até 200 unidades habitacionais;
- c) nível C – até 500 unidades habitacionais;
- d) nível D – até 1.000 unidades habitacionais.

Os processos de habilitação eram realizados anualmente, com prazos determinados para apresentação de documentação pelas entidades e com a necessidade de que as entidades a todo ano buscassem sua habilitação.

Em função principalmente do enorme trabalho que se demandava das entidades e das equipes da CAIXA e da Secretaria Nacional de Habitação, esse processo foi revisto e, a partir da publicação da Portaria 747, de 1º de dezembro de 2014, passou-se a permitir que a apresentação de documentos pelas entidades e a habilitação

⁵⁶Resolução CCFDS 214, de 15/12/2016; Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018.

⁵⁷Portaria nº 747, de 10 de dezembro de 2014.

⁵⁸Como regularidade institucional, é exigido: no mínimo três anos de constituição; estatuto ou contrato social que indique dentre os objetivos a provisão habitacional; regularidade em relação às Fazendas Municipal, Estadual e Federal, ao FGTS, ao INSS e à Justiça do Trabalho etc.

Como qualificação técnica, verifica-se: experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional, articulação de projetos habitacionais, elaboração e desenvolvimento de projetos habitacionais, ações para capacitação de seus associados, desenvolvimento de atividades de mobilização dos seus associados, representatividade/participação da entidade em conselhos participativos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas ou em conferências e congressos nas esferas municipal, estadual e federal.

pudesse ser contínua e que as habilitações obtidas fossem permanentes. Mas se exigindo que, no encaminhamento de propostas de empreendimentos pelas entidades, fosse feita uma verificação dos documentos atualizados das entidades.

3.1.4 Modalidades de financiamento

O Entidades tem como modalidades de financiamento (ou operacionais) a construção de unidades habitacionais urbanas e a requalificação de imóveis urbanos. Por algum tempo, também permitiu a aquisição de imóveis novos, com até 180 dias de “habite-se” ou, nos casos de prazo superior, que não tivessem sido habitados ou alienados. No entanto, essa última modalidade foi subsidiária em relação ao conjunto do programa.

Desde suas primeiras regulamentações⁵⁹, o Entidades previa a concessão de financiamento por meio da contratação com pessoas físicas (beneficiários finais) ou com pessoa jurídica, a entidade organizadora (EO), como substituta temporária dos beneficiários. Valendo a contratação com a EO até a contratação com os beneficiários finais, que se previa que ocorresse por um prazo não muito longo após o término da obra.

Na sequência de resoluções do CCFDS, responsáveis pela maior parte da conformação do arcabouço do subprograma⁶⁰, neste ponto, vamos considerar as Resoluções nº 200/2014, nº 214/2016 e nº 219/2018, pois definiram algumas das alterações mais significativas e suas maiores e mais recentes guinadas, principalmente no que se refere à contratação com a entidade organizadora.

A Resolução nº 200/2014 previa que poderia haver a contratação com a EO como substituta temporária dos beneficiários (tomadora do financiamento), para quando: i) a contratação fosse em fase única ou ii) a contratação tivesse que ser feita

⁵⁹Resolução CCFDS 141, de 10/06/2009; Instrução Normativa 36, de 15/07/2009.

Na Resolução nº 141/2009:

“15.3 O Gestor da aplicação dos recursos do FDS regulamentará a modalidade de operação nos casos de repasse de recursos à Entidade Organizadora, para aquisição de terreno e pagamento de Assistência Técnica para elaboração de projetos, vinculados ao processo de financiamento para a produção de unidades habitacionais” (BRASIL, 2009-a).

Na IN nº 36/2009:

“5.4 AQUISIÇÃO DE TERRENO PELA ENTIDADE ORGANIZADORA: Financiamento destinado à Entidade Organizadora para aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica para elaboração de projetos vinculados à contratação futura do financiamento das pessoas físicas, para produção das unidades habitacionais” (BRASIL, 2009-b).

⁶⁰Resoluções nº 141, de 10/06/2009; nº 182, de 18/08/2011; nº 183, de 10/11/2011; nº 194, de 12/12/2012; nº 200, de 05/08/2014; nº 214, de 15/12/2016; nº 219, de 29/03/2018.

em duas fases. Em fase única seria quando o primeiro e único contrato envolvesse aquisição de terra, projeto e obra. E em duas fases, quando houvesse, primeiro, um contrato para a aquisição do terreno, elaboração do projeto e obtenção de aprovação e licenciamentos e, depois, um contrato para execução da obra e legalização.

Essa forma de contratação, feita por meio de dois contratos, um para cada fase, tem sido chamada de Compra Antecipada. Com a introdução desses dispositivos, atendeu-se a reivindicação de entidades, que visava diminuir sua desvantagem frente às empresas na concorrência pelos terrenos.

Segundo Rodrigues (2013):

No processo de negociação que leva à criação do MCMV-E, em reuniões com o presidente Lula e a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, as entidades apresentam a proposta do que veio a ser chamada de Modalidade Aquisição de Terreno e Projetos, que ficou conhecida como Compra Antecipada (RODRIGUES, 2013, p. 79).

Ainda segundo a mesma autora:

A justificativa [para a Compra Antecipada] que mais sensibilizou o governo foi a constatação de que, diante de um mercado imobiliário aquecido, nenhuma entidade conseguiria obter um termo de opção de compra com prazo suficiente para elaborar e aprovar projetos, como citado anteriormente. Com a nova modalidade, esse prazo chegaria a cerca de 3 meses, mais aderente à realidade constatada pelos movimentos em suas negociações com as imobiliárias e os proprietários (RODRIGUES, 2013, p. 184).

Após o *impeachment* e a substituição da presidente Dilma, a visão predominante entre os novos gestores da Secretaria Nacional de Habitação⁶¹ passou a ser de maior desconfiança em relação às entidades, de que havia um certo conflito de interesses entre famílias e entidades, que as primeiras estariam sendo secundarizadas em função das últimas e que seriam necessárias medidas para colocá-las em posição central. Dessa forma, foram feitas alterações em definições do programa, pela Resolução CCFDS n° 214, de 15 de dezembro de 2016, que sucedeu à Resolução 200/2014.

A Resolução CCFDS n° 214 alterou os objetivos do PMCMV-E, estabelecendo que o subprograma se destinava à “concessão de financiamentos a pessoas físicas, contratados sob a forma associativa” (BRASIL, 2016-a). Dessa forma, passava-se a

⁶¹Nomeado pelo presidente Michel Temer, o deputado federal Bruno Araújo assumiu como ministro das Cidades em 12 de maio de 2016. E indicou, como Secretária Nacional de Habitação, a arquiteta Maria Henriqueta Arantes Alves, que havia integrado o Conselho Curador do FGTS, o Conselho Nacional das Cidades e era colaboradora da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

exigir que os contratos, para fase única (terra, projeto e obra em apenas um contrato), fossem feitos com as famílias, facultando-se “às entidades organizadoras atuarem como tomadoras dos financiamentos. nos casos de empreendimentos que requeiram financiamento para elaboração de projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos necessários [...]” (BRASIL, 2016-a).

Ou seja, apenas seria possível contratar com as entidades organizadoras (pessoas jurídicas) apenas para a elaboração de projetos e não mais quando já se contrata obra com projeto concluído e licenciado.

Ocorre que, para firmar contratos de compra e venda com as famílias, seria necessário que as matrículas estivessem individualizadas no Cartório de Registro de Imóveis. Sendo que, na produção de habitação social, a individualização de matrículas em Cartório raramente acontece antes das assinaturas de contratos com o agente financeiro e geralmente acontece ao final da obra.

E geralmente acontece ao final da obra porque, caso contrário, seria preciso registrar o loteamento ou a incorporação imobiliária, que são processos muito raros na produção de habitação social; que implicam em custos⁶² pouco acessíveis às entidades e famílias que as compõem, antes dos desembolsos pelos agentes financeiros; e que dificilmente podem ter a concordância dos proprietários dos imóveis em que serão implantados os empreendimentos, porque o registro do loteamento ou da incorporação imobiliária implicaria em comprometer a matrícula com o loteamento ou a incorporação antes da venda do imóvel, enquanto há o risco de que a venda possa não se concretizar.

A Instrução Normativa (IN) nº 14, de 22 de março de 2017, estabeleceu regras gerais para o programa, mas também definiu regras específicas para um processo de seleção de novos empreendimentos a serem contratados. E, na mesma linha de dificultar as contratações de empreendimentos em que as entidades figurassem como contratadas e substitutas temporárias dos beneficiários, estabeleceu que:

10.6. Para as propostas em que a EO [entidade organizadora] figure como tomadora dos recursos, as contratações ficam limitadas a 20% da meta do exercício financeiro, por região geográfica.⁶³

⁶²Nos casos de loteamentos, é exigida a caução correspondente ao valor da infraestrutura, dentre os custos exigidos para a individualização prévia à contratação.

⁶³Anualmente, resoluções do CCFDS fixam recursos destinados ao Entidades, tendo, por alguns anos, definido uma distribuição por região geográfica desses recursos. Tal como previsto pela IN nº 14, as contratações para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, para futura construção das unidades habitacionais, ficariam limitadas a 20% do total dos recursos destinados a cada região geográfica e seriam admitidas apenas em municípios com população igual ou

10.6.1. A apresentação de propostas a que se refere o subitem anterior somente será admitida em municípios com população igual ou superior a 100.000 (cem mil) habitantes (BRASIL, 2017).

No entanto, após se divulgar as propostas selecionadas, conforme IN nº 14, de 22 de março de 2017,⁶⁴ e serem iniciados os processos de análise de projetos, verificou-se que seria pequeno o número de empreendimentos que teriam condição de serem contratados, por esses serem os poucos que já possuíam as matrículas individualizadas.

Dessa forma, foi necessário nova resolução do CCFDS, no caso, a Resolução CCFDS nº 219, de 29 de março de 2018, que revertesse dispositivo da Resolução CCFDS nº 214, de 15 de dezembro de 2016, para que voltasse a ser facultado que as entidades organizadoras atuassem “como tomadoras dos financiamentos, nos casos de empreendimentos que ainda não tenham as matrículas autônomas correspondentes a cada unidade habitacional”, além de poderem continuar a contratar empreendimentos que “requeiram financiamento para elaboração de projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos necessários” [...].

3.1.5 Regimes de construção

O programa prevê dois regimes de construção: a autogestão e a cogestão. Pela Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018 (BRASIL, 2018-a), a autogestão é definida como:

[...] a utilização exclusiva de meios próprios da EO ou dos beneficiários para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados:

- a) autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH;
- b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH;
- c) administração direta: a EO, com a anuência da CAO⁶⁵, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários (BRASIL, 2018-a).

superior a 100 mil habitantes. Essa modalidade de contratação foi introduzida pela Resolução CCFDS nº 143 de 26 de novembro de 2009 e normatizada pelas Resoluções CCFDS nº 182 de 18 de agosto de 2011, nº 198 de 13 de agosto de 2013, e nº 200 de 5 de setembro de 2014. A Resolução CCFDS nº 214 de 15 de dezembro de 2016, que sucedeu a nº 200, não tratou desse assunto, que foi normatizado pela IN nº 14, de 22 de março de 2017.

⁶⁴As propostas selecionadas foram relacionadas pela Portaria nº 162, de 27 de fevereiro de 2018.

⁶⁵ **CAO** (Comissão de Acompanhamento de Obra): Comissão composta de, no mínimo, 3 (três) pessoas eleitas por meio de assembleia, com registro em Ata, sendo um membro da EO e os demais vinculados ao grupo de beneficiários do empreendimento, vedada a participação de membros da CRE. Tem a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da execução do empreendimento mediante

Já a cogestão é caracterizada como:

[...] a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das UH, no regime construtivo de empreitada global. Neste regime, a EO, com anuência da CAO, contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total (BRASIL, 2018-a).

Sendo que:

Na adoção do regime construtivo por empreitada global é obrigatória a indicação, pela EO, de responsável técnico pela fiscalização da obra com registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) (BRASIL, 2018-a).

Em construções verticalizadas (acima de dois pavimentos), é exigido o regime de cogestão, mas permite-se autogestão, se o responsável técnico ou a assessoria técnica “comprovar acervo técnico compatível ao projeto elaborado” (BRASIL, 2018). No entanto, sempre é exigido que o responsável técnico ou a assessoria técnica apresente acervo técnico compatível com o projeto proposto.

3.1.6 Valor de subvenção por família, limites de valor por UH e composição do investimento

Os recursos do FDS são destinados a cada empreendimento conforme um detalhado conjunto de normas. Por essas normas, considera-se: i) valor de operação aquele do financiamento com recursos do FDS; ii) valor de contrapartida aquele aportado pelas próprias famílias, entidades, municípios, UFs etc., sob a forma de recursos financeiros, bens (terras etc.) ou serviços economicamente mensuráveis; e iii) valor de investimento a soma do valor da operação com o valor da contrapartida.

Conforme a Resolução CCFDS 214/2016, o valor de investimento deve abranger custos diretos que envolvem:

- a) terreno e correspondentes despesas de legalização;

interlocução e apoio da assessoria técnica e, quando em regime de cogestão, com construtora e, quando em regime de autogestão, com prestadores de serviços (BRASIL, 2018-a, p. 2).

CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento): Comissão composta de, no mínimo, 3 (três) pessoas eleitas por meio de assembleia, com registro em Ata, sendo um membro efetivo da EO e os demais membros vinculados ao grupo de beneficiários do empreendimento. Considera-se membro efetivo da EO a pessoa integrante da diretoria ou coordenação devidamente eleita e com mandato vigente, vedada a participação de membros da Comissão de Acompanhamento de Obra - CAO. Tem a responsabilidade de gerir e movimentar os recursos financeiros destinados à produção e legalização do empreendimento, de executar cotação de preços, de realizar pagamentos, após consulta à CAO sobre a qualidade de serviços executados e materiais adquiridos ou utilizados, e de efetuar prestação de contas, à qual será dada publicidade aos beneficiários (BRASIL, 2018-a, p. 2).

- b) levantamentos (topográficos, sondagens etc.) e elaboração de projetos, aprovações e licenciamentos de projetos;
- c) construção habitacional;
- d) aquisição de imóveis para recuperação e/ou modificação de uso, acrescidos dos custos necessários à execução de obras de para adaptação ao uso habitacional;
- e) urbanização e infraestrutura (água, esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública, vias de acesso e internas da área do empreendimento);
- f) edificação de equipamentos públicos de saúde, educação, segurança, desporto, lazer, mobilidade urbana, convivência comunitária, geração de trabalho e renda ou assistência;
- g) unidades destinadas à atividade comercial, vinculadas a empreendimentos habitacionais em edificações multifamiliares;
- h) trabalho social;
- i) assistência técnica (acompanhamento e gerenciamento da execução do empreendimento, quando exercidos pela entidade organizadora);
- j) e administração da obra (gestão da obra, quando exercida pela entidade organizadora).

Além de custos indiretos, despesas de legalização das unidades etc., compreendendo:

- a) impostos de transmissão do imóvel;
- b) registro do contrato no Cartório de Registro de Imóveis;
- c) obtenção do “habite-se” ou documento equivalente;
- d) averbação das construções no Cartório de Registro de Imóveis;
- e) tributos incidentes na execução do objeto do contrato de financiamento.

Portarias interministeriais determinaram: i) requisitos de enquadramento dos beneficiários; ii) valor de subvenção econômica; e iii) participação financeira dos beneficiários. Na vigência da Lei nº 11.977/2009, a última portaria a ser publicada foi a Portaria Interministerial nº 96⁶⁶, de 30 de março de 2016, na vigência que definiu que

⁶⁶Apesar de a Port. Inter. nº 96/2016 ser uma norma superior e anterior à Resolução nº 214/2016, e essa superior e anterior à Instrução Normativa nº 14, nesta parte do texto, essa ordem não foi observada, buscando que uma maior clareza pela sequência dos assuntos que foram expostos.

os beneficiários deveriam pagar prestações mensais por dez anos nos seguintes valores:

Quadro 5 – Valores de prestações a serem pagas pelos beneficiários no PMCMV-Entidades⁶⁷

Renda familiar bruta mensal (RFBM)	Prestação mensal
até R\$ 800,00	R\$ 80,00
de R\$ 800,01 a R\$ 1.200,00	10% da RFBM
de R\$ 1.200,01 a R\$ 1.800,00	25% da RFBM – R\$ 180,00
de R\$ 1.800,01 a R\$ 2.350,00	36% da RFBM – R\$ 378,00

Fonte:
Brasil (2016-b)

Essa portaria excetuava, da aplicação dos valores do quadro anterior, os beneficiários cuja indicação tivesse sido encaminhada formalmente ao agente financeiro, até 30 de junho de 2016. Isso para se buscar mitigar o impacto da elevação de valores que vinham sendo adotados anteriormente. Dessa forma, para os beneficiários indicados até 30 de junho de 2016, o valor das prestações mensais permaneceria com valor “correspondente a 5% (cinco por cento) da renda familiar bruta mensal, com mínimo fixado em R\$ 25,00 (vinte e cinco reais)” (BRASIL, 2016-b).

A Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016, também estabeleceu que os contratos da CAIXA com os beneficiários deveria prever: i) quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente, sem cobrança de contribuição do beneficiário; ii) cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário, a ser regulamentado pelo Conselho Curador do FDS; e iii) pagamento de custas e emolumentos cartorários referentes à escritura pública, registro das garantias e aos demais atos relativos ao imóvel.

Além disso, definiu que: i) a subvenção econômica (subsídio) aos beneficiários corresponderia “à diferença entre o valor da operação de financiamento e o somatório das 120 prestações mensais assumidas contratualmente”; ii) a subvenção econômica seria “concedida nas prestações mensais, ao longo de 120 meses”; iii) a quitação antecipada da operação implicaria “na perda integral da subvenção já concedida”; iv) “não seria admitida a transferência intervivos de imóvel sem a respectiva quitação”; v) o valor da subvenção econômica seria limitado a R\$ 93 mil, para construções novas, e a R\$ 132 mil, para requalificação (BRASIL, 2016-b).

⁶⁷Os valores das prestações são os mesmos para o Entidades e para o FAR. A menção ao Entidades no título do quadro é feita porque a definição desses valores foi tratada em portarias específicas para o FAR e FDS.

Tendo em vista que a subvenção seria limitada a R\$ 93 mil e que o beneficiário pagaria 120 prestações mensais de, no mínimo, R\$ 25, que totalizariam R\$ 3 mil, o Ministério das Cidades concluiu que o valor máximo do financiamento com recursos do FDS seria de R\$ 96 mil. E, considerando que essa portaria facultava que fossem estabelecidos limites inferiores ao valor máximo de financiamento, o MCidades, por meio de várias instruções normativas, estabeleceu sucessivamente os valores máximos por unidade habitacional a serem aportados com recursos do FDS, em função da região ou unidade da federação, do porte do município em que se situam os empreendimentos e do tipo de unidade habitacional(casa ou apartamento).

Os quadros a seguir contêm os valores máximos de operação por UH, para construções novas e para requalificação, definidos pela Instrução Normativa 12/2018 (mais recente a tratar desses valores).

Quadro 6 – Valores máximos de operação por UH, para construções novas

LOCALIDADE	TIPOLOGIA	Valor Máximo (R\$)			
		DF, RJ, SP	SUL, ES, MG	CO exceto DF	N, NE
Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles	Apart. e casa sobrep.	96.000	88.000	82.000	82.000
	Casa	93.000	85.000	79.000	79.000
Demais capitais estaduais, municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e RIDE de Capital com população maior ou igual a 100 mil habitantes, capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população maior ou igual a 250 mil habitantes	Apart. e casa sobrep.	95.000	82.000	80.000	80.000
	Casa	92.000	79.000	77.000	77.000
Municípios com população igual ou maior que 250 mil habitantes e municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das RIDE de Capital com população menor que 100 mil habitantes e capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população menor que 250 mil habitantes	Apart. e casa sobrep.	88.000	80.000	78.000	78.000
	Casa	85.000	77.000	75.000	75.000
Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes	Apart. e casa sobrep.	84.000	75.000	73.000	73.000
	Casa	81.000	72.000	70.000	70.000
Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	Apart. e casa sobrep.	73.000	70.000	68.000	68.000
	Casa	70.000	67.000	65.000	65.000
Demais municípios	Casa	64.500	63.500	62.500	62.500

Fonte: BRASIL (2018-a)

Quadro 7 – Valores máximos de operação por UH, para requalificação

LOCALIDADE	Valor máximo (R\$)			
	DF, RJ, SP	SUL, ES, MG	CO exceto DF	N, NE
Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles	135.000	125.000	120.000	120.000
Demais capitais estaduais, municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e RIDE de Capital com população maior ou igual a 100 mil habitantes, capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população maior ou igual a 250 mil habitantes	125.000	120.000	115.000	115.000
Municípios com população igual ou maior que 250 mil habitantes e municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das RIDE de Capital com população menor que 100 mil habitantes e capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população menor que 250 mil habitantes	115.000	110.000	105.000	100.000
Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes	100.000	95.000	90.000	85.000
Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	80.000	75.000	75.000	70.000
Demais municípios	70.000	70.000	70.000	70.000

Fonte: BRASIL (2018-a)

Segundo a Instrução Normativa nº 12/2018 (BRASIL, 2018-a):

- a) os valores máximos, indicados nos quadros anteriores (Quadro 6; Quadro 7), referem-se ao regime de cogestão (empreitada global). Dessa forma, para o regime de autogestão, os valores máximos deveriam ser “reduzidos em 8%, exceto para propostas da modalidade de requalificação de imóveis urbanos”. Essa redução decorre do fato de se considerar que 8% corresponderia ao lucro de empresa a ser contratada por empreitada global e que, portanto, não caberia em autogestão. No entanto, admite-se que essa redução “poderá ser reincorporada aos valores da operação, desde que utilizada para a melhoria da unidade habitacional ou a construção de equipamentos comunitários condominiais, limitada ao valor máximo de operação”;
- b) o valor do terreno será limitado a 10% do valor total da operação, permitindo-se que chegue a 15%, nos casos de capitais estaduais, classificadas como metrópoles pelo IBGE;
- c) para condomínios com 100 ou mais UH, deverá ser utilizado, no mínimo, 1% do valor da operação, para equipamentos comunitários (esportes, lazer, convivência comunitária, sala do síndico etc.);
- d) será destinado até 5% do valor da operação para a administração da sede da

entidade, para despesas com o custeio de sua estrutura voltada à “condução e apoio à execução da obra do empreendimento”.

A aplicação dos recursos também deverá observar os parâmetros resumidos nos quadros a seguir.

Quadro 8 – Percentagens para projeto, assistência técnica e administração da obra

Empreendimento	Percentagens máximas do valor de operação, excetuados os custos indiretos, que poderão ser destinadas apenas p/projeto	Percentagens máximas do valor da operação que poderão ser destinadas para projeto, assistência técnica e administração da obra	
		Autogestão	Cogestão
com até 100 UH	3%	8%	7,5%
com mais de 100 e até 300 UH	2,5%	7,5%	7%
com mais de 300 UH	2%	7%	6,5%

Fonte: BRASIL (2018-a)

Quadro 9 – Percentagens para trabalho social no conjunto do empreendimento

	Empreendimentos unifamiliares	Empreendimentos multifamiliares (condomínios)
Porcentagem para trabalho social	1,5% do valor da operação	2% do valor da operação

Fonte: BRASIL (2018-a)

Quadro 10 – Percentagens para trabalho social por etapa do empreendimento

	P/empreendimentos com projeto elaborado no prazo de vigência do contrato	P/todos os empreendimentos deverá ser previsto
Distribuição dos valores para trabalho social	até 15% do recurso previsto para trabalho social na etapa pré-obras	no mínimo, 10% do valor do trabalho social, para a etapa pós-ocupação

Fonte: BRASIL (2018-a)

É de se supor que a definição dos valores máximos de financiamento para contratação pelo PMCMV-E, como aqueles indicados nos quadros 6 e 7 seja uma das componentes mais críticas e controversas do programa. Por várias razões, tais como:

- a) diferenças de preços de materiais e serviços de lugar para lugar no país, em função de proximidade de fornecedores, custos de logística, maior ou menor demanda; e os preços que compõem o SINAPI (principal referência

para a definição desses valores máximos) são colhidos pelo IBGE em um número pequeno de cidades;

- b) diferenças de produtividade (consumo de homens/horas de mão de obra, consumo de materiais) em função das características do projeto, do canteiro, de treinamento, etc., nem sempre são refletidas na composição de preços do SINAPI;
- c) diferenças de preço da terra entre cidades e intraurbanas;
- d) diferenças de topografia, tipo de solo, presença de cursos d'água, de vegetação significativa, de disponibilidade de infraestrutura;
- e) diferenças de projetos, que, pelo menos em tese, deveriam refletir necessidades dos grupos específicos de beneficiários, características culturais, climáticas, etc.;
- f) diferenças de duração dos empreendimentos, que implicam em custos maiores ou menores de despesas indiretas.

Por um lado, existem tais diferenças e, por outro, também há a necessidade de se estabelecer limites de valor. De forma que, para cada recorte territorial e populacional, há uma homogeneização de valores máximos, sendo que essa homogeneização não necessariamente reflete bem as características específicas.

Por um lado, entidades e empresas demandam que os valores máximos não coloquem muitas restrições à execução dos empreendimentos. Por outro lado, o poder público tem que observar o princípio da economicidade.

Cabe aqui abrir um parêntese, para lembrar que os preços apropriados pelo SINAPI são preços obtidos no varejo e não consideram aquisições em grande escala e os possíveis descontos. Dessa forma, há uma tendência de que as obras de maior porte obtenham maiores descontos e tenham menores restrições de recursos do que aquelas de menor porte.

Os valores máximos para o Entidades sempre seguiram os valores também adotados pelo PMCMV-FAR e havia um tanto de sentido na defesa de que seguissem.

A defesa tinha um certo sentido por ambos os processos produzirem moradias com certa semelhança, para atendimento de parcela da população de mesma faixa de renda. Mas quando se observa o processo mais do que o produto e, nesse processo, foca-se na fase de obras (abstraindo-se as fases de projeto, regularização e pós-ocupação) pode-se verificar que há grandes diferenças, como:

- a) os processos do Entidades tendem a demandar mais tempo do que aqueles do FAR (mesmo quando há cogestão⁶⁸), porque envolvem maior discussão entre os beneficiários, entidades e assessorias, sobre projeto, obra etc. – tempos mais alongados provocam o aumento de custos indiretos (arquitetos, engenheiros, almoxarifes, canteiro etc.) e a tendem a deixar os valores dos contratos mais expostos a defasagens de valor pela inflação;
- b) a racionalização do processo produtivo, redução de perdas, aumento da produtividade e utilização de novas tecnologias é dificultada no Entidades pelo fato de serem empreendimentos que tendem a não se repetir com mesma equipe;
- c) empresas, com várias obras e com capital de giro, têm condições de obter redução de custos pela maior escala de aquisição de materiais e contratação de serviços e/ou por ter melhores condições de negociar preços e formas de pagamento.

O quadro a seguir indica a evolução dos valores máximos de operação por UH (para as unidades de maior e de menor valor), para as tipologias multifamiliar e unifamiliar, e as instruções normativas que definiram tais valores.

⁶⁸Se a entidade e sua assessoria realizam um acompanhamento mais efetivo, quando há cogestão, a tendência é para que haja um maior nível de discussão sobre uma obra do Entidades do que sobre uma obra do FAR. E no caso de autogestão, a tendência é que o tempo utilizado para essas discussões seja ainda maior.

Quadro 11 – Valores máximos de operação/UH (R\$), ao longo do tempo

Instrução Normativa	Data	Maiores valores			Menores valores		
		Multi familiar-apto.	Uni familiar-casa	Localidades para as quais foram adotados os valores	Multi familiar-apto.	Uni familiar-casa	Localidades para as quais foram adotados os valores
IN 12	07.06.18	96.000	93.000	Capitais DF, RJ, SP	-	62.500	Municípios com pop. até 20.000 hab., do CO, N, NE
IN 14, alter. pela IN 18/17	22.03.17	96.000	93.000	Capitais DF, RJ, SP	-	62.500	Municípios com pop. até 20.000 hab., do CO, N, NE
IN 9	28.04.16	96.000	93.000	Capitais DF, RJ, SP	62.000	59.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., do CO, N, NE
IN 39	19.12.14	76.000	76.000	Capitais DF, RJ, SP	49.000	49.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., do CO, N, NE
IN 14	10.07.13	76.000	76.000	Capitais DF e SP e RMs de Campinas e Baixada Santista	49.000	49.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., de todas UF
IN 45	08.11.12	76.000	76.000	Capitais DF e SP e RMs de Campinas e Baixada Santista	49.000	49.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., de todas UF
IN 34	28.09.11	65.000	63.000	DF, RMs de SP, Campinas e Baixada Santista, e cidades de Jundiaí, Jacareí, S.J. dos Campos	-	34.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., de ES, GO, MS, MT, TO
IN 36	15.07.09	52.000	48.000	DF, RMs de SP, Campinas e Baixada Santista, e cidades de Jundiaí, Jacareí, S.J. dos Campos	20.000	20.000	Municípios com pop. até 20.000 hab., de todas UF

Fonte: Instruções normativas mencionadas

Um dos aspectos mais delicados da fixação dos valores máximos por UH são as atualizações ou a falta de atualizações desses valores ao longo do tempo. O próximo quadro indica as instruções normativas, suas datas, os valores históricos e esses valores atualizados pelo INCC, desde a data em que primeiro foram fixados até agosto de 2020.⁶⁹

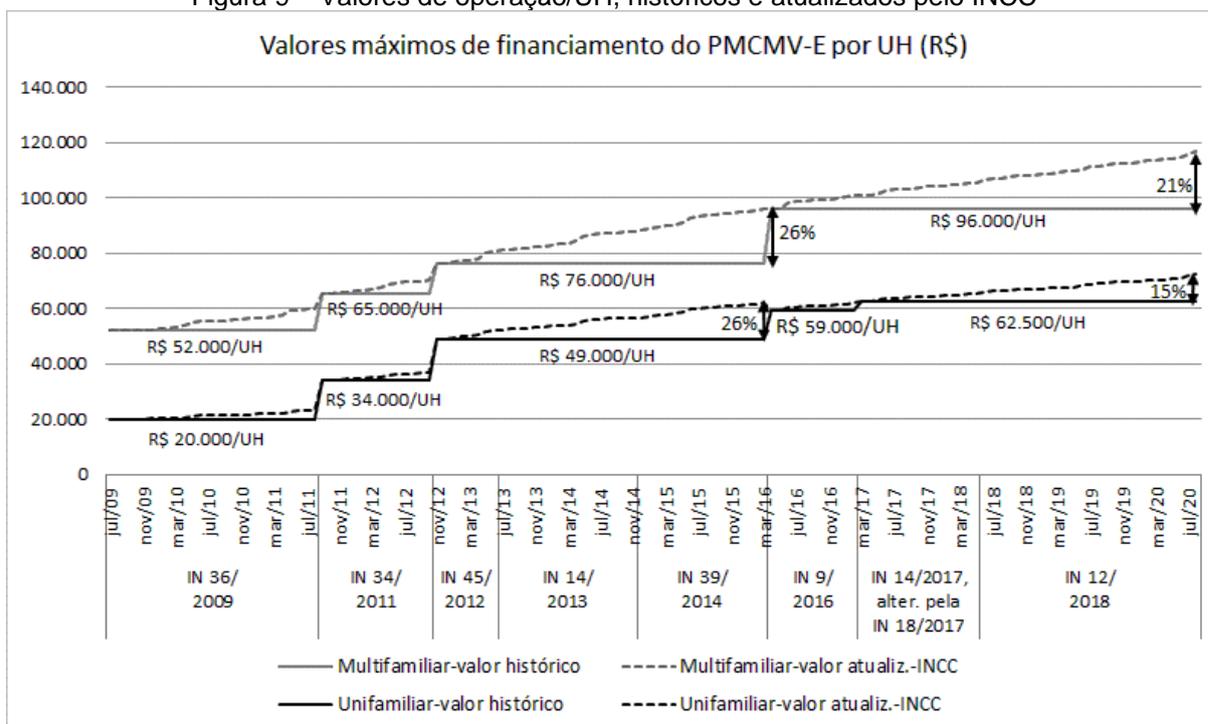
⁶⁹A Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, dispôs que “a partir do dia 26 de agosto de 2020, todas as operações com benefício de natureza habitacional geridas pelo governo federal integrarão o Programa Casa Verde e Amarela”. Assim, foram encerradas as contratações de novas operações pelo PMCMV.

Quadro 12 – Valores de operação/UH, históricos e atualizados pelo INCC

Instrução Normativa	Data	Multifamiliar – valor histórico (R\$/UH)	Multifamiliar – valor atualiz. (R\$/UH)	Unifamiliar – valor histórico (R\$/UH)	Unifamiliar – valor atualiz. (R\$/UH)
IN 12/18	07.06.18	96.000	116.603	62.500	72.174
IN 14/17, alter. pela IN 18/17	22.03.17	96.000		62.500	
IN 9/16	28.04.16	96.000		59.000	
IN 39/14	19.12.14	76.000	117.336	49.000	75.651
IN 14/13	10.07.13	76.000		49.000	
IN 45/12	08.11.12	76.000		49.000	
IN 34/11	28.09.11	65.000	108.458	34.000	56.732
IN 36/19	15.07.09	52.000	100.007	20.000	38.464

Fonte: Instruções normativas mencionadas

Figura 9 – Valores de operação/UH, históricos e atualizados pelo INCC



Fonte: Elaborada pelo autor com base em valores de operação/UH, definidos pelas instruções normativas (2023)

O gráfico anterior também indica as instruções normativas, suas datas, os valores históricos e esses valores atualizados pelo INCC a cada mês, desde a data em que primeiro foram fixados até a data indicada no eixo horizontal.

Conforme pode ser observado no gráfico anterior, os valores-limite para contratação ficaram constantes por muito tempo. Ficaram constantes por mais de três anos os valores da IN 45, de 8 de novembro de 2012 (valor máximo de R\$ 76 mil), e por mais de quatro anos os valores da IN 9, de 28 de abril de 2016 (valor máximo de R\$ 96 mil).

Dessa forma, foram se distanciando dos valores atualizados pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). Entre a IN 45 e a IN 9, houve uma defasagem de 26%. Entre a IN 9 e o término das contratações pelo PMCMV-E, houve uma defasagem de 15%, para os menores valores das unidades unifamiliares. E uma defasagem de 21%, para os maiores valores de unidades multifamiliares.

Quadro 13 – Valores do INCC

Normas	Mês	INCC	Normas	Mês	INCC	Normas	Mês	INCC
IN 36	jul./09	418,76	IN 14	jul./13	556,60	IN 14, alter. pela IN 18/17	mar./17	697,41
IN 34	set./11	482,66	IN 39	dez./14	604,03	IN 12	jun./18	733,98
IN 45	nov./12	521,64	IN 9	abr./16	663,06	art. 25, da Lei do PCVA	ago./20	805,36

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados obtidos em SECOVI (2023)

Essas defasagens tendem a impactar muito os empreendimentos do PMCMV-Entidades. É evidente que empreendimentos que foram contratados em datas mais distantes da data de fixação dos valores tendem a ter seu desenvolvimento mais comprometido. Mas mesmo empreendimentos que são contratados em momento próximo ao da publicação da portaria que definiu o valor máximo são impactados pela impossibilidade de se reajustar valores contratuais.

Uma das cláusulas que tem sido consideradas “pétrea” do PMCMV-E, no âmbito da Secretaria Nacional e da CAIXA, é a vedação de reajuste de valores dos contratos. No entanto, em cerca de 11 anos e 2 meses de existência do PMCMV-E, houve uma inflação média de 6% ao ano dos custos da construção civil, conforme o INCC. Considerando que grande parte dos empreendimentos do PMCMV-E têm longa duração,⁷⁰ pode-se inferir que tende a ser muito significativa a defasagem entre os valores contratados e os preços de mercado a serem pagos pelas entidades.

Apenas entre o início (março/2020) e o fim (abril/2022) do período em que vigorou o estado de calamidade pública pela pandemia, houve uma inflação de 26% dos custos da construção civil ou aproximadamente 13% ao ano. Essa inflação

⁷⁰Empreendimentos que representam 54,4% das unidades do Entidades cujas obras já foram concluídas tiveram duração igual ou maior a 4 anos e menor que 11 anos.

impactou os empreendimentos, o que levou entidades a solicitarem à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) um reajuste de valores contratuais.

Depois de muito estudo, a SNH concordou com a concessão de um reajuste, mas que não atendeu plenamente ao que as entidades demandavam, sendo que uma das razões foi que os valores reajustados não poderiam ultrapassar o valor máximo estabelecido para o programa. Dessa forma, contratos como os de empreendimentos de São Paulo, que já estavam com o valor máximo (R\$ 96 mil/UH), não puderam ser beneficiados.

Considerando a imprevisibilidade das taxas de variação dos preços e o fato de as entidades não disporem de fontes de recursos a que possam recorrer quando ocorre defasagem entre os valores orçados e os preços de mercado, seria importante que os contratos do PMCMV-E tivessem cláusulas de reajuste, à semelhança de contratos regidos pela Lei 8.666/1994.

Segundo Rodrigues (2013):

O MCMV tem sido apontado como indutor de um *boom* no aumento preço dos terrenos para habitação. Por isso, houve pressão do setor da construção civil e o programa, na Faixa 1, já registra três reajustes no valor do teto de financiamento, desde o seu lançamento, em 2009. Essa fórmula tem característica autofágica, já que a cada aumento do teto do programa, na ausência de qualquer política fundiária, novamente aumenta o preço (RODRIGUES, 2013, p. 142).

No trabalho da SNH de definição dos valores máximos por UH para o Programa Casa Verde Amarela⁷¹, para a estimativa do peso do terreno na composição final dos empreendimentos do FAR, constatou-se que, em média, o terreno teve um peso de 5,8% para conjuntos habitacionais com apartamentos e de 10,1% para conjuntos com casas/loteamentos.⁷²

Apesar de serem valores de empreendimentos do FAR, podem ser tomados como uma referência também para o Entidades. E embora sejam inferiores ao máximo que o Entidades permitia,⁷³ têm peso significativo e são, dos valores que compõem o

⁷¹ O Programa Casa Verde Amarela foi criado pela Lei 11.118, de 12.01.2021, e sucedeu o PMCMV.

⁷²Foram recolhidos dados de Laudos de Análise de Engenharia da CAIXA, elaborados entre setembro de 2017 e novembro de 2018, de 70 empreendimentos (22.606 UH) com apartamentos e de 95 empreendimentos (14.749 UH) com casas/loteamentos.

⁷³Segundo Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018: “Para empreendimentos contratados na modalidade construção de unidades habitacionais, o valor destinado ao componente terreno será limitado a 10% do valor total da operação, admitida a elevação para 15% quando executados em capitais estaduais classificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como metrópole” (BRASIL, 2018).

custo total, aqueles em relação aos quais há mais instrumentos para se buscar controlar, que são os instrumentos de política fundiária previstos no Estatuto da Cidade. Cabe observar que, no regramento do FAR, não havia limites para o preço da terra como havia no regramento do Entidades.

3.1.7 Diretrizes/especificações de projeto

Para o PMCMV-E foram estabelecidas especificações de projeto por meio de instruções normativas e portarias. Dentre essas especificações, foram definidos números máximos de unidades habitacionais por empreendimento, considerando-se que cada empreendimento corresponde a um projeto e a uma operação contratada junto à CAIXA.

Por preocupação com que vários empreendimentos fossem implantados com contiguidade, passaram a ser definidos números máximos de unidades para agrupamento de empreendimentos.

O quadro a seguir indica números de unidades máximos por empreendimento e por agrupamento de empreendimentos e as instruções normativas (IN) que definiram as principais mudanças. Conforme pode ser visto no quadro, entre a IN 36/2009 e a IN 14/2017 (cujos parâmetros continuaram válidos até o final da vigência do PMCMV-E), as variações mais significativas foram os aumentos de número de UH, para municípios com população acima de 50 mil habitantes.

Quadro 14 – Número máximo de UH por empreendimento

IN 36, de 15/07/2009		IN 45, de 08/11/2012		IN 14, de 22/03/2017		
População do município	Nº máx. UH/empreend.	População do município	Nº máx. UH/empreend.	População do município	Nº máx. UH/empreend. isolado	Nº máx. UH/agrupamento
até 20.000 hab.	50	até 20.000 hab.	100	até 20.000 hab.	50	200
de 20.001 a 50.000 hab.	100	de 20.001 a 50.000 hab.	150	de 20.001 a 50.000 hab.	100	400
de 50.001 a 300.000 hab.	150	acima de 50.001 ou capitais ou cidades componentes de RMs de capitais	200	de 50.001 a 100.000 hab.	300	1.200
acima de 300.001 habitantes ou capitais estaduais ou cidades componentes de RMs	200			mais de 100.000 hab.	500	2.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas instruções normativas mencionadas (2023)

As mais antigas especificações mínimas para projeto para o programa a que esta pesquisa teve acesso são as contidas nos anexos à IN nº 34, de 28.09.2011. Posteriormente, tratando de especificações foram publicadas a IN nº 45, de 09.11.2012, e as Portarias nº 325, 07.11.11, nº 146, de 26.04.2016; nº 269, de 22.03.2017; nº 660, de 14.11.2018.

As primeiras especificações abordavam mais características da edificação da moradia. Com o tempo, as especificações da edificação foram ficando mais detalhadas e foram sendo acrescentadas e detalhadas especificações sobre o empreendimento (requisitos urbanísticos).

O quadro a seguir apresenta algumas especificações definidas por parte dos instrumentos acima⁷⁴, para permitir uma visão mais geral. Por serem muito extensas, não serão apresentadas todas as especificações e foram colocadas mais para uma exemplificação. Todas as normas que trataram de especificações mencionaram que deveriam ser adotadas sem prejuízo de normas e diretrizes estaduais ou municipais.

Quadro 15 – Algumas especificações de projeto para edificações e empreendimentos segundo parte das normas

Itens das especificações	Port. 325, 07/11/2011	IN nº 45, 09/11/2012	Port. 146, 26/04/2016	Port. 269, 22/03/2017
Área mínima da UH	37 m ² (casa e apto.)	38 m ² (casa) e 42 m ² (apto.)	38 m ² (casa) e 41 m ² (apto.)	38 m ² (casa) e 39 m ² (apto.)
Pé direito	Conforme Norma de Desempenho	2,5 m (toda a UH), 2,3 m (banheiro)	2,5 m (toda a UH), 2,3 m (banheiro)	2,5 m (toda a UH), 2,3 m (banheiro) ou conforme NBR 15.575
Janelas - dimensões (mín.)	Não define	1,5 m ² (dorm.) e 2 m ² (sala)	1,5 m ² (dorm.) e 2 m ² (sala)	Conforme NBR 15.575
Piso	Cerâmico	Cerâmico	Cerâmico	Cerâmico
Cobertura	Telhas cerâmicas ou fibrocimento sobre laje	Telhas cerâmicas ou fibrocimento sobre laje	Telhas cerâmicas ou fibrocimento sobre laje	Sobre laje
Condom./loteam.	Não define	Permite cond. de casas	Parcelamento preferencialmente como loteamento	Parcelamento preferencialmente como loteamento
Área da quadra (máx.)	Não define	Não define	25.000 m ²	25.000 m ²
Compr. de quadra (máx.)	Não define	Não define	200 m	200 m

⁷⁴Optou-se por colocar especificações das primeiras normas, da portaria de 2016, que antecedeu o lançamento do PMCMV 3 (Gov. Dilma), e da portaria de 2017, primeira após o *impeachment*.

Quadro 16 (continuação) – Algumas especificações de projeto para edificações e empreendimentos segundo parte das normas

Itens das especificações	Port. 325, 07/11/2011	IN nº 45, 09/11/2012	Port. 146, 26/04/2016	Port. 269, 22/03/2017
Porte do condomínio (máx.)	Não define	Não define	300 UH	300 UH
Largura de vias (mín.)	Não define	Não define	7 m (locais 12 m (coletoras)	7 m (locais 12 m (coletoras)
Terraplanagem	Não define	Não define	São definidas inclinações e alturas (máx.) de taludes	São definidas inclinações e alturas (máx.) de taludes
Distância entre edific. vertic. (mín.)	Em função da altura, sendo 6 m, para 5 pavims.	Em função da altura, sendo 6 m, para 5 pavims	Em função da altura, sendo 6 m, para 5 pavims.	Em função da altura, sendo 6 m, para 5 pavims.
Fechamento do perímetro	Não define	Alambrado com altura mínima de 1,80 m	Que seja 50% permeável	Que seja 50% permeável
Sistema de aquecimento solar	Obrigatório	Obrigatório em todas as regiões	Obrigatório no CO, SE e S; opcional no N e NE	Obrigatório no CO, SE e S; opcional no N e NE
Medição individualizada	De água e gás	De água e gás	De água e gás	De água e gás
Pavimentação	Definitiva	Definitiva	Definitiva	Definitiva

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas portarias e IN indicadas (2023)

O quadro anterior indica melhoria, para grande parte dos itens, principalmente para aqueles que se referem ao empreendimento. Mas também indica a uma piora, na redução da área dos apartamentos.

3.1.8 Seleção de empreendimentos

Conforme conceituado desde a sua origem, entre junho e julho de 2009, e até 31 de maio de 2016,⁷⁵ o processo de seleção consistia “em eleger os projetos, até o limite dos recursos orçamentários alocados ao Programa por UF” (BRASIL, 2014). Ao longo do tempo, os critérios de seleção foram sendo modificados e, nas últimas versões válidas até 28 de abril de 2016, eram os seguintes:

- a) menor valor de aquisição das UH;
- b) melhores condições de acesso aos equipamentos e serviços públicos;

⁷⁵O PMCMV-E foi criado pela Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, e regulamentado inicialmente pela IN nº 36, de 15 de julho de 2009. E teve a seleção de projetos/empreendimentos mantida com as características descritas até 31 de maio de 2016, conforme IN nº 9, de 28 de abril de 2016, que alterou a IN nº 39, de 19 de dezembro de 2014.

- c) sustentabilidade ambiental do projeto;
- d) crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos;
- e) situação de emergência ou de calamidade pública declarada por portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional;
- f) maior condição de acessibilidade às pessoas com deficiência;
- g) ordem cronológica de recebimento do projeto pelo agente financeiro.

As seleções eram feitas pela SNH, após análise e aprovação da viabilidade pela CAIXA dos projetos apresentados pelas EO. Análise sob os aspectos jurídicos, cadastral, técnicos de engenharia e trabalho social e após o licenciamento dos projetos pelos órgãos responsáveis.

Por esse regramento, não seriam aceitos projetos cuja EO fosse responsável por empreendimento já contratado pelo PMCMV-E, que tivesse “atraso na execução de obras superior a 180 dias ou obras paralisadas por mais de 90 dias”. Entendendo-se “por obras paralisadas aquelas que no período de análise tiveram evolução igual ou inferior a 2,0%”. E por obras atrasadas “aquelas que no período de análise não atingiram 80% (oitenta por cento) do percentual acumulado previsto para o período e que não foram objeto de reformulação de cronograma por mais de duas vezes” (BRASIL, 2014).

Ressalvando-se que a SNH poderia autorizar a participação no processo seletivo de EO com obra atrasada ou paralisada, “mediante apresentação, pelo Agente Financeiro, de um Plano de Ação com cronograma de conclusão das obras, acompanhado de justificativa técnica do atraso” (BRASIL, 2014).

A partir de 1º de junho de 2016, foi introduzida uma nova forma de seleção, que veio a ser denominada de qualificação por um breve período, até a publicação da IN nº 14, de 22/03/2017 (BRASIL, 2017), apesar de ter a mesma função. A seleção passou a ser de propostas e não mais de projetos. Essa alteração ocorreu por se considerar que:

- a) o desenvolvimento completo de um projeto exigia grande trabalho da EO e que fossem desembolsados recursos significativos pelas famílias, para contratação de levantamentos topográficos, sondagens, equipes de arquitetura e engenharia etc. Recursos cujo reembolso pelo programa

era incerto, por depender da posterior seleção e contratação pelo PMCMV-E;

- b) havia um número grande de número de propostas que demandavam a contratação e seria importante estabelecer um momento em que fossem apresentadas e submetidas ao mesmo rito de seleção, inclusive para que fossem cotejadas e escolhidas as melhores, de acordo com os critérios estabelecidos.

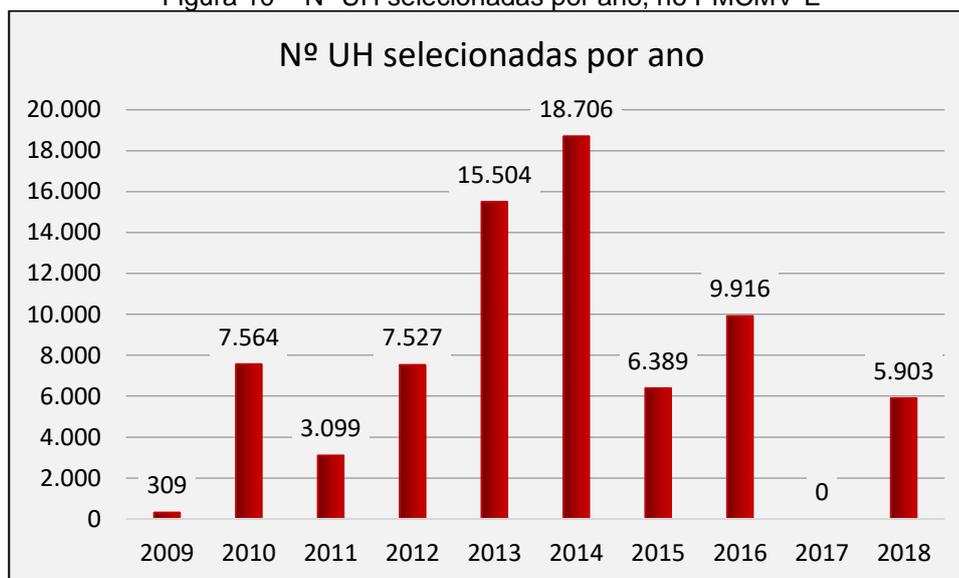
Da forma como passou a ser regulamentada, a seleção:

- a) precederia a análise do projeto ou até a sua elaboração, pois o projeto poderia vir a ser elaborado depois da seleção;
- b) ocorreria dentro de um prazo estipulado por um documento específico (instrução normativa ou portaria), diferindo do processo anterior que não estabelecia um prazo e as seleções eram feitas quando um grupo de projetos era enviado pela CAIXA à SNH;
- c) teria, para a pontuação das propostas (com base na qual seria feita a hierarquização), os seguintes critérios:
- _ o maior déficit habitacional municipal urbano, para famílias com rendimentos de até 3 salários-mínimos, calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP);
 - _ menor contratação do município no MCMV, para o atendimento de famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00;
 - _ presença de equipamento e serviços públicos no entorno;
 - _ porte do empreendimento e conforto da unidade habitacional;
 - _ modelo de gestão da obra (autogestão ou cogestão).

3.1.9 Dados mais expressivos sobre o programa

Conforme gráfico a seguir, que indica número de UH selecionadas, as seleções aconteceram em todos os anos de 2009 a 2018, exceto em 2017. Tiveram um grande crescimento de 2009 para 2010, uma queda em 2011, um crescimento contínuo das unidades selecionadas entre 2011 e 2014. Nesse último período, houve a seleção de 11 mil UH, em média, e uma forte curva ascendente. E a partir de 2014, houve uma queda significativa, com pequeno aumento em 2016.

Figura 10 – Nº UH selecionadas por ano, no PMCMV-E



Fonte: Elaborada pelo autor, com base no Relatório de Gestão de 2018 do CCFDS/2019 (2023)

Obs.: O total de UH selecionadas do quadro anterior não confere com o total de quantidades contratadas mencionado anteriormente, porque a Caixa subtraiu das selecionadas aquelas que foram objeto de distrato/cancelamento

Em 2017, houve um processo de seleção, que não chegou a se consumir, mas para o qual foram apresentadas 1.397 propostas, com 198.438 UH. Dessas, 580 propostas, com 66.271 UH, foram consideradas enquadradas, ou seja, dispunham de condições para serem contratadas. 66 mil UH é um número muito significativo, representa 84% do que foi contratado em toda a história do Entidades.

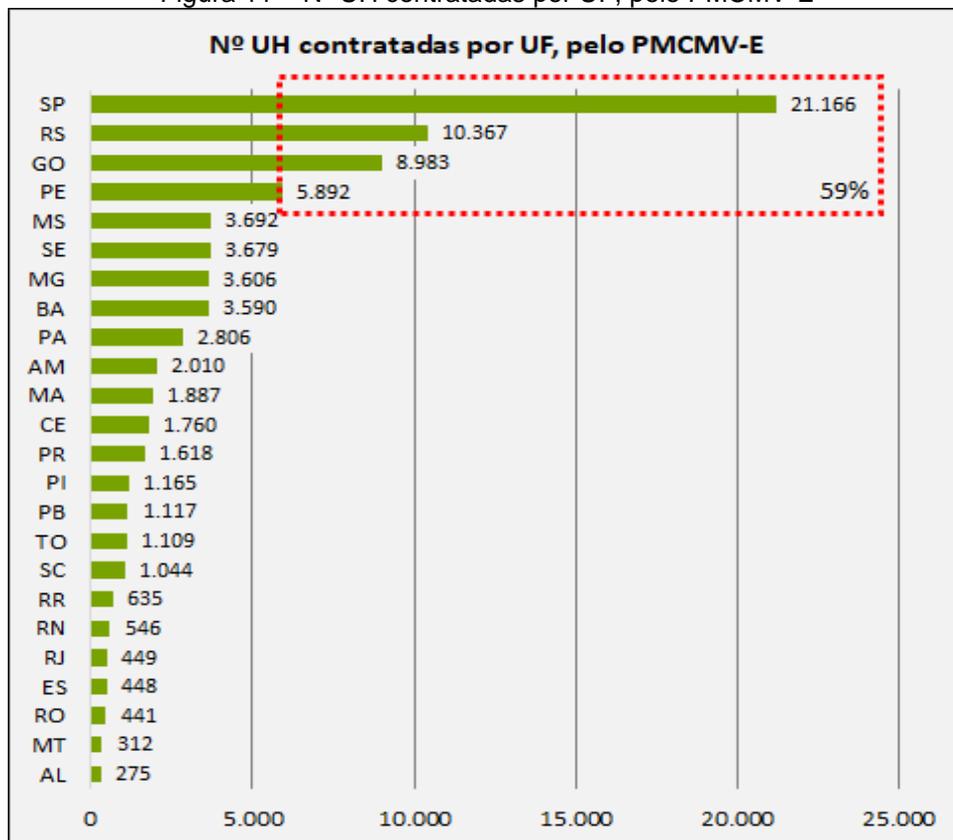
Esse quadro torna muito plausível supor que houve um crescimento da capacidade de as entidades desenvolverem projetos. No entanto, com a interrupção das seleções e contratações, sobretudo de 2019 a 2020, não se configurou o que poderia ter se consolidado como um crescimento estável e contínuo da capacidade das entidades e, portanto, da modalidade.

A modalidade Entidades chegou à contratação de 78.597 (UH), tendo como responsáveis 260 entidades organizadoras. Foram contratados 551 empreendimentos, situados em 293 municípios, distribuídos em 24 unidades da federação, não incluindo apenas Acre, Amapá e Distrito Federal.

Como seria de se esperar, a curva de evolução das contratações teve uma evolução muito parecida com a das seleções (Figura 10), com um grande crescimento em 2010 (7.714 UH), uma queda em 2011 (3.099 UH), um crescimento contínuo entre 2011 e 2014 (quando atingiu 19.054 UH), queda em 2015 (7.083 UH), novamente

crescimento em 2016 (11.576 UH), nenhuma contratação em 2017, novo crescimento em 2018 (6.638 UH) e interrupção das contratações em 2019.

Figura 11 – Nº UH contratadas por UF, pelo PMCMV-E



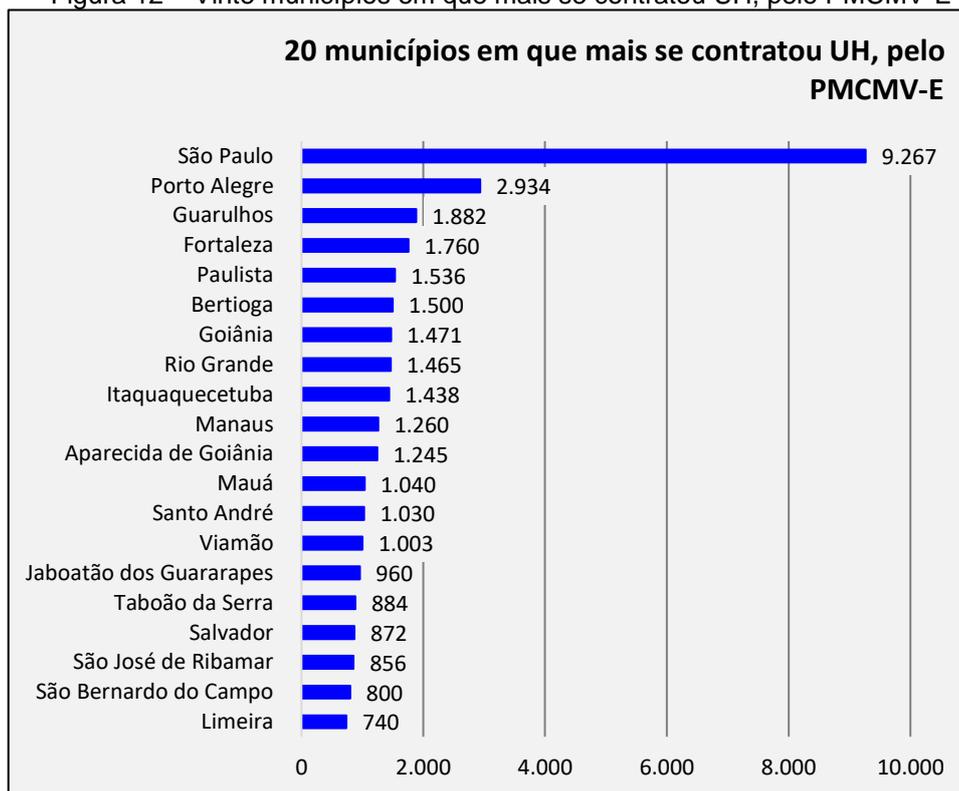
Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados de relatório da SNH, datado de 30/11/2022 (2023)

O gráfico anterior indica o número de UH contratadas por estado. Dentre os estados em que houve maior número de contratações, destacam-se São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Pernambuco, onde as contratações chegaram a, respectivamente, 26,9%, 13,2%, 11,4% e 7,5% do total de moradias contratadas na modalidade, ou seja, nesses quatro estados, contratou-se 59% do total das UH contratadas no Brasil.

No próximo gráfico, são relacionados os 20 municípios em que houve o maior número de contratações, que somam 43,2% do total de UH. Desses, os 10 municípios apontados a seguir, com respectivas porcentagens, reúnem 31,2%: Sendo que os municípios em que mais se contratou foram São Paulo/SP (11,8%), Porto Alegre/RS (3,7%), Guarulhos/SP (2,4%), Fortaleza /CE (2,2%), Paulista/PE (2,0%), Bertioga/SP (1,9%), Goiânia/GO (1,9%), Rio Grande/R5 (1,9%), Itaquaquecetuba/SP (1,8%), Manaus/AM (1,6%).

Verifica-se uma grande concentração das contratações em poucos estados e municípios. As razões dessa concentração merecem ser mais estudadas, mas é razoável considerar a hipótese de que, em grande parte dos casos, haja uma boa relação com o fato de que, nesses estados e municípios, já havia movimentos e entidades que vinham se organizando há anos.

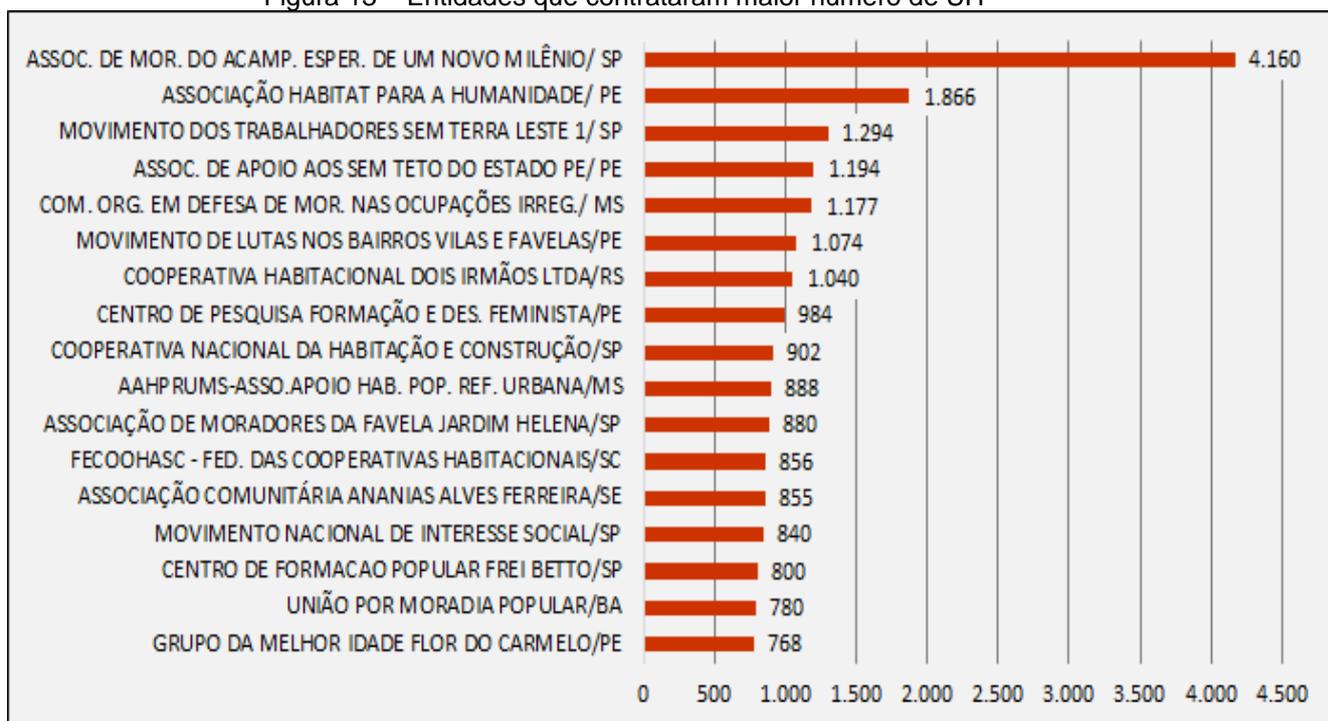
Figura 12 – Vinte municípios em que mais se contratou UH, pelo PMCMV-E



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados de relatório da SNH, datado de 30/11/2022 (2023)

Das 260 entidades que contrataram pelo programa, 250 atuaram em apenas um estado e 10 atuaram em vários estados. Sendo a Associação Habitat para a Humanidade a entidade que contratou em maior número de estados (CE, GO, PE e TO). A figura a seguir indica o número de UH contratadas pelas vinte entidades que mais contrataram, verificando-se que essas vinte entidades contrataram 28,6% do total do programa e que a Associação de Moradores do Acampamento Esperança de um Novo Milênio foi a que contratou maior número de UH (4.160 UH).

Figura 13 – Entidades que contrataram maior número de UH



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados de relatório da SNH, datado de 30/11/2022 (2023)

4 O PMCMV-ENTIDADES PELA VISÃO DE LIDERANÇAS DE ENTIDADES

Este capítulo será baseado nos resultados das entrevistas semiestruturadas, feitas por videoconferência com lideranças de entidades organizadoras, com questões formuladas considerando a caracterização do PMCMV-Entidades feita no Item 3.1. (Atores, papéis, regramento, produção) e os principais temas e problemas relacionados ao PMCMV-Entidades, que têm sido apontados nas discussões em torno da modalidade. Essas entrevistas contribuem para uma abordagem qualitativa da pesquisa, tendo em vista a fundamentação metodológica feita por May (2004) e Minayo (2012).

Na escolha das entidades, buscou-se uma maior distribuição entre regiões e unidades da federação e, apesar da abordagem qualitativa, buscou-se entrevistar representantes de entidades que fossem responsáveis por um conjunto de empreendimentos bastante significativo, de forma a cobrir, com um menor número de entrevistas, uma amostra maior de experiências com a gestão de empreendimentos. Desse modo, os entrevistados representam entidades que são responsáveis por empreendimentos que reúnem aproximadamente 13% das unidades habitacionais contratadas pelo Entidades, 9% dos empreendimentos contratados, implantados em 9 (dez) das 23 (vinte e três) unidades da federação em que houve contratação e nas 5 regiões geográficas do país. No texto que apresenta e sintetiza essas entrevistas, foram incluídas listagens de dados que visam caracterizar os empreendimentos sob responsabilidade de cada entidade ou nos quais a assessoria atuou e ilustrado com imagens dos empreendimentos. As questões colocadas são as seguintes:

- I. A entidade tem vinculação a entidades estaduais ou nacionais? Participou de conferências ou conselhos de habitação, desenvolvimento urbano ou cidades?
- II. A entidade adotou autogestão (administração direta) ou cogestão (empreitada global)? Quais as razões para adotar cada regime construtivo?
- III. A entidade e as famílias que compõem sua demanda participaram do processo de escolha do terreno, de elaboração, aprovação e licenciamento do projeto? No caso de empreitada global, participaram da escolha da empreiteira? De que forma acompanham a execução do

projeto e obra?

- IV. Qual a participação das famílias, além CAO e CRE⁷⁶? Foram criadas outras comissões?
- V. A assessoria técnica que está atuando no empreendimento, já prestou serviços anteriores para a entidade ou para outras entidades? A elaboração do projeto foi feita pela assessoria técnica ou pela empreiteira de obra? Se foi adotada empreitada global, a assessoria técnica tem participado da fiscalização da obra? E a entidade e famílias da demanda têm participado da escolha de materiais e de fornecedores?
- VI. Quais dificuldades encontradas na escolha do terreno ou, no caso de mais de um ter sido estudado, terrenos?
- VII. Por quais razões ocorreram atrasos no projeto e/ou na obra?
- VIII. A entidade teria a sugerir quais mudanças, em normas e procedimentos do Entidades?
- IX. Seria melhor se o recurso fosse passado do MCID/MDR para CAIXA para a prefeitura e ela (prefeitura) fizesse o papel da CAIXA, na análise de projeto, contratação do empreendimento e acompanhamento/fiscalização da obra?
- X. Um programa de capacitação e troca de experiências para entidades, assessorias e técnicos da CAIXA e SNH poderia ter auxiliado?
- XI. A situação da obra está a contento? Qual avaliação das famílias sobre a nova moradia? As famílias atendidas no conjunto habitacional/empreendimento têm continuado a participar de atividades da entidade depois da entrega do empreendimento?
- XII. A entidade tem discutido a questão da desmercantilização?
- XIII. Entende que a participação no processo contribui para a emancipação das famílias?
- XIV. Papel das entidades deveria ser apenas na luta pelo direito à moradia (político) ou também o de fazer a gestão de empreendimentos.

Para as entrevistas, foram escolhidas as associações e seus representantes que são relacionados a seguir.

⁷⁶Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO) e Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE).

Quadro 176 – Associações e representantes escolhidos para entrevistas

Nº	Entidade	Representante entrevistado	Nº de UH	Nº de empre end.	Municípios dos empreendimentos contratados	UF
1	Associação Alfa de Integração Social (AISA)	Francisco Camelo de Carvalho	650	6	Itupiranga, Luziânia, Formoso	PA, GO, MG
2	Associação Comunitária Ananias Alves Ferreira	Anatecia dos Santos Ferreira	855	3	Itaporanga D'Ajuda, N. Senhora do Socorro	SE
3	Associação de Apoio aos Sem Teto do Estado de Pernambuco (AAST)	Lídia Brunet Silva de Souza	1.194	7	Caruaru, Lagoa do Ouro, Olinda, Paulista	PE
4	Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio	Josué Augusto do Amaral Rocha	4.160	7	Santo André, São Paulo, Taboão da Serra	SP
5	Associação Habitat Para a Humanidade	Socorro Leite	1.817	9	Colinas do Tocantins, Fortaleza, Guaraí, Paulista, Petrolina	CE, PE, TO
6	Cooperativa de Produção Trabalho e Habitação Ltda. (COOPERNOVA)	Joaquim Antônio de Souza Goulart	699	4	Portão, Rio Grande, Sapiranga	RS
7	Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Const. (COOTRAHAB)	Andreia Camillo Rodrigues	636	11	Rio Grande, Santo Augusto, São Gabriel, Vacaria, Novo Hamburgo, São Leopoldo	RS
8	Movimento Pelo Direito à Moradia (MDM)	Edenilda das Neves Carneiro Sousa	450	2	São Paulo	SP
Total			10.461	49	24 municípios	9 UF

Elaborado pelo autor (2023)

A **Associação Alfa de Integração Social - AISA** tem sede em Luziânia/GO e tem como coordenador/representante Francisco Camelo de Carvalho, que concedeu a entrevista e informou que a entidade foi criada em 2002, com o objetivo de oferecer cursos profissionalizantes (camareiras, garçons, etc.) e “acompanhamento psicológico”. E que, quando souberam do Programa Crédito Solidário (PCS), aderiram ao programa visando construir casas para os associados.

Pelo PCMMV-Entidades, a associação contratou os seguintes empreendimentos:

Quadro 187 – Empreendimentos contratados pela AISA

UF	Município	Nome do empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Valor do investimento (R\$)	Valor liberado (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 31/12/22	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
GO	Luziânia	Res. Alfa II	200	Casa	Projeto	2.098.000	10.490	2.098.000	1.972.612	17/01/14	05/06/14	0,4	9,0	30%	94%	Paralisado
MG	Formoso	CH Módulo 1	50	Casa	Obra	2.442.738	48.855	2.442.738	2.368.981	26/06/13	13/11/15	2,4	9,5	94%	97%	
MG	Formoso	CH Módulo 2	50	Casa		2.418.963	48.379	2.418.963	2.346.870	26/06/13	13/11/15	2,4	9,5	94%	97%	
MG	Formoso	CH Módulo 3	50	Casa		2.420.165	48.403	2.420.165	2.333.910	19/06/13	13/11/15	2,4	9,5	94%	96%	
PA	Itupiranga	Res. Jd. Primavera I	150	Casa		9.000.000	60.000	9.000.000	8.973.000	29/05/15	09/10/20	5,4	7,6	97%	100%	
PA	Itupiranga	Res. Jd. Primavera II	150	Casa		9.000.000	60.000	9.000.000	0	05/05/16				0%	0%	Cancelado
Total			650			27.379.866		27.379.866	17.995.373		Média	2,6	9,0			

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Apenas um dos contratos refere-se a Luziânia/GO, município em que está sediada a entidade. Três contratos são relativos a empreendimentos em Formoso/MG e dois relativos em Itupiranga/PA. Os três municípios tinham as seguintes populações, segundo o Censo do IBGE de 2010: Luziânia - 174.531 hab.; Formoso - 8.177 hab.; Itupiranga – 51.220 hab.

Os valores de operação/UH dos empreendimentos contratados em Formoso (R\$ 48.546, em média) são pouco inferiores ao máximo definido pelo programa à época (R\$ 49.000). E dos contratados em Itupiranga (R\$ 60.000), são iguais ao máximo. Em relação ao contrato de Luziânia, o valor de operação/UH fornecido pela SNH (R\$ 10.490) precisaria ser verificado, pois é muito inferior ao teto do programa (R\$ 57.000) e provavelmente não se trata do valor apenas para fase de projeto, pois é muito superior aos limites para essa fase.

Dos contratos, o do Res. Jd. Primavera II, de Itupiranga, encontra-se cancelado. E todos os outros foram considerados paralisados, mesmo tendo sido firmados há muito tempo, em média há 9 anos, conforme pode-se ver na coluna "Tempo entre assinat. e 31/11/22".

O entrevistado relatou que a grande dificuldade para contratar a Fase 2 (obra) do empreendimento de Luziânia decorreu do fato da Companhia de Saneamento de Goiás (SANEAGO) não ter cumprido com o compromisso de que garantiria o abastecimento de água ao empreendimento, contrariando o que havia informado antes da aquisição do terreno. E hoje as alternativas de solução colocadas pela SANEAGO são a implantação pela EO de uma adutora que teria um custo de R\$ 300 mil ou a perfuração de um poço para captação de águas subterrâneas. Além da questão de custo e de como financiar⁷⁷ ambas as alternativas, no caso do tal poço, outro problema pode ser a inviabilidade de se obter a vazão de 10 mil m³/hora, exigida pela SANEAGO e pela CAIXA, considerando que poços perfurados por uma construtora em locais próximos, com entre 120 e 160 m de profundidade, estão produzindo 2 mil m³/hora.

Nos casos de Formoso e Itupiranga, a entidade informou que teve problema com um engenheiro que respondia pela assessoria técnica, que se apropriou de parte dos recursos que foram antecipados pela CAIXA, deixou de pagar a trabalhadores e, em consequência, houve penhora do terreno de Luziânia e a entidade foi inscrita no CONRES⁷⁸, ficando impossibilitada de dar continuidade aos empreendimentos.

Esse engenheiro havia sido indicado à EO pela CAIXA de Luziânia. E uma parceria com esse profissional foi vista como vantajosa, pois, além da qualificação para executar projetos e obras, era considerado como quem tinha conhecimento e contatos, “pra fazer esse meio de campo (Caixa, Ministério, Prefeitura e famílias); e [para fazer] esses negócios eram muito poucas pessoas que tinham esse jogo de cintura”.

Inicialmente, chamou a atenção, desta pesquisa, o fato de a entidade ter sede em Luziânia/GO e ter ido atuar em Formoso/MG e Itupiranga/MG. Na entrevista, foi informado que o engenheiro mencionado foi quem levou à entidade a proposta de que apresentasse à CAIXA, os projetos nas cidades de Minas Gerais e do Pará.

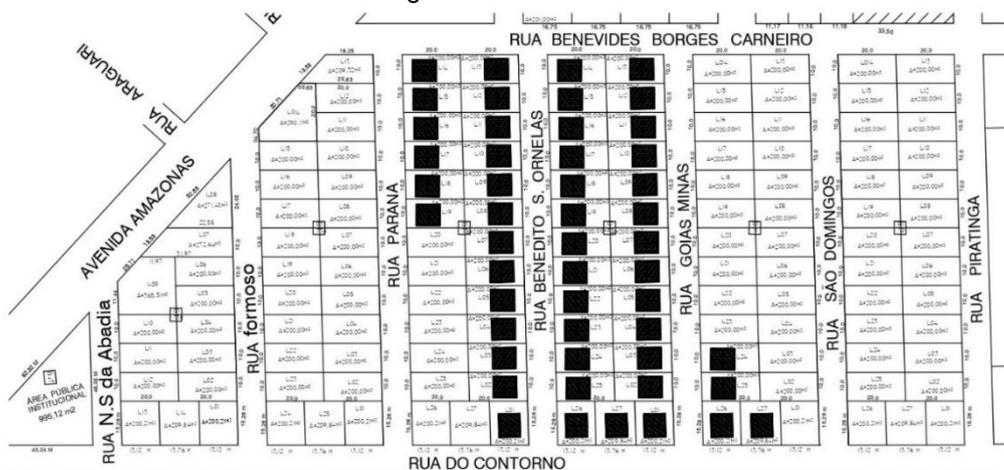
Os três empreendimentos são contíguos e foram contratados praticamente à mesma época (junho/2013), quando vigia a Instrução Normativa nº 45 (IN 45), de 08.11.2012, que estabelecia um máximo de 100 UH por empreendimento, para municípios da até 20.000 hab., como Formoso.

⁷⁷Será necessário equacionar o difícil problema de como financiar qualquer das duas alternativas, pois os recursos do FDS destinam-se apenas às obras realizadas no polígono do terreno da obra. Talvez buscando contrapartida do governo estadual ou municipal.

⁷⁸CONRES – Cadastro Informativo de Pessoas Físicas e Jurídicas com Relacionamento com a Caixa Econômica Federal, no qual são inscritas entidades e empresas cuja execução do contrato apresenta irregularidades que, pelo entendimento do banco, caberia atribuir ao contratado.

Por essa forma de contratação, EO, assessoria técnica e agente financeiro contornaram a ideia de se evitar grandes conjuntos habitacionais, que levou a que se estabelecesse o máximo de UH por empreendimento. O que exemplifica a dificuldade de se estabelecer normas gerais para todo o país. Em instruções normativas posteriores à IN 45, foi introduzido o conceito de contiguidade, para evitar produzir grandes conjuntos habitacionais, por meio da soma de vários empreendimentos contíguos.

Figura 14 – Formoso/MG



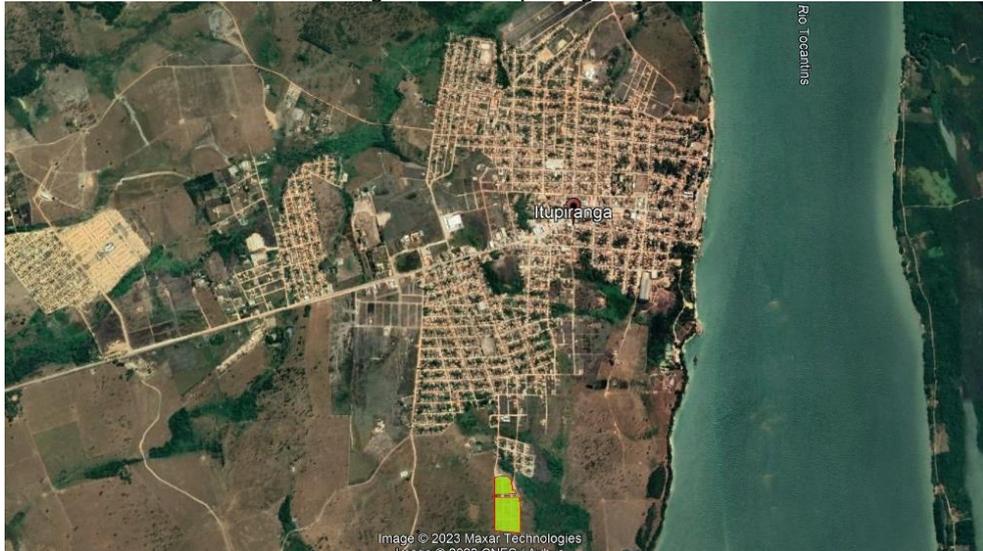
Fonte: ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Figura 15 – Formoso/MG



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Figura 16 – Itupiranga/PA



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Figura 17 – Itupiranga/PA



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

O engenheiro contratado pela EO apropriou-se dos valores de duas antecipações (uma de Itupiranga/PA e outra de Formoso/MG) e desapareceu. Tendo se valido de uma procuração da EO, que lhe dava poderes para contratar, comprar, demitir e efetuar pagamentos, como administrador da obra.

Em consequência, a EO teve que resolver problemas sérios, inclusive porque houve falta de pagamento a trabalhadores, que motivou ações trabalhistas, que implicaram em penhora do terreno do empreendimento Alfa II, em Luziânia. Para solucionar as ações trabalhistas e liberar da penhora esse terreno, a EO teve que conseguir valor superior a R\$ 600 mil que foi obtido junto a uma construtora, mas não informou sobre o que essa empresa receberia em troca.

Tem a esperança de que haja como retomar o empreendimento Alfa II, que seria contratado em regime de empreitada global/cogestão. Nos empreendimentos de Formoso/MG e Itupiranga /PA a opção foi por autogestão. Segundo informou, a opção por autogestão, ocorreu por orientação do engenheiro que a assessorava, isso em um momento em que a EO ainda não tinha experiência com o subprograma. Esse engenheiro dizia que:

“[...] o dinheiro era muito apertado, os gastos eram muitos, porque tinha que abrir rua, tinha que fazer a infraestrutura, tinha que fazer a casa toda e entregar na chave, então, na administração direta, seria melhor porque não [era preciso] pagar alguns impostos [...]”

De acordo com o que o entrevistado disse, a entidade também havia assinado⁷⁹ um outro contrato para a construção de 150 UH, em Ibotirama/BA, mas que teve que ser rescindido pela impossibilidade da EO mantê-lo, após as irregularidades causadas pela ação do referido engenheiro; e o empreendimento foi “passado” para outra entidade. O entrevistado alegou ter tido grandes prejuízos (“já pensou você sair daqui de Luziânia para ir à Bahia, ter despesas com transporte, comida, bebida, hotel?”) e ter trabalhado por “um ano e meio para poder aprovar esse empreendimento lá” [em Ibotirama). A EO moveu uma ação judicial contra esse engenheiro, mas que foi perdida pelo fato dos advogados terem deixado de recolher uma taxa, segundo informou. Posteriormente, a EO veio a saber que esse mesmo engenheiro havia causado problemas semelhantes para outras cinco entidades.

Sobre as famílias no processo do empreendimento, disse que não participaram da escolha do terreno (“Então, elas não tinham essa visão, né?”). Mas, depois da vistoria e anuência da CAIXA em relação ao terreno, o projeto foi elaborado pelo engenheiro e apresentado às famílias, que puderam opinar. Pelo que relatou, na etapa de obra, depois da constituição da CAO e CRE em assembleia, não havia maior participação das famílias e não ocorriam assembleias periódicas. Disse entender que administração direta seria “onde a entidade mesma executa, contrata e paga, e quando ela não tem pessoas qualificadas no quadro, ela pode contratar”. Para o trabalho social, foi contratada uma empresa, pois a EO não tinha condição de realizar.

A CAO visitaria a obra praticamente a cada mês, a cada etapa concluída, para a qual se solicitaria vistoria e medição pela GIHAB-CAIXA.

⁷⁹Assinado em 02/05/2016.

“[...] pra não irem todas as famílias. Aí, nesse sistema, vai a CAO, que é a comissão representante das famílias, junto com a entidade, junto com a pessoa que tá fazendo o projeto social, vai lá, visita a obra, pra ver se foi aferida aquela medição.”

Em relação à forma como a EO, sediada em Luziânia/GO, acompanhava obras em locais tão distantes quanto Formoso/MG e Itupiranga/PA, afirmou que havia equipes locais e que o coordenador visitava as obras uma vez por mês.

Após o rompimento com o engenheiro, o empreendimento de Itupiranga, que se encontrava em situação difícil, pois os recursos eram insuficientes (“com o dinheiro que tinha lá na caixa, realmente não dava”⁸⁰). A CAIXA pediu que a AISA se afastasse, que fossem constituídas novas CAO e CRE e essa última comissão contratou a construtora. Dessa forma, a obra, que estava com 35% de execução, avançou até 97%. Pelo que o entrevistado afirmou, a mesma construtora trabalhou nas obras de Itupiranga e Ibotirama e deu a entender que a possibilidade de executar as duas obras é que viabilizou os contratos.

Em Itupiranga, com a conclusão da obra das casas, ocorreu uma entrega “extraoficial” para as famílias e estava apenas faltando a pavimentação asfáltica, cuja execução era um compromisso do prefeito anterior, que ainda não havia sido honrado pelo seu sucessor.

Por informações que teria recebido da CAIXA, o entrevistado disse acreditar que haverá um aporte de recursos do FDS⁸¹, que permitirá a conclusão do empreendimento de Formoso. Com isso se efetivando, seria possível a retomada do projeto do Alfa II, de Luziânia, pois a conclusão de Formoso teria sido a condição colocada pela CAIXA para retomar o Alfa II.

À pergunta sobre como a EO veria uma possível descentralização de recursos para habitação do governo federal para municípios, disse considerar que seria negativa, porque haveria o risco de desvio de recursos (“o dinheiro vai sumir”) e porque a entidade, para ser priorizada, teria que oferecer algo em troca para o prefeito (“você vai ser cabo eleitoral para o prefeito”).

⁸⁰O contrato foi firmado em 29/05/2015.

⁸¹O aporte de recursos a que se referiu é o denominado Aporte COVID-19, que consistiu em uma autorização pela SNH, para que a CAIXA reconhecesse a inflação de preços, no período da pandemia, e pudesse aportar valores acima daqueles inicialmente contratados.

A **Associação Comunitária Ananias Alves Ferreira** tem sede no município de Frei Paulo/SE e como coordenadora/representante Anatecia dos Santos Ferreira, que concedeu a entrevista e informou que a entidade foi criada há 22 anos, participou de vários programas de moradia, como o Programa [estadual] de Erradicação de Habitações Subnormais (casas de taipa, palha, etc.) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), tem participado de todas as conferências que tratam da habitação e tem vinculação com o MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia). E também participou de programas de alfabetização e está buscando participar de programa de regularização e habitação em assentamentos promovidos pelo INCRA.

Pelo PCMMV-Entidades, a entidade contratou os seguintes empreendimentos:

Quadro 18 – Empreendimentos contratados pela Assoc. Com. Ananias Ferreira

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SE	Itaporanga d'Ajuda	Residencial Santa Terezinha	167	Casa	Obra	10.187.000	61.000	25/08/14	27/10/16	2,2		100%	100%	Obra física concluída, falta legalização
	Nossa Senhora do Socorro	Residencial Por do Sol I	301	Casa	Obra	20.167.000	67.000	30/05/16	19/08/21	5,2		100%	100%	Obra física concluída, falta legalização
		Residencial Por do Sol II	387	Casa	Obra	29.799.000	77.000	27/12/18				0%	0%	Distratado
Total			855			60.153.000				Média	3,7			

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 30/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir uma ideia do período de execução

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de contratação e, portanto, terem diferentes valores de compra, quando da contratação

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

Fonte: Elaborado pelo autor com dados SNH relativos a 31/12/2022 (2023)

Os contratos referem-se aos municípios de Itaporanga d'Ajuda/SE e a Nossa Senhora do Socorro/SE, que, respectivamente, tinham 30.419 hab. e 160.827 hab., segundo o Censo do IBGE de 2010. Nossa Senhora do Socorro integra a Região Metropolitana de Aracaju.

O valor de operação/UH do empreendimento contratado em Itaporanga d’Ajuda (R\$ 61.000) foi maior do que o valor máximo (R\$ 57.000) para municípios de Sergipe, com população inferior entre 20.000 e 50.000 hab., e atingiu o valor que, à época da contratação, era válido para a capital do estado e municípios de sua RM, o que não é o caso de Itaporanga d’Ajuda.

A Sra. Anatócia Ferreira disse não ter informação mais concreta sobre o motivo do cancelamento do contrato do Residencial Por do Sol II, situado em N. Senhora do Socorro como o Residencial Por do Sol I. Disse suspeitar de alguma interferência de construtoras.

Figura 18 – Residencial Santa Terezinha | Itaporanga d’Ajuda, SE



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Figura 19 – Residencial Pôr do Sol I | Nossa Senhora do Socorro, SE



Fonte: GOOGLE EARTH & ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Pesquisando após a entrevista, foi possível obter a informação de que esse empreendimento foi selecionado pela Portaria MCidades nº 595, de 25.09.2018, que selecionou 83 empreendimentos (8.899 UH), dentre os quais nenhum foi contratado, segundo o Relatório de Gestão do FDS (CCFDS-Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. Relatório de Gestão de 2018).⁸²

Segundo a Sra. Anatécia, os empreendimentos Por do Sol I e II, inicialmente, constituíam um único empreendimento, com 817 UH, mas, em função de normativo que estabeleceu em 500 UH o número máximo por empreendimento⁸³, foi necessária efetuar uma subdivisão. A entidade, geralmente, adota autogestão e foi esse o regime do Pôr do Sol I. No entanto, Santa Terezinha (Itaporanga d'Ajuda) foi em cogestão. A opção por cogestão foi justificada pelo fato da EO estar muito envolvida com a viabilização do Pôr do Sol I e que não teria condições de cuidar do Santa Terezinha sob autogestão, dessa forma, aceitou sugestão feita pela GIHAB/CAIXA e escolheu e contratou uma construtora.

A entidade tem uma assessoria técnica multidisciplinar, que elaborou o projeto de Santa Terezinha, cuja construção foi executada pela empresa contratada. E foi montada uma comissão fiscalizadora que acompanhou a execução da obra sob cogestão e as medições. A entrevistada enfatizou que o acompanhamento foi feito com muita atenção para evitar problemas construtivos.

Também relatou que é bem efetiva a participação dos beneficiários e, inclusive, quando ocorre de alguma pessoa faltar a uma reunião, ela é contatada para que compareça à reunião seguinte. E que há um processo de formação, que julga ser muito importante pela diversidade do grupo, que disse ser composto por pessoas que "moravam em casas de familiares, tem pessoas que moravam embaixo da ponte, na rua mesmo, tem pessoas que moravam em palafitas".

Na pós-ocupação continua a haver um trabalho junto às famílias, dentre outras coisas, para buscar evitar que ocorra a revenda das moradias. Entende que o programa

⁸²Há uma incongruência entre a informação do Relatório de Gestão 2018 e relatórios sobre os empreendimentos enviados pela CAIXA ao MDR-MCidades. O primeiro informa que não houve contratação e os últimos que houve cancelamento do contrato. De todo o jeito, não houve prosseguimento, por uma medida adotada para o conjunto dos empreendimentos selecionados pela Portaria nº 595/2018.

⁸³A Resolução CCFDS nº 200, de 05.08.2014, estabeleceu em 500 UH o porte máximo dos empreendimentos para municípios com população acima de 100.000 habitantes.

deveria permitir que, quando houvesse a necessidade de uma família sair da moradia, que essa moradia deveria voltar para que a entidade indicasse a próxima família a ocupá-la, até porque a entidade encaminha uma relação de suplentes em número correspondente a 30% do número de UH.

O terreno do Pôr do Sol I era particular, mas em parte contido em Área de Marinha, por estar às margens do Rio Salgado, que sofre influência de marés, o que exigiu autorização da SPU. Há intenção de tentar viabilizar o Pôr do Sol II. A entidade sempre está atenta para a existência de terrenos em áreas bem situadas, inclusive o Pôr do Sol está situado próximo a um shopping center.

O Residencial Santa Terezinha (Itaporanga d'Ajuda) foi concluído em um tempo considerado normal (2,2 anos). Já o Residencial Por do Sol I (N. Sa. do Socorro) teve sua obra estendida por 5,2 anos. Conforme a Sra. Anatécia, no segundo caso, ocorreram problemas decorrentes à ocupação de parte do terreno por famílias não pertencentes à demanda. A questão foi levada à Justiça, no entanto, a decisão não foi favorável à desocupação. O que obrigou ao desmembramento da parte da área ocupada irregularmente, à redução do número de unidades do empreendimento de 351 para 301 UH e a que se postergasse o início da obra, que, segundo informou, estava concluída no início de 2020.

Apontou que furtos de materiais e atrasos de liberação de recursos, sobretudo em 2018, também contribuíram para a dilação do prazo da obra. Com os atrasos, a entidade considerou ser prudente reduzir o número de trabalhadores contratados, para diminuir o risco de não cumprimento de seus compromissos e de ações trabalhistas. A fiscalização da CAIXA atuava com prontidão e deslocava-se para a obra para realizar a medição pouco depois de que a entidade encaminhava a PLS (Planilha de Levantamento de Serviços). No entanto, a liberação de uma nova antecipação chegou a demorar 60 dias.

As providências para análise dos documentos para assinatura dos contratos com as famílias foram prejudicadas pela pandemia de COVID-19. Ao longo do tempo, ocorreram mortes de responsáveis por famílias do grupo-alvo, que tiveram que ser substituídos. O atraso na ocupação do empreendimento pelos beneficiários fez com que aumentasse o risco de ocupação irregular por não beneficiários, o que, combinado com o fato de terem se esgotado os recursos para pagamento de segurança, levou a que se optasse pela ocupação das casas pelos beneficiários antes da entrega formal, mas com o compromisso de que não fizessem modificações nas casas. A entrevistada

referiu-se a “luta de lona” e “luta sem lona” como duas formas de luta de movimentos por moradia e que seria um movimento de “luta lona” que representaria o risco de ocupação irregular das casas já construídas e ainda não ocupadas pelos beneficiários.

Até a realização da entrevista, em 28/09/2022, a assinatura dos contratos com as famílias não havia ocorrido e todo o terreno do empreendimento ainda se encontrava em nome da entidade. Esse atraso acarreta que haja alterações no grupo de beneficiários, como separações de casais, etc. A entidade continua presente, muitas vezes mediando conflitos entre os moradores. E reclama do que seria um tempo excessivo de análise da documentação dos beneficiários pela CAIXA, dizendo que a documentação que cabe à entidade está conformidade e que solicitações feitas por aquele agente financeiro são respondidas rapidamente. Aponta dificuldades relacionadas ao fato de que durante a pandemia, parte considerável dos técnicos da CAIXA passaram a trabalhar em “home office”, que, dessa forma, não tinham mais acesso a processos “físicos” (que haviam sido montados em papel), o que demandava que a entidade passasse a escanear grande número de documentos e a enviar por *e-mails*, que também tinham capacidade limitada. Além de mencionar que técnicos da CAIXA reclamaram que o aumento dos tempos dos serviços prestados por aquela instituição decorria também da redução do número de seus empregados.

Ainda falou sobre que considera fundamental que o PMCMV-E seja reativado; que haja maior interlocução da SNH e CAIXA com as entidades e que seria importante um programa de capacitação para entidades, com troca de experiências entre elas. Frisou o conhecimento específico que as entidades têm, decorrente do envolvimento direto com as famílias, com mão de obra, com a aquisição de materiais. Em relação à aquisição de materiais, enfatizou que: “quando vou escolher um piso, eu escolho o piso que eu gostaria de ter na minha casa, [...] eu compro as coisas combinando, o piso do banheiro combinando com o azulejo”.

Disse da necessidade de grande insistência para conseguir que algumas prefeituras fizessem a inclusão dos dados dos beneficiários no Cadastro Único, que é exigida pelo PMCMV para que participem do programa. Isso mesmo que todos os dados exigidos já tenham sido encaminhados pelas entidades. O que seria motivado por divergências políticas da entidade com ocupantes do poder público municipal e/ou por esses não terem o entendimento que, no PMCMV-E, quem deve indicar os beneficiários são as entidades e não a prefeitura. Em função dessa dificuldade, teria sugerido à então Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães, que as entidades

pudessem elas mesmas incluir os dados dos beneficiários, mediante a disponibilização de uma senha.

Sobre propostas de uma descentralização dos recursos, tal como prevista no FNHIS⁸⁴, ou de uma continuação de um sistema com recursos centralizados no Governo Federal, afirmou ser favorável a que continue como no PMCMV, pois, caso contrário, tenderia a haver interferência de uma “politicagem” das prefeituras e uma perda de autonomia das entidades.

Colocou a Compra Antecipada como uma falha do programa, por entender que a elaboração dos projetos acaba se estendendo por prazo muito longo e que, depois de concluída, há mais todo um trâmite para a contratação da fase de obras. Em relação às obras, mencionou as variações de preços de insumos da construção ao longo do contrato, sendo que o valor contratual é mantido; fato que teria se agravado durante a pandemia, em que teria havido, primeiro, uma elevação de 58% do preço do “ferro” [aço], seguida por uma queda desse preço. E também teria ocorrido uma escassez de produtos necessários para as obras. Em função de incertezas sobre o comportamento dos preços, ressaltou o grande risco que há para as entidades e que assinar os contratos dos empreendimentos requer muita coragem, pois são assinados “sem saber que aquele dinheiro [permitirá] chegar no final”.

Disse que o nível de satisfação das famílias em relação à nova moradia é bem alto, que representa um ganho que não imaginariam atingir, que boa parcela continua tendo atuação próxima à entidade após a entrega das moradias. Contou que a entidade realizou um trabalho de formação do que chama de “articuladores sociais”, que visa que essas pessoas busquem outras famílias com perfil para participar e formar novos grupos.

Respondeu que ocorreu um ganho para emancipação das famílias, enfatizando mais o ganho material pelo fato do contrato ser formalizado em nome das mulheres e de capacitação profissional (cursos de manicure, etc.) pela qual as mulheres também passaram, durante o trabalho social. Exemplificou mencionando que mulheres tiveram condição de se separar de companheiros agressores, por dispor da moradia e de capacitação para buscar trabalho remunerado. Colocou que não vê incompatibilidade entre a atuação da entidade na luta pelo direito à moradia e a atuação na gestão de empreendimentos.

⁸⁴Segundo Art. 12, da Lei 11.124, de 16.05.2005, que criou o FNHIS: “Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios [...]”.

A Associação de Apoio aos Sem Teto do Estado de Pernambuco (AAST), sediada em Recife/PE, surgiu do MTST (Movimento de Trabalhadores Sem Terra) de Pernambuco, que existe há 21 anos, anteriormente ao MTST nacional, para o qual foi convidada a integrar. No entanto, já era vinculada à UNMP, manteve essa vinculação, bem como se vinculou à SELVIHP (Secretaria Latino-Americana de Habitação e Habitat Popular). Conforme relatou a coordenadora da associação Lídia Brunes Silva de Souza, que concedeu a entrevista.

Quadro 19 – Empreendimentos contratados pela AAST

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreendimento	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22 (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
PE	Caruaru	CH Alto do Moura II	108	Casa térrea	Obra	6.371.360	58.994	02/07/14	12/12/22	8,45		100%	98%	Obras concluídas
PE	Caruaru	CH Severino Quirino	192	Apartamento	Obra	15.358.464	79.992	27/04/18	29/12/22	4,68		90%	93%	Obras em andamento
PE	Lagoa do Ouro	Res. Lagoa do Ouro Etapa 2	100	Casa térrea	Obra	4.899.510	48.995	05/05/16	04/12/19	3,58		74%	77%	Obras paralisadas
PE	Olinda	Res. Julia Beatriz	224	Apartamento	Obra	14.112.000	63.000	05/05/16	27/09/21	5,40		100%	99%	Obras concluídas
PE	Paulista	CH Nossa Prata - Etapa 3	150	Casa sobreposta	Obra	8.349.170	55.661	08/06/12	06/09/19	7,25		100%	99%	Obras concluídas
PE	Paulista	CH Nossa Prata - 6ª Etapa	204	Casa sobreposta	Obra	9.180.000	45.000	04/03/11	14/06/19	8,28		100%	100%	Obras entregues
PE	Paulista	CH Nossa Prata - 7ª Etapa	216	Casa sobreposta	Obra	9.720.000	45.000	04/03/11	14/06/19	8,28		100%	100%	Obras entregues
Total			1.194			67.990.504			Média	6,6				

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS.

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 30/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para

Obs. 3: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido finalizado todo o processo de legalização e entrega formal às famílias.

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados relativos a 31/12/2022 (2023)

Tem participado de conferências e conselhos relacionados a habitação e cidades e, inclusive, a entrevistada foi conselheira do ConCidades. Antes do PMCMV-E, construiu 98 casas pelo FNHIS, em terreno que foi destinado pela SPU, em Caruaru (PE), que foram as primeiras casas financiadas por esse fundo no Pernambuco, que foram regularizadas com a entrega dos termos de CDRU (Concessão de Direito Real de Uso).

Posteriormente, todos os empreendimentos contratados pela EO foram implantados em áreas obtidas em doação ou cessão, junto à SPU, Governo do Estado ou municípios. Doações ou cessões que demandaram grandes negociações, tão mais difíceis por exigirem, muitas vezes, serem retomadas com gestores que se sucediam. O recebimento de terrenos em doação ou cessão permitiu que houvesse mais recursos do FDS para edificação, o que possibilitou aumento de áreas construídas até 60 m², quando as especificações do subprograma previam 42 m².

Os dois empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, em Caruaru (Alto do Moura II e Severino Quirino) foram executados em autogestão. Aqueles situados em Lagoa do Ouro (100 UH), Olinda (224 UH) e Paulista (Nossa Prata 3, 6-A e 7-A, que totalizam 570 UH) foram contratados em regime de cogestão (empreitada global). A opção por cogestão ocorreu porque a EO considerava que teria dificuldade para executar, sob autogestão, empreendimentos tão grandes e complexos e porque considerava que ainda não tinha “know-how” para contratar grande número de serviços de forma separada (estrutura, instalações, etc.), mesmo sendo favorável à autogestão. E entende que a EO está se capacitando nos empreendimentos por cogestão, de modo a realizar empreendimentos “do começo ao fim” (“a elaboração do projeto, a implementação do projeto, a legalização, tudo”).

“A gente quer seguir com o caminho da autogestão, mas a gente ainda acredita que, possivelmente, vai precisar fazer uma cogestão ainda, para poder a gente ir se adequando aos processos.”

Segundo relatou, as famílias têm uma participação significativa, independentemente de ser autogestão ou cogestão. Em todos os casos dos empreendimentos contratados, os terrenos foram obtidos junto a órgãos públicos, tendo havido ou não uma anterior ocupação das áreas pelas famílias. As famílias sempre conhecem antes a localização do terreno e, posteriormente, participaram das negociações para a destinação dos terrenos; da discussão, elaboração e aprovação dos projetos; e contratação de construtora (nos casos de cogestão) e com a CAIXA. Relatou que, certa vez, a ex-Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães teria dito que era “complicado construir com vocês, porque vocês demoram muito” e que, na resposta, a entidade explicou como ocorriam essas várias etapas do processo.

Figura 20 – Nossa Prata | Paulista, PE



Fonte: GOOGLE EARTH & ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Figura 21.– CH Severino Quirino, Caruaru/PE



Fonte: GOOGLE EARTH & ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Figura 22.– Res. Lagoa do Ouro, Lagoa do Ouro/PE



Fonte: GOOGLE EARTH & ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Figura 23 – Res. Julia Beatriz, Olinda/PE



Fonte: GOOGLE EARTH & ARQUIVO DA ENTIDADE (2023)

Como já dito, as famílias participam das discussões sobre projeto, em que não raro propõem desenhos e especificações que o programa não permite, como um terceiro dormitório, áreas maiores, etc. Participam da elaboração do projeto técnico social, coordenado por assistentes sociais; e participam das discussões com órgãos da prefeitura e concessionárias de serviços públicos, acerca de diretrizes e licenciamento

dos projetos, alvará de construção, etc. “Ou seja, demorou para aprovar, enche o ônibus e as famílias vão lá e fazem aquela ocupação de forma coordenada [...] e tudo sai.”

A busca por construtoras para executar os empreendimentos foi algo difícil, pois foi necessário superar o desconhecimento do subprograma Entidades, as dúvidas de construtoras sobre serem contratadas por associações. Além disso, a entidade tem colocado como condição que a construtora contrate beneficiários como sua mão de obra; que aceite serviços realizados em mutirão, como limpeza e rejunte; e que possa, juntamente com as famílias, participar de parte das decisões e procedimentos relativos à obra.

“Se elas [construtoras] não aceitarem, a gente não quer. [...] É diferente [do FAR] no FDS. Até elas compreenderem que a entidade tem capacidade de gestão, ela está contratando. Meu filho, para uma construtora compreender que ela está sendo contratada por um movimento, por uma entidade, é um processo. [...] na construção da obra em si, nós queremos colocar nossos pedreiros, nosso mestre de obra, por vezes, eletricitas. [...] Já o mutirão é uma mão de obra mais pontual, de rejunte, de limpeza, e aí vai grande maioria dos mutirantes.”

Em decorrência de tais tratativas com construtoras, em obra em cogestão, ocorre de a EO fazer parte das cotações, aquisição, recebimento de materiais, “dentro do almoxarifado”.

Além da CAO e CRE, “dentro do trabalho técnico social”⁸⁵, são criadas outras comissões de que as famílias participam, como as que tratam de segurança (quando necessário, beneficiários revezam-se para dormir no canteiro), de regularização do empreendimento junto a cartórios, da organização dos trabalhos em mutirão, da aquisição de materiais específicos, etc. Inclusive, o acompanhamento da obra recebe a contribuição das famílias e não fica restrito à CAO.

“Quando a gente ocupa uma área, que a gente começa a levantar alguns barracos, como se fala. Eu mesmo morei cinco anos em uma ocupação. Hoje eu tenho meu apartamento, moro nele, pelo programa, inclusive. Mas a gente já começa do processo da ocupação. Então, ali, quando a gente ocupa, a gente já cria comissões de organizações internas, já começa a criar quem é que vai coordenar tal coisa, quem é que vai reivindicar tal atividade. Quando a gente vai para alguma reunião, seja com a prefeitura, com o governo do estado, a gente já leva uma coordenação da ocupação. Então, a virada do ocupar, do resistir para construir, esse construir já veio com essa questão do ocupar e da resistência.”

⁸⁵Se bem que tenha ressalvado que as famílias “já estavam participando de assembleias anteriores, junto ao movimento, antes do trabalho técnico social.” Afirmando que: “Então, um coletivo de 192 famílias, provavelmente 140 dessas, já estavam num processo de reunião ativa e que passou a fazer parte do projeto técnico social de um empreendimento.”

Sobre o processo de constituição da EO a partir do movimento, disse:

“Então, [no início do primeiro mandato de Lula] foi quando se criou, logicamente, normas. Para tu ter uma ideia, a AAST86 [...] sofreu um pouquinho para poder se capacitar. A gente já tinha estatuto, mas a gente teve que adequar o estatuto ao programa, a gente teve que ter contador. Isso lá atrás, no começo de Lula, teve que criar, juridicamente, a entidade de fato. Então, a gente só tinha, a gente tinha a bandeira de luta, como a gente tem, a gente tem a bandeira de luta, porque quando eu ocupo uma prefeitura aqui, eu não vou como AAST, eu não vou levar o CNPJ da entidade, eu levo a bandeira da União. Mas a gente ainda não tinha essa coisa da construção, a gente tinha a coisa da ocupação e de levantar barracos.”

Relatou que o aprendizado com o primeiro empreendimento pelo FNHIS foi muito importante e como a EO foi se capacitando:

“Então, a gente começou, foi pelo osso. Então, a gente logicamente participou de várias capacitações. O Habitat para a Humanidade, que já tinha também esse processo de pensamento, de construção, fez vários seminários. A gente participou de seminários com a União Nacional, a nível de São Paulo. [...] E vale salientar, mais uma vez, que São Paulo, ele deu essa abertura. Foi ele quem, [...] enquanto União, falo enquanto União, começou a fazer esse movimento de construção, de habitação, de interesse social. E, para Pernambuco, isso foi um caminho muito bom. A gente se capacitou muito. [...] Mas, para a gente poder entrar nos sistemas, cadastrar a entidade, fazer todos esses processos junto à Caixa Econômica, tudo isso foi um processo que veio se dando e que a gente compreende que está tão à frente, que hoje a gente senta com vocês do Ministério⁸⁷ e vocês da Caixa para dialogar essas normas. [...] a gente vem demonstrando que a gente tem capacidade de construir. Tem muito o que melhorar ainda, logicamente, não só com a construção do programa.”

Quanto à permanência no movimento das famílias, depois que passam a morar na nova moradia, disse:

“[...] algumas famílias compreendiam o movimento como uma bandeira de luta para receber o habitacional [moradia]. Depois que recebessem, a obrigação [...] dela continuar na luta, acabava por ali. E a gente teve que trabalhar muito isso. [...] Então, isso é um momento muito de formação. Não é só a casa pela casa. A gente sempre trabalha a questão da casa com as políticas públicas. Então, a gente sempre tenta buscar que essas famílias sigam junto ao movimento e sigam junto à luta porque não é só a casa. Ela vai precisar de outras políticas. Então, a participação, não vou te dizer que ela é 100%, porque é mentira. [...] Então, a gente tem muito orgulho de que hoje a gente tem famílias, inclusive, que têm seu habitacional, mas que quando a gente precisa fazer uma grande assembleia, alguma grande atividade, algum ato, elas vão por essa reivindicação do outro companheiro que ainda não tem ou da outra companheira que ainda não tem. Então, é um processo que é demorado, é complicado, mas que é processo de politização mesmo, de que não é só a casa pela casa, de que o país não gera só nisso, a sua política não é só essa.”

⁸⁶AAST: Associação de Apoio aos Sem Teto do Estado de Pernambuco.

⁸⁷A entrevistada refere-se a reuniões de que tem participado, como representante da UNMP-Pernambuco, juntamente com representantes de muitas outras entidades, da SNH e da CAIXA, para discutir melhorias no subprograma Entidades.

Disse que a entidade dispõe de uma equipe técnica, composta de dois arquitetos, dois engenheiros civis e dois engenheiros elétricos⁸⁸, um advogado e assistentes sociais, que assessora a EO mesmos em empreendimentos em cogestão, na elaboração do projeto em conjunto com a construtora e no acompanhamento da obra. Esses profissionais passaram por períodos sem ser remunerados, pois a EO não dispunha de recursos, e continuaram atuando junto a ela. Dentre esses, destacou o grande empenho, mesmo em períodos ainda maiores sem remuneração, de um engenheiro civil e do advogado, que exercem trabalho profissional, mas com uma dedicação militante.

Sobre o tema da desmercantilização, relatou que:

“[...] é uma pauta da União Nacional há muito tempo. Inclusive, essa discussão acontece no âmbito de outras entidades da América Latina. A experiência do Uruguai é uma referência importante. Lá, [...] as pessoas não são donas das casas. Elas fazem parte de um condomínio, de um local onde elas podem morar o tempo que elas quiserem. Se elas quiserem se mudar, se elas quiserem, sei lá, ir para outro canto ou se morreu alguém, isso não é vendido. Isso é repassado para as famílias que já estavam no processo também de luta, naquela lista que é organizada. Então, a nossa luta por moradia é muito perversa. [...] Porque ela é assim, ela, todo mundo se junta, todo mundo está junto, vai, ocupa, resiste, constrói. Aí, quando é na hora da entrega, ela individualiza. Eu sou sozinha e tu é sozinho. [...] Então, a gente sempre está levando esse diálogo de que você está recebendo a sua unidade, mas que a gente tem que pensar na perspectiva maior, de que essa casa é um bem, é um resultado de uma luta coletiva.”

Quanto à emancipação das famílias no processo de participação dos movimentos e de produção das moradias, disse:

“Isso, inclusive, faz com que eles se emponderem, vão em busca de seus direitos. [...] Não é só a casa pela casa. A gente hoje tem várias famílias, vários movimentos, [gente que] se formou dentro do movimento numa faculdade, consegue hoje ter o seu próprio negócio, depois que entrou nessa luta histórica por moradia e por direito à cidade. Então, a gente acredita e a gente vê sim [...] que a gente tem resultados de pessoas que não só receberam a casa, mas que se tornaram outras pessoas em relação à sua renda, em relação à sua compreensão em relação às suas reivindicações, sem dúvida.”

Sobre a atuação política do movimento e a atuação da entidade como gestora de empreendimento habitacional, explicou:

“A gente defende que tem que ser, tem que estar nesses espaços, tem que fazer essa disputa, tem que fazer esse debate, sim. Estar gerindo uma obra não significa que eu não vou ser mais uma coordenadora do movimento. Eu serei um gestora de minha obra e coordenadora de movimento. [...] Eu costumo dizer que, inclusive, não existe técnico sem um político. Se não tiver um, não tem o outro, a gente não consegue nem aprovar um projeto. [...] Assim como eu sento com a prefeitura, com o prefeito para conversar com ele,

⁸⁸Engenheiros de outras especialidades, como de estrutura e instalações hidráulicas, são contratados para projetos específicos.

se assim for possível, se não for, eu vou para a rua e taco fogo na rua. Ou seja, assim como eu faço a gestão de minha obra, eu também faço a ocupação de um empreendimento.”

A **Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio**, está sediada em Taboão da Serra/SP, vinculada ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que tem atuação nacional, e a partir do qual foi criada. Para esta pesquisa, em 02.05.2023, foi entrevistado seu coordenador Josué Augusto do Amaral Rocha.

Segundo informou, o MTST foi criado em 1997, realizou seu primeiro grande acampamento em 2001, em Guarulhos/SP, denominado Anita Garibaldi, e foi consolidando mais sua abrangência nacional a partir de 2006.

Quadro 190 – Empreend. contratados pela Assoc. de Morad. do Acamp. Esperança de Um Novo Milênio

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SP	São Paulo	Copa do Povo Gleba A	2.002	Apart.	Projeto	24.833.546	12.404	04/09/15	28/02/20	4,49		100%	100%	Obra não iniciada
SP	São Paulo	Copa do Povo Gleba B	648	Apart.	Projeto	8.065.331	12.446	04/09/15	19/02/19	3,46		100%	100%	Obra não iniciada
Subtotal			2.650		Total	32.898.877				Média	3,98			
SP	Santo André	Novo Pinheirinho - Fase II	410	Apart.	Obra	38.243.900	93.278	14/07/14	13/03/19	4,67		100%	100%	Obras Concluídas
SP	Santo André	Santo Dias - Fase II	500	Apart.	Obra	46.640.000	93.280	14/07/14	10/04/19	4,74		100%	100%	Obras Concluídas
SP	São Paulo	Res. São Matheus - Cond. 1 - Dandara	216	Apart.	Obra	20.736.000	96.000	27/04/18	29/12/21	3,68		100%	100%	Obras Concluídas
SP	Taboão da Serra	Res. João Cândido A	192	Apart.	Obra	14.576.890	75.921	22/04/13	07/01/15	1,71		100%	100%	Obras Entregues
SP	Taboão da Serra	Res. João Cândido B	192	Apart.	Obra	14.576.890	75.921	20/02/13	02/10/15	2,61		100%	100%	Obras Entregues
Subtotal			1.510		Total	134.773.680				Média	3,48			
Total			4.160											

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS.

Obs. 2: Os empreendimentos Copa do Povo foram contratados na Fase 1 (aquisição de terreno e elaboração e licenciamento de projeto). A Fase 2 (obra) ainda não foi contratada, embora a Fase 1 tenha sido concluída. Os seus valores de operação referem-se apenas ao valores da Fase 1.

Obs. 3: "Tempo entre assinat. e 30/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir uma ideia do período de execução.

Obs. 4: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SNH de 2022 (2023)

Em relação a conferências e conselhos de habitação e cidades, a EO não participou até os últimos que foram convocados na esfera nacional e tem participado pontualmente de alguns conselhos locais. E que o movimento voltará a discutir sua participação numa futura Conferência Nacional das Cidades.

O primeiro programa nacional de moradia de que a EO participou é o PMCMV. Nesse programa, tem optado por uma “participação mais ativa na elaboração do projeto e também no trabalho técnico social” e pela empreitada global (cogestão), na execução da obra. O projeto é elaborado por uma assessoria técnica e, depois do projeto, é que se busca uma construtora para a execução da obra. Ou seja, a participação da construtora no projeto tende a ser mais limitada.

A opção por empreitada global é explicada pelo fato de que a EO considera uma melhor alternativa técnica, porque tende sempre a propor grandes empreendimentos, com tipologias verticais, em grandes cidades e regiões metropolitanas. E porque a EO tem “bom controle da obra através do processo de acompanhamento de obra”, que conta com uma assessoria técnica independente da construtora.

Figura 24 – Copa do Povo | São Paulo, SP



Fonte: ARQUIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA GTA (2023)

Figura 25 – Novo Pinheirinho (à esquerda e abaixo) e S. André (à direita) | S. André, SP



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Figura 26 – João Cândido | Taboão da Serra, SP



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Sobre como se formam os grupos de famílias e ocorre a busca pelos terrenos, o entrevistado relatou:

“Em geral, a gente faz a identificação de terrenos que não cumprem a função social, principalmente na região periférica, a nossa marca de atuação [é] na periferia da cidade. Em geral, a gente também identifica ZEIS que não cumprem função social, na periferia das grandes cidades.

E também tem um trabalho prévio com as famílias, antes mesmo do terreno, de verificação da demanda da região. [...] a gente faz reuniões com as famílias que estão buscando moradia; [...] são famílias em coabitação ou ônus excessivo de aluguel, que estão nessa situação, em geral, e participam dessas reuniões.

E aí, identificando a área, a gente tem a ocupação, como forma de pressão para que aquela área seja revertida para habitação. Nem sempre é possível que, para a mesma área em que ocorre a ocupação/assentamento, seja desenvolvido um projeto. Pois pode ser área privada e o proprietário pode ganhar reintegração de posse e não querer negociar. Se for uma área pública, idem. Mas a gente busca que aquela área da ocupação seja área em que no futuro vire um empreendimento. Porque, em geral, são áreas que são destinadas para isso. São ZEIS, são áreas que não estão cumprindo função social. Então, deveriam, inclusive, legalmente ser um empreendimento. E aí, desde o momento da ocupação, essas famílias estão envolvidas nesse processo. Num primeiro momento, na luta pela terra, para garantir que a terra seja destinada para negociação. E, num segundo momento, acompanhando o desenvolvimento do projeto e as etapas de aprovação. O que eu diria que é uma segunda luta. Porque a aprovação de projeto de habitação de interesse social não é nada fácil. Tem inúmeras barreiras e as famílias fazem uma segunda luta, que é a luta da aprovação.”

O entrevistado apontou para as dificuldades de licenciamento e aprovação de projetos, exemplificando com o tempo de aprovação de pouco mais de três anos, entre 2015 e 2018, para aprovação do projeto do empreendimento Copa do Povo, que foi contratado como Compra Antecipada. Esse projeto é muito grande e complexo e envolve o licenciamento por vários órgãos municipais (uso e ocupação do solo, edificações, etc.) e estaduais (meio ambiente, bombeiros, etc.) e diretrizes e aprovações por concessionária de saneamento e de energia elétrica.

Salientou que haveria uma maior dificuldade para aprovação de projetos na CAIXA, do que nos órgãos municipais e estaduais de licenciamento, pois as normas que esses órgãos observam são públicas e, no caso da GIHAB (Gerência Executiva de Habitação), além das especificações contidas em portarias do MCID/SNH, são observados manuais internos daquele agente financeiro, aos quais não é dada publicidade. Esse argumento coincide com o que foi discutido anteriormente, na Seção 3.2.3 – Projeto, onde se faz referência ao que Rodrigues (2013, p. 84) fala sobre “Caixas-Pretas” (manuais internos da Caixa)” e Burguière *et al.* (2016, p. 51) e Barros (2019, p. 176) apontam sobre dificuldades das entidades no diálogo com a CAIXA. E esse problema torna-se mais sério, quando há uma troca do técnico da GIHAB que analisa o projeto, pois pode se referir a pontos do projeto que estariam em desconformidade com os normativos internos da CAIXA, que não haviam sido indicados

pelo técnico substituído, mas que não haveria como a EO e sua assessoria técnica contestarem, por não conhecerem esses normativos internos.

Disse que são criadas outras comissões além da CAO e da CRE. Comissões que auxiliam a CAO, no acompanhamento da obra. Conforme o trabalho social e as necessidades verificadas, são criadas outras comissões, como a de geração de emprego e renda, a de meio ambiente, e a que trata de hortas comunitárias dentro dos condomínios, tendo se tornado regra que todos os condomínios tenham hortas. Contribuiu para essa decisão a boa manutenção da horta e o fato ser um elemento “facilitador da agregação dos condôminos e do trabalho comunitário posterior”, no caso da primeira a ser implantada, no Dandara, em São Mateus/SP.

Outra comissão formada é a responsável pela integração com serviços públicos, que atua desde o pré-obra, desde “o relatório local de serviços públicos”, e até após a entrega e ocupação do empreendimento, quando a implantação dos serviços é demandada. Por exemplo, essa comissão trata com o poder público sobre a existência de vagas nas escolas, sobre unidades básicas de saúde, sobre linhas e pontos de ônibus, etc. No caso do Copa do Povo, antes do início da obra, a comissão já atuou na luta para impedir a desativação de uma linha de ônibus.

Sobre o envolvimento das famílias com entidade e suas atividades depois da entrega da moradia, respondeu:

“Eu acho que tem um afastamento que acontece naturalmente. É impossível manter o mesmo nível de mobilização antes e depois. [...] Mas dá para manter um nível de mobilização. E aí eu acho que tem uma falha do programa, que é uma coisa que inclusive acho que a gente tem que melhorar, para essa nova fase. Eu acho muito pouco um trabalho social de seis meses financiado pelo programa, no pós-obra. [...] O que a gente defende, está defendendo agora, inclusive nessa discussão nova, é ter pelo menos dois anos de trabalho social no pós-obra. [...] A cada condomínio que a gente entrega, a gente percebe que a gente tem melhorado esse processo posterior, né? A gente tem conseguido qualificar melhor esse trabalho. E é muito trabalhoso você conseguir [...] nem que seja para ajudar na gestão condominial, por exemplo. [...] Claro, o movimento mantém esse esforço. Então, tem uma série de militantes que continuam o trabalho permanente nos condomínios. Mas é uma coisa muito trabalhosa e que você vai precisar, querendo ou não, de apoio e de suporte técnico, inclusive, né? Então, a gente tem sorte, por exemplo, que a assessoria técnica que trabalha com a gente, que é a GTA, ela faz um trabalho para além daquilo que ela está sendo paga efetivamente para fazer, né? Pelo compromisso com o projeto, pelo compromisso com a proposta. [...] Mas eu acho que o programa deveria prever isso, não só para a entidade, naturalmente, principalmente para o FAR, que aí nem se fala que esse trabalho nem existe, né?”

A respeito da participação das famílias em assembleias e no trabalho social durante o projeto e obra, relatou:

“Durante a obra, temos dois processos que vão paralelos. Temos as atividades do trabalho social e temos as assembleias do movimento. A assembleia do movimento é fixa, desde o momento que começou o projeto e uma vez por mês. As famílias vão estar lá e vão receber uma vez por mês o informe do andamento do projeto, quando ainda não tem a obra, e da obra, quando a obra estiver acontecendo. E, também, no trabalho social, aí são discutidos os temas pertinentes também. E a gente também acompanha de perto esse processo. Mas, fora isso, tem as assembleias do movimento mesmo.”

Quanto às assessorias técnicas, em S. Paulo, a EO teve parceria com a Usina e tem com a GTA e a Gesto. Além de S. Paulo, está atuando no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Ceará, Acre e Roraima. Em Roraima, indicou a demanda para empreendimento do FAR, solicitada pela prefeitura.

Em relação à dificuldade para identificar e conseguir terrenos, disse:

“Na região metropolitana, dependendo da cidade, é difícilimo. Vou pegar, por exemplo, Diadema. A gente tem uma base grande em Diadema, mas quase não tem mais terreno na cidade. E tem ainda uma demanda habitacional importante. Então, lá é uma situação bem complicada. [...] Taboão da Serra também é outra. São duas cidades muito adensadas da região metropolitana, [que] territorialmente têm uma área pequena, mas têm uma população muito adensada. São Paulo, dependendo da região de São Paulo, também é a mesma coisa. Você não tem mais terreno disponível. Você vai ter fundão da Zona Sul, fundão da Zona Leste, mas em algumas regiões você não tem mais. E tem outras [cidades] que você já tem um pouco mais. Guarulhos consegue ainda ter terreno, Embu das Artes consegue.”

À pergunta sobre prazos das obras e de regularização, respondeu que os prazos foram cumpridos na etapa de obra, nos quatro contratos da entidade pelo PMCMV. Mas os prazos não foram cumpridos na etapa de regularização. Apesar dos atrasos, dos quatro contratos para obras, apenas o S. Mateus/Dandara ainda não teve sua regularização concluída. Como fator importante para atrasos na regularização, apontou para dificuldades com a CAIXA, que não teria dado a prioridade necessária ao apoio às entidades e para subsidiá-las, por exemplo, em relação a questões que são demandadas pelos cartórios.

“A gente precisa da gestão da Caixa junto ao cartório em algum tema de registro de contrato. E que não adianta a entidade fazer essa gestão junto ao cartório. Precisa da Caixa do ponto de vista institucional. E aí a Caixa não faz, demora muito para fazer, aí só atrasa o processo de registro do contrato. [...] A gente está com tudo lá no cartório. Aí o cartório, por exemplo, não aceita os termos que estão no contrato que a Caixa emitiu. Aí a Caixa está dizendo que o contrato está legal do ponto de vista do seu jurídico. Então, tem ali uma conversa que precisa ser feita da Caixa com o cartório e que não está acontecendo. E a gente já cobrou, já insistiu, mas não tem uma prioridade de tramitação disso na Caixa. Porque também na cabeça deles é obra entregue, as famílias já estão morando. De fato, eu entendo que, na prioridade da demanda, isso acaba ficando lá para trás, mas isso é uma dificuldade. E um advogado nosso está lá no cartório, lidando com um agente cartorário. Só que uma coisa é o cartório na relação com uma entidade, porque o cartório nem entende o que é o Minha Casa Minha Vida-Entidade, na verdade.”

Acerca de reivindicações de construtoras por mudanças no projeto, especificações, etc., relatou:

“Eu acho que em toda obra a gente tem uma negociação com a construtora. Desde a parte do projeto, mesmo com o projeto já aprovado, a construtora quer negociar algum item. [...] Desde o item lá do memorial mesmo, da tipologia específica de uma esquadria, né? A gente faz essa negociação às vezes no miúdo mesmo. Mas a gente tenta manter ao máximo o projeto que a gente pensou originalmente. E durante o acompanhamento de obra também essa negociação continua, né? Isso aqui está previsto no projeto, mas talvez assim fosse melhor. [...] Ou então tecnicamente não vai dar certo, vai ter que ser nesse outro caminho. A gente briga ali para ser mantido ao máximo o projeto. E se houver alguma mudança que implique numa redução do investimento da construtora, né? Dela fazer uma complementação em outro ponto. [...] Agora não me lembro o item que aconteceu, mas isso aconteceu no Dandara, né? Eles queriam reduzir uma coisa que a gente concordou, inclusive com os beneficiários, aprovou em assembleia que ia poder fazer a mudança. Mas isso ia levar uma economia para ele de não sei o que. A gente falou beleza, então, vocês compram as lixeiras de reciclagem que a gente queria colocar e que não estava previsto no projeto e fazem a estrutura para armazenagem do material da horta. [...] Mas eles sempre vão querer eliminar custos.”

Quanto a propostas para o subprograma além daquelas que já havia colocado, mencionou propostas de que haja: a) antecipação de recursos para elaboração de projeto; b) possibilidade de recursos para projeto, antes do momento em que se concretize a aquisição do terreno; c) recursos para equipamentos públicos que não reduzam os valores destinados às moradias; e d) implantação de espaços para comércio para servir a necessidades de consumo, para contribuir para geração de emprego e renda para moradores e para as receitas de condomínios. E lembrou do que já havia dito sobre necessidade de que haja: “mais clareza no processo de aprovação [de projeto] da CAIXA, nos normativos da CAIXA”; trabalho social por mais tempo no pós-obra; e prioridade da CAIXA para a etapa de regularização.

Hoje, quando o empreendimento é contratado em duas fases, os recursos para projeto são liberados conforme ocorra a conclusão de cada uma de suas etapas (básico, legal, executivo, etc.). A proposta da EO é que haja antecipação para cada uma dessas etapas, porque muitas vezes elas se estendem em razão de longos tempos de aprovação e licenciamento.

A sugestão do item “b” acima é justificada como forma de permitir que haja a contratação do projeto sem que tenha que haver um alto desembolso de recursos, logo no ato da contratação. A contratação teria que ser precedida de um estudo de viabilidade do projeto e de um compromisso de venda e compra do terreno. É uma proposta que precisaria ser mais bem estudada, pois seria obrigatório que esse compromisso de venda e compra fosse suficientemente seguro, para evitar que, depois

de liberados recursos para projeto, houvesse desistência do proprietário ou elevação do valor do terreno ou algum outro fator que impedisse que a aquisição acontecesse.

A proposta do item “c” acima é explicada pelo fato de que, conforme normas do PMCMV-E válidas até a edição do Programa Casa Verde e Amarela, valores para equipamentos públicos teriam que ser obtidos pela redução dos valores para as moradias, pois o valor para todo o empreendimento estava limitado ao valor máximo por operação por UH, conforme exposto no quadro 6.

A possibilidade de áreas comerciais em condomínios já se encontrava prevista na Lei 11.977, de 07.07.2009, que criou o PMCMV. Na Medida Provisória nº 1.162, de 14.02.2023, que recriou o programa, a previsão de áreas comerciais não está restrita a condomínios. A aplicação do que previa a Lei 11.977 encontrou obstáculo no fato do Código Civil impedir que condomínios tenham personalidade jurídica e, portanto, tenham propriedade⁸⁹. Dessa forma, em casos de requalificação em que os condomínios tinham áreas no térreo com vocação comercial⁹⁰, não foram abertas matrículas referentes a essas áreas, isso embaraçou que fossem alugadas e tais áreas constaram como áreas de lazer condominial, em relação às quais cada família beneficiária é proprietária de uma cota-parte.

No caso de loteamentos, a efetiva destinação de lotes para comércio demandará solucionar para quem ficará a propriedade e, portanto, a gestão da área. Hoje, em loteamentos, cada lote é destinado a uma família e o sistema viário e áreas de lazer e institucionais são doados para o município. Seria necessário constituir uma associação dos moradores para que ela ficasse como proprietária do imóvel e o destinasse a comércio?

À pergunta a respeito de opinião sobre uma descentralização do programa, por exemplo, via FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), com a

⁸⁹Há uma controvérsia jurídica sobre os condomínios terem ou não personalidade jurídica. Com o objetivo de superar essa controvérsia, foi proposto, aprovado pelo Senado e aguarda aprovação pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.461/2019, que “altera o Código Civil, para dar aos condomínios edifícios o direito de adquirir a qualidade de pessoa jurídica”.

⁹⁰Os edifícios Manoel Congo (R. Alcindo Guanabara), Dandara (Av. Ipiranga), Resid. Cambridge (Av. 9 de Julho) e Resid. Elza Soares/Lord Hotel (R. das Palmeiras), o primeiro no Rio de Janeiro/RJ e os três últimos em S. Paulo/SP, situados em áreas muito centrais, foram requalificados pelo PMCMV-Entidades, têm áreas térreas com grande vocação comercial, mas para essas áreas não foram abertas matrículas individualizadas e fazem parte das áreas comuns, cuja propriedade é dividida em cotas-partes pertencentes a cada família beneficiária. O edifício Iracema Eusébio (R. Cons. Crispiniano, S. Paulo/SP) tem situação semelhante a todos os anteriores, exceto pelo fato de sua reforma ter sido executada pelo PMCMV-FAR, com a indicação da demanda e trabalho social pela EO ULCM, escolhida por processo de seleção organizado pelo Ministério das Cidades.

transferência de recursos aos municípios, para que esses contratassem e acompanhassem os programas de moradia, respondeu que considera que “seria muito pior”. Por considerar que o município não teria capacidade técnica de gerir o Minha Casa, Minha Vida. E disse: “porque, com todos os problemas, eu acho que a Caixa, pensando num órgão descentralizado para fazer a operação do programa na ponta, é o órgão mais indicado”. Citou que até o município de S. Paulo teria dificuldade para isso, dando como exemplo a sua dificuldade para operar o Pode Entrar (programa implementado pelo município com recursos próprios), pela redução de equipes por aposentadorias e falta de renovação.

Foi feita pergunta ao entrevistado sobre proposta de propriedade coletiva das habitações produzidas por programas de produção social de moradia⁹¹, como o Entidades. Acerca dessa questão, respondeu que entende que pode ser um “mecanismo interessante”, mas que considera que seria difícil que a entidade exercesse esse papel sozinha, sem participação da CAIXA, ainda mais no “contexto de violência” das periferias urbanas.

Acerca de uma discussão mais geral, no âmbito da entidade, em torno do papel que poderia ser exercido pelo subprograma em relação à desmercantilização da moradia, colocou que é uma questão abordada pela entidade, mas que “é uma discussão muito complicada”, por ser “difícil fazer essa discussão no âmbito só do programa ou relacionado a essa questão [da moradia].”

“Porque [...], na sociedade capitalista, querer discutir que a casa não é mercadoria e todo o resto é mercadoria fica um pouco fora do lugar. Mas também dentro da sociedade brasileira [a casa própria] é um valor muito consolidado. Toda a família brasileira tem ali um sonho da casa própria e do carro próprio. Isso está incutido na sociedade. Não é uma questão recente. A gente também acha um pouco estranho: todo mundo pode ter casa própria, a classe média pode ter casa própria, a classe média alta pode ter casa própria e o pobre não pode ter casa própria. [...] O pobre tem que ser casa comunitária. Ou é uma discussão que se leva com todo mundo? Ou se você quer restringir isso só a habitação de interesse social, também, na minha opinião, aí tem até um fator de exclusão. Todo mundo pode ter acesso à casa como mercadoria e a classe mais pobre não pode. [...] A gente considera esse debate importante nos parâmetros de um questionamento da sociedade capitalista, mas entendendo as limitações dentro da sociedade capitalista, fazer esse debate exclusivamente à classe mais pobre e não questionar a casa como mercadoria para todos os estados sociais, aí também não faz sentido.”

⁹¹Como mencionado anteriormente, a UNMP encaminhou ao Congresso Nacional, sugestão de projeto de lei que, dentre outras coisas, inclui a propriedade coletiva das habitações produzidas por um Programa Nacional de Autogestão. O principal dispositivo da propriedade coletiva determinaria que, se um determinado beneficiário pretendesse vender ou permutar sua moradia, a transferência do direito de propriedade teria que ser precedida da anuência da assembleia da entidade.

No entanto, acrescentou ser favorável à locação social⁹², pelo que poderia contribuir para “regular o preço do aluguel”, para atender a “população flutuante, população em situação de rua, população migrante, mulheres vítimas de violência”.

Em relação à satisfação das famílias com a moradia, disse que a entidade está fazendo uma pesquisa com apoio de edital do CAU-SP (Conselho de Arquitetura e Urbanismo de S. Paulo). Mas a percepção que se tem é de que é alto o nível de satisfação, tendo ocorrido um número irrisório de famílias que se mudaram das moradias construídas pela entidade.

Sobre a emancipação das famílias pela participação da entidade, entende que há ganhos que são constatados na relação com a nova moradia, com o condomínio, na conscientização política.

“Eu acho que isso é a diferença principal do FAR para o FDS. Se você for avaliar o perfil dos beneficiários posteriormente e a relação deles com empreendimento, com condomínio, com apartamento, é outra. A gente tem uma experiência que em Santo André, um dos nossos condomínios, que é o Santo Dias, uma parte da demanda é da entidade e uma parte da demanda é da prefeitura. Porque a prefeitura assumiu uma parte da execução da obra, do loteamento e como contrapartida a gente cedeu para que eles indicassem a demanda. Primeiro, esse condomínio especificamente, a gente tem muito mais dificuldade que no outro do lado, que é demanda integral nossa. E na relação dos moradores com o condomínio, com o espaço, a politização deles é muito diferente. Porque a demanda da prefeitura, eles pegam 10 de uma comunidade, 20 de outra, 50 de uma desocupação, e colocam todo mundo junto, gente que nunca se viu, não fez trabalho nenhum prévio e vai para lá para morar no empreendimento. A nossa demanda é uma demanda que está trabalhando às vezes há 10 anos junto. Então tem uma identidade coletiva criada, tem uma conscientização política, entende o que é aquele programa, como é que ele foi construído, qual foi o processo de luta para que ele existisse e para que o condomínio existisse. Então incorpora isso na sua vida. Isso aí vira um valor para a vida dela.”

Disse ser favorável a que haja um processo de capacitação de entidades pelo Ministério, mas enfatizou que seria muito importante que houvesse uma “fiscalização” do trabalho da entidade com as famílias.

“Mas eu acho que tem [que haver] uma fiscalização também. Eu acho que tem um papel talvez de fiscalização do processo da entidade que talvez seja importante. Isso dá para medir, entendeu? Você pega um empreendimento que a entidade está desenvolvendo, você consegue saber a mobilização social que ela está fazendo ou não. Você faz a fiscalização só documental, né? Ela me enviou uma ata de assembleia. Uma ata de assembleia assinada, tudo bem, é um documento, representa uma mobilização. Mas isso não vai dizer a mobilização que a entidade está fazendo ou não. Mas é claro, é duro dar a escala para isso no contexto nacional.”

Essa demanda converge com outras que têm sido levadas ao Ministério, por várias entidades nacionais, sobretudo pela UNMP, principalmente como forma de

⁹²Não havia previsão de locação social na versão original do PMCMV (Lei 11.977/2009), mas locação social é uma das linhas de atendimento da nova versão do programa (Medida Provisória 1.162/2023).

aperfeiçoar a habilitação de entidades. Entretanto, tem havido dificuldade de como formular um processo de avaliação da atuação das entidades, em que possa haver a maior objetividade possível, que não seja muito suscetível a vieses de interpretação e que possa ser feito com os recursos humanos e a custos compatíveis. Em algumas discussões sobre esse assunto, a CAIXA apontou uma dificuldade mais material, que haveria pelo fato de as entidades realizarem atividades em fins de semana e em períodos noturnos, para os quais haveria custos adicionais para o pagamento de horas extras para as suas equipes envolvidas.

Quanto a uma eventual dificuldade de as entidades manterem uma atuação política mais intensa juntamente com a gestão de empreendimentos, considera que essa dificuldade é maior quando há autogestão. E que optaram por não fazer empreendimentos por autogestão “exatamente por isso”.

“Porque gerir uma obra em todos os seus aspectos é muito trabalhoso para uma entidade. Mesmo para a gente que é uma entidade que eu considero estruturada. A gente tem um setor de arquitetura dentro do movimento, [...] um setor jurídico, [...] uma estrutura mínima de funcionamento que garante um acompanhamento. Mas a gente opta por não fazer autogestão exatamente por isso. [...] para não ficar mergulhado na gestão da obra e perder tempo, possibilidade de investir mais na mobilização social, no trabalho com os acampados e na discussão política que é o nosso foco. Eu acho que faz sentido esse debate sim. [...] Dentro da autogestão é muito difícil você conseguir fazer as duas coisas. A complexidade técnica de um projeto grande, de um projeto com uma obra mais complicada é difícil para uma entidade fazer, garantir o prazo, o cronograma, todas as condições técnicas adequadas e ainda assim conseguir fazer todo o resto. Entendendo que o trabalho todo da cogestão (fiscalização de obra, acompanhamento de obra, medição, acompanhamento do projeto, todo o trabalho social) já é trabalho para caramba.”

A Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, é a pessoa jurídica que tem firmado os contratos. Tem atuado em vários municípios de S. Paulo e, segundo o entrevistado informou, tem a intenção de atuar em outros estados, por meio de filiais, que teriam CNPJ próprios.

“Aí a questão mais é uma garantia de fiscalização de todo o processo, de acompanhamento mesmo de todo o processo. [De modo a] evitar problemas na ponta, quando você acaba descentralizando muito. Mas é um movimento nacional que tem uma identidade nacional mesmo. Se você for ver o MTST no Ceará, ele tem características iguais às do MTST de São Paulo. E regras muito específicas. Por exemplo, o movimento não cobra dos seus associados. Isso é um princípio do movimento.”

A Associação Habitat Para a Humanidade, sediada em Recife/PE, fundada no Brasil em 1992, completará 31 anos em 2023; é vinculada a organização internacional

presente em mais de 70 países. Integra o Fórum Nacional da Reforma Urbana, tem participado de conselhos e conferências de habitação e cidades. Para esta pesquisa, foi entrevistada a sua diretora e arquiteta Socorro Leite, em 03.05.2023.

No Brasil, a atuação da entidade começou com a construção de casas por mutirão, com recursos obtidos por doação. A partir dos pagamentos das famílias beneficiadas foi constituído o chamado de fundo rotativo, com base no qual foi feito o atendimento de outras famílias. Posteriormente, a entidade passou a acessar recursos públicos, como os provenientes do FNHIS destinados a assistência técnica. Com o surgimento do PMCMV-Entidades, voltou sua atuação para esse subprograma.

Quadro 201 – Empreend. contratados pela Associação Habitat pela Humanidade

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do em pre end.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
CE	Fortaleza	Res. Comunitário Luiz Gonzaga - Etapa B1	304	Apartamento	Obra	19.152.000	63.000	08/12/14	15/07/19	4,6		100%	100%	Obras Concluídas
CE	Fortaleza	Res. Comunitário Luiz Gonzaga - Etapa B2	320	Apartamento	Obra	20.160.000	63.000	08/12/14	15/07/19	4,6		100%	100%	Obras Concluídas
GO	Abadia de Goiás	Abadia de Goiás VI Etapa	49	Casa	Obra	1.804.451	36.826	19/06/12	07/05/14	1,9		100%	100%	Obras Entregues
PE	Paulista	Conj. Habitacional Nossa Prata - Etapa 4	198	Casa Sobreposta	Obra	11.085.993	55.990	08/06/12	17/02/20	7,7		100%	99%	Obras Concluídas
PE	Paulista	Nossa Prata 2ª Etapa	150	Casa Sobreposta	Obra	8.398.821	55.992	08/06/12	18/12/17	5,5		99%	99%	Obras Concluídas
PE	Paulista	Nossa Prata 5ª Etapa	210	Casa Sobreposta	Obra	11.756.907	55.985	08/06/12	02/07/20	8,1		100%	99%	Obras Concluídas
PE	Petrolina	Res. Novo Tempo	206	Casa	Obra	12.152.785	58.994	29/11/13	27/12/16	3,1		100%	100%	Obras Entregues
PE	Petrolina	Res. Novo Tempo - Etapa 2	293	Casa	Obra	17.285.268	58.994	29/11/13	14/06/17	3,5		100%	100%	Obras Entregues
TO	Colinas do Tocantins	Loteamento Santa Maria	75	Casa	Obra	4.349.565	57.994	28/05/15	09/02/17	1,7		100%	100%	Obras Concluídas
TO	Guaraí	Res. Habitaré II	61	Casa	Obra	3.964.604	64.994	27/04/18	23/10/20	2,5		100%	100%	Obras Entregues
Total			1.866							Média	4,3			

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS.

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 30/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir uma ideia do período de execução.

Obs. 3: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido finalizado

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SNH de 2022 (2023)

Nos empreendimentos, exceto no de Abadia de Goiás, foi adotada cogestão. Por se considerar que uma construtora, por ter capital de giro, poderia manter um "ritmo de

obra adequado”. Essa opção foi considerada ainda mais necessária nos empreendimentos maiores e em que também havia a participação de outras entidades, nos casos de Luiz Gonzaga e Nossa Prata.

No empreendimento de Abadia de Goiás, com autogestão, havia uma construtora que fazia partes dos serviços, mas as famílias também participavam, em serviços por mutirão, e participavam mais das decisões.

Figura 21 – Residencial Comunitário Luiz Gonzaga | Fortaleza, CE (Fonte: Google Earth e CAIXA)

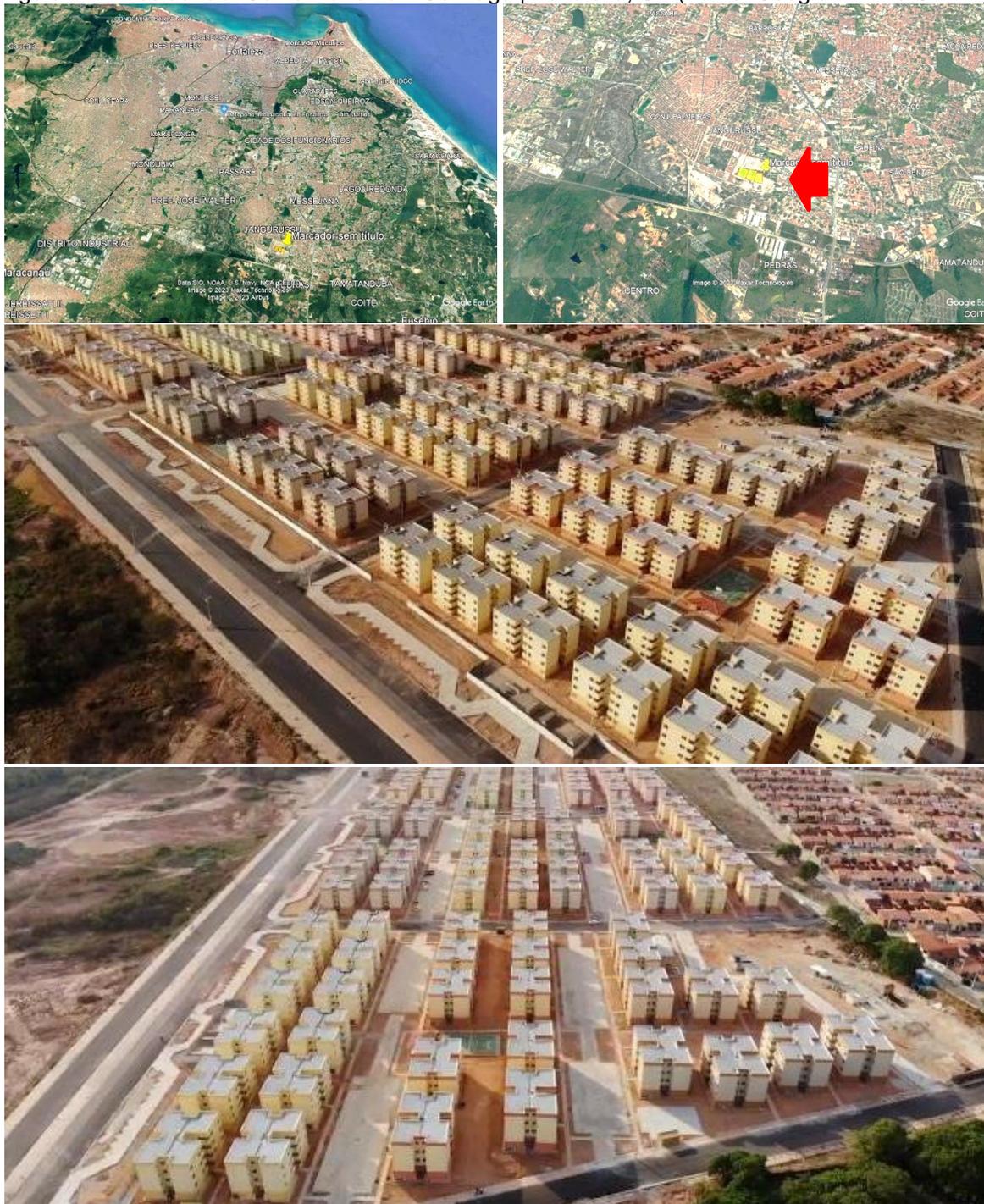


Figura 28 - Novo Tempo | Petrolina, PE (Fonte: Google Earth)



Quando houve cogestão, os projetos arquitetônicos e de urbanismo foram desenvolvidos conjuntamente pela equipe técnica da entidade com a construtora. E os projetos complementares e de infraestrutura eram contratados pela construtora, “porque demandavam também um investimento maior”, contudo, a execução desses projetos era acompanhada e revisada pela equipe técnica da EO.

Nos maiores empreendimentos em que a EO atuou, não houve possibilidade de participação das famílias no processo de escolha dos terrenos, porque a EO foi chamada, por outros movimentos, a integrar empreendimentos para os quais o terreno já estava definido. Mas “representantes” das famílias participaram das discussões sobre os projetos.

Quando se adota o regime de cogestão, há uma equipe que realiza o acompanhamento e fiscalização, contratada e supervisionada pela gerência de programas. Em obras mais “complexas”, como Luiz Gonzaga (Fortaleza/CE), a equipe contratada pela EO é alocada em escritórios em cada canteiro e o pessoal da gerência de programas (sediada no escritório nacional da EO, em Recife) viaja para efetuar a supervisão.

O acompanhamento da obra pelas famílias é “contemplado” pelo trabalho social. Em empreendimentos onde as famílias “empoderaram-se” mais, elas pleitearam “visitas mais amplas”, além da atuação habitual da Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO). Essas visitas eram realizadas, no geral, em fins de semana, juntamente com equipe da entidade.

No caso do Luiz Gonzaga, a partir das visitas ao canteiro pelas famílias, houve reuniões com a EO, em que se apontou para a ocorrência de atrasos na obra. Daí, verificou-se que a construtora estava com problemas financeiros, o que redundou na substituição por outra construtora que “tivesse capacidade de investimento e pudesse concluir a obra”. Essa substituição foi acompanhada pelas famílias e, em boa medida, “impulsionada” pelas visitas realizadas.

O empreendimento Luiz Gonzaga envolve 1.760 UH, dividido em cinco módulos, que correspondem a cinco contratos firmados com três entidades, sendo que a Associação Habitat para a Humanidade é responsável por dois contratos, a CEARAH Periferia (Centro de Estudos, Articulação e Referência Sobre Assentamentos Humanos) por dois contratos e a Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza responsável por um contrato.

Por problema na gravação da entrevista, não foi possível registrar claramente as providências que foram decididas e implementadas. Dessa forma, em relação a esse assunto, será utilizado relatório da CAIXA enviado à SNH, que coloca quais medidas foram adotadas acerca da contratação da empreitada. Conforme esse relatório:

Devido ao atraso das obras no final de 2016, as entidades responsáveis pela construção das Etapas [módulos] B1, B2 e C1⁹³, contrataram a Construtora KPR Rodan, a partir de 01/2017, para a execução das obras de habitação e equipamentos comunitários, ficando a construtora Fujita Engenharia como responsável somente pelas obras de infraestrutura destes empreendimentos.

⁹³As etapas ou módulos B1 e B2 correspondem a contratos sob responsabilidade da Associação Habitat para a Humanidade; o C1 ao contrato da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza; e A1 e A2 aos contratos do CEARAH Periferia.

Quanto às Etapas A1 e A2, não houve alteração, a construtora Fujita Engenharia permaneceu como responsável por toda a obra (CAIXA, 2019, p. 3).

Esse relatório também informa que o Luiz Gonzaga é o maior empreendimento do Entidades no país; além dos recursos do FDS, recebeu R\$ 19,7 milhões como contrapartida do Governo do Estado, o que corresponde a R\$ 11.193/UH, considerando esses recursos distribuídos apenas pelas 1.760 UH dos cinco módulos mencionados.

Em razão de problemas na obra, principalmente atrasos de execução e atrasos de pagamento a trabalhadores, foram movidos processos na Justiça contra a construtora contratada originalmente (Fujita Engenharia), inclusive ações trabalhistas. Em decorrência de ações trabalhistas, a EO foi arrolada em processos, até que a Justiça entendeu que não tinha responsabilidade em relação a essas ações.

A equipe técnica central da EO, que constitui a já referida Gerência de Programas, é composta de assessor jurídico, assistente social, engenheiro e arquiteto, que é o gerente de programas. Como já falado, essa Gerência de Programas contrata e supervisiona o trabalho das equipes locais.

A entrevistada respondeu que a EO/equipe técnica teve dificuldade para a aprovação de projetos na CAIXA e atribui parte dessa dificuldade ao fato de a EO ter sido responsável por alguns dos primeiros contratos a serem firmados em diversas cidades. Por essa razão, encontrou equipes da CAIXA que pouco sabiam sobre o Entidades, indicando que conhecimentos sobre essa modalidade não eram difundidos com base no conhecimento adquirido pelas gerências mais experientes. Tendo havido necessidade de, em algumas vezes, recorrer à Matriz da CAIXA, o que depois exigiu que se lidasse com o sentimento, na gerência local, de que estaria havendo uma interferência indevida da Matriz, por influência da entidade.

Disse que parte das dificuldades decorrem do fato de critérios e especificações próprias da CAIXA não serem divulgadas e de um “certo preconceito por ser entidade”. A questão da não divulgação de especificações próprias da CAIXA também foi apontada na entrevista com o representante da Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio e foi abordada na seção 3.2.3 Projeto.

“A gente tinha dificuldade de entender de onde tinham saído tais exigências, porque a gente tinha técnica que mergulhava no que estava sendo exigido pelo programa. Muitas vezes tinha um certo preconceito por ser entidade, sabe? Habitat tem uma organização, digamos que tem um quadro técnico. Mas muitas vezes os movimentos que estavam junto com a

gente passavam por situações ainda piores. Porque é isso, né? Porque, no meio técnico, as pessoas utilizam também do conhecimento técnico para demonstrar poder.”

Sobre a questão de levar a luta política por moradia e direito à cidade e, ao mesmo tempo, cuidar da gestão de empreendimentos de habitação, entende que “faz parte” realizar as duas coisas, apesar de que

[...] algumas entidades tiveram dificuldade de se manter na luta. [...] Por conta da complexidade, da necessidade de dedicar muita energia para viabilizar os empreendimentos. Então, eu conheço várias que focaram só nisso e que, por exemplo, deixaram de participar de redes e fóruns locais e até reduziram a participação. [...] entidades que já eram estruturadas, como a União de São Paulo não tiveram, digamos, uma redução da sua forma de atuação, porque já eram estruturadas para gestão de empreendimentos [e] mantiveram bem sua atuação política. Mas outras entidades menores, que se habilitaram, quando o projeto iniciou e que tiveram que adquirir um conhecimento específico [para a gestão do projeto], elas tiveram muita dificuldade de se manter na luta também.”

O terreno do Luiz Gonzaga foi comprado com recursos do PMCMV-Entidades e os outros foram recebidos em doação dos municípios, com os quais a EO fez parceria. Todos os empreendimentos foram contratados em fase única.

Sobre o andamento das obras, disse que está sendo concluída a regularização, para os empreendimentos Nossa Prata e Luiz Gonzaga. Em ambos, a baixa capacidade de investimento das construtoras impactou o andamento das obras. No Luiz Gonzaga, esse problema foi menor em razão das medidas em relação à construtora. No Nossa Prata, houve problema também referente à qualidade dos serviços.

Quando se chegou à etapa de regularização, já no “governo Bolsonaro, “a CAIXA se desestruturou e a gente começou a ter dificuldade de retorno da CAIXA, para fechar alguns processos”. No caso do Nossa Prata, houve obstáculos também junto ao município.

Nas obras, não foram verificados efeitos significativos de atrasos de liberação de recursos do FDS, pois as construtoras, mesmo com suas dificuldades, “tinham muito mais condições de esperar”.

Sobre sugestões para o PMCMV-E, disse que seria importante um maior envolvimento das partes envolvidas com o programa; que será preciso fortalecer a estrutura da CAIXA, que teria sido “desmantelada”; e haver uma maior cooperação dos governos locais e cartórios. Em relação aos governos locais, citou prazos muito longos, da ordem de dois ou três anos, para aprovação de projetos. O que demandava muito esforço e investimento pelas entidades. Nesse fato, veria a explicação de “porque é

que algumas entidades não conseguiram fazer mais nada a não ser aprovar esses projetos.”

Mas além da CAIXA reestruturar seu quadro de pessoal, será necessária uma sensibilização desse quadro.

“[...] para entender que entidade é capaz de fazer a gestão de empreendimentos. Muitos técnicos com que a gente se deparou eram totalmente resistentes, no começo. E ao longo do projeto, foram quebrando um pouco essas barreiras e foram entendendo. E aí outros empreendimentos foram sendo mais fáceis. Mas o começo é sempre difícil.”

Sobre a questão de centralização de recursos no governo federal, como no PMCMV, versus uma maior descentralização, como no SNHIS/FNHIS, seria “mais interessante algo descentralizado e deixando um poder maior para os municípios”. Inclusive, por considerar que o PMCMV, “da forma que foi estruturado, colocava também muito poder para as construtoras. E aí a participação do município acabava sendo mais adereço do que uma coisa de orientada à uma política local.”⁹⁴

Porém, coloca uma preocupação com a “qualidade das gestões locais” ou a “má qualidade, em muitos casos”. Tanto em relação ao “conhecimento mais técnico ou à capacidade mesmo de se contrapor ao que o mercado está colocando”.

“A gente sempre buscava a parceria do município, porque achava que era importante envolver. Então, diferente de algumas entidades, a gente não ia por conta própria, comprar terreno. E isso aconteceu só no Luiz Gonzaga. Mas era muito esquisito ver certos municípios, certas prefeituras, da forma como tratava a questão. Sabe [havia] muito interesse, muito conflito de interesse na gestão também.”

Aponta que o PMCMV permitiu que os municípios se desresponsabilizassem em relação à habitação. Dessa forma, criam muitos obstáculos, como para inserir famílias no Cadastro Único (CadÚnico).

A COOPERNOVA (Cooperativa de Produção Trabalho e Habitação Ltda.) tem sede em Sapiranga/RS; tem como representante-legal o Sr. Joaquim Antônio de Souza Goulart, que concedeu a entrevista; e contratou os seguintes empreendimentos:

⁹⁴Esta fala da entrevistada pode ser entendida como que haveria uma pequena interferência dos municípios nos empreendimentos do PMCMV, de modo que pudessem se casar com uma política local. Isso pelo fato da iniciativa do empreendimento do PMCMV chegar ao município por intermédio de uma construtora/incorporadora (FAR e FGTS), ou entidades (FDS e Rural), ou banco (Oferta Pública/Sub-50), com pouca possibilidade de o poder local interferir na escolha do terreno, no projeto, etc.

Quadro 212 – Empreend. contatados pela COOPERNOVA

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 31/12/22 (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
RS	Portão	Lot. Pq. das Hortensias Fase II	100	Casa	Obra	3.581.800	35.818	09/04/10	12/12/11	1,7		100%	100%	Obras Entregues
RS	Rio Grande	Cond. Residencial COOPERNOVA	336	Apart.	Obra	21.813.120	64.920	27/12/13	14/12/22	9,0	9,0	85%	88%	Obras em Andamento
RS		Rio Grande - Grupo Castelo Branco II	31	Casa	Obra	1.545.846	49.866	19/06/13	11/07/17	4,1	9,5	97%	97%	Obras Paralisadas
RS	Sapiranga	Lot. Residencial Porto Verde Fase II	232	Casa	Obra	13.586.349	58.562	19/09/13	21/09/18	5,0		100%	100%	Obras Concluídas
Total			699			40.527.115				Média	4,9	9,3		

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS.

Obs. 2: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido finalizado todo o processo de regularização e entrega formal às famílias.

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SNH de 2022 (2023)

Segundo o entrevistado informou, a entidade não é vinculada a entidades nacionais, mas tem uma relação não orgânica com a CONAM e com o MNLM. Participou de conferências e conselhos de cidades e/ou de habitação, principalmente na esfera estadual. E participou do Programa Crédito Solidário. Sobre as experiências da entidade, o Sr. Joaquim colocou que entende ser importante que as famílias colaborem com alguma contrapartida e que os empreendimentos sejam menores. Por considerar que a contrapartida das famílias contribuiria para que valorizassem mais a moradia e que, em “projetos grandes as famílias se afastam, [...] não participam tanto, [...] a cooperativa fica muito distante” e que “não se deveria fazer mais que 100 unidades”.

Figura 29 – Loteamento Residencial Porto Verde Fase II | Sapiranga, RS



Fonte: GOOGLE EARTH (2023)

Figura 30 - Cond. Residencial COOPERNOVA

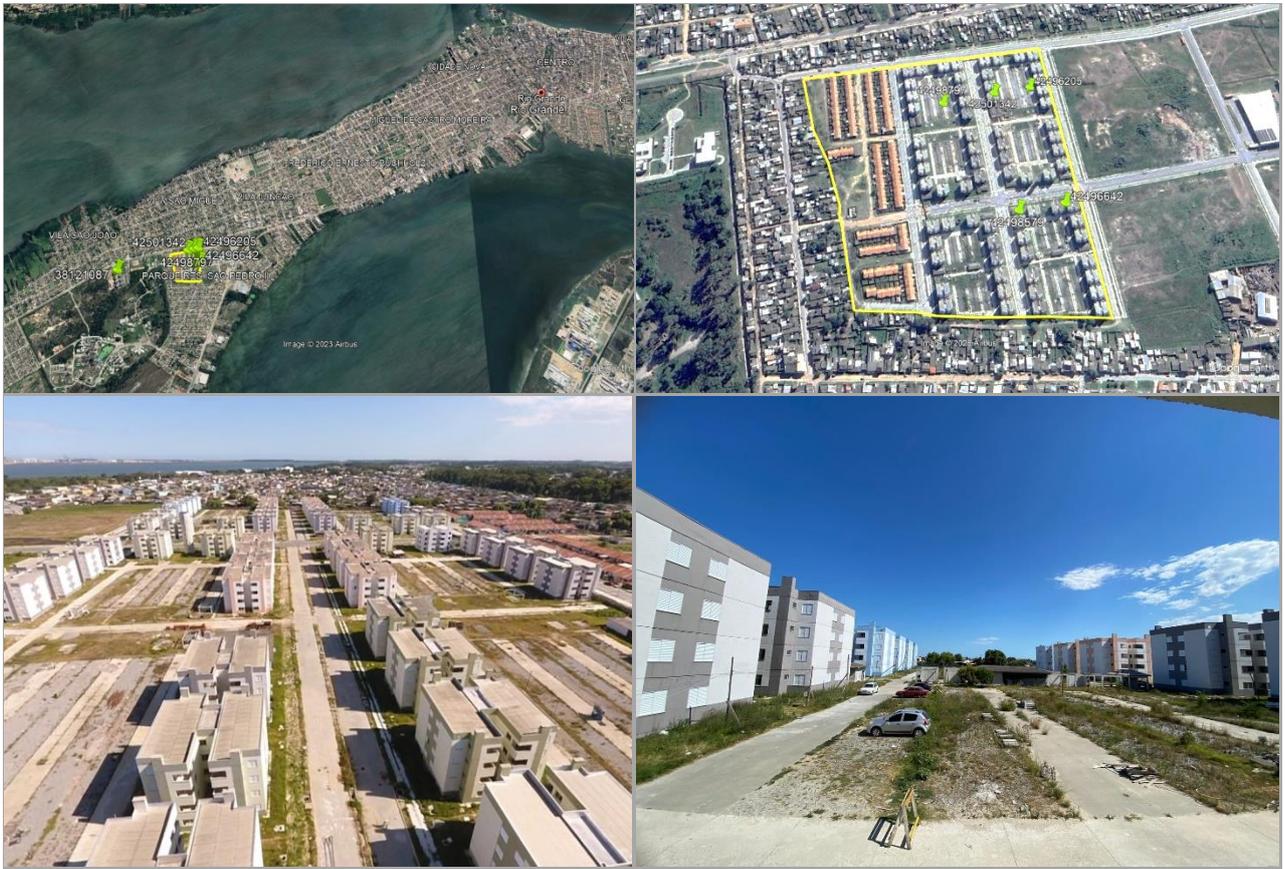


Figura 30 - Cond. Residencial COOPERNOVA



Fonte: Google Earth

No empreendimento Cond. Residencial COOPERNOVA, de Rio Grande, a opção foi por cogestão, segundo o entrevistado, em razão de se ter adotado um sistema construtivo de “paredes estruturais de concreto moldadas no local”, que demandava que a execução fosse por uma construtora. No COOPERNOVA, Rio Grande/RS, paralelamente à cogestão, o Trabalho Técnico Social propiciou a formação de mulheres como eletricistas, azulejistas e pintoras, sendo que algumas trabalharam na obra. No Porto Verde/ Fase II, de Sapiranga, houve autogestão, apesar de terem utilizadas “paredes estruturais de concreto moldadas no local”.

Nos empreendimentos Castelo Branco II (Rio Grande) e Portão, adotou-se autogestão. Sendo que, no contrato de Castelo Branco II, são 31 casas pulverizadas, construídas em terrenos que os beneficiários já possuíam⁹⁵. Apesar das dificuldades

⁹⁵O Entidades permite a construção em lotes próprios do beneficiário. Quando isso ocorre, recursos do FDS não são utilizados na aquisição do terreno, evidentemente. Entretanto, é permitido que seja aportado até o valor máximo definido para aquele perfil de município, de modo que pode haver um aumento da área construída, melhoria de acabamentos, etc.

logísticas, decorrentes das distâncias entre os lotes, e de um custo um tanto maior, considerou esse empreendimento muito interessante, pelo fato de a infraestrutura já estar instalada e de haver maior participação dos beneficiários, que ajudavam na construção, na limpeza da obra, etc.

Entende que a autogestão permite menor custo e maior envolvimento dos beneficiários, mas não permite novas tecnologias, como a de “paredes estruturais de concreto moldadas no local”. E que autogestão não seria adequada para empreendimentos com mais do que 100 UH.

Quanto aos grupos de famílias participantes dos projetos, eles sempre são reunidos por iniciativa da entidade. No entanto, para o Condomínio Residencial COOPERNOVA (336 UH), em Rio Grande, a entidade selecionou os beneficiários com base no cadastro de famílias da Prefeitura, de forma semelhante ao que fizeram as outras entidades que participaram do empreendimento denominado Junção (1.276 UH)⁹⁶, em que se inclui o COOPERNOVA.

A iniciativa do empreendimento foi da Prefeitura, que negociou e obteve a transferência do terreno junto à Superintendência do Patrimônio da União, e convidou as entidades COOPERNOVA (336 UH), COOPARROIO (240 UH), COOPERLAR (336 UH), UNIPERFIL (208 UH) e COOTRAHAB (156 UH), para responderem pelos seis contratos que foram firmados junto ao PMCMV-Entidades. O projeto foi desenvolvido pela Prefeitura em conjunto com as entidades.

O entrevistado destacou aspectos do projeto que teriam conferido qualidade ao empreendimento, tais como: estacionamentos; condomínios abertos, com centro de convivência, “centro de ginástica” e duas áreas cobertas de 200 m², que se buscava destinar a centros comerciais; apartamentos com sacada e churrasqueira, pias em louça e não de material plástico. Ressaltou a importância das áreas comerciais para atender às 1.120 famílias dos quatro condomínios. E também que, no Entidades, mesmo com poucos recursos, busca-se a melhor qualidade, que às vezes chega a superar a de empreendimentos do Faixa 2, conforme teria constatado técnico da CAIXA-Matriz que atua com essa faixa.

Disse da importância da parceria com os municípios, que em Rio Grande foi muito grande, tendo a prefeitura conseguido isenções de ISSQN e ITBI⁹⁷. No entanto,

⁹⁶O empreendimento Junção é composto de 70 blocos, com 1.120 apartamentos, distribuídos em 4 condomínios, e mais 156 casas, num total de 1.276 UH.

⁹⁷ISSQN: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, geralmente chamado de ISS.

em Sapiranga, isenções semelhantes foram obtidas, mas depois de mais um ano de muita insistência junto à prefeitura. E os valores correspondentes a esses impostos são muito significativos, nesses casos, representando algo como R\$ 1780/UH, no caso. E lembrou da redução de 75% dos valores de emolumentos relativos a escrituras e registros, permitida pela Lei 11.977/2009, para imóveis que tenham recebido recursos do FAR ou do FDS.

Apontou problemas relacionados à Receita Federal, que teria entendido que, em um empreendimento de 232 UH, a incidência da contribuição previdenciária deveria ser relativa a cada uma das 232 UH e não a todo o conjunto. E também que haveria uma incompreensão da Receita de que recursos do FDS são destinados à obra e que não caberia aplicar tributos sobre a entidade, pelo fato de notas fiscais serem emitidas em seu nome.

Nos empreendimentos menores em que a entidade atuou (Portão e Sapiranga), houve maior participação dos beneficiários ao longo do processo. No caso de Junção (336 UH), há reuniões periódicas com por volta de 10 beneficiários, além dos integrantes da CAO e CRE, para transmitir informações sobre o andamento da obra; e assembleias mais espaçadas com o conjunto das famílias do condomínio, divididas em quatro grupos, nas quais ocorre prestação de contas, etc. Quando ocorrem ausências, as famílias são procuradas e pede-se que voltem a participar. Também há ações que reúnem um número maior de famílias, como as relacionadas a reivindicações por isenção de ISSQN e IPTU junto à Prefeitura. Além do trabalho social para o conjunto das famílias.

Citou dificuldades com a antecipação de recursos pela CAIXA, cujos técnicos nem sempre atuariam de modo muito semelhante, ocorrendo de alguns glosarem e outros não glosarem valores a serem liberados, em situações análogas. Sendo que glosas chegaram a 50% dos valores medidos e que não há reconsideração das glosas quando são contestadas pelas entidades, apenas há uma revisão na medição seguinte. Todavia, apontou para a vantagem da antecipação de recursos, que, inclusive, permitiu um fôlego para a obra, principalmente durante a pandemia:

“Tu vai na indústria, por exemplo, eu fui na Lumasa em Santa Catarina, lá no Morro da Fumaça. Na indústria mesmo, e os próprios diretores, quando olharam o contrato, e que tinha o contrato da Caixa aqui de fato, tinha dinheiro para pagar, o cara disse, não, para aí, é agora que eu vou vender, porque tu tem um contrato que tem para receber.”

[...] agora tu chega lá para negociar as esquadrias, três milhões de esquadrias, muda o jogo, [...] muda o jogo do ponto de vista de negociação e também do fluxo da obra.”

No entanto, mencionou dificuldades decorrentes da defasagem dos valores contratuais frente à inflação de preços da construção civil. No caso de Junção, esse problema teria sido atenuado por três aportes adicionais, sendo: a) um realizado com recursos do FDS, quando se reconheceu o fato do empreendimento ter sido contratado com valor muito inferior ao máximo vigente à época; b) outro também com recursos do FDS, pelo que foi chamado Aporte COVID-19⁹⁸; e c) aporte do Governo do Estado no valor de R\$ 5.000/UH. Importante observar que o aporte de R\$ 5.000/UH é bem significativo para o empreendimento, representando 7% do valor da operação/UH no caso do empreendimento Cond. Resid. COOPERNOVA, de Rio Grande.

Apontou que ocorreram três paralisações da obra, que implicaram na desmobilização de equipes de mão de obra, as primeiras por dificuldades de recursos e a última pelo fato de a CAIXA ter questionado a qualidade do concreto. O que demandou que fosse contratada a Universidade Federal e realizados testes, para que se atestasse sobre a qualidade ser compatível com as especificações.

A entidade conta com uma equipe que realiza o trabalho técnico social (TTS) e sempre a tem acompanhado, já a equipe de arquitetura e engenharia é contratada especificamente para cada projeto. Foi ressaltada a dificuldade para a contratação de equipes para acompanhamento ou gestão de obra, pelo fato de técnicos para essas atividades (arquitetos, engenheiros, etc.) considerarem a remuneração pouco compatível com a necessidade de presença frequente na obra, mesmo assim, sempre tem havido equipes de fiscalização de obra quando há empreitada.

Lembrou de situações em que se retardou a análise de projeto pelo fato da GIHAB-RS ter submetido à GEHPA⁹⁹ consultas sobre a adoção de telhas metálicas em vez de telhas de fibrocimento (Sapiranga) e necessidade de janela em cozinha conjugada com a sala (Junção). Criticou a obrigação de adoção de Sistema de Aquecimento Solar, por não aquecer o suficiente para o frio no Rio Grande do Sul, ser vulnerável a quebra (citou geada) e ter alto valor que poderia ser utilizado para outras melhorias da UH.

⁹⁸Autorização pela SNH, para que se reconhecesse a defasagem de valores, no período da pandemia.

⁹⁹GIHAB – Gerência Executiva de Habitação e GEHPA - Gerência Executiva de Padrões, ambas gerências da CAIXA, sendo a primeira com atuação estadual e a segunda com atuação nacional, sediada na Matriz.

Relatou a dificuldade de contratação em Sapiranga, que teria demorado dois anos, em parte decorrente da negociação do terreno, cujo valor inicial havia sido fixado em R\$ 700 mil, foi elevado para R\$ 1 milhão e, na hora da contratação, exigiu R\$ 196 mil a mais, que foram pagos com recursos obtidos pela cotização das famílias, em 20 parcelas.

Disse ser alto o nível de satisfação das famílias com a nova moradia. Mas, depois da entrega, a participação das famílias em atividades da entidade é muito reduzida.

A mercantilização da moradia é uma questão que a entidade ainda não teria discutido e entende que é baixa a possibilidade de que tenha como interferir. Que tem informações sobre a revenda de 10 das 232 casas de Porto Verde, por contrato de gaveta. Não vê incompatibilidade entre o papel político da entidade e seu papel de gestora de obra, inclusive, entende que a obra faz com que as pessoas se aproximem.

Para que o Entidades fosse melhorado, sugeriu que deveria ocorrer: 1) maior apoio das prefeituras às entidades; 2) adequação da normatização da Receita Federal¹⁰⁰; 3) aumento do valor das antecipações de recursos¹⁰¹ e/ou um fluxo de liberações mais constante; 4) adoção de empreendimentos de menor porte; e 5) um fórum permanente de acompanhamento do programa entre SNH, CAIXA e entidades, por entender que há necessidade de que haja um alinhamento de informações e de providências.

A Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Construção (COOTRAHAB), sediada em São Leopoldo/RS, fundada em 2008, tem como uma das coordenadoras Andreia Camillo Rodrigues, que concedeu a entrevista. Relatou que a cooperativa:

"[...] foi fundada com o objetivo de trabalho, de geração de trabalho e renda na construção civil. [...] Naquele momento existiam muitas obras acontecendo no país, e nós pensávamos em ser uma espécie de terceirizado, de pegar a parte elétrica e hidráulica de alguma empreiteira, de alguma obra, e o grupo que nós tínhamos eram todos de pessoas que trabalhavam em construção. Eu, por exemplo, eu trabalhava na construção com meu pai. O meu pai era pedreiro, eu era servente, então tinha um mercado muito amplo de trabalho na construção."

¹⁰⁰Exemplificou com a retenção pela CAIXA de 3% do valor de cada liberação, que seriam correspondentes a encargos previdenciários, para garantir a CND (Certidão Negativa de Débitos) junto à Receita/INSS ao final da obra.

¹⁰¹Mencionou que o valor das antecipações havia sido de 8% e foi reduzido para 4% do valor do contrato.

Quadro 23 – Empreend. contratados pela COOTRAHAB

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/ UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22 (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
RS	Novo Hamburgo	Morar Melhor I	5	Casa térrea	Obra	390.000	78.000	06/04/18	09/05/22	4,1		100%	100%	Obras Entregues
RS	Rio Grande	Cidade de Águeda I	44	Casa térrea	Obra	3.520.000	80.000	23/04/18	03/02/22	3,8	4,7	98%	99%	Obras Paralisadas
RS	Rio Grande	Cidade de Águeda II	114	Casa térrea	Obra	9.120.000	80.000	23/04/18	13/12/22	4,6	4,7	74%	79%	Obras em Andamento
RS	Rio Grande	Loteamento Cootrahab I	112	Casa térrea	Obra	7.227.528	64.532	07/03/14	09/03/21	7,0	8,8	90%	91%	Obras Paralisadas
RS	Rio Grande	Loteamento Cootrahab II	44	Casa térrea	Obra	2.839.386	64.532	27/12/13	10/03/21	7,2	9,0	89%	90%	Obras Paralisadas
RS	Santo Augusto	Lotes Isolados, Santo Augusto	20	Casa térrea	Obra	980.000	49.000	24/03/16	02/08/18	2,4		100%	100%	Obras Entregues
RS	São Gabriel	Caminho da Cidadania I	19	Casa térrea	Obra	1.064.000	56.000	24/03/16	27/12/19	3,8		100%	100%	Obras Entregues
RS	São Gabriel	Caminho da Cidadania II	17	Casa térrea	Obra	1.020.000	60.000	24/03/16	27/12/19	3,8		100%	100%	Obras Entregues
RS	São Leopoldo	Loteamento COOTRAHAB	222	Casa térrea	Obra	12.487.110	56.248	05/06/12	30/12/14	2,6		100%	100%	Obras Entregues
RS	Vacaria	Meu Cantinho Feliz I	17	Casa térrea	Obra	1.020.000	60.000	24/03/16	20/04/20	4,1		100%	100%	Obras Entregues
RS	Vacaria	Meu Cantinho Feliz II	22	Casa térrea	Obra	1.232.000	56.000	04/05/16	20/04/20	4,0		100%	100%	Obras Entregues
Total			636			40.900.024				Média	4,3	6,8		

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS.

Obs. 2: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido finalizado todo o processo de regularização e entrega formal às famílias.

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SNH de 2022 (2023)

Antes da criação da COOTRAHAB, vários dos seus fundadores já tinham uma relação com cooperativas relacionadas à questão da habitação. Havia ocorrido ocupações de áreas para fins de moradia e posteriormente, foram criadas cooperativas para que fosse feita uma cotização para o pagamento ao proprietário pela terra ocupada e para a implantação das redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação. A entrevistada morava e mora na ocupação¹⁰² que deu origem à Cooperativa Bonfim, vizinha a outras cinco ocupações/cooperativas, dentre elas, a Progresso e a COAP. Segundo informou, no Rio Grande do Sul, há uma tradição grande de cooperativas com

¹⁰²O terreno ocupado, em 1998, era usado para depósito de resíduos de curtume e a ocupação envolveu aproximadamente mil famílias. O grande número foi um dos fatores que fez com que o juiz não decidisse pelo despejo. A Defensoria Pública sugeriu que as famílias adquirissem o terreno, o proprietário interessou-se pela venda, que ocorreu por R\$ 530 mil, em valores da época.

esse formato, surgidas depois de uma ocupação, para viabilizar a cotização para a aquisição do terreno e sua urbanização. No entanto, quando foi criada, a COOTRAHAB não tinha como objetivo a moradia, “fazer loteamento”.

Sobre como a EO passou a atuar com habitação, suas vinculações, etc., relatou que tem vinculação com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e que:

*“[...] A COOTRAHAB tem uma direção de 12 pessoas. Quando foi fundada, eram 14 mulheres e dois homens, na direção. [...] 14 eram militantes do MNLN. Nós e grande parte da direção da COOTRAHAB participamos de todas as conferências. E também aqui em São Leopoldo, a gente faz parte do conselho de habitação, pelo movimento nacional, mas também pelo fórum de cooperativas habitacionais. Porque aqui no Rio Grande do Sul a gente tem um fórum também de cooperativas habitacionais. Que é muito importante fazer parte dos conselhos pra discutir as dificuldades que a gente enfrenta na elaboração de projetos e na forma de gestão.
[...] E também eu acho que, ao longo da história, as cooperativas habitacionais aprenderam muito e foram se preparando muito mais, né? Porque, quando a gente iniciou, a gente não sabia nada de projetos, né? Então, também esse tempo foi necessário pra gente aprender mais sobre projeto e também...E no fim eu acho que foi bom a gente não saber por que a gente discutiu muitas questões técnicas e sociais com prefeituras e com o próprio ministério que acabou mudando um pouco as regras.
[...] Porque as regras eram muito duras, assim, né? Então, acaba as famílias ficando excluídas por conta das regras gerais. [...] Por exemplo, a limitação da renda que tinha o valor estipulado quando era R\$ 1.600. E aí deu uma ampliação do salário-mínimo. Muitas famílias que tinham o casal, os dois eram aposentados o salário-mínimo subiu e eles estavam com tudo aprovado eles foram desclassificados na hora do contrato. Porque as regras eram muito duras, assim, né? [...] Então, acaba as famílias ficando excluídas por conta das regras gerais.”*

Em relação à adoção por autogestão ou cogestão, respondeu:

“A gente sempre contratou [...] como administração direta [...]. A gente, no caso, administrava, comprava o material através da comissão, da CRE, e contratava os pedreiros, os serventes, eletricitas, que não tinham, no próprio [grupo] dos beneficiários, tinham muitas famílias que não têm habilidade. Então, algum serviço a gente precisa contratar. E essa contratação a gente tirou aqui no Rio Grande do Sul é contratação pela cooperativa mesmo, não era com carteira assinada. Os associados entravam para o grupo de trabalho. Ali a gente aprovava em assembleia um valor padrão de nível. Então, nós tínhamos o nível 1 e o nível 2. O nível 1 era todos os serviços. O nível 2, somente o mestre de obras. Então, não importava o que a pessoa fizesse, se fosse pedreiro, eletricitista, encanador, marceneiro, todos estavam dentro do nível 1. E esse nível a gente definiu o valor em assembleia, que a gente pegou como base o valor do Sinduscon, da hora de trabalho do pedreiro. [...] Porém, na vida real, os trabalhos eram contratados por etapa. Por exemplo, a fundação tinha um valor, a alvenaria, outro valor, o telhado, outro valor.”

Pelo que descreveu, os beneficiários, em grande parte, trabalharam na obra e a maioria dos acabamentos foi feito pelas mulheres.

“A pintura, por exemplo, a colocação de cerâmica, e quando era o forro PVC, era feito pelas mulheres. Que daí, dentro do trabalho social, a gente fazia a formação, fazia o curso de formação para aprender, e elas já saíam trabalhando ali mesmo.”

Sobre a forma como são reunidos os participantes/beneficiários dos empreendimentos, relatou que a entidade tem um cadastro de seus associados e seus perfis – “então, a gente sempre tem essa demanda já selecionada previamente a qualquer projeto”–. Ocorreu de modo diferente apenas no empreendimento Junção, em Rio Grande/RS.

“A única situação que a gente teve que selecionar famílias de um cadastro que não era da cooperativa foi no projeto de Rio Grande. O projeto Junção em Rio Grande, que a prefeitura ofereceu o cadastro dela para a entidade, e aí nós tivemos que chamar as famílias, explicar como é que era a cooperativa, como é que funcionava e se elas gostariam de se associar. Porque elas têm que ser associadas à cooperativa, mas se associar é voluntário, não pode ser imposto. Para te ter uma casa, tu tem que ser sócio. Na verdade, tem, mas tu tem que se associar com a consciência de que a cooperativa tem as suas regras, né, seu estatuto, regimento interno que tem que seguir. Então, lá em Rio Grande foi um desafio muito grande, porque as famílias não conheciam o funcionamento da cooperativa, tiveram que aprender para poderem ser associadas e beneficiárias.”

Isso por razões semelhantes àquelas expostas anteriormente na entrevista com representante da COOPERNOVA: a iniciativa do empreendimento foi da Prefeitura, que convidou entidades para dele participarem.

Mas a gente sempre tem a demanda anterior ao projeto, e tem uma mudança ao longo do projeto, sempre tem substituições. Tem famílias que desistem, porque não conseguem seguir o estatuto e o regimento interno, tem famílias que, tem famílias que são eliminadas nesse processo, porque nós temos assim, por exemplo, as decisões da Assembleia Geral para qualquer coisa, como é a votação, quem não seguiu, que foi aprovado em Assembleia, é notificado, né, três notificações, a pessoa é eliminada da cooperativa.

A entidade participou do PSH,¹⁰³ do PCS¹⁰⁴ e da Resolução 460,¹⁰⁵ com a criação do PMCMV-Entidades, entendeu que devia e tinha condição de participar desse programa.

“E aí saímos a procurar uma área para comprar, para fazer um projeto. E aí encontramos aqui na nossa região mesmo o último vazão urbano que tinha. Acertamos com o proprietário a compra e começamos a fazer os projetos. Contratamos arquiteto, biólogo [...]. Eu tinha um Fusca, eu vendi o Fusca para contratar o laudo, o primeiro laudo de cobertura vegetal, a gente fez umas maluquices. E daí, quando a gente aprovou o projeto, aí que a gente abriu o escritório da cooperativa e aí chamou a comunidade que quisesse se associar para o projeto.”

¹⁰³PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

¹⁰⁴PCS – Programa Crédito Solidário;

¹⁰⁵Resolução nº 460, de 14/12/2004, do Conselho Curador do FGTS, que estabeleceu um “novo modelo de concessão dos descontos dirigidos a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.500,00” (ROYER, 2009), de forma a permitir que famílias dessa faixa de renda pudessem acessar financiamentos com recursos do FGTS.

O primeiro empreendimento foi a construção de 222 casas, em São Leopoldo, a partir do qual, foram construídas moradias pulverizadas em Santo Augusto, em Vacaria, em São Gabriel. Como as moradias pulverizadas¹⁰⁶ são implantadas em lotes que os beneficiários já possuíam, não se tinha que arcar com o custo da terra. No entanto, estima que conseguiram aprovação para apenas 30% das famílias que pretendiam ser atendidas, pois os lotes das 70% restantes apresentavam alguma restrição ou irregularidade relativa à matrícula, que impedia a contratação. Inicialmente, era apenas a CAIXA que verificava a documentação relativa aos terrenos. Com o tempo, a EO aprendeu a detectar problemas e ela mesma passou a realizar uma verificação da documentação relativa aos terrenos e às famílias, antes do envio à CAIXA.

Em resposta à pergunta sobre se a EO havia cogitado realizar obra em regime de cogestão, disse que tiveram uma única experiência com cogestão, em Vacaria, porque a entidade estava com outra obra em execução simultânea em Rio Grande e, por serem municípios distantes, entendeu-se que não seria possível executar as duas sob autogestão. Mas a experiência com cogestão foi considerada muito negativa, pelo exposto a seguir:

"[...] a gente não conseguia acompanhar no dia a dia a qualidade, o cumprimento das coisas. Quando a gente foi ver, estava um caos, um caos, nós tivemos assim, aqui, conseguir vender imóveis para compensar, para concluir a obra. [...] Porque a miniempresa fez as partes mais rendáveis da casa [aquelas pelas quais recebe mais]. Por exemplo, foi lá e fez todas as fundações que têm um percentual maior de valor para receber, e as alvenarias. E os acabamentos, que são a parte que é um pouco mais demorada, acaba sendo menos rendável, foram deixando, e a gente teve que concluir a obra, porque não tinha o que fazer. E, a partir disso, eu comecei a ver algumas outras empresas, entidades, que usavam dessa prática, assim, tudo indo mal. E aí, nós tomamos definição que nós não íamos repassar mais nada, ou nós estávamos juntos na obra, ou a gente não ia fazer."

¹⁰⁶O Entidades permite a construção em lotes próprios das famílias. No entanto, em todo o subprograma, essa alternativa foi adotada em um número pequeno de contratos. Em parte considerável dos casos relatados nesta entrevista, houve dificuldades pelo fato da documentação de parte dos lotes ter apresentado problemas que não puderam ser sanados a tempo para a contratação.

Figura 31 – Loteamento Cootrahab I | Rio Grande, RS





Fonte: GOOGLE EARTH

Em relação à gestão da obra por administração direta (autogestão), ressaltou a necessidade de que a EO tenha uma grande presença nos canteiros:

"[...] Juntos, essas pessoas que compõem essa direção nossa aqui, que são todos trabalhadores de obra, a gente se divide para cuidar dos canteiros, mas tem que morar dentro do canteiro. Eu, Adriano, morei em Rio Grande quatro anos dentro da obra, e não consigo ver outra maneira, porque não funciona. [...] mas não é só cuidar da [qualidade da]

obra. A compra também, o planejamento da compra dos materiais também. A gente viveu muitas experiências de estar com o pátio cheio de tijolos sem poder medir, compras equivocadas.”

Cabe lembrar que, exceto em situações muito excepcionais e justificadas, a CAIXA só inclui, nas medições, materiais que tenham sido aplicados, colocados, por exemplo, tijolos que já tenham sido assentados. Dessa forma, um pátio cheio de tijolos não pode ser incluído numa medição¹⁰⁷ e o que impede novas liberações de recursos, de modo que a EO pode ficar sem recursos para continuar a obra.

Quanto a participação das famílias na gestão da obra, disse:

“[As famílias] participam da gestão principalmente quando definem o valor da mão de obra, das etapas da construção. Então, a gente tem ali um valor X, determina a porcentagem que vai ser de material e a porcentagem que é de mão de obra. E aí divide nas etapas, na fundação, na alvenaria, na pintura. E aí é um “brigueira” na reunião que define as etapas, porque as etapas que cada um faz quer que tenham um valor maior. E aí tem que ter entendimento do projeto no todo, das etapas, como elas estão construídas. E aí também eles sabem que precisam ter percentual de medição, que tem que atender o percentual, que quando a caixa mede. Então, eles têm sempre a meta, eu tenho que fazer dez pinturas em 15 dias. [...] Então, é bem participativo, assim, todas as etapas.”

Sobre sugestões para o Entidades, apontou para dificuldades em relação ao INSS, de forma semelhante ao que foi mencionado na entrevista do representante da COOPERNOVA. Tais dificuldades seriam decorrentes de uma legislação previdenciária que seria inadequada em relação a empreendimentos com autogestão, que desconheceria os casos em que há mão de obra dos beneficiários e relacionadas a tempos excessivos de análise pela Receita Federal, tendo havido caso em que a análise ficou tramitando por um ano naquele órgão.

Em relação à participação das famílias nos projetos, falou que a EO “nunca conseguiu avançar [...] na discussão do projeto, da tipologia”, “dizer que as famílias conseguem discutir a casa do sonho [...] isso ainda não foi possível.” A EO busca desenvolver um projeto que atenda às especificações mínimas e que permita que “caiba maior número de famílias”. “As famílias demandam muito”, no Rio Grande do Sul, costumam demandar casas térreas, há um “preconceito muito grande com a verticalização e as pessoas querem acesso lateral da casa e acaba tendo que ser casa geminada”. [...] “E aí teve casos de família que atravessava o cavalo por dentro da casa, para botar o cavalo lá no fundo.”

¹⁰⁷Medição que é feita pelo documento da CAIXA denominado Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – RAE.

Edenilda das Neves Carneiro Sousa, é a coordenadora do **Movimento Pelo Direito à Moradia (MDM)** que concedeu a entrevista, em 11.10.2022. Segundo ela, a EO é filiada à CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), uma das sete entidades consideradas nacionais, e à FACESP (Federação das Associações Comunitárias do Estado de S. Paulo), participou das conferências por habitação e participa dos Conselhos Municipal de Habitação de S. Paulo e do Estadual de Habitação de S. Paulo.

A primeira experiência da EO com gestão de empreendimentos iniciou-se com os dois contratos do PMCMV-E e dispõe de um terreno em fase de projeto, a ser construído com recursos apenas da Prefeitura de S. Paulo.

Quadro 24 – Empreend. contratados pelo MDM

UF	Município	Nome do Empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor do projeto (R\$)	Valor da operação/ UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	Tempo entre assinat. e 30/12/22 (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SP	São Paulo	CID.TIRADENTES II, CHIS	222	Apart.	Projeto	2.090.344	9.416	04/05/12	31/01/19	6,7	10,7	40%	92%	Paralisado
SP	São Paulo	CID.TIRADENTES III, CHIS	228	Apart.	Projeto	2.141.705	9.393	04/05/12	26/02/19	6,8	10,7	40%	92%	Paralisado
Total			450			4.232.049			Média	6,8	10,7			

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS apenas para projeto, neste caso

Obs. 2: Obras concluídas são aquelas que tiveram conclusão física. E entregues são aquelas em que, além da conclusão física, tenha sido finalizado todo o processo de regularização e entrega formal às famílias.

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da SNH de 2022 (2023)

Os dois contratos do MDM com a CAIXA/PMCMV-E envolvem 450 UH (222 UH e 228 UH em cada um dos contratos) do empreendimento Cidade Tiradentes, que é composto de mais dois contratos firmados com duas outras entidades: a Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB –AMMO (228 UH) –e o Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem Teto, Catadores de S. Paulo –MMC (216 UH), totalizando 894 UH. Pela limitação de número de UH por EO, em função do nível atingido no processo de habilitação, o empreendimento teve que ser dividido entre três entidades. Dessa forma, o terreno foi adquirido para atender às três entidades, em quatro contratos, em um arranjo que a CAIXA havia chamado de consórcio de entidades, e foi feita a

contratação da Fase 1¹⁰⁸. Quando a Fase 2 (obra), a EO pretende executar em regime de autogestão.

No momento da contratação do projeto, em 04.05.2012, havia um grupo de famílias constituído, com problemas que ocorreram no percurso, famílias foram se sentindo desestimuladas e foram ocorrendo desistências e, hoje, deve haver uma metade das famílias que compunham o grupo original. A entidade que primeiro identificou o terreno e consultou o proprietário foi a AMMO, que convidou o MMC e depois o MDM. Dessa forma, as famílias que participavam do MDM não se envolveram com a escolha do terreno. No entanto, as famílias participaram muito das discussões sobre o projeto.

“Sim, [as famílias] participaram bastante. Lá, a gente, todo o processo de construção do projeto, de definições da tipologia do projeto, como que poderia ser, o que a gente poderia fazer com as áreas livres, as áreas de lazer, tudo foi discutido com as famílias, e elas fizeram muitas propostas do que poderia ser feito no local. E aí a gente teve a ideia de fazer uma unidade básica de saúde, porque a região tem muita carência, tem uma unidade muito pequena para atender uma região muito grande. [...] Também teve proposta de [...] buscar uma parceria com a prefeitura para fazer algum centro de cultura, lazer no local, atividade esportiva. [...] algumas famílias fizeram também propostas de a gente fazer algumas lojinhas que pudesse ter lá, desde uma padaria. Foram esse tipo de propostas que vieram, fazer lá um mercadinho que pudesse as próprias famílias pudessem trabalhar nesses espaços.”

Conforme mencionado, o projeto foi iniciado em 04.05.12 e, conforme relatório da CAIXA, sua execução havia atingido apenas 40% do total necessário, em 31.12.22. À pergunta sobre o que levou a um prazo tão longo, a entrevistada respondeu que ocorreram problemas com a assessoria técnica, que havia acompanhado as entidades desde os entendimentos com o proprietário do qual foi adquirido terreno:

“[...] e aí depois ele [o arquiteto] saiu, teve discordância lá com algumas coisas que ele queria no projeto e a gente não queria. Então, teve discordância aí de alguns pensamentos, de definição mesmo de trabalho, que a gente tinha lá o nosso método de trabalhar e ele tinha o dele que acabou não combinando muito. E as três entidades entraram em acordo que não daria para continuar com essa assessoria técnica, e também a assessoria técnica teve muitos embates com a Caixa Econômica, com a Prefeitura, tinha muita discordância de algumas questões que a Prefeitura exigia, algumas alterações que teria que fazer e achava que o projeto era...Ele era autor do projeto e não autorizava fazer determinadas alterações. E chegou um momento que ficou insustentável. Ou a gente aprovava o projeto

¹⁰⁸Contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários, para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, para futura construção das unidades habitacionais.

ou a gente ficava com a assessoria [...]. Então, chegou um momento que o objetivo dele não era mais o objetivo das entidades. A gente fez uma plenária, chamou as famílias das três entidades juntas e fizemos uma grande plenária e aprovamos a exclusão da assessoria, a troca, né, substituição da assessoria técnica e a gente, então, começou a conversar com essa assessoria que está hoje.”

Segundo relatou, a nova assessoria técnica teve que elaborar um novo projeto, “porque tinha muitos impedimentos técnicos, que a prefeitura não autorizava” [soluções contidas no projeto anterior].

A pesquisa feita por Rizek et al. (2015) aponta para concepções do projeto original que teriam sido equivocadas, o que converge com as informações da entrevistada sobre dificuldades com a primeira assessoria técnica, o impasse que havia em torno da aprovação do projeto que elaborou e a necessidade de se executar um novo projeto.

Cada edifício é implantado em um platô, gerando, em projeto, grandes volumes de terraplenagem, com taludes que vencem desníveis de até 16 m. Trata-se de uma solução de projeto que já se mostrou inadequada para a região, que sofreu com erosões durante as obras dos conjuntos da COHAB. [...] Em parte desses terrenos, estão sendo previstos equipamentos públicos de saúde e educação, voltados a crianças e à terceira idade, que findam se integrando pouco ao entorno ao se abrirem para as novas vias propostas no loteamento. [...] Na área pública institucional de pouco mais de 6 mil m² reservada pelo projeto do loteamento e voltada à via não oficial que dá acesso ao empreendimento (Rua Amazonas), prevê-se a construção de um estacionamento vertical com um shopping popular, segundo relatos da assessoria técnica. Com isso, propõem-se usos públicos para as áreas privadas (terrenos dos condomínios) e usos privados para as áreas públicas (Área Institucional). A estratégia, no mínimo duvidosa, revela, afinal, certas incongruências entre discurso e prática e uma falta de experiência da equipe técnica, que faz os licenciamentos patinarem há mais de dois anos na complexa burocracia dos órgãos públicos (RIZEK ET AL., 2015).

Conforme a entrevistada, a elaboração do projeto pela nova assessoria técnica que assumiu a partir de 2016, coincidiu com um período durante o qual o diálogo com a CAIXA tornou-se mais difícil e até teria sido interrompido, com o pessoal daquele agente financeiro tendo informado que “não tinha mais condições de tocar o nosso projeto naquele ano, não tinha como continuar analisando os projetos, e [...] o projeto que a gente dava entrada ficava um ano sem ter uma resposta da análise” [...]. Fato que teria sido agravado por substituições de técnicos da CAIXA e mais agravado após o início do governo Bolsonaro.

“[...] veio o governo do Bolsonaro [...] aí foi que não teve mais diálogo mesmo, cortou definitivamente. A gente não conseguia nem online, a gente mandava e-mail diversas vezes, e a gente não conseguia dar continuidade. Eles falavam, olha, está faltando isso, a gente dizia [...] mas tem tudo isso aqui, que já foi entregue e vocês não analisaram. Aí eles

falavam, entrega novamente, a gente ia lá, preparava tudo, imprimia, fazia todo aquele gasto que é imprimir material e plantas, e tudo, e mandava para lá. E também acabava, outras vezes, extraviava, a gente chegava lá e falava que não mandou, a gente tinha que ficar procurando protocolo, que foi mandado. Então teve muito esse desgaste de troca de governo, que eu acho que foi muito ruim, e o enfraquecimento mesmo do programa, acho que com essa questão do enfraquecimento do programa, que já começou no governo Temer, ele, com a eleição do Bolsonaro, aí a coisa ficou pior, porque o diálogo parou totalmente.”

Segundo a entrevistada, entre 2020 e 2021, com a pandemia de COVID-19, não houve avanço no desenvolvimento e aprovação do projeto. “Não tinha nada, nada, nem reunião, muito menos uma ligação, para dizer, olha, vocês podem fazer isso, pode ir por ali”.

No final de 2019, o terreno foi ocupado por famílias que não pertenciam à demanda. A entidade entrou com ação de reintegração de posse, que teve decisão favorável da Justiça. No entanto, por lei e decisões do STF que suspenderam despejos durante a pandemia¹⁰⁹, a reintegração não foi executada. Conforme a entrevistada, com a ocupação, a CAIXA também dizia não ser possível vistoriar o terreno.

Sobre a participação das famílias que integram a EO e estão envolvidas com o empreendimento, disse que são realizadas reuniões mensais com as famílias, nas quais foram e têm sido discutidas características dos projetos e o seu andamento. E que vários integrantes das famílias participaram de reuniões com a CAIXA. Inclusive porque a EO tem o entendimento de que é importante que conheçam a maneira como os trabalhos se desenvolvem, para “quem sabe serem os próximos a coordenar o processo”. Para a composição do grupo de famílias que integrarão os empreendimentos, o principal critério é a participação nas atividades da EO e é solicitada uma contribuição mensal de R\$ 20 por família.

À questão sobre propostas para o PMCMV-Entidades, respondeu com sugestões de que haja:

- a) redução/simplificação da documentação exigida de cada família;
- b) mais suporte técnico para as entidades;
- c) melhor “formação de quem trabalha na CAIXA para atender o Minha Casa, Minha Vida”, de modo que os empregados daquele banco possam “conhecer a organização comunitária”, possam atender de forma diferenciada empresas de entidades, ressaltando inclusive que “a gente não tem a mesma linguagem

¹⁰⁹A Lei 14.216, de 07/10/2021, suspendeu despejos durante a pandemia e decisão do STF estendeu a suspensão até 31/10/2022.

do dono de uma empresa, né; a gente não tem a linguagem de um consultor”.

À pergunta sobre como a CAIXA tratou das concepções equivocadas do projeto original, respondeu que a CAIXA “ficou meio que em cima do muro”. E encadeou lembrando da necessidade da implementação da assistência técnica gratuita (prevista pela Lei nº 11.888, de 24.12.2008), que disse que poderia auxiliar no início dos projetos, etapa em que haveria dificuldade de se contar com assessoria técnica, pelo fato de ainda não se vislumbrar a viabilidade de contratação do empreendimento e, em consequência, da assessoria técnica. E que, com assistência técnica gratuita, “todo mundo teria acesso a serviços de assessoria técnica e não ficaria na mão de qualquer oportunista”.

Sobre as negociações em torno do terreno, informou que a CAIXA colocou restrições quanto à compra, pelo fato de ter sido anteriormente adquirido por um valor 300% menor¹¹⁰. No entanto, o valor pedido pelo proprietário adequava-se aos limites de valor definidos pelo programa e era compatível com o que encontrava no mercado.

Em relação a uma hipotética modificação no programa que descentralizasse recursos do governo federal para as prefeituras, a entrevistada disse que não seria uma mudança positiva, porque tenderia a haver maior interferência de interesses político-partidários das prefeituras na priorização de projetos, que reduziriam a “autonomia das entidades”. Autonomia de “não ter nenhum padrinho para poder selecionar um projeto”.

Afirmou que será positivo se vier acontecer um programa de capacitação para entidades, assessorias e técnicos da CAIXA.

“Até para o pessoal da Caixa conhecer mais a realidade das entidades, né. [...] E o funcionamento também do programa, porque tem alguns que [...] não estudam muito o programa [...]”

¹¹⁰Segundo Rizek *et al.* (2015, p. 22):

O terreno, apesar da localização e apesar de um baixo “potencial construtivo” decorrente tanto dos índices urbanísticos quanto da presença do córrego e da mata, teve um custo de 7 milhões de reais, R\$100/m², ficando no limite de 15% do valor total do investimento previsto nas normativas do programa. Nas entrevistas realizadas com a Caixa, com a assessoria técnica e com as lideranças das entidades, recebemos a informação de que o imóvel fora vendido para o proprietário que negociou com as Entidades, poucos meses antes da contratação da “Compra Antecipada”, por 1 milhão de reais, numa valorização de 600% estimulada pelo próprio programa.

Rizek *et al.* (2015, p. 22) relacionam a mencionada valorização à “injeção de recursos dos programas de construção habitacional que se propõem e adquirir terra no mercado”.

Quanto à questão da mercantilização, afirmou que entende ser fundamental que haja dispositivos que impeçam a revenda por dez anos, no mínimo. Disse que:

“[...] dependendo da localização do empreendimento, a pessoa vai ser assediada dia a dia para vender, né, por um preço que ela poderia comprar uma casa lá na comunidade onde ela morava e ainda guardar uma parte do dinheiro pra uma outra necessidade. Então, isso é muito tentador pra família que nunca teve, lutou a vida inteira, nunca teve nada e quando tem alguma coisa, ela tem a oportunidade de vender aquela unidade.”

Mas afirmou não concordar com a ideia de propriedade coletiva, porque não seria possível a entidade ser “eterna responsável” e porque a entidade trabalha muito para que as famílias tenham autonomia, que o grupo “consiga dar continuidade a esse trabalho”. E que não haveria autonomia se “depender que a entidade esteja lá, pegando na mão e ensinando o que ela tem que fazer”.

Sobre ganhos que as famílias teriam com a moradia e com a participação na luta para obtê-la, disse:

“a gente já conheceu pessoas que não tinham endereço, [...] não tinham CEP para poder receber um documento, então moradia é dignidade, ela [...] pode dizer onde mora. [passam a saber que não terão que] ficar mudando a toda hora que vier enchente [...] sofrer algum desastre. então moradia é fundamental, [...] a família muda totalmente, ela vai ascender, com certeza, porque depois da moradia, aí é que ela vai procurar [...] conseguir um trabalho melhor, [...] vai conseguir mais tranquilidade até para estudar, para se desenvolver. Moradia é a primeira porta para o crescimento, né. [...] a gente tem os núcleos de moradia, [...] que são aqueles núcleos onde as pessoas chegam e elas chegam cruas, não sabem de nada sobre o que que é uma luta comunitária, o que que é uma organização popular, o que é a moradia, o que que a gente faz, elas não conhecem nada. Pelo contrário, muitas até criticam ou até têm opinião totalmente contrária a tudo que a gente faz. [...] porque estão muito acostumadas a ver, na televisão, as críticas sobre esse pessoal que invade terra [...]. [...] a gente tem que fazer esse trabalho mesmo, de [mostrar] que ali é uma luta pela terra, pela moradia, que ocupar área improdutiva não é crime. Você tem que ir desconstruindo tudo isso com que eles estavam acostumados.”

Sobre as áreas da cidade de origem das famílias que compõem o grupo que participa do empreendimento, contou que são todas da Zona Leste e a maioria da Cidade Tiradentes, bairro onde está situado o terreno. E que a entidade atua também nas Zonas Sul, Norte e Leste, mas que, quando trabalha em torno de um novo empreendimento, busca que esteja situado na área de origem das famílias.

A pesquisa denominada “Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade - Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas”, realizada por Rizek et al. (2015), estudou o empreendimento Cidade Tiradentes, que tem o MDM como responsável por dois dos quatro contratos. Uma das partes da pesquisa abordou a

situação de moradia de famílias que constituem a demanda do Cidade Tiradentes/PMCMV-E, no momento da pesquisa e anteriormente a ela, e identificou famílias que residiam na Zona Sul, no Centro, no município vizinho de Osasco (a oeste de S. Paulo), a grande distância do local do empreendimento. E mesmo as moradias das famílias que residiam em bairros da Zona Leste estavam a distância considerável do empreendimento.

É possível acreditar que as famílias estudadas por Rizek *et al.* (2015) devam pertencer a um dos dois outros movimentos/entidades que participam do empreendimento, juntamente com o MMC. Sendo que a um deles Rizek *et al.* (2015), refere-se como:

Trata-se de um movimento que teve importante atuação no fim dos anos de 1990 e na primeira década de 2000, ocupando edifícios vazios e também viabilizando reformas e readequações para moradia social na capital paulista. (RIZEK *et al.*, 2015).

A menção a esse achado da pesquisa é feita aqui para ponderar que, mesmo sendo a intenção de entidades que os empreendimentos se situem em áreas próximas às de origem das famílias, a opção por terrenos mais distantes acaba sendo a alternativa possível para algumas entidades e para famílias que delas participam.

Mesmo os movimentos de luta por moradia no centro, que promoveram ocupações em edifícios vazios e viabilizaram empreendimentos de recuperação e reconversão desses edifícios, têm sido levados, por força da alta valorização nas áreas centrais e da necessidade de atendimento de suas bases, a produzir na periferia extrema, como ocorre no caso em tela (RIZEK *et al.*, 2015).

4.1 UMA LEITURA TRANSVERSAL DAS VÁRIAS ENTREVISTAS

Fazendo uma leitura transversal das várias entrevistas do capítulo 4, vale pontuar:

- a) A atuação política em torno de bandeiras maiores, como as da reforma urbana e do direito à moradia e à cidade, é central, para a maioria das entidades. São entidades que se consideram movimentos ou surgidas de movimentos, em que a atuação política é bem anterior até à existência da entidade e à sua formalização como pessoa jurídica (CNPJ). Mas o mesmo não ocorre para parte das entidades, que colocam como principal razão para terem buscado o programa o atendimento imediato às famílias, uma atuação mais assistencial (como aquelas que atuavam com formação profissional e com programa de alfabetização). Uma das entidades surgiu como cooperativa de trabalho, ainda hoje tem muito forte essa característica em seu perfil, mas depois passou a atuar também com habitação e está muito engajada nas lutas mais gerais por moradia.
- b) Apenas duas das entidades não estão vinculadas a entidades nacionais. Sobre a participação em conferências e conselhos, apenas uma demonstrou não considerar muito importante sua participação. E a Associação dos Moradores do Acampamento Novo Milênio estuda como será sua participação, quando vierem a ser organizadas/instituídas as conferências e conselhos da cidade. O MTST, com o qual a associação é ligada e do qual surgiu, tendia a não participar das conferências e essa posição está sendo rediscutida.
- c) Em relação ao modo como ocorre a formação do grupo de beneficiários, representantes da maioria das entidades disseram que os grupos são formados muito antes de se pensar em determinado empreendimento, que as famílias se envolvem na busca pelos terrenos e na discussão dos projetos. Mas, mesmo para algumas das entidades que atuam dessa forma regularmente, houve casos de empreendimentos de iniciativa de prefeituras para os quais a entidade foi convidada a participar e o grupo de famílias foi selecionado com base no cadastro municipal. E há entidades que normalmente atuam muito vinculadas a prefeituras ou são chamadas por profissionais de assessoria técnica, que não têm vinculação mais orgânica

com o grupo de famílias, e geralmente formam esse grupo baseando-se no cadastro municipal.

- d) As formas como ocorrem a participação das famílias ao longo do processo são variadas. Há entidades em que a participação das famílias é estimulada e até cobrada nas várias etapas do empreendimento (localização e negociação em torno da terra, discussões sobre projeto e acompanhamento da obra), sendo criadas várias comissões pelas quais se busca integrar os beneficiários. E há entidades em que, mesmo que o regime de construção seja a autogestão, há pequena participação das famílias, resumindo-se àquelas que integram a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e a Comissão de Representantes de Empreendimento (CRE). Por outro lado, há entidades que, mesmo que adotem empreitada global, criam formas para que haja um acompanhamento efetivo do trabalho da empresa, com a participação dos beneficiários na definição de materiais (principalmente acabamentos) e, inclusive, coloca-se a exigência que a empresa contrate seus trabalhadores entre os beneficiários.
- e) A escolha por cogestão também ocorre por razões variadas, como pelo fato de a entidade considerar que: i) em determinado momento, não dispõe de estrutura, de pessoal suficiente para tocar, simultaneamente, vários empreendimentos em autogestão e, assim, opta por empreitada global em alguns deles; ii) ainda não tem maturidade suficiente para executar obra em autogestão, pela complexidade do trabalho, mesmo que seja favorável a esse regime e pretenda passar a adotá-lo no futuro próximo; iii) os empreendimentos com que a entidade tem atuado são de grande porte, o que demandaria uma grande e complexa estrutura para a autogestão e ela consegue realizar uma fiscalização efetiva dos trabalhos da construtora; iv) por não ter que se envolver tão diretamente com a execução da obra a entidade fica mais liberada para uma atuação mais política.
- f) Para prazos muito longos de obras, foram apontados como fatores principais: i) o atraso na liberação de recursos pelo programa; ii) escassez de materiais na pandemia; iii) inflação dos preços de materiais; iv) furto de materiais.
- g) Para outros prazos que têm se alongado, apontou-se para: i) tempos excessivos de análise da documentação dos beneficiários pela Caixa pela

COVID, por redução de pessoal e trabalho remoto na pandemia; ii) dificuldade de prefeituras inserirem dados das famílias no CadÚnico; e iii) falta de apoio da Caixa na legalização, em ações junto a cartórios que dela dependeriam.

- h) Exceto duas das entidades, todas as outras disseram ter uma parceria consolidada com as assessorias técnicas e estarem satisfeitas com o trabalho que realizam. Sendo que duas entidades apontaram problemas sérios com as assessorias, que levaram a que houvesse um afastamento definitivo.
- i) Sobre uma possível descentralização de recursos para habitação do governo federal para municípios, houve uma unanimidade entre as entidades, de que não deveria ocorrer. Tendo sido colocado como argumento mais frequente que haveria o risco de interferência de interesses políticos partidários mais presentes no âmbito dos municípios, mas também que os municípios teriam estrutura precária, no geral.
- j) Todas as entidades colocaram que é alto o nível de satisfação das famílias em relação à nova moradia.
- k) A pergunta sobre emancipação e ganhos para a condição de cidadania das famílias, foram trazidos exemplos de que passaram a ter maior compreensão de seus direitos, de mulheres que se sentiram fortalecidas e separaram de maridos abusadores, de beneficiários dos empreendimentos que buscaram formação universitária, de mais cuidado com os condomínios, etc..
- l) As palavras mercantilização e desmercantilização não chamam a atenção das entidades da mesma forma. No entanto, grande parte delas demonstrou preocupação com a revenda de moradias conseguidas pela modalidade, sendo a revenda uma das formas pelas quais a mercantilização se manifesta. E foram trazidas ideias de que a entidade fosse chamada a indicar famílias quando houvesse vacância de moradias, que houvesse propriedade coletiva, etc.. No entanto, houve entidade que disse não concordar com a ideia de propriedade coletiva, porque seria uma forma de propriedade à qual estariam submetidas apenas as famílias de baixa renda, sendo que essa condição não seria imposta para o restante da sociedade. E também entende que existiriam obstáculos para a entidade exercer um acompanhamento visando evitar revenda, pelo risco de violência.

- m) Houve unanimidade quanto à importância de que haja um programa de capacitação para entidades e assessorias, com troca de experiências entre elas.
- n) Quanto a melhorias para o subprograma, além das já colocadas, levantaram propostas de que haja: i) aperfeiçoamento do processo de habilitação das entidades, que permita considerar o trabalho que realizam por mais longo prazo; ii) antecipação de recursos para elaboração de projeto; iii) aumento do valor das antecipações de recursos e/ou um fluxo de liberações mais constante; iv) recursos para equipamentos públicos que não reduzam os valores destinados às moradias; v) implantação de espaços para comércio, visando contribuir para geração de emprego e renda para os moradores e de receitas para os condomínios; vi) mais clareza no processo de aprovação de projeto pela Caixa e que normativos internos daquele agente financeiro sejam tornados públicos; vii) trabalho social por mais tempo no pós-obra; viii) suficiente atenção pela Caixa para a etapa de regularização; ix) maior apoio das prefeituras aos empreendimentos da modalidade; x) adequação da normatização da Receita Federal, relativa a recolhimentos previdenciários; xi) adoção de empreendimentos de menor porte; xii) um fórum permanente de acompanhamento do programa entre SNH, CAIXA e entidades, para alinhamento de informações e providências.

5 O PMCMV-ENTIDADES E OS PROJETOS E OBRAS RELEVANTES PARA O DEBATE CRÍTICO

Este capítulo buscará trazer alguns elementos obtidos por esta pesquisa sobre os projetos do Entidades, que podem aportar subsídios para uma discussão do projeto mais do ponto de vista do produto. O capítulo será subdividido em duas seções **5.1. Os projetos de empreendimentos visitados** e **5.2. Uma visão mais panorâmica de projetos do Entidades**.

5.1 OS PROJETOS DE EMPREENDIMENTOS VISITADOS

A seguir serão abordados alguns empreendimentos do PMCMV-Entidades que foram objeto de um olhar mais detido, com visitas realizadas em julho de 2018, quando foram feitas entrevistas com seus coordenadores e assessorias técnicas. Tendo em vista a média dos projetos da seção 5.2, os desta seção podem ser considerados relativamente atípicos e até excepcionais, resultam do trabalho de associações e assessorias com o acúmulo de muitos anos, no geral de décadas, de elaboração e implantação de projetos. São associações que, além de seu trabalho com as famílias e em torno dos empreendimentos em si, também contribuíram para a criação do programa e para (re)formulações que sofreu ao longo do percurso. Principalmente, por essas razões foram os primeiros empreendimentos visitados. A pesquisa pretendia ampliar as visitas a um conjunto bem maior de empreendimentos, pelo menos em empreendimentos implantados nos estados de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo, onde houve a produção numericamente mais significativa do subprograma. Mas, pelas dificuldades advindas da pandemia de COVID-19, essa intenção inicial não pôde ser concretizada.

FLORESTAN FERNANDES E JOSÉ MARIA AMARAL | SÃO PAULO, SP

Florestan Fernandes e José Maria Amaral são dois conjuntos habitacionais, em fase adiantada de construção, na Cidade Tiradentes, Zona Leste, de São Paulo/SP. Localizam-se em um bairro cujo crescimento foi impulsionado pela implantação de grande número de conjuntos habitacionais de promoção pública, edificados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU-SP). Bairro em que

há pequena oferta de emprego. Situam-se aproximadamente a 23 km em linha reta do centro de S. Paulo, a uma distância que, para ser percorrida, demanda entre 60 e 90 minutos, utilizando-se ônibus e trem da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), a partir da Estação Guaianazes, ou ônibus e metrô, a partir da Estação Itaquera.

Em relação às distâncias a locais de trabalho, a coordenadora da entidade responsável pelo empreendimento informou que grande número de pessoas que residirão nos conjuntos trabalham em Mauá e utilizam serviços de Santo André, municípios vizinhos a S. Paulo, cujos centros são mais próximos aos empreendimentos (respectivamente, 11 e 17 km) do que o centro de S. Paulo.

Segundo Rizek *et al.* (In AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 308)

“Cidade Tiradentes é uma cidade”, diz-se popularmente. A constatação decorre primordialmente do fato de que ali vivem aproximadamente 220 mil pessoas, mas também carrega uma ideia de um local que “tem de tudo” (ou “quase tudo”), onde os moradores resolvem sua vida cotidiana – ou podem acessar facilmente as linhas de transporte público de massa. E, de fato, os dados de viagens da pesquisa de Origem-Destino (mapa 10) demonstram que a maior parte dos deslocamentos da população dessa região são viagens internas ou que estão a até 5 Km, ainda que os deslocamentos por motivo trabalho, indiquem que metade dos deslocamentos são de mais de 20 Km. Se há mais trabalho perto da Cidade Tiradentes, trata-se, a bem dizer, de um novo tipo de emprego, em serviços das mais diversas ordens, em trabalhos domésticos, cooperativas de costura, entre outros. Ou seja, a ideia genérica de “bairro dormitório”, monofuncional, desprovido, já não se sustenta na prática cotidiana e chega a embaralhar visões dicotômicas da cidade (Rizek *et al.* In AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 308)

Os conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral são contíguos e objeto de dois contratos distintos firmados entre a Caixa Econômica Federal, agente financeiro do PMCMV-Entidades, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1. A entidade surgiu de um movimento por moradia criado em 1987, para atuar na Zona Leste do Município de São Paulo e em municípios a leste da Região Metropolitana da Capital (Ferraz de Vasconcelos e Suzano). Desde os anos 1990, tem sido responsável pela execução, em regime de autogestão, de empreendimentos habitacionais, financiados por programas do Município de S. Paulo e do Estado de S. Paulo (tais programas são independentes e contaram com recursos próprios dessas duas esferas de governo). Apenas no PMCMV-Entidades, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1 é responsável por seis empreendimentos, que envolvem 1.294 UH, sendo a terceira entidade que mais contratou em número de unidades (Figura 5).

A Leste 1 é formada por 32 grupos de origem, nos diferentes bairros e municípios, que é a porta de entrada para as famílias que desejam participar

da luta. Atualmente participam da entidade cerca de 3 mil famílias nos grupos de origem. Formam também a entidade, os diversos mutirões e conjuntos já conquistados nesses 25 anos [...], com 4343 famílias. O movimento é apoiado por entidades populares da região e pelas comunidades da igreja católica da Região Episcopal Belém e tem relação com diversas assessorias na área urbana (Grão, Integra, Usina, Ambiente) e tem parceria com a ONG Habitat para a Humanidade. É filiada à União dos Movimentos de Moradia e à Central dos Movimentos Populares, no Estado de São Paulo. Em nível nacional, participa da União Nacional por Moradia Popular, da CMP e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA LESTE 1).

Os dois conjuntos envolvem 198 apartamentos cada um, totalizando 396 UH. O projeto foi desenvolvido de forma com que há uma integração entre ambos, não havendo uma barreira física entre eles. Os 396 apartamentos estão distribuídos por 8 torres de 8 a 15 pavimentos, constituídas de 2 lâminas unidas por passarelas, pelas quais há o acesso aos elevadores e às escadas. Essas torres contrastam com a paisagem do bairro, onde predominam prédios de até cinco pavimentos ou casas térreas ou sobrados. Em cada pavimento há 4 apartamentos, com planta flexível, acessibilidade universal e área construída de 58m² por unidade, superior aos 42 m² exigidos pelas especificações do Ministério das Cidades à época da aprovação do projeto (AMBIENTE ARQUITETURA). Em parte dos apartamentos, há a possibilidade de se ter três dormitórios, a partir da subdivisão de um dormitório por meio de drywall, já tendo sido previstas janelas que permitirão essa subdivisão.

O projeto prevê 2 edificações, uma para cada conjunto habitacional, com funções de equipamento comunitário e que fisicamente também estão integradas, mas passíveis de serem separadas, e que, por decisão das famílias que residirão nos conjuntos, foram projetadas de forma a permitir também fácil acesso e possível atendimento à população residente no bairro.

Em relação a isso a Ambiente Arquitetura, assessoria técnica da entidade, afirma que: [...] “o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1 em parceria com a Ambiente protagonizaram a primeira compra antecipada do Brasil, enfrentando de forma inédita as burocracias e dificuldades impostas pelo programa” (AMBIENTE ARQUITETURA).

O empreendimento foi contratado pelo regime de autogestão ou administração direta, que, segundo a Ambiente Arquitetura, é realizada com a coordenação da entidade, assessoria técnica e grupos de trabalho compostos pelas famílias envolvidas. Tais “grupos são autogeridos de acordo com as necessidades do canteiro: realização de orçamentos, prestação de contas, prevenção de acidentes, dentre outros. Durante

a semana (segunda a sexta feira) a construção conta com a mão de obra especializada, realizada por pequenas empreiteiras contratadas” [...] (AMBIENTE ARQUITETURA).

Quadro 22 – Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral

UF	Município	Nome do empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Valor Casa Paulista/UH (R\$)	Valor Casa Paulista/UH (R\$)	Valor do investimento (R\$)	Data de assinatura do contrato da Fase 1	Data de assinatura do contrato da Fase 2	Data da última liberação	Tempo entre assinat. da Fase 2 e última liberação (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SP	São Paulo	FLORESTAN FERNANDES	198	Apart.	Obra	15.048.000	76.000	20.000	5.000	101.000	27/04/10	28/03/13	22/04/21	8	97%	98%	Obras paralisadas
SP	São Paulo	JOSÉ MARIA AMARAL	198	Apart.	Obra	15.048.000	76.000	20.000	5.000	101.000	27/04/10	28/03/13	08/02/21	8	98%	99%	Obras paralisadas

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

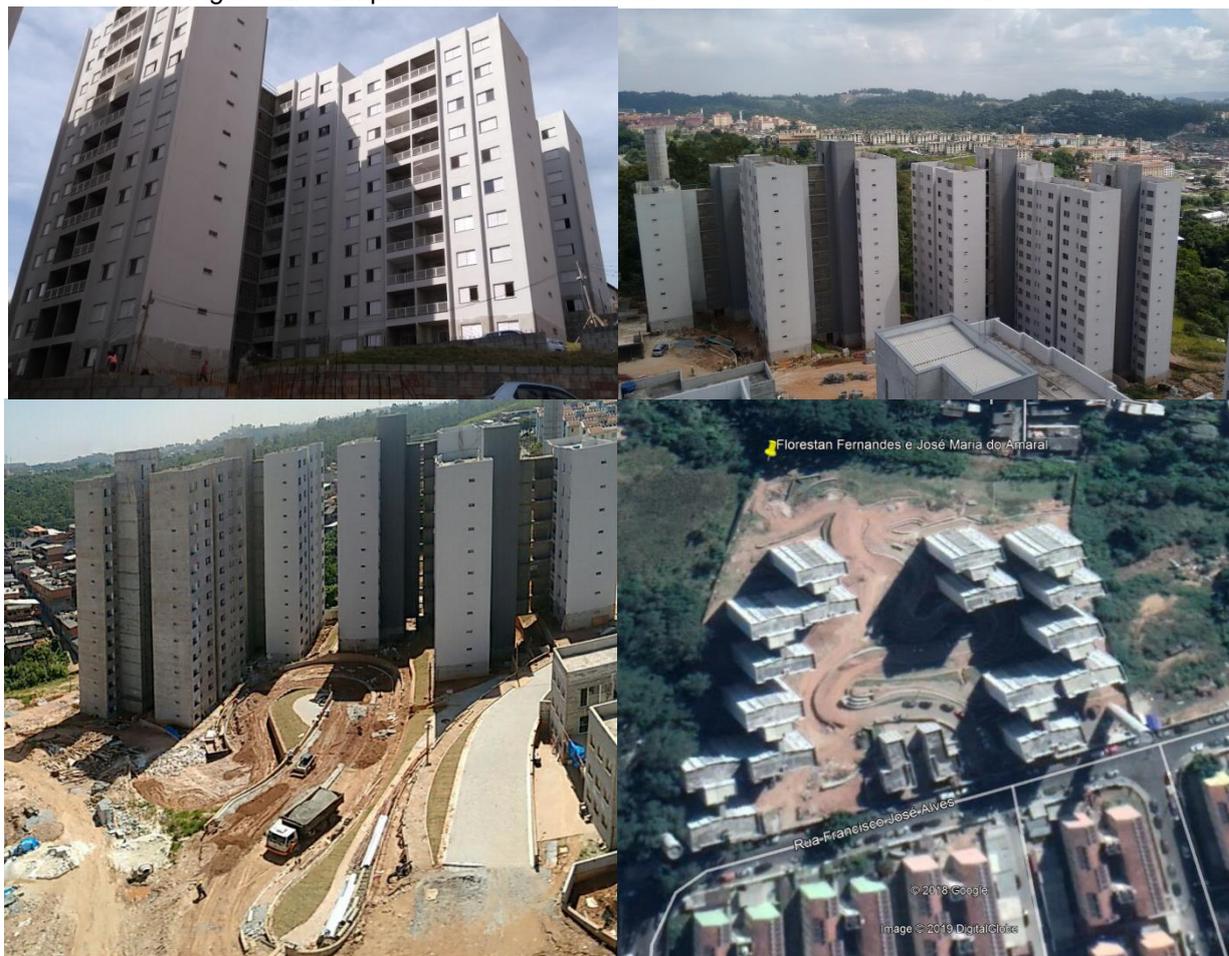
Fonte: Relatório da CEF, base 31/12/18 (2023)

Acima estão indicados alguns dos dados mais significativos do empreendimento, que permitem verificar os prazos muito longos entre a contratação do projeto e a contratação da obra e da contratação da obra até 31/12/23. Segundo representantes da coordenação da entidade, o prazo de quase 3 anos entre as contratações do projeto e da obra ocorreu devido ao lento processo de licenciamento, o que motivou que a entidade até realizasse manifestação para acelerá-lo. Já o desempenho da obra foi atribuído a atrasos no processo de medição e de liberação de recursos, por parte da CAIXA e do MCidades.

Em reuniões havidas na SNH, Evaniza Rodrigues, que é uma das coordenadoras Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1, questionou as classificações colocadas pela CAIXA em relação à situação do empreendimento, citando exemplos em que a obra não poderia ser considerada paralisada, como consta do quadro acima. O que tem acontecido é que esse tipo de dado é preenchido de forma automática pela CAIXA, de modo que, se não tiver ocorrido liberação de recursos para o empreendimento em prazo inferior a seis meses, a obra é considerada paralisada. Esse é um ponto em que seria muito importante que o monitoramento dos empreendimentos fosse aperfeiçoado,

Para cada unidade, o empreendimento recebeu R\$ 76.000 do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), R\$ 20.000 da Casa Paulista¹¹¹, do Governo Estadual, e R\$ 5.000 da Casa Paulistana¹¹², da Prefeitura Municipal, totalizando R\$ 101.000 por UH.

Figura 32 – Empreendimentos Florestan Fernandes e José Maria Amaral



¹¹¹ A Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista –, vinculada à Secretaria da Habitação, foi criada pelo Governo do Estado de São Paulo, para fomentar a oferta de habitação de interesse social. Essa agência também aportava recursos em empreendimentos do PMCMV.

¹¹² Casa Paulistana era um programa pelo qual o Município de S. Paulo¹¹² firmava um Termo de Cooperação com a CAIXA, para aportar recursos próprios em empreendimentos do PMCMV, para viabilizá-los.



Fontes: Fotos do autor, arquivo da entidade, Google Maps e Google Earth

ALEXIOS JAFET | SÃO PAULO, SP

Alexios Jafet impressiona a quem já conhece muitas obras executadas sob autogestão e tende a deixar admirado a quem imagina os empreendimentos do PMCMV-Entidades como pequenos conjuntos de casas, executados de forma quase artesanal. É um empreendimento de grandes dimensões, em que se emprega mão de obra assalariada numerosa, em cujo canteiro há um movimento intenso de caminhões e de equipamentos ainda não muito frequentes na construção habitacional de baixa renda, como guas e lanças para bombeamento de concreto. É constituído de cinco lotes que totalizam 1.104 UH. Cada um desses lotes é objeto de um contrato, tendo como entidades responsáveis a Associação Anjos da Paz da Vila Santista (2 contratos de 202 UH cada), a Associação dos Trabalhadores Sem Teto da Zona Noroeste (2 contratos de 200 UH cada) e a Associação por Habitação com Dignidade (1 contrato com 300 UH). Encontra-se em obra, na região noroeste do Município de São Paulo, no bairro Jardim Ipanema, que, segundo a coordenação das entidades, é bem servido de escolas, equipamentos de saúde e comércio. Situa-se a 16 km em linha reta do ponto mais central do centro histórico de S. Paulo e 1.700 metros de percurso até a estação de trem metropolitano (CPTM), cujo trajeto à Estação da Luz (centro de S. Paulo) tem duração de 25 minutos, aproximadamente.

A Associação dos Trabalhadores sem Terra da Zona Oeste e Noroeste é, das três entidades, a que acumulou maior experiência em empreendimentos com autogestão. Segundo informação do site da União dos Movimentos de Moradia de S. Paulo (UMM-SP), à qual é filiada, essa associação existe há 20 anos, construiu 5 mil UH, possui milhares de filiados, que formam “mais de 50 grupos espalhados por diferentes bairros da Zona Norte e Oeste”, que se reúnem quinzenalmente” e tem como “uma idéia central e impulsionadora da sua luta: “Não basta somente construir casas. É preciso reconstruir junto o ser humano que vai habitá-la.””

O mesmo site informa que:

Partindo deste princípio a entidade tem desenvolvido projetos culturais. A criação de uma escola dedicada a realização de cursos de alfabetização ao pré-vestibular, ensino das línguas, informática, ida ao teatro, circos, atividades cineclubistas, atividades musicais, incentivo a volta à escola e o programa permanente de formação política, através de cursos e oficinas voltadas para o debate sobre a ampliação dos direitos sociais e a conquista da cidadania. Nesse aspecto é que ganha relevância o trabalho desenvolvido com os jovens que participam do movimento de moradia, que, em face de sua origem familiar onde a condição econômica é extremamente difícil, estão na maioria das vezes afastadas do acesso aos bens culturais e do mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

[...] É de extrema importância a participação dos jovens na comunidade local. Nos últimos anos os filhos dos moradores dos Conjuntos Habitacionais têm participado de ações efetivas com intervenção nas áreas de Cultura, Educação, Cidadania e outros seguimentos, elevando a autoestima e fazendo valer a democracia (UMM-SP).

Abaixo estão indicados alguns dos dados mais significativos do empreendimento, que permitem observar prazos longos entre a contratação do projeto e a contratação da obra (5,6 anos) e entre a contratação da obra e última liberação (6,5 anos). Segundo representantes da coordenação da entidade e da assessoria técnica, o prazo de 5,6 anos entre as contratações do projeto e da obra ocorreu devido ao lento processo de licenciamento, agravado pelo grande porte do empreendimento, que levou a um licenciamento ambiental mais rigoroso. Para cada unidade, o empreendimento recebeu R\$ 90.077 do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e de R\$ 20.000 da Casa Paulistana, da Prefeitura Municipal, totalizando R\$ 101.000 por UH.

Quadro 23 – Empreend. Alexios Jafet

UF	Município	Nome do empreendimento	Nº UH	Tipologia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Valor Casa Paulista/UH (R\$)	Valor Casa Paulista/UH (R\$)	Valor do investimento/UH (R\$)	Data de assinatura do contrato da Fase 1	Data de assinatura do contrato da Fase 2	Data da última liberação	Tempo entre assinat. da Fase 2 e última liberação	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SP	S. Paulo	CH Alexios Jafet A	202	Apart.	Obra	18.195.558	90.077	0,00	20.000	110.077	08/10/10	05/06/16	19/12/22	6,54	85%	86%	Obras em andamento
SP	S. Paulo	CH Alexios Jafet B	202	Apart.	Obra	18.195.558	90.077	0,00	20.000	110.077	08/10/10	05/06/16	19/12/22	6,54	85%	87%	Obras em andamento
SP	S. Paulo	CH Alexios Jafet C	200	Apart.	Obra	18.015.522	90.077	0,00	20.000	110.077	08/10/10	05/06/16	09/12/22	6,52	73%	77%	Obras em andamento
SP	S. Paulo	CH Alexios Jafet D	200	Apart.	Obra	18.015.522	90.077	0,00	20.000	110.077	08/10/10	05/06/16	09/12/22	6,52	69%	71%	Obras em andamento
SP	S. Paulo	CH Alexios Jafet E	300	Apart.	Obra	27.023.128	90.077	0,00	20.000	110.077	08/10/10	05/06/16	09/12/22	6,52	91%	95%	Obras em andamento
Total			1.104			99.445.288											

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir uma ideia do

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de contratação

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal, base 31/12/2018 (2023)

Figura 33 – Imagens do empreendimento Alexios Jafet





Fontes: Fotos feitas pelo autor e arquivo da Ambiente Arquitetura (2018)

MARISA LETÍCIA | R. MARIA DOMITILA, SÃO PAULO, SP

O Edifício Marisa Letícia é um conjunto habitacional em S. Paulo com 245 apartamentos, localizado no Bairro do Brás, centro expandido da cidade, situado a 1,15 km em linha reta da Praça da Sé, ponto mais central da cidade, e a 450 m de percurso a pé da Estação de Metrô Pedro II. Foi contratado em 15/07/2016, com a Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM), depois de uma luta de 16 anos da entidade, iniciada em 2000 com uma ocupação do terreno pertencente ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS/INSS. O movimento buscava a destinação do terreno a habitação social, pela contratação pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal.

Segundo relato da Integra, assessoria técnica do empreendimento (INTEGRA, 2007):

Em 2005, as negociações avançaram com o envolvimento da Secretaria de Habitação do Estado, CDHU, Sehab-PMSP e Cohab, bem como na esfera federal com o INSS, MCidades e CAIXA. Em 2009 houve chamamento público pela CAIXA através do PAR para a viabilização de 167 apartamentos, com aporte por unidade R\$ 47 mil da CEF, R\$ 4,5 mil do Estado e R\$5,1 mil da Prefeitura. As ofertas apresentadas pelas construtoras foram superiores a este valor de referência, inviabilizando a contratação. Em 2010 o projeto foi retomado dentro do PMCMV, tendo nova aprovação de projeto com 247 unidades através do MCMV 1 - FAR. Em 2011 com o lançamento do MCMV 2 o processo foi enquadrado como transição, mas com valores insuficientes para sua viabilização, mesmo viabilizada contrapartida do governo do Estado de R\$20 mil. Em 2013 altera-se o projeto para atendimento do MCMV 2, modalidade Entidades, chegando a 245 unidades. Em 2014 negocia-se aportes da Casa Paulista e Casa Paulistana. Em 2015 o projeto é aprovado pela CAIXA e sobe para seleção no MCidades (15/07).

Para a viabilização do empreendimento, foi fundamental que pudesse ocorrer a venda do terreno pelo INSS para a entidade e que essa fosse feita pelo valor de viabilidade do programa, já que o valor de mercado seria proibitivo para seu encaixe no teto fixado para o programa. O que tornou isso possível foram atos como:

- a) manifestações de movimentos sociais que pressionaram pela destinação de imóveis do FRGPS para habitação e principalmente pela ULCM, que ocupou o terreno várias vezes;
- b) a edição da Lei 11.481, de 31/05/2007, que estabeleceu, dentre outras coisas, a possibilidade de alienação direta de imóveis do FRGPS a

beneficiários de programas de provisão habitacional de interesse social e autorizou que a avaliação dos imóveis fosse feita “pelo método involutivo, considerando a destinação habitacional de interesse social da área”;

- c) a constituição de grupos de trabalho coordenados pelo Ministério das Cidades, com participação da CAIXA e das Superintendências do Patrimônio da União (sediadas nas várias unidades da federação), que identificaram imóveis do FRGPS com vocação para habitação social;
- d) a edição da Resolução INSS/PRES n.º 21, de 16 de agosto de 2006, que relacionou um conjunto de imóveis que poderiam ser alienados às entidades, pelo valor de viabilidade do programa habitacional, dentre eles o da Rua Maria Domitila.

Pelo valor de viabilidade, o terreno foi adquirido a R\$ 600.000, o que corresponde a apenas R\$ 2.449/UH, sendo que o programa permitiria financiar até R\$ 12.500/UH, o que corresponde a 15% do valor proveniente do FDS.

Foram construídos dois tipos de apartamentos, com áreas de 41,21m² e 41,90m², totalizando 245 UH, que já se encontram ocupadas. Conforme Rossetto Netto (2017):

Na contratação, a operação contou com os recursos do MCMV (cerca de R\$ 83 mil/UH – MCMV-2-transição), aporte da Prefeitura com recursos do Casa Paulistana (R\$20 mil/UH), e dada a desistência do Governo do Estado em aportar recurso, para viabilizar a contratação, as famílias tiveram que assumir aporte do valor máximo previsto de 3% da operação (R\$3,2mil/UH) (ROSSETTO NETTO, 2017, p. 123)

O projeto teve que aproveitar um terreno estreito e comprido e, desse modo, o partido adotado foi a construção de uma lâmina, cuja parte mais alta tem 16 pavimentos. O tipo de projeto exigiu grandes áreas de circulação e extensas fachadas, que implicam em custos maiores por UH.

Segundo o Arq. Rossetto Netto, um dos coordenadores da Integra, em entrevista concedida para esta pesquisa em junho/2023, o tipo de projeto, muito diferente dos tipos que a Caixa analisa habitualmente, fez com que o tempo de análise por aquele banco chegasse a seis meses.

Quadro 24 – Ed. Marisa Letícia/Maria Domitila

UF	Município	Nome do empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do empreend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/UH (R\$)	Valor Casa Paullistana / UH (R\$)	Valor contrapartida famílias/UH (R\$)	Valor do investimento (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. e última liberação (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
SP	São Paulo	Maria Domitila	245	Apart.	Obra	20.334.733	82.999	20.000	3.200	106.199	15/07/16	22/10/21	5,3	100%	100%	Obras concluídas

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para permitir uma ideia do período de execução

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de contratação e, portanto, terem diferentes valores de compra, quando da contratação

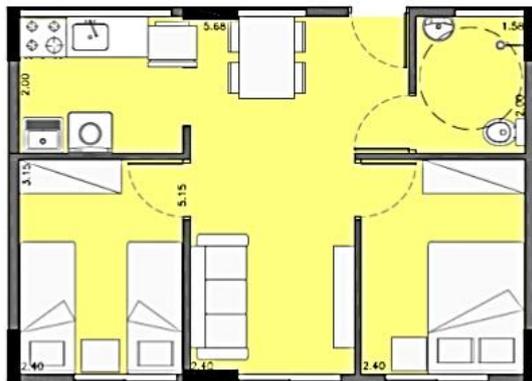
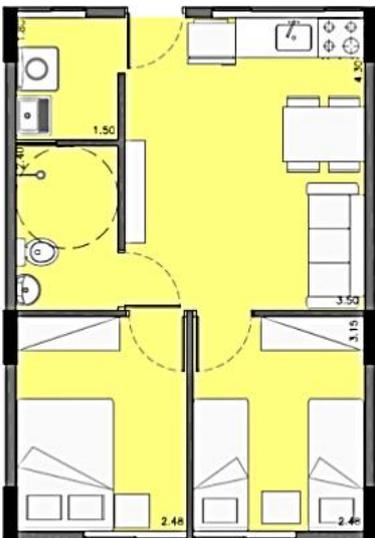
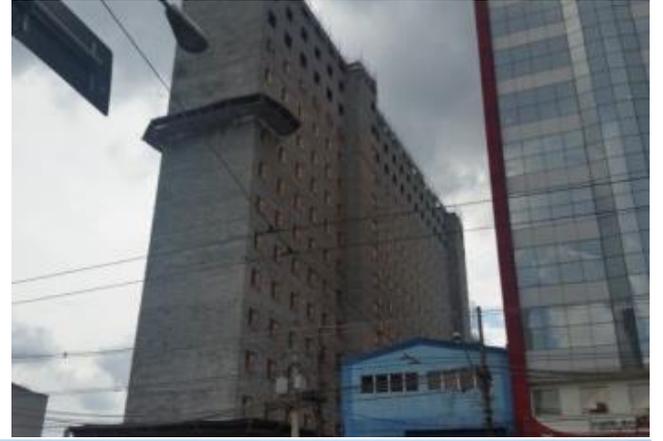
Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

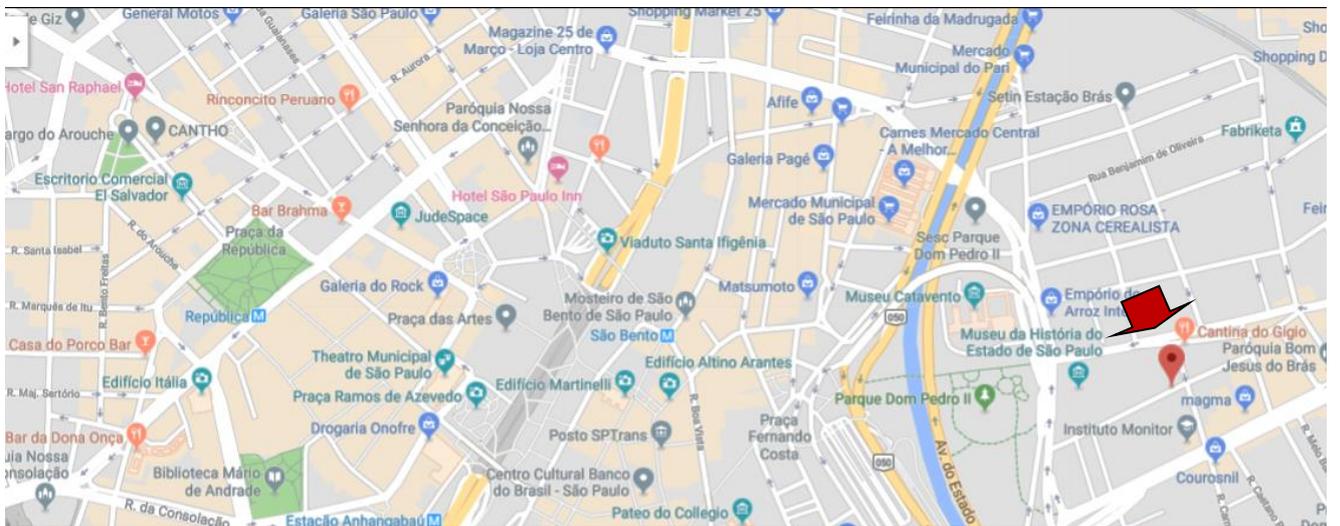
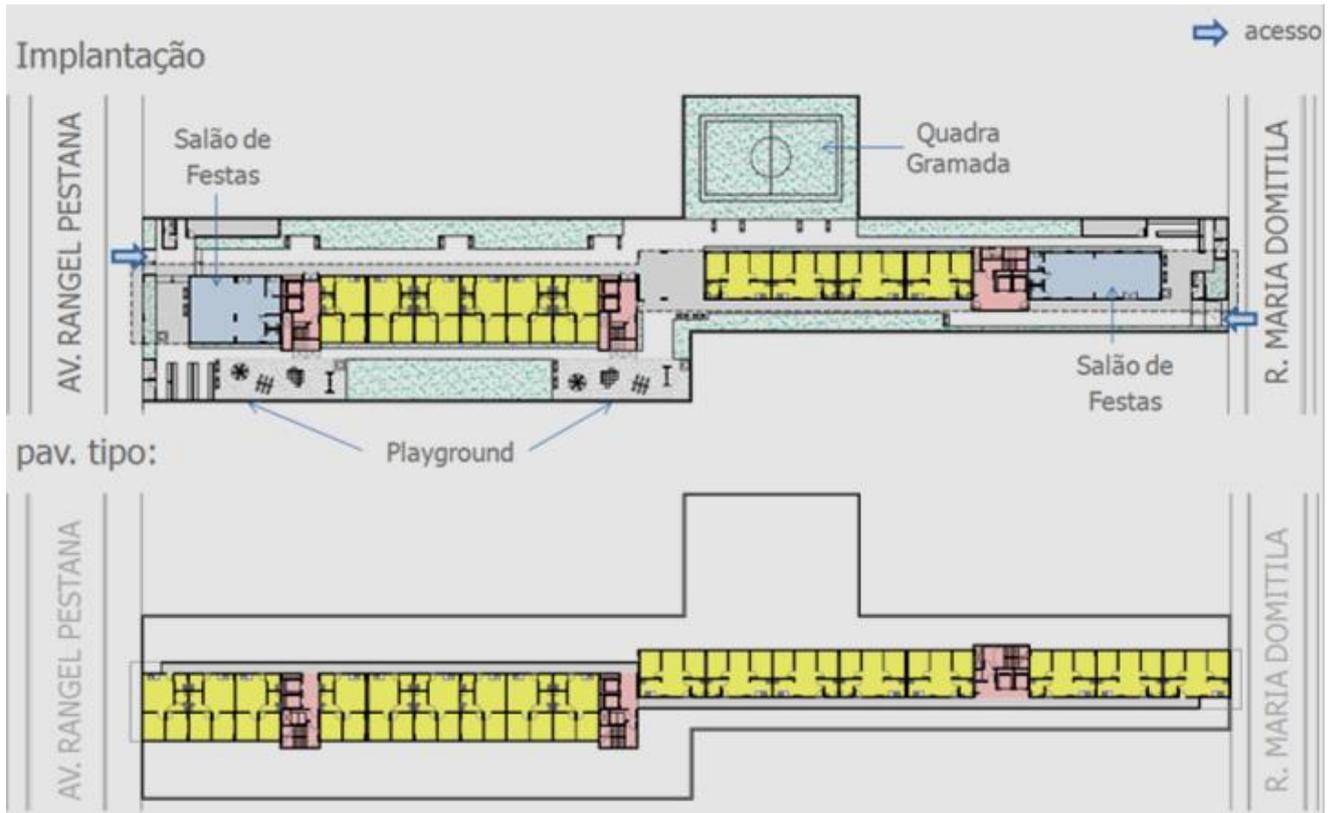
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O empreendimento foi contratado em regime de autogestão, em uma fase única, ou seja, após a conclusão do projeto e de seu licenciamento. De acordo com Rossetto Netto, a obra foi concluída em dois anos, dentro do prazo máximo definido por resolução do CCFDS. O tempo de legalização somado ao tempo de obra fez com que o prazo entre a assinatura do contrato e a última liberação chegasse a 5,3 anos.

Figura 34 – Ed. Marisa Letícia









Fontes: Integra, das maquetes eletrônicas, plantas e duas primeiras fotografias; 3 fotos seguintes feitas pelo autor; imagens do Google Maps e do Google Earth.

EDIFÍCIO DANDARA | AVENIDA IPIRANGA, SÃO PAULO, SP

O Edifício Dandara, situado na Avenida Ipiranga, nº 1.225, em São Paulo, é um conjunto habitacional com 120 apartamentos, que resultou da requalificação de edifício pertencente ao patrimônio da União, anteriormente utilizado pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT), mas que estava desocupado há alguns anos.

A destinação desse edifício para habitação ocorreu pela convergência da luta de movimentos por habitação social, no centro de S. Paulo, com ações do governo federal, para viabilizar a destinação de imóveis da União para habitação social. Por sua vez, tais ações do governo federal também foram influenciadas pelas reivindicações dos movimentos.

A área central de São Paulo, a partir dos anos 1990, tornou-se o principal foco de atuação de vários movimentos, que passaram a reivindicar moradia nessa área, realizando muitas ocupações de edifícios vazios e outras formas de manifestação (BARBOSA, 2014). Por um processo iniciado nos anos 1980, a área havia sofrido uma significativa perda de população e de atividade econômica. E, dos anos 1990 em diante,

passou a haver ações mais concretas por parte dos governos municipal, estadual e federal buscando reverter esse esvaziamento, tendo a viabilização de moradia como uma de suas estratégias mais importantes (CONSTANTINO, 2007, p. 193).

A ULCM foi um dos movimentos/entidades que protagonizaram as manifestações por moradia no centro.

Na prospecção feita pelo movimento de moradia, que resultou na disponibilização do edifício da Avenida Ipiranga, o movimento fez tentativa de ocupação do imóvel da SPU situado na Avenida Cásper Líbero, 88, durante o Grito dos Excluídos em setembro de 2007. No momento de entrada do edifício houve abordagem de soldados do Exército ali presente, pois o imóvel já havia sido destinado ao Exército Brasileiro, e hoje ocupado pelo Tribunal Militar da União. Este aparente fracasso abriu a possibilidade de identificação do prédio da Ipiranga, sua ocupação e seguinte negociação junto à SPU (ROSSETTO, 2017, p. 131).

Por outro lado, visando permitir a destinação de imóveis da União para HIS, foi sendo alterada a legislação federal¹¹³ e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) constituiu o Grupo de Trabalho Nacional (GTN) e Grupos de Trabalho Estaduais (GTE), compostos por servidores da SPU¹¹⁴, empregados da Caixa e por integrantes indicados pelo Conselho Nacional das Cidades, representantes dos mesmos segmentos e na mesma proporção com que tais segmentos eram representados no conselho.

a constituição desse GTN tinha como objetivo dinamizar o processo de identificação de imóveis e de terrenos da União para HIS, dada a ausência de um banco de terras do governo federal e da fragilidade do corpo burocrático em operacionalizar essa política. Era, ainda de acordo com a então Secretária, o reconhecimento de que os órgãos estatais não eram capazes de realizar essa atividade sozinhos, necessitando da expertise de atores da sociedade civil, especialmente das organizações do movimento de moradia, que tinham essa bandeira como uma de suas principais [...] (VIANA, 2017, p. 93).

Com base em subsídios recebidos do GTE e nas alterações legais, a SPU-SP publicou portarias¹¹⁵ que se constituíam em chamamentos de entidades interessadas em imóveis da União para HIS, nas quais eram relacionados tais imóveis e colocadas

¹¹³ Foram alterados: i) Parágrafos 5º e 6º, do Art. 79, do Decreto Lei nº. 9.760 de 05.09.1946; ii) Parágrafo 1º, do Art. 18, da Lei nº. 9.636 de 15 de maio de 1998; e iii) Art. 17, I- f, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

E foram publicados: i) Art. 23, da Lei nº 11.481 de 31.05.2007; ii) Art. 4, II, c, da Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005; e iii) a Lei nº 11.481, de 31.05.2007.

¹¹⁴ Tendo trabalhado na Superintendência do Patrimônio da União em S. Paulo, pude participar do Grupo de Trabalho Estadual, dos levantamentos de imóveis da União com vocação para HIS, da montagem do processo de destinação de imóveis a entidades para empreendimentos de habitação social, das primeiras vitórias ao imóvel da Av. Ipiranga visando a destinação a HIS e da doação, posteriormente substituída por CDRU, do imóvel da Av. Ipiranga à ULCM.

¹¹⁵ Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP).

condições para as entidades participarem do processo e receberam a destinação, etc.. Dessa forma, o edifício da Av. Ipiranga, primeiro, foi doado à ULCM e, posteriormente, teve a doação substituída por Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Em relação à destinação do imóvel à entidade e ao desenvolvimento do projeto, Rossetto (2017, p. 133-139) relata sobre:

- a) a assinatura do contrato de doação, em dezembro de 2009;
- b) o início da discussão do projeto e seu protocolo, no início de 2010, na GIDUR-SP (antecessora da GIHAB) da Caixa, “prevendo 122 UH com tipologias de um dormitório e quitinetes, tendo áreas variando de 22m² a 45m²”;
- c) muitas discussões na GIDUR sobre o atendimento de especificações mínimas estabelecidas pelo PMCMV-E e a necessidade de excepcionalizações;
- d) percalços na análise do projeto nos órgãos de licenciamento da Prefeitura, dentre outras coisas, em função de não atender ao Código de Obras em alguns pontos e pela exigência de que fosse submetido a órgãos municipal e estadual de preservação do patrimônio histórico, motivada pelo imóvel se situar em envoltória de bem tombado;
- e) dificuldades de análise do orçamento, pelo que se refere a seguir e pelo que é melhor descrito na nota de rodapé¹¹⁶:

¹¹⁶ Para os empreendimentos do MCMV-FAR, apesar das mesmas especificações que o MCMV-E, o grau de exigências sobre o produto é diferente. Tal experiência foi vivenciada no empreendimento Conselheiro Crispiniano, em que os orçamentos, sendo de responsabilidade do empreendedor [empresa privada], foram analisados pela CAIXA apenas no formato orçamento sintético, com análise macro sobre o custo geral de obra, comparando o valor médio de m² construído com tipologias padrão ou outras obras executadas, e a análise das incidências percentuais de cada serviço. Há também valores de referência para o BDI utilizado, que conceitualmente não incorpora variação inflacionária, o que no limite torna-se um risco do empreendimento a ser assumido e controlado pelo empreendedor, como se este tivesse o controle sobre a inflação do setor.

No caso do PMCMV-Entidade a situação é mais complexa uma vez que a análise orçamentária da engenharia é feita através do orçamento analítico. Em primeira análise, assim como no FAR, verifica-se o custo total de obra a partir de referências macro do custo médio por m², além dos possíveis desvios na incidência percentual de cada serviço. Acontece que desta análise inicial avança-se na verificação do orçamento analítico, com verificações diretas sobre especificação de serviços, quantitativos e preços unitários adotados.

Tal procedimento de análise é demasiadamente moroso, e particular sob o olhar do analista que pode ou não concordar com a argumentação utilizada nas infundáveis justificativas para os valores adotados, muitas vezes artificializados para o próprio atendimento da análise²⁸⁷. A data base do orçamento também é importante, pois na prática, ao adotar as especificações corretas, não esquecendo qualquer serviço, contabilizadas as quantidades reais e multiplicado pelo correto valor de execução do SINAPI o orçamento, a preço de custo, está perfeito para aquele mês de aprovação, mas como garantir a sua execução ao longo do tempo? Se a fiscalização sobre o recurso é tão rígida, a ponto de se ter a

Dentro deste procedimento de análise macro efetuado pela CAIXA, repetidamente [serem] utilizadas referências genéricas, incompatíveis com o projeto em análise, na tentativa de adequar o orçamento ao padrão e não ao projeto real” (ROSSETTO, 2017, p. 136);

- f) obstáculos enfrentados na aprovação do projeto junto ao Corpo de Bombeiros, principalmente em relação ao tipo de escada (em leque e não enclausurada) existente e cuja substituição implicaria em custos incompatíveis com os valores máximos definidos pelo subprograma; que puderam ser contornados por Instrução Técnica (IT-43), publicada no primeiro semestre de 2011.

O relato feito por Rossetto (2017) permite uma boa compreensão dos grandes entraves encontrados na aprovação de projetos de requalificação. Esses entraves somam-se a outros relacionados a questões fundiárias, principalmente ao alto custo dos imóveis, mesmo daqueles desocupados por muito tempo, e a questões construtivas, pois tendem a se situar em áreas em que é complexa a implantação de canteiros e toda a logística de obras.

Os pouquíssimos casos de requalificação no PMCMV aconteceram nos empreendimentos Dandara, Cambridge e Lord, em S. Paulo; Manuel Congo, no Rio de Janeiro; Conselheiro Crispiniano/S. Paulo/SP (Iracema Eusébio) e Vila Velha/ES. Os quatro primeiros reformados pelo Entidades e os dois últimos reformados pelo FAR e com indicação de demanda por entidades selecionadas pelo MCidades. Em todos esses casos, o custo do imóvel que foi requalificado não incidiu sobre o valor da operação do PMCMV. Tendo havido transferências sem custos para o programa pela SPU (Dandara, Conselheiro Crispiniano e Vila Velha), pelo FNHIS/ITERJ¹¹⁷ (Manuel Congo).

Conforme Rossetto (2017):

Na contratação, a operação contou com os recursos do MCMV (R\$76 mil/UH) e aporte do Governo do Estado através do Casa Paulista (em torno de R\$20 mil/UH). Por conta da redução do repasse federal e consequente extensão do cronograma a Prefeitura acabou por aportar recursos do Casa Paulista (R\$ 465.301,55 em torno de R\$3,9 mil/UH).

sensação de se tratar de uma inquisição sobre uma apropriação indevida *a priori*. (ROSSETTO, 2017, p. 144-145).

¹¹⁷ ITERJ é o Instituto de Terras e Cartografias do Estado do Rio de Janeiro, que recebeu recursos do FNHIS, conforme explicado mais adiante, na exposição sobre o empreendimento Manuel Congo.

Quadro 28 – Ed. Dandara, Av. Ipiranga

UF	Muni- cípio	Nome do empre- endimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do em- pre- end.	Valor da operação (R\$)	Valor da ope- ração/ UH (R\$)	Valor Casa Pau- lista/ UH (R\$)	Valor Casa Pau- listana/ UH (R\$)	Valor do investi- mento (R\$)	Data de assina- tura do contrato	Data da última libe- ração	Tempo entre assinat. e última libera- ção (anos)	% de exe- cução física	% de libe- ração	Situação do em- pre- endi- mento
SP	São Paulo	Ed. Dandara, Av. Ipiranga	120	Apart.	Obra	9.120.000	76.000	20.000	3.900	99.900	26/09/14	28/12/17	3,3	100%	100%	Obras concluí- das

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é suficiente para

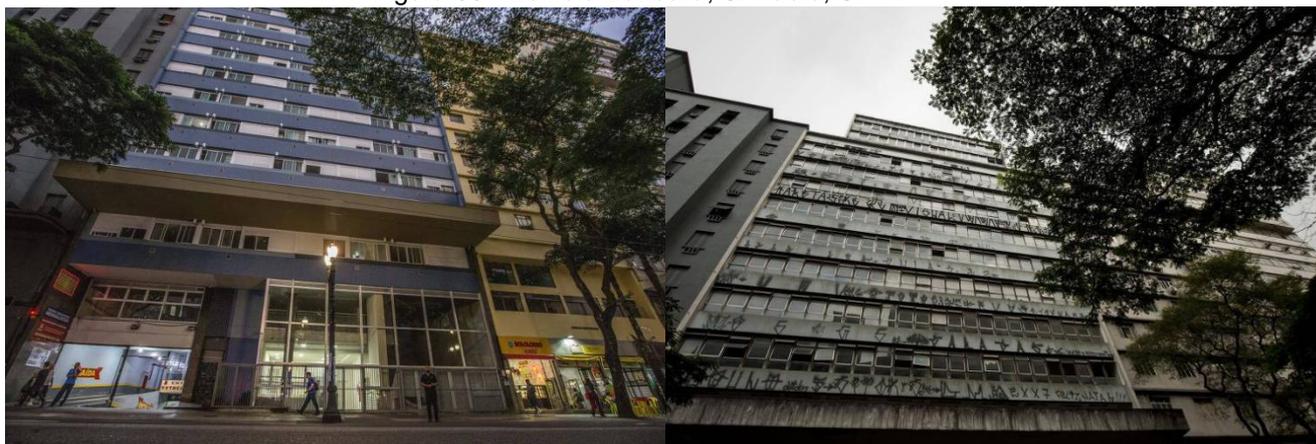
Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

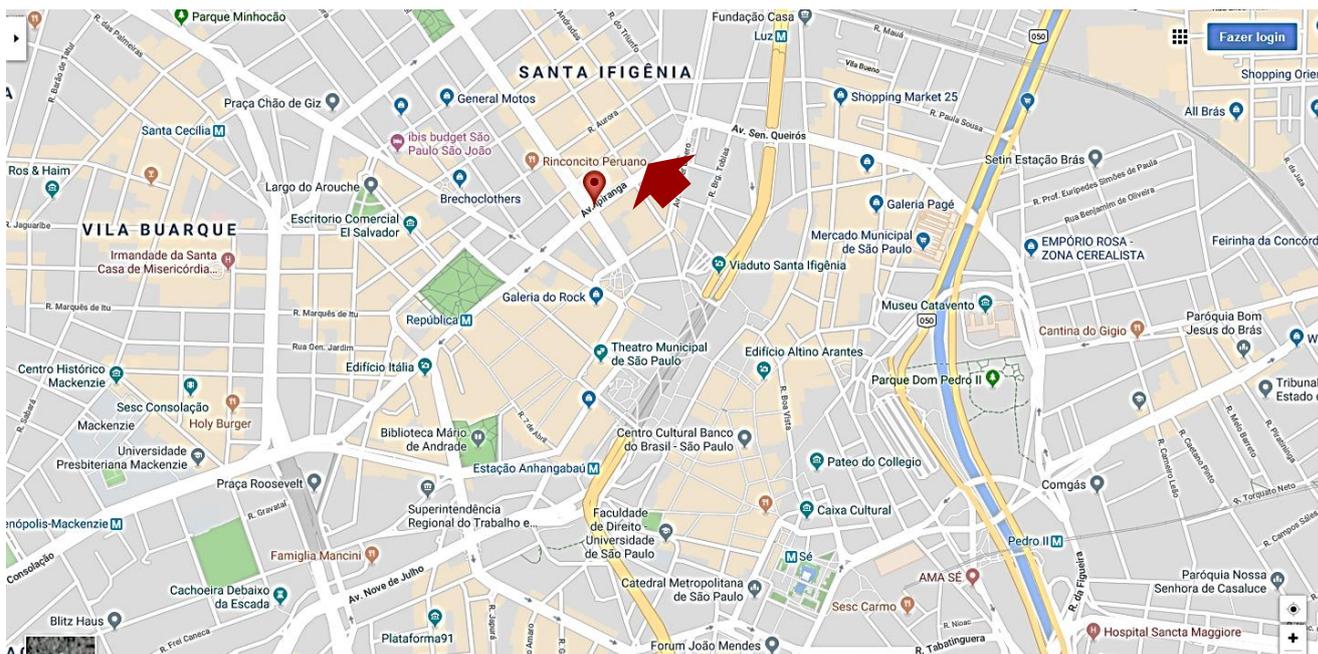
Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A assinatura do contrato de obra (fase única) pelo PMCMV-Entidades foi feita em 26/09/2014. Segundo entrevista concedida por Rossetto para esta pesquisa, a obra, realizada em autogestão, desenvolveu-se por 27 meses, foi concluída em dezembro de 2016. No entanto, a ocupação pelas famílias não pôde acontecer até 2018, quando foi resolvida, junto ao Corpo de Bombeiros, a questão relativa a um edifício-garagem situado nos fundos do conjunto habitacional, mas cujo acesso à Avenida Ipiranga ocorre por uma passagem no térreo deste último.

Figura 35 - Edifício Dandara, S. Paulo, SP







Fontes: Das fotografias, Folha de São Paulo; do mapa, Google Maps e, da planta-baixa, Rossetto (2017).

MANUEL CONGO – RIO DE JANEIRO-RJ

Manuel Congo é um conjunto habitacional que surgiu da requalificação de prédio situado na Cinelândia, Rio de Janeiro, a 170 metros do Teatro Municipal. O prédio, com 10 andares, em terreno estreito, com frente para as ruas Alcindo Amazonas e Evaristo da Veiga, havia sido sede do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Estava abandonado há mais de 15 anos, quando foi ocupado por 56 famílias pertencentes ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia – Rio de Janeiro (MNLN-RJ), em 28 de outubro de 2007 (AZEVEDO, 2019).

A partir da ocupação, muitas foram as tratativas para viabilizar a destinação do prédio para habitação social e executar a reforma, que envolveram o MNLN-RJ, INSS, Caixa, Instituto de Terras e Cartografias do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) e Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB).

Segundo Azevedo (2019), houve uma liberação de R\$ 914 mil do FNHIS para ressarcir o INSS. E segundo Fornazin (2014), “o imóvel foi declarado de Interesse Social, negociado com o INSS e comprado pelo Estado do Rio de Janeiro em 28 de outubro de 2010”.

Também com recursos do FNHIS, foi financiada a elaboração do projeto de requalificação.

Segundo Azevedo (2019), depois da criação do PMCMV-Entidades, a Caixa e o governo do estado passaram a insistir com a entidade para que a entidade contratasse a reforma pelo PMCMV-E.

O MNLN por um bom tempo resistiu a essa proposta, por ser defensor do SNHIS-FNHIS, que havia sido criado para organizar/coordenar a captação e destinação dos recursos para habitação, com maior participação e controle social e maior participação das três esferas de governo.

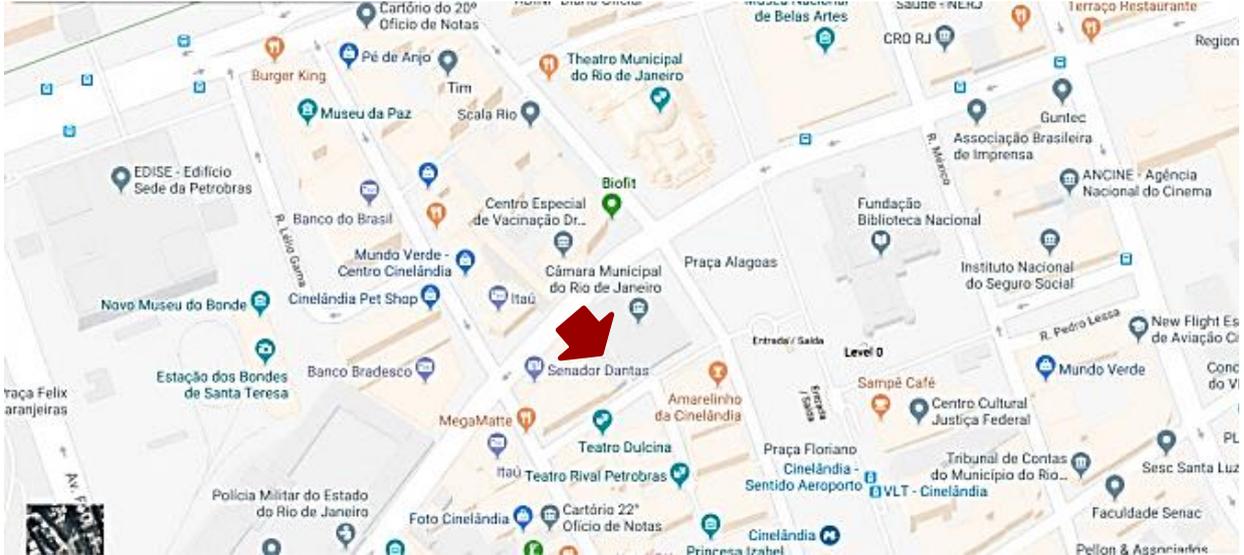
Posteriormente, a entidade concordou com a contratação pelo PMCMV-E, mas colocou como condição que: i) a reforma teria que ser executada sem que as famílias tivessem que se mudar do prédio; e ii) a obra seria feita em regime de autogestão.

Por depoimentos de coordenadores do movimento para esta pesquisa, não ocorreram maiores problemas para se executar a reforma, sem que houvesse a desocupação do prédio pelos seus moradores. A reforma foi realizada por prumadas, de modo que todos os moradores passaram a residir ora em uma e ora em outra

prumada. No entanto, segundo técnicos da SNH, essa solução havia sido muito problemática e acarretado riscos para os moradores.

Figura 22 – Manoel Congo





Fontes: Fotografias feitas pelo autor e Google Maps

Quadro 29 – Condomínio Manuel Congo

UF	Município	Nome do empreendimento	Nº UH	Tipo logia	Fase do em prend.	Valor da operação (R\$)	Valor da operação/ UH (R\$)	Valor do investimento /UH (R\$)	Data de assinatura do contrato	Data da última liberação	Tempo entre assinat. da Fase 2 e última liberação (anos)	% de execução física	% de liberação	Situação do empreendimento
RJ	Rio de Janeiro	COND. OCUPAÇÃO MANUEL CONGO	42	Apart.	Obra	3.847.858	91.616	91.616	13/10/14	07/11/19	5,1	100%	96%	Obras Concluídas

Obs. 1: Valor da operação = valor de recursos do FDS

Obs. 2: "Tempo entre assinat. e 31/12/22" não foi indicado porque a obra já foi encerrada e o marco da última liberação já é

Obs. 3: A soma dos valores de operação foi feita para se ter uma ideia do volume de recursos, apesar desses valores serem relativos a vários anos de contratação e, portanto, terem diferentes valores de compra, quando da contratação

Dados fornecidos pela SNH, relativos a 31/12/2022

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

5.2 UMA VISÃO MAIS PANORÂMICA DE PROJETOS DO ENTIDADES

O conjunto de fotos das figuras a seguir, numeradas de 35 a 62, envolve obras paralisadas ou em andamento muito vagaroso, que precisam ser retomadas ou ganhar agilidade, e foi obtido em relatório enviado pela VIHAB/Caixa à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), em março de 2023. Esse é o conjunto de fotos mais amplo a que SNH teve acesso nos últimos dez anos. Algo semelhante não foi obtido por solicitação feita à CAIXA para esta pesquisa, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), unidade responsável por atender pedidos feitos com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

É importante observar essas fotos e buscar alguns elementos de análise sobre os projetos. Mesmo considerando que uma análise mais aprofundada sobre projeto exigiria observar um grande conjunto de fatores, como o desenho urbano do empreendimento e sua implantação no sítio (adequação à topografia, preservação de vegetação significativa, cuidado com cursos d'água, conexão com a cidade, etc.), desenho interno das unidades, conforto acústico e térmico e os projetos (não bem denominados¹¹⁸) complementares, mas que são fundamentais, para conforto, salubridade, funcionalidade, etc. e limitadores de custos e recursos de disponíveis. Essa análise mais aprofundada exigiria elementos e peças técnicas (levantamentos planialtimétricos, planta de localização, projetos de urbanismo e de arquitetura, etc.), equipe e outros recursos de que não dispomos e, principalmente, exigiria maior amadurecimento de critérios de análise, etc. Ou seja, não estaria ao alcance e nem é pretendido por esta pesquisa.

Tendo claro as limitações acima mencionadas, esta pesquisa considera ser possível fazer algumas considerações sobre o conjunto de figuras de 35 a 62. Um primeiro olhar sobre esse conjunto de imagens não permite uma visão muito positiva sobre a qualidade dos projetos. É possível considerar que, na maioria dos empreendimentos observados, não há suficiente indicação de que estariam presentes aspirações de um projeto diferenciado, que rompesse um tanto com o desenho

¹¹⁸Projetos denominados complementares, como os de fundações, estrutura, impermeabilização, de fachadas, de esquadrias, instalações hidráulicas, elétricas, etc., de redes de água, esgoto, drenagem, pavimentação, etc., são fundamentais, para funcionalidade, salubridade, conforto, segurança, manutenção, controle de custos de implantação e manutenção, etc. Dessa forma, seria justo que recebessem outra denominação que não “complementares”.

tradicional de mar de casinhas e predinhos, que podem ser verificados em parte dos empreendimentos de entidades mais antigas que atuam no PMCMV-E.

Vale lembrar o que escreveram vários autores sobre os projetos do Entidades e perguntar se os projetos da modalidade romperam com a:

[...] padronização de tipologias habitacionais malconsagradas como “de interesse social”, a produção em escala, repetitiva e sem identidade, sem qualquer poder ou capacidade de interferência do beneficiário nos processos decisórios (RIZEK, 2015, p. 19).

[...] padronização excessiva e trazendo de volta formas de ação que estavam presentes no BNH. As imagens inclusive são semelhantes (MARICATO; ROYER, 2017, p. 156).

E se deram ou não continuidade a atributos de projeto que Lago (2012, p.198) identificou “na pauta de prioridades dos movimentos em São Paulo”, como:

“qualidade da moradia, no que se refere ao padrão estético e construtivo” [...] A qualidade do material de construção, como janelas de alumínio, e a introdução de sacadas e cores fortes nas fachadas, por exemplo, são valorizadas pelos moradores, garantido distinção e status na relação com o padrão construtivo do entorno. Em muitas das experiências analisadas ficou clara a busca dos moradores em diferenciarem suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais.

Parece que “não” seria a resposta que caberia a essas perguntas, observando parte considerável dos projetos.

No entanto, cabe pensar que o subprograma poderá vir a melhorar inclusive neste aspecto, se vier a promover um processo de capacitação de entidades e suas assessorias. De forma que as primeiras passem a demandar projetos de melhor qualidade e as últimas conheçam outras experiências e tenham no horizonte outras possibilidades de projeto.



Figura 23 – Res. Habitar do Sertão (248 UH) | Feira de Santana, BA



Figura 24 – Res. das Mangueiras (312 UH) | Salvador, BA



Figura 39 – Res. Sebastião Vieira (300 UH) | Aparecida de Goiânia, GO



Figura 40 – Res. Almirante Vermelho Monarca (192 UH) | Luziânia, GO



Figura 41 – Res. Dona Leopoldina (83 UH) | Portelândia, GO



Figura 42 – Res. Renascer I (262 UH) | Goiânia, GO



Figura 43 – Res. Darcy Chaves (150 UH) | Morrinhos, GO



Figura 44 – Res. Araras (50 UH) | Faina, GO



Figura 45 – Conj. Hab. Paraíso I (96 UH) | Alto Paraíso de Goiás, GO



Figura 46 – Res. Reassentamento Piquiá (312 UH) | Açailândia, MA



Figura 47 – Res. Magno Cruz (200 UH) | S. José do Ribamar, MA



Figura 48 – Res. Magno Cruz II (200 UH) | S. José do Ribamar, MA



Figura 49 – Res. Dom Luciano (95 UH) | Entre Rios de Minas, MG



Figura 50 – Res. Maria dos Anjos Sampaio I, II, III e IV (200 UH) | Engenheiro Navarro, MG



Figura 51 – Res. Vida Nova I (200 UH) | Paracatu, MG



Figura 52 – Bom Jardim III, fase II (300 UH) | Ipatinga/MG
Associação Habitacional de Ipatinga



Figura 25 – Res. Prof.^a Silvana Souza Uzae de Souza (50 UH) | Santa Mariana, PR
Associação de Ação Social



Figura 54 – Cond. Rui Frazão (336 UH) | Recife, PE
Movimento de Lutas nos Bairros Vilas e Favelas



Figura 55 – Conj. Res. Vitória do Forte (53 UH) | Ilha de Itamaracá, PE
Associação de Mulheres de Beirinha



Figura 266 – Res. Severino Quirino (192 UH) | Caruaru, PE
Assoc. de Apoio aos Sem Teto do Estado de Pernambuco



Figura 27 – Res. Bem Me Quer (26 UH) | Teresina, PI
Rede Feminina Estadual de Combate ao Câncer do Piauí



Figura 58 – Res. Antônia Flor (300 UH) | Piripiri, PI
Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC)



Figura 59 – Lot. COOPERHABT2 (179 UH) | Nova Santa Rita, RS
Cooperativa Habitacional de São Leopoldo Ltda. (COOPERHABITAR)



Figura 28 – Quilombo dos Alpes (50 UH) | Porto Alegre, RS
Associação do Quilombo dos Alpes D. Edwirges



Figura 61 – Orquídea Libertária (50 UH) | Gravataí, RS
COOPSUL – Coop. de Trabalho Mista Solidária Utopia e Luta



Figura 62 - Colina Ritzel (146 UH) | Campo Bom/RS
Cooperativa Habitacional de Campo Bom Ltda.



Figura 63 - Morada da Fé (480 UH) | Porto Alegre, RS
Cooperativa Habitacional Morada da Fé Ltda.



Figura 64 - Viver COOHAGIG (400 UH) | Viamão, RS
Cooperativa Habitação Giusepe Garibaldi Ltda.



Figura 65 – Viver Coometal (446 UH) | Viamão, RS
Cooperativa de Produção, Manutenção e Habitação de Metalúrgicos



Figura 66 – Dois Irmãos (360 UH) | Porto Alegre, RS



Figura 67 - Condomínio Residencial UNIPERFFIL (208 UH) | Rio Grande, RS
UNIPERFFIL – Coop. Perfil de Trabalhadores



Figura 68 - Residencial Flamboyant - Caminho das Árvores (300 UH) | Bertioga/ SP
Movimento Pró-Moradia de Suzano



Figura 69 - Residencial Resedá - Caminho das Árvores (300 UH) | Bertioga/ SP
Faleiros/ EO Movimento Pró-Moradia de Suzano



Figura 70 - Residencial Ganandi - Caminho das Árvores (300 UH) | Bertioga/ SP
Assoc. Mor. da Favela do Jd. Helena



Figura 71 - Condomínio Novo Horizonte (63 UH) | S. Paulo/SP
COOPAMARE



Figura 72 - Residencial Nova Esperança – Módulo I | Chapada de Areia/TO
Associação Cultural de Radiodifusão Comunitária de Fortaleza do Tabocão

Fonte das Figuras de 35 a 68: VIHAB/Caixa

6 AS VÁRIAS LEITURAS SOBRE O PMCMV-ENTIDADES, A PARTIR DE ESTUDOS, DE ENTREVISTAS E DE UM OLHAR SOBRE PROJETOS

Das três modalidades da Faixa 1 do PMCMV, voltadas para as áreas urbanas, o PMCMV-Entidades era aquela para a qual se dirigiam as expectativas mais positivas, quanto à possibilidade de que os empreendimentos tivessem terrenos melhor situados, projetos e obras de melhor qualidade, do que se esperava em relação aos empreendimentos cujos proponentes fossem construtoras, cujas decisões acerca dos terrenos a serem adquiridos, dos projetos a serem implantados e da qualidade de execução da obra tenderiam a ser orientadas pela busca do menor custo, visando a maior margem de lucro possível.

Também havia a expectativa de que a pós-ocupação fosse melhor resolvida, que apresentasse menos problemas pelo fato dos beneficiários estarem reunidos de forma associativa, de terem a possibilidade de conhecer o terreno e o projeto, com bastante antecedência de sua mudança para a nova moradia, e inclusive de interferir nas decisões relativas ao terreno, ao projeto e à execução da obra, quando há um processo de fato participativo (mas, como será abordado à frente, nem sempre no Entidades os processos têm sido efetivamente participativos).

Além disso, para muitos havia a expectativa de que os processos de organização das famílias e de trabalho relacionados ao Entidades contribuíssem para a emancipação dos participantes de tais processos; para a capacitação/formação profissional de parte razoável dos envolvidos; para o fortalecimento das entidades, dos processos participativos e do campo da reforma urbana; para uma desmercantilização do produto moradia e do processo de sua produção. Muitos trabalhos que estudam o PMCMV-Entidades abordam essas questões e também as dificuldades colocadas para o avanço de projetos (ou empreendimentos) e do programa, como será ilustrado a seguir.

Como já mencionado na introdução, Maricato & Royer (2017), em uma crítica ao PMCMV, em que fazem paralelos com o BNH e com programas de provisão habitacional em “prefeituras democrático populares”, que consideram “ciclo virtuoso”, afirmam que:

[O PMCMV] Teve forte influência do mercado em seu desenho, obedecendo a uma padronização excessiva e trazendo de volta formas de ação que estavam presentes no BNH. As imagens inclusive são semelhantes. Do ciclo virtuoso, no PMCMV, sobrou o programa MCMV Entidades (MARICATO & ROYER, 2017, p. 156).

Muitos autores têm avaliado como positivos vários dos atributos do MCMV-Entidades e de programas que o antecederam em que também havia o protagonismo de entidades. Tais como:

- a) o processo de projeto, por possibilitar a interação das famílias, e o resultado desse processo traduzido em projetos de melhor qualidade (ARANTES, 2002; BONDUKI, 2000; LAGO, 2012; LOPES, 2006; MARICATO, 2011; TATAGIBA, 2015; AQUINO, 2015);
- b) boa gestão das obras (CARDOSO, 1993; BONDUKI, 2000);
- c) os ganhos em organização e cidadania das famílias e em melhorias para os conjuntos habitacionais e seus bairros (LAGO, 2012; TATAGIBA, 2015; BARROS, 2019);
- d) a maior politização das famílias (AQUINO, 2015; LOPES, 2006);
- e) o empoderamento das entidades (TATAGIBA, 2015).

Para Rizek *et al.* (2015), em uma seção do relatório denominada “Experiências virtuosas”:

O discurso que sustenta o imaginário da produção habitacional autogestionária se realiza naqueles empreendimentos implementados a partir de projetos arquitetônicos e urbanísticos específicos, com o envolvimento das famílias beneficiárias, com acompanhamento da produção, com o desenvolvimento de atividades no dito trabalho social (RIZEK *et al.*, 2015, p. 18).

Segundo Barros (2019):

A ideia era de que essas práticas pudessem criar, de forma coletiva, uma nova e benéfica modalidade para a produção habitacional, e que, generalizando o modelo autogestionário nos canteiros de obras, formar-se-ia uma mão de obra especializada, funcionando como uma escola profissional, que permitiria o acesso a novos empregos na construção civil. Por outro lado, acreditava-se que a convivência das famílias no canteiro de obra criaria laços de solidariedade entre os futuros moradores, sendo um ponto de partida para sua gestão participativa no futuro para superar a alienação do trabalhador em relação ao produto do seu trabalho, tanto do ponto de vista material quanto no que se refere ao projeto e processo de produção (BARROS, 2019, p. 285).

Fix & Arantes (2009), em um texto escrito nos primórdios do PMCMV, defendiam a modalidade com autogestão:

Vale lembrar que, em geral, os projetos realizados pelos movimentos populares, por não serem comandados por uma perspectiva mercantil, obtêm áreas construídas em cada habitação significativamente maiores, tipologias diferenciadas, novas qualidades arquitetônicas e construtivas, além de

diversos espaços coletivos e equipamentos comunitários – sinais da prevalência do valor de uso em relação ao valor de troca (FIX; ARANTES 2009).

E Corrêa (2017) lembra que:

Claro que não é pelo fato, pura e simplesmente, de se preverem as entidades não governamentais e não lucrativas como entidades promotoras no organograma que se alcançará maior qualidade. Também a história brasileira recente demonstrou que as entidades organizadoras não governamentais *per si* não ensejam qualidade. A experiência do MCMV Entidades apresentou problemas e limitações neste aspecto. A diferença é que aqui não se trata de problemas atávicos à natureza do agente. No referido programa, a limitação qualitativa esteve relacionada a questões operacionais, econômicas e de assistência técnica, este último aspecto a merecer maior e prioritária atenção no âmbito do programa e entre seus agentes (CORRÊA, 2017, p. 285).

Mas, além das de elementos positivos, o PMCMV-Entidades também tem apresentado dificuldades e problemas que fazem com que seja questionado quanto a aspectos técnicos, à eficácia, à justiça social e à legalidade.

Pelo lado dos aspectos técnicos, questiona-se, sobretudo, a morosidade na execução de projetos e obras e na regularização e entrega dos empreendimentos. Pelo lado da eficácia e justiça social, tem-se levantado a questão sobre se as entidades são mesmo representativas dos seus associados, se a vinculação de famílias às entidades não ocorreria mais por uma conveniência momentânea e se é justo que famílias indicadas por entidades sejam atendidas muito antes de famílias cadastradas nas enormes listas das prefeituras.

Quanto à legalidade tem havido questionamentos, principalmente, no que se refere a casos de cobranças de valores pelas entidades às famílias, sendo que, do ponto de vista formal, os valores contratados são ou deveriam ser suficientes para cobrir todos os custos dos empreendimentos; e também pela utilização, como critério de seleção, da assiduidade das famílias na participação de eventos chamados pelas entidades, tais como assembleias, manifestações e ocupações.

Muitos desses questionamentos quanto à legalidade têm sido feitos pelo Ministério Público, por órgãos da imprensa e também por associados de entidades. Muitas vezes demonstram um forte viés ideológico e, em boa medida, refletem o tensionamento político que está se constatando no país, uma “aversão” a programas

públicos que têm parceria com entidades privadas sem fins lucrativos etc. Mas também tem havido situações de fato merecedoras desses questionamentos.¹¹⁹

Tem ocorrido também questionamentos das famílias associadas quanto à falta de transparência, principalmente, na gestão dos recursos, por parte de entidades, de Comissões de Representantes do Empreendimento (CRE), encarregadas da gestão dos recursos, e de Comissões de Acompanhamento de Obra (CAO), encarregadas da verificação da qualidade das obras.¹²⁰

Essas comissões são eleitas e atuam em cada empreendimento, sendo compostas por, no mínimo, um representante da entidade e por dois representantes dos futuros moradores.

Além disso, entidades surgidas de movimentos de luta por moradia (que, em grande parte, também têm entre suas bandeiras a reforma urbana e o direito à cidade), muitas vezes vinculadas a entidades com atuação nacional, têm feito objeções ao que passaram a ser chamadas de “barrigas de aluguel”, que seriam entidades em que não há uma participação mais efetiva de famílias que demandam por moradia, que se reúnem muito esporadicamente e, via de regra, não têm entre seus componentes muito além de alguns poucos membros de sua diretoria.

Essas “barrigas de aluguel”, geralmente, estariam disponíveis a “ceder” seus nomes para empresas interessadas em obter contratos do PMCMV-Entidades e, dessa forma, contornar as exigências maiores feitas pelo PMCMV-Empresas.

A existência de entidades com características das ditas “barrigas de aluguel” passou a ser utilizada também por prefeituras de municípios com menos que 50 mil habitantes, como meio de participar do Entidades, por ser essa a única modalidade do PMCMV pela qual esses municípios poderiam ser atendidos em sua área urbana, a partir da suspensão da modalidade a eles destinada – Oferta Pública ou Sub-50 –.

Novas contratações pela Oferta Pública ou Sub-50 foram suspensas a partir de 2013 e, até Portaria MCidades nº 267, de 22 de março de 2017, a modalidade PMCMV-FAR tinha foco em municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, permitia o atendimento a municípios com população entre 20 e 50 mil

¹¹⁹Questionamentos do MPF têm sido encaminhados à Secretaria Nacional de Habitação e a entidades, conforme relatado por algumas de suas lideranças. Geralmente, esses questionamentos referem-se à legalidade da entidade selecionar as famílias que serão atendidas, a critérios de seleção que incluem pontos pela participação dos associados em manifestações de reivindicação e de protesto e, em alguns casos, pela cobrança de taxas pelas entidades.

¹²⁰Um exemplo disso é o empreendimento Sonho Meu, em Mauá – SP.

habitantes desde que atendidos um conjunto de condicionantes¹²¹ e era vedada a municípios com população menor que 20 mil habitantes. Mas mesmo a partir de quando as normas do FAR suprimiram as condicionantes exigidas para o atendimento a municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes e passaram a permitir que também atendesse a municípios com população inferior a 20 mil habitantes, pouco se contratou nesses municípios por essa modalidade, revelando pouco interesse das empresas.

Segundo Mineiro & Rodrigues (2012, p. 37) e relatos a que tive acesso na SNH, ocorreu de, em “parcerias” entre entidades e empresas, contratos serem firmados com a CAIXA no regime de autogestão e não de empreitada global, tornando possível a antecipação de parcelas, o que é permitido para a autogestão, mas não para a empreitada global.

Neste capítulo da tese, vai se buscar levantar e discutir os principais atributos/temas relacionados ao Entidades que têm emergido nos estudos e debates sobre o programa, frente ao material colhido nas entrevistas, nas visitas a obras e ao observado sobre os projetos, nos capítulos 4 e 5. Apesar desses atributos/temas serem muito entrelaçados, será feito um esforço para separá-los, para que haja maior clareza. E essa separação será feita pelas seguintes partes: i) autogestão e cogestão, ii) terra, iii) projetos, iv) obras, v) pós-ocupação, vi) capacitação, fortalecimento das entidades e/ou arrefecimento da sua luta, vii) desmercantilização e propriedade privada e viii) marco legal.

6.1 Autogestão e cogestão

Conforme exposto anteriormente (subseção 3.1.5 – Regimes de construção), o Entidades prevê a possibilidade tanto da autogestão quanto da cogestão, e a discussão em torno desses regimes construtivos é das mais intensas relacionadas ao subprograma.

¹²¹ Pela Portaria MCidades nº 158, de 6 de maio de 2016, que antecedeu a nº 267/2017, poderiam ser atendidos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que: a) possuíssem população urbana igual ou superior a 70% de sua população total; b) apresentassem taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, superior à taxa verificada no respectivo Estado; e c) apresentassem taxa de crescimento populacional, entre os anos 2007 e 2010, superior a 5%.

Hoje, têm atuação no nível nacional sete organizações que articulam movimentos e entidades que têm atuação municipal, regional e estadual, que são as seguintes: Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

Exceto o MTST, as outras entidades nacionais incluem a autogestão em suas pautas e bandeiras. No entanto, a autogestão não é empregada por todas as entidades locais vinculadas às nacionais que defendem a autogestão. E cabe também lembrar que nem todas as associações e cooperativas que participam do PMCMV-Entidades são vinculadas a entidades nacionais.

Mas, como foi possível ver nas várias entrevistas relatadas no capítulo 4, existem nuances entre esses regimes construtivos. Há empreendimentos em que ocorre adoção de cogestão (empreitada global), com base em projetos desenvolvidos anteriormente por assessoria técnica contratada pela entidade, com participação das famílias e sem a presença das construtoras. Existem obras em autogestão em que a participação das famílias é mais reduzida e as decisões mais centralizadas em algumas lideranças da entidade e comissões. E há obras em cogestão em que ocorre maior participação das famílias e inclusive parte de serviços, como os de limpeza, rejunte de revestimentos, jardinagem etc., são realizados em mutirão.

Buscando matizar essa questão, vale considerar que muitas entidades, mesmo que pretendam, têm dificuldade para adotar a autogestão, pois esta requer um grande, complexo e exigente trabalho de gestão de empreendimento, que envolve organização dos beneficiários e trabalho social, elaboração e licenciamento de projeto, planejamento, cotação de serviços e materiais, contratação, fiscalização, recebimento, fornecimento de materiais, equipamentos, prestação de serviços por equipes de mão de obra etc. Trabalho que se revela ainda mais exigente quando se considera que não há da parte do Estado capacitação prévia alguma, que as entidades aprendem com a própria prática de executar tudo o que precisa ser executado, no máximo, contando com a experiência de realização de empreendimentos anteriores.

Na entrevista realizada, no capítulo 4, com representante da Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, única entidade organizadora com a qual o MTST atuou no subprograma, até a últimas contratações

anteriores ao Programa Casa Verde Amarela, são expostas razões que motivam a adoção da cogestão (empreitada global) nas obras por aquela entidade. Como razões principais, foi colocado que: a) a cogestão exige um menor envolvimento com a obra do que a autogestão por parte da entidade, que, dessa forma, fica mais liberada para uma atuação mais política; b) os empreendimentos com que a entidade tem atuado são de grande porte, o que demandaria uma grande e complexa estrutura para a autogestão, por outro lado, a entidade consegue realizar uma fiscalização efetiva dos trabalhos da construtora; c) na elaboração do projeto, há a atuação de uma assessoria técnica totalmente independente da construtora e participação das famílias, na fase que entendida como a mais crucial para a qualidade do empreendimento.

Por outro lado, dentre as entrevistas do capítulo 4, há o exemplo da Associação Alfa de Integração Social – AISA, que adotou autogestão, mas, pelo que relatou seu representante, no processo dos empreendimentos, houve pouca participação das famílias e com pouca autonomia frente à assessoria técnica contratada.

Já dentre os empreendimentos abordados na seção 5.1, há vários exemplos de autogestão com grande participação das famílias, dentre os quais, dois bons exemplos são o Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em S. Paulo/SP, e o Manuel Congo, no Rio de Janeiro/RJ.

Tatagiba (2015, p. 44) descreve casos de empreitada global em que ocorre a total “delegação a uma construtora” e “alienação” da entidade e, por consequência, das famílias do processo construtivo. Ou seja, em que de fato não ocorre cogestão. Mas também aponta para casos de empreitada global em que houve participação das entidades e das famílias, mas que foram casos em que havia “assessorias técnicas competentes e/ou por lideranças/entidades com grande conhecimento em mobilização”.

Repensar a modalidade de “empreitada global”, que hoje permite que uma entidade delegue para uma construtora praticamente todo o processo construtivo, podendo levar a casos como os dois que encontramos na nossa pesquisa de alienação por parte da entidade deste processo. E se a entidade não tem controle e poder sobre a obra não pode partilhar este poder com as famílias. Na nossa pesquisa, os casos em que houve empreitada global, mas que foram bem sucedidos, estavam bem acompanhados por assessorias técnicas competentes e/ou por lideranças/entidades com grande conhecimento em mobilização em torno do direito à moradia (não só experiência em mobilização, mas especificamente em torno da construção da moradia, que requer conhecimentos específicos). Para permanecer a modalidade “empreitada global” seria preciso que estes dois fatores estivessem presentes de forma consistente. Por outro lado, as normativas do programa poderiam estimular a empreitada parcial, que nos parecem mais

adequadas e coerentes com as expectativas normativas para a qual o programa foi desenhado.

6.2 Terras

A pesquisa mais abrangente sobre a localização dos empreendimentos do PMCMV-Entidades foi a realizada por Burguière *et al.* (2016, p. 60). Tal pesquisa, cujos principais resultados são resumidos no quadro 28 e na figura 55, aponta que, dos empreendimentos estudados por esses autores (83 empreendimentos que envolvem 17.690 UH), 80% da UH situam-se em áreas periféricas, 10% em área de expansão urbana, 4% em áreas centrais e 6% não tiveram localização definida.

No entanto, o livro que relata a pesquisa e seus resultados não deixa muito claro como foram caracterizadas as áreas em que se situam os empreendimentos. O próprio livro matiza o que vem a ser periferia:

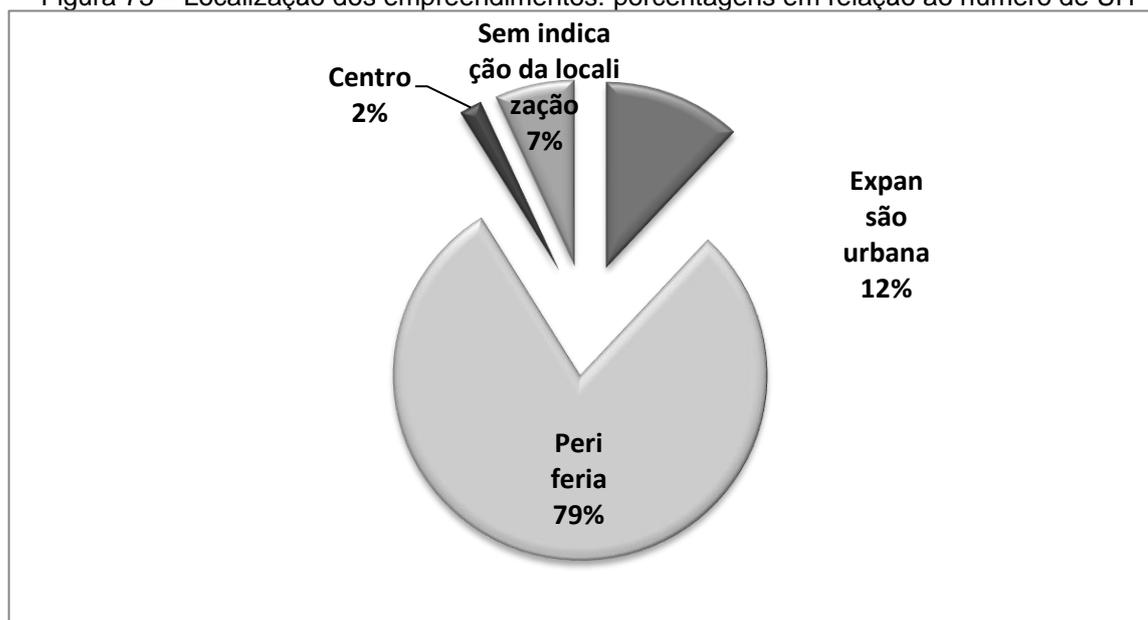
Percebemos que o padrão periférico continua sendo o mais usual para a produção de Habitação de Interesse Social. Mas, quando falamos em zonas periféricas estamos nos referindo a um termo que encobre diversas realidades, desde áreas com infraestrutura adequada e transporte de massas a áreas que ainda sofrem com problemas de ausência de condições básicas para o uso habitacional, como falta de infraestrutura urbana completa e comércios de primeira necessidade (BURGUIÈRE *et al.* 2016, p. 71).

Quadro 25 – Localização dos empreendimentos do PMCMV e tipologia das edificações

Tipologia	UH		EHIS		Expan são urbana	Peri feria	Centro	Sem indica ção da locali zação	Total	Expan são urbana	Peri feria	Centro	Sem indica ção da locali zação	Total
	Nº	%	Nº	%										
Casa isolada	7.176	40,6%	46	55,4%	0%	100%	0%	0%	100%	0	7.176	0	0	7.176
Casa geminada	220	1,2%	2	2,4%	0%	100%	0%	0%	100%	0	220	0	0	220
Casa em fileira	350	2,0%	3	3,6%	0%	100%	0%	0%	100%	0	350	0	0	350
Casa sobreposta	1.128	6,4%	1	1,2%	100%	0%	0%	0%	100%	1.128	0	0	0	1.128
Sobrado geminado	220	1,2%	1	1,2%	0%	100%	0%	0%	100%	0	220	0	0	220
Bloco isolado	5.788	32,7%	16	19,3%	17%	62%	0%	21%	100%	984	3.589	0	1.215	5.788
Bloco linear	1.680	9,5%	5	6,0%	0%	100%	0%	0%	100%	0	1.680	0	0	1.680
Bloco agrupado	906	5,1%	6	7,2%	0%	86%	14%	0%	100%	0	779	127	0	906
Requalificação	222	1,3%	3	3,6%	0%	0%	100%	0%	100%	0	0	222	0	222
Total	17.690	100,0%	83	100,0%						2.112	14.014	349	1.215	17.690
										12%	79%	2%	7%	100%

Fonte: BURGUIÈRE *et al.* (2016)

Figura 73 – Localização dos empreendimentos: porcentagens em relação ao número de UH



Fonte: Elaborada pelo autor (2023)

O estudo realizado por Rizek *et al.* (2015) sobre o empreendimento Cidade Tiradentes do PMCMV-Entidades aponta para a precariedade das áreas em que estão sendo implantados empreendimentos dessa modalidade:

Sim, os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida – Entidades estão sendo viabilizados em áreas pior servidas por infraestrutura, equipamentos e acesso a empregos, ocupadas predominantemente por população pobre e vulnerável [...].

Ao mesmo tempo, a nova periferia que se equipou, que se consolidou na precariedade, revela que topografia, acessos viários e distribuição de equipamentos públicos configuram uma outra segregação, reforçada por um desenho urbano de “enclaves fortificados” que se reproduz de uma forma específica nessas áreas periféricas: nas grandes quadras dos conjuntos, na descontinuidade de espaços, nas reservas de áreas livres sem uso, intransponíveis, nos territórios de favela com sistemas viários restritivos, de traçado “espontâneo”, nos grandes estabelecimentos de consumo [...] (RIZEK *et al.* in AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 319-320).

Sobre a localização dos empreendimentos, Lago (2017) manifesta uma visão semelhante à dos autores citados anteriormente, mas acrescenta a perspectiva de uma possibilidade de que “a chegada de empreendimentos e de agentes vinculados a um movimento social” possam melhorar os bairros em que são implantados e suas comunidades.

Para esta pesquisa, foram abordados os estudos de Barros (2019) e Noia (2017), que colocam algumas observações sobre a “chegada de empreendimentos e de agentes vinculados a um movimento social”, nas periferias, e essas observações

convergem com as de Lago. Observando a atuação de movimentos por moradia e reforma urbana e considerando entrevistas do capítulo 4, é muito razoável inferir que disposição de luta que as famílias adquirem na batalha para conseguir a moradia, dentro de movimentos sociais, tende a estimular a inconformidade com situações precárias nos bairros e, em consequência, estimular a luta por melhorias nos bairros.

Grande parte dos conjuntos habitacionais produzidos de forma autogestionária no Brasil está localizada na periferia das grandes cidades, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos. São bairros inacabados, localizados tanto em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção, quanto nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda há poucos sinais da cidade. Em qualquer situação, são bairros cuja materialidade é resultado de uma longa luta comunitária por acessibilidade e integração à cidade. A chegada de empreendimentos e agentes vinculados a um movimento social atuante politicamente nas escalas metropolitana e nacional altera a dinâmica econômica do bairro e o poder de disputa dessas localidades por recursos públicos e por controle social sobre os serviços públicos (LAGO *in* CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 151)

Em sua dissertação de mestrado, Rodrigues (2013)¹²² analisa em detalhes os processos de obtenção de terrenos pelas entidades e aborda as dificuldades enfrentadas junto à CAIXA, agente financeiro do PMCMV-Entidades, junto a cartórios, a órgãos de licenciamento, mas evidencia como maior dificuldade a disputa pelas áreas no mercado, sem que as entidades dispusessem de capital para adquirir os terrenos ou para pagamentos iniciais sob forma de sinal, disputa agravada pela grande procura decorrente sobretudo do crescimento dos financiamentos públicos (MARICATO; AKAISHI, 2018).

Segundo essa autora:

Após o lançamento do MCMV, com a disponibilização de recursos para a produção de novos empreendimentos habitacionais, em diversas faixas de renda, os movimentos sociais passam a disputar as mesmas áreas, em condições ainda mais desfavoráveis, com o mercado e o programa do MCMV para a Faixa 1, operado por construtoras (RODRIGUES, 2013, p. 153).

Esse quadro se agrava com a recente financeirização do mercado imobiliário, que coloca a terra urbana em lugar de destaque na constituição de ativos das empresas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida não oferece alternativa a esse modelo, pelo contrário, ao disponibilizar recursos consideráveis para a produção habitacional e sem definir, em conjunto com municípios, uma estratégia fundiária, colabora para a o incremento dos preços da terra e a exclusão dos

¹²²Evaniza Rodrigues, além de seu trabalho como pesquisadora, também é uma das coordenadoras da União Nacional por Moradia Popular e de entidade responsável por empreendimentos sob autogestão desde os anos 1990, que integram programas do município e do estado de São Paulo, e o PMCMV-Entidades.

mais pobres para os piores lugares, ratificando o ciclo de exclusão territorial característico de nossas cidades.

Aos movimentos por reforma urbana, em especial aos movimentos por moradia, restou compreender que a luta pelo solo urbano se deslocou do campo formalmente institucional para a arena dos negócios internacionais, aumentando o nível de complexidade envolvido na questão. Além da atuação através das estratégias tradicionalmente hegemônicas na cultura atual da política urbana, para qual a solução dos conflitos fundiários se daria em arenas públicas dedicadas à regulação por meio de processos 'participativos e garantidores de certa distributividade das políticas públicas, os movimentos lançaram-se também na disputa direta pelo território, sem, entretanto dispor das condições objetivas para tanto. Os resultados demonstram a precariedade dessa estratégia e seus limites.

A ação dos movimentos de moradia na busca de terras para os programas habitacionais tem consumido as energias desses atores sem conseguir alterar a lógica da produção habitacional periférica para os segmentos de mais baixa renda. Apesar de ter acesso a mecanismos de financiamento para a aquisição de terrenos no mercado, sob um cenário em que as forças de cada agente são extremamente desiguais, restam para as entidades as áreas que sobram no mercado. Ainda assim, os diversos expedientes necessários para que essas áreas sejam aproveitáveis no programa, como licenciamentos e regularização registraria, dificultam ainda mais esse caminho. Esses requisitos são exigidos pelos programas habitacionais para que essas áreas se tornem executáveis pelos agentes financeiros, utilizando-se do instrumento da alienação fiduciária para rapidamente retomar o imóvel em caso de inadimplência. Trata-se de mecanismos de mercado regulando um programa social, demonstrando sua total incoerência (RODRIGUES, 2013, p. 201-202).

Para muitas entidades, mesmo as mais experientes, a busca por terrenos foi um desafio que começou a ser enfrentado a partir do Programa Crédito Solidário, isso porque, em programas públicos anteriores em parceria com entidades, no geral, os terrenos eram disponibilizados pelo poder público.

Evaniza Rodrigues, em entrevista a Aguiar (2021), relata que:

Mas era isso, você tinha que combinar o terreno fisicamente ser adequado, o preço ser também compatível com o que a gente podia colocar dentro do Crédito Solidário que era um valor bem pequeno, com documentação e que queria negociar com o movimento. Não dava cartela cheia nunca, a gente conseguia uma coisa e não tinha outra (RODRIGUES *apud* AGUIAR, 2021, p. 73).

Conforme relatado na subseção 3.4 – Modalidades de Financiamento desta tese, por reivindicação das entidades, que buscavam diminuir sua desvantagem frente às empresas na concorrência pelos terrenos, foi introduzido, pela Resolução CCFDS nº 141, de 10/06/2009, a modalidade de financiamento que passou a ser denominada informalmente de Compra Antecipada. Por essa modalidade, a contratação é feita em duas fases; na primeira fase, contrata-se a aquisição do terreno, a elaboração e licenciamento do projeto e, na segunda fase, contrata-se a execução da obra.

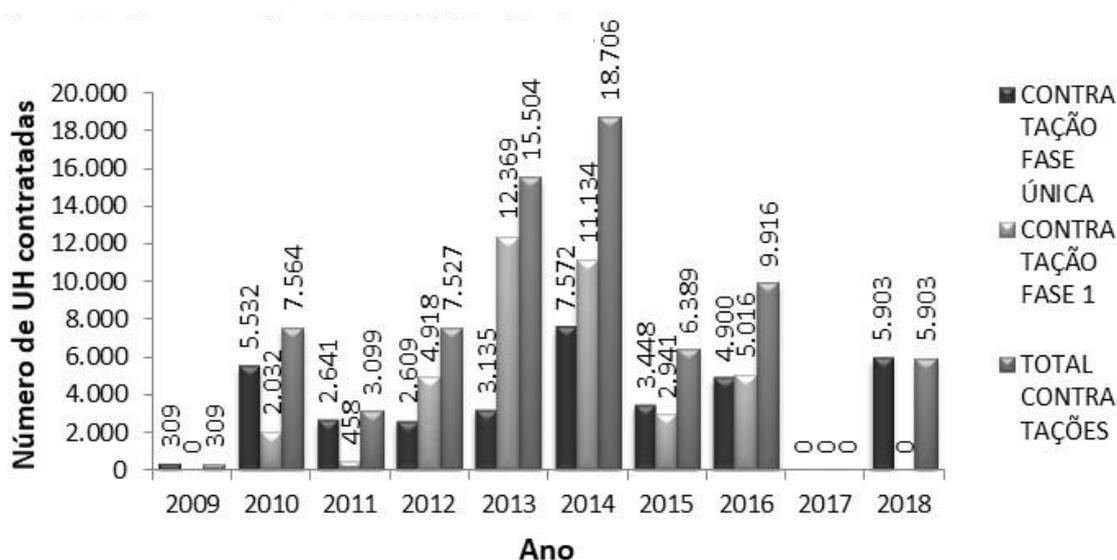
No entanto, as contratações para Compra Antecipada foram limitadas, pelas regras do programa, às cidades com população acima de 50 mil habitantes e a 30% do número de unidades habitacionais contratadas. Dessa forma, apesar da adoção do dispositivo significar um avanço, ele teve alcance de certa forma limitado.

Por meio da contratação em duas fases, passou a ser possível também remunerar o trabalho de elaboração do projeto e de licenciamento conforme fossem sendo executados os produtos de que é composto (projeto básico, executivo, etc.) e não apenas quando concluídos todos os produtos, como ocorria anteriormente.

As contratações para Compra Antecipada deixaram de ocorrer, a partir de 2017, pela preocupação das novas chefias da Secretaria Nacional de Habitação com o fato de ser grande o número de contratos desse tipo que ainda não haviam chegado à fase de contratação de obra.

Nas entrevistas e nas visitas a empreendimentos, respectivamente, registradas no capítulo 4 e na seção 5.1, verifica-se casos de grande esforço para a obtenção de terrenos e prédios para requalificação, de que são exemplos importantes o Ed. Marisa Letícia (S. Paulo/SP), Ed. Manuel Congo (Rio de Janeiro/RJ), Copa do Povo (S. Paulo/SP), da Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, vários empreendimentos da AAST (Pernambuco) e da COOTRAHAB (Rio Grande do Sul).

Mas também têm sido relativamente comuns situações em que são prefeituras que buscam as entidades e oferecem terrenos, de que são exemplos grande parte das experiências da AISA e o empreendimento denominado Junção, em Rio Grande/RS, de que participaram a COOTRAHAB e a COOPERNOVA.

Figura 74 – Contratações do MCMV-Entidades¹²³

Fonte: Relatórios do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Caixa Econômica Federal (2019)

6.3 Projetos

Há uma certa convergência entre grande parte dos autores consultados de que os projetos do PMCMV-Entidades, no geral, têm melhor qualidade do que aqueles que integram modalidades cujos proponentes e responsáveis pelos projetos são empresas incorporadoras e/ou construtoras, como no PMCMV-Empresas/FAR.

Em boa medida, essa visão de melhor qualidade dos projetos do PMCMV-Entidades é herdeira da visão predominante sobre programas de autogestão que o antecederam, como o Programa de Mutirões com Autogestão ou Funaps Comunitário, executado com recursos municipais, iniciado na Prefeitura de São Paulo na gestão Luiza Erundina (1989-1992) e retomado na gestão Marta Suplicy (2001-2004); e o Programa Paulista de Mutirões, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU-SP), desenvolvido com recursos estaduais.¹²⁴

¹²³É chamada de contratação Fase Única aquela em que a obra é contratada, com o projeto já concluído e licenciado, e em que a terra é adquirida, doada ou cedida (CDRU etc.) no ato da contratação. Contratação Fase 1 é aquela em que primeiro é feita a aquisição do terreno (Compra Antecipada), doação ou cessão da terra e a elaboração do projeto, sendo contratada a execução da obra em um momento posterior (Fase 2), após a conclusão do projeto e de seu licenciamento).

¹²⁴Uma diferença significativa entre o PMCMV-Entidades e os programas que o antecederam é que os últimos previam participação considerável de mão de obra das famílias beneficiárias, permitiam a contratação de mão de obra especializada em até 10%, 11% ou 30% do valor do financiamento, respectivamente, para os programas da gestão Luiza Erundina, da CDHU-SP e da gestão Marta Suplicy. Sendo que o PMCMV-Entidades destina às obras valores que, a princípio, são suficientes para cobrir todas as despesas com mão de obra. No entanto, havendo entidades que ainda optam pela utilização de parcela de mão de obra mutirante, como forma de garantir maior participação dos

Vários autores escreveram sobre a boa qualidade dos projetos dos programas de mutirões com autogestão dos anos 1990 e 2000, dentre eles Bonduki (2000), Maricato (2011), Lago (2012) e Arantes (2002).

E vale lembrar do comentário de Jorge Oseki, em debate com Francisco de Oliveira:

Esses momentos virtuosos são pequenos, mas são fundantes. E eles se opõem diretamente às empreiteiras. O que as empreiteiras fazem com trabalho pago não chega aos pés do que se faz com mutirão, em relação à qualidade. E é verdade, sou absolutamente neutro nisso. Você olha e diz que não parece autoconstrução, parece “coisa de holandês” (OLIVEIRA, 2006).

Nas discussões em torno dos projetos do Entidades, alguns assuntos são recorrentes, como a qualidade de fato verificada nos projetos e fatores que contribuem ou inibem que haja qualidade, dentre eles, principalmente: a participação das famílias no processo de projeto, regras do programa que seriam muito rígidas, perfil das equipes que analisam os projetos na CAIXA, existência e perfil de equipes técnicas que assessoram as entidades e padronização e repetição.

Acerca desses pontos e de alguns outros nem tão recorrentes, mas também importantes, como o porte dos conjuntos habitacionais e os prazos de elaboração dos projetos, a seguir serão apresentados pontos de vista de vários autores e de entrevistados no capítulo 4 e observações trazidas do capítulo 5.

Em relação à **qualidade do projeto** do Entidades, autores como Rodrigues, Tatagiba, Cardoso, Aragão & Jaenisch, Bonduki, dentre outros, apontam para uma melhor qualidade:

As moradias produzidas em processos autogestionários têm, de modo geral, melhor qualidade de projeto e de construção e certamente os processos sociais dos grupos que se organizam para produzir coletivamente são muito distintos dos conjuntos produzidos tradicionalmente e das demandas indicadas para habitá-los sem um processo anterior de organização (RODRIGUES, 2013, p. 199).

Agregam-se a isso os ganhos no que se refere ao tamanho das casas. A CEF definiu como tamanho mínimo para as casas 35 m² (fase 1) e 39,6 m² (fase 2), e para os apartamentos 42 m² (fase 1) e 45,5 m² (fase 2) e paga às construtoras um valor fixo por unidade habitacional, hoje em torno de R\$ 76 mil. Como o objetivo das empresas é o lucro, não há obviamente incentivo para que construam casas maiores. No caso das obras geridas pelos movimentos sociais a tendência tem sido construir casas maiores e melhores com o mesmo recurso, embora a regra não valha para todos os empreendimentos que analisamos (TATAGIBA, 2015, p. 18).

beneficiários na produção de sua moradia e, inclusive, para alguma economia que permita uma melhoria do empreendimento ou um ajuste do orçamento.

Nesse sentido existe uma diferença fundamental entre o que acontece nos empreendimentos FAR e no Minha Casa, Minha Vida Entidades, já que no Entidades existe um acompanhamento e controle da população sobre a elaboração do projeto e sobre o andamento da obra (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017, p. 369).

Mesmo com essas dificuldades, esse modelo de gestão gera resultados muito positivos em termos de custo/benefício. Os conjuntos habitacionais autogeridos por entidades comunitárias em São Paulo, onde esse processo tem grande tradição e conta com lideranças e assessorias técnicas experientes, tem excelente qualidade construtiva, projetos diferenciados e elaborados em processos participativos e, o que é muito importante, um custo de cerca de 30% inferior aos construídos pelo setor empresarial privado. Enquanto na gestão comunitária o custo por m² é de R\$ 2 mil, na gestão empresarial alcança R\$ 3.200, considerando empreendimentos destinados à Faixa 1, com o mesmo padrão construtivo e localização. Com o teto de financiamento é o mesmo, independentemente do sistema de gestão, as unidades produzidas em autogestão têm área maior e o conjunto mais e melhores equipamentos coletivos (BONDUKI, 2019, p. 13).

Por outro lado, Burguière *et al.* (2016) e Corrêa (2018) colocam alguns poréns sobre a qualidade dos projetos do PMCMV-Entidades:

Se em alguns casos houve a percepção de baixa qualidade habitacional em projetos construídos através das entidades ligadas ou não aos movimentos sociais, também foram identificadas experiências exitosas que inovam na conceituação da autogestão e na garantia da conquista da moradia como um processo que atende a necessidades e aspirações individuais e coletivas do grupo de famílias envolvidas (BURGUIÈRE *et al.*, 2016, p. 7).

Aqui também neste item as barreiras são expressivas, dada a baixa qualidade histórica da produção habitacional no país, inclusive nos projetos recentes das Entidades sem fins lucrativos no âmbito dos programas Crédito Solidário e MCMV-E, ainda que estas apresentem potencial para superá-las (CORRÊA, 2018, p. 299).

Noia (2017) realizou um estudo sobre a qualidade de empreendimentos habitacionais, em que comparou três empreendimentos do Entidades e três empreendimentos do FAR/Empresas.¹²⁵ Dentre os resultados do estudo, apontou para vantagens dos empreendimentos do Entidades em relação aos do FAR, tais como: “espaços melhores, mais bem distribuídos, mais bem resolvidos, mais amplos e mais bem articulados”; “mais área livre no térreo do empreendimento, ampliando e qualificando as áreas de lazer”; área útil das unidades 20% maiores; “uma melhor organização espacial, com espaços mais personalizados, facilitando sua legibilidade”;

¹²⁵Do Entidades, os empreendimentos estudados foram: Condomínio Residencial Parque Estela (Guarulhos – SP), Condomínio João Cândido A e B (Taboão da Serra – SP) e Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral (São Paulo – SP). Do FAR, os empreendimentos foram: Condomínio Gema (Diadema – SP), Conjunto Residencial Vila Espanha (Osasco – SP) e Residencial Jardim Portinari (Diadema – SP).

maior conforto ambiental e melhor iluminação, pela melhor implantação das edificações e pelo fato dos empreendimentos do Entidades disporem de aberturas maiores (NOIA, 2017, p. 250). E menciona como vantagem dos empreendimentos do FAR um melhor dimensionamento do número de vagas de estacionamento.

Burguière *et al.* (2016) questionam sobre não ter havido avanços na construção de um projeto com princípios sustentáveis; apontam que projetos, no âmbito do PMCMV-Entidades localizados em diferentes zonas bioclimáticas, apresentam tipologia similar, construídas com mesmos materiais e sem utilização das estratégias previstas pela NBR 15220-3 (orientação solar, ventilação natural, aberturas, tipos e materiais de fechamento e sistemas de condicionamento térmico passivo).

Como exemplos, citam que [...] “unidades habitacionais construídas com placas de concreto moldadas no local, por exemplo, deixam o ambiente muito quente, sendo inapropriadas para a maioria das regiões do país”; e que a exigência feita pelo regramento do PMCMV-E de adoção de sistema de aquecimento (de água) solar (SAS) é objeto de reclamação enfática de “movimentos sociais que organizam projetos nas regiões norte e nordeste”, [...] “visto que o aquecimento de água nessas áreas de temperaturas elevadas é desnecessária e mesmo indesejável” (BURGUIÈRE *et al.*, 2016, p. 102-103).

Em reuniões na Secretaria Nacional de Habitação, reclamações semelhantes eram colocadas por representantes de entidades, por exemplo, por Miguel Lobato, liderança falecida do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, com atuação mais voltada para a Região Norte, que apontava para a desnecessidade de aquecedor solar. Embora se referisse a moradias do FAR, também ressaltava problemas com conforto térmico, em moradias em que o calor insuportável exigia o uso frequente de aparelhos de ar-condicionado, o que implicava em tarifas de consumo de energia que superavam os gastos das famílias com taxas condominiais e com as parcelas do pagamento ao PMCMV.

Para Burguière *et al.* (2016):

Um dos fatores que contribui para a não utilização de soluções de conforto ambiental é a falta de assistência técnica que aborde de forma consistente a questão e, também, a falta de referências projetuais bem-sucedidas nesses aspectos.

Ainda assim, verificamos que muitas associações habitacionais e grupos de autogestão se mostram abertos à utilização de técnicas que propiciem um melhor conforto dos moradores e usuários das habitações que estão produzindo (BURGUIÈRE *et al.*, 2016, p. 102-103).

A observação dos projetos do capítulo 5 tanto permite concordar com os autores que enfatizam a qualidade os projetos do Entidades, quanto sugere mais cautela ao mencionar que essa qualidade seja superior, por exemplo em relação a empreendimentos do FAR. Porque muitos projetos demonstram uma repetição de padrões muito usados no FAR e em programas que o antecederam.

A participação das famílias no processo de elaboração de projetos, bem como na escolha dos terrenos, é um pressuposto fundamental, um dos pilares do programa, no entanto nem sempre ocorre. Isso é apontado pelos estudos de Burguière *et al.* (2016, p. 18), de Mineiro & Rodrigues (2012, p. 37) e também pelo trabalho deste autor, nas áreas da Secretaria Nacional de Habitação envolvidas com o Entidades.

Burguière *et al.* (2016, p. 18) mencionam que “em muitos projetos dentro do MCMV-Entidades a participação nas decisões sobre a arquitetura e o urbanismo é limitada ou mesmo inexistente”, para o grupo de famílias que compõe a demanda. E que a participação na elaboração dos projetos ocorre com maior frequência onde há maior tradição na “produção autogerida da habitação, notadamente São Paulo”. E atribuem isso a “duas questões fundamentais, primeiro, as associações são ligadas a movimentos que defendem essa prática e, juntamente a isso, os núcleos de assessoria técnica possuem a cultura de envolver a participação no ato projetual”.

Lamentam que isso ocorra “pois exclui as famílias envolvidas nos processos decisórios, deixando a responsabilidade para um pequeno grupo” e, dessa forma, perde-se a oportunidade de permitir ao conjunto da demanda “opções de escolhas [e] ampliar o repertório arquitetônico e urbanístico, mas, principalmente, uma maneira de fazer com que [compreendam] seus direitos como cidadãos e como reivindicá-los”. E isso representaria “uma contradição com o conceito da autogestão”, que seria “[...] a capacidade de um grupo gerir todos os processos necessários para produção de sua moradia, desde a conquista da terra até a construção das unidades habitacionais, passando pela realização dos projetos de arquitetura e urbanismo” (BURGUIÈRE *et al.*, 2016, p. 18).

Dentre as entidades que optam por cogestão, há aquelas como a Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, ligada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que contratam projeto de uma assessoria

técnica, que é desenvolvido com espaço para participação dos beneficiários e de forma independente da construtora, que entrará no processo posteriormente, conforme entrevista relatada no capítulo 4.

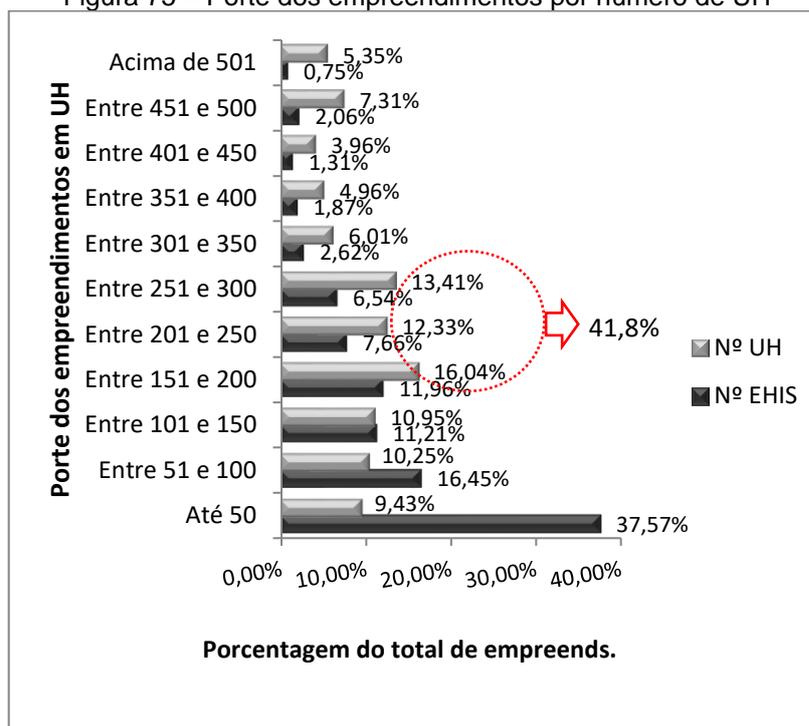
Segundo representante da Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, em entrevista no capítulo 4, a elaboração do projeto é a etapa em que é mais importante a participação mais intensa das famílias, no entanto, ao longo da obra, não deixam de participar e se envolvem também no acompanhamento da obra, em atividades de reivindicação por melhorias para o bairro e em atividades relacionadas a questões políticas mais gerais.

Caio Santo Amore (2004), em sua dissertação sobre os mutirões de São Paulo, relativiza a importância do projeto participativo:

[...] Vale ressaltar que o caráter pedagógico que é atribuído ao projeto, através do qual seria possível ampliar as discussões e compreensão da cidade pelo usuário, não supera sua função na organização da produção. Os “desejos” do mutirante sobre sua casa, por sua vez, considerando-se o abismo de informações e as restrições de repertório, não consegue se sobrepor às condições e normas técnicas e aos limites do financiamento para habitação popular. A participação finda, assim, bastante restrita (ou instrumental). Tem efeito consultivo (o que não é irrelevante), e até lúdico em alguns métodos de projeto. Os depoimentos dos mutirantes nos empreendimentos estudados comprovam essa restrição, a despeito da supervalorização nos circuitos profissionais (AMORE, 2004, p. 164).

Em relação ao **porte dos conjuntos habitacionais** do PMCMV-Entidades, a figura 57 indica os números de UH e de empreendimentos por faixa de tamanho. Observa-se que 41,8 % do total das UH contratadas estão em empreendimentos que têm entre 151 e 300 UH.

Figura 75 – Porte dos empreendimentos por número de UH



Fonte: Relatórios do MDR, sucessor do MCidades, e da Caixa Econômica Federal (2019)

Em relação aos tempos de elaboração dos projetos, cabe observar 153 empreendimentos com 38.868 UH em que ocorreram contratações em duas fases¹²⁶ e, desse modo, levantar os tempos necessários para a elaboração, licenciamento e aprovação do projeto pela CAIXA.

De 92 empreendimentos que foram contratados antes da fase de elaboração de projeto e que já tiveram a fase de obra (fase 2) contratada, que envolvem 21.504 unidades habitacionais (UH), verificou-se que a elaboração, licenciamento e aprovação dos projetos pela CAIXA consumiu 2,3 anos em média, entre a contratação do projeto e a contratação da obra, sendo:

- a) mais de 4 anos para 12 empreendimentos, que envolvem 17,2% das UH;
- b) entre 3 e 4 anos para 15 empreendimentos, que envolvem 17% das UH;
- c) entre 2 e 3 anos para 15 empreendimentos, que envolvem 15% das UH;
- d) entre 1 e 2 anos para 32 empreendimentos, que envolvem 36,2% das UH,
- e) 1 ano ou menos para 18 empreendimentos, que envolvem 18% das UH.

¹²⁶Conforme apontado anteriormente, a partir de 2010, empreendimentos da modalidade Entidades puderam ser contratados em duas fases. Na primeira, contrata-se a elaboração do projeto (AT) ou a aquisição da terra e a elaboração do projeto (CA) e, após a contratação do empreendimento, são elaborados os projetos; posteriormente é feita a contratação da obra.

De 62 empreendimentos que foram contratados antes da fase de elaboração de projeto e que ainda não tiveram a fase de obra contratada, que envolvem 17.864 unidades habitacionais (UH), verificou-se que a elaboração, o licenciamento e a aprovação dos projetos pela CAIXA consumiram 3,8 anos em média, até 31 de agosto de 2018, sendo:

- a) mais de 4 anos para 12 empreendimentos, que envolvem 32,7% das UH;
- b) entre 3 e 4 anos para 15 empreendimentos, que envolvem 12,2% das UH;
- c) entre 2 e 3 anos para 15 empreendimentos, que envolvem 26,7% das UH.

Esses prazos muito dilatados têm motivado críticas ao MCMV-Entidades, principalmente às contratações em duas fases (Assessoria Técnica e Compra Antecipada), como aquelas feitas pelos gestores que assumiram a SNH após o “*impeachment*” de 2016, como mencionado na introdução deste trabalho, e que levaram a uma redução da parcela de empreendimentos que poderiam ser selecionados para contratação em duas fases¹²⁷.

Isso apesar de ainda não se dispor de dados semelhantes para o MCMV- Empresas que permitam uma comparação, pois todos os empreendimentos dessa modalidade são contratados após a conclusão dos projetos.

Em um paralelo com outro programa, a parceria da Prefeitura de SP/COHAB-SP/CAIXA para viabilizar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), entre 2001 e 2004, o tempo médio para aprovação de 20 empreendimentos (4.135 UH) foi de 17 meses, sendo que, naquele caso, os proponentes dos projetos eram construtoras, os projetos eram, no geral, mais próximos de tipologias mais comumente utilizadas para habitação social e analisadas pela CAIXA, não havia nenhuma discussão do projeto com as famílias e havia um fator muito favorável: eram braços da mesma Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) da Prefeitura, os principais órgãos de licenciamento e o órgão que realizava uma gestão muito proativa do programa, a COHAB-SP (CONSTANTINO, 2007, p. 175).

Segundo Noia (2017, p. 141):

Teve aprovação na CETESB que demorou dois anos para aprovar o projeto, então, foi super longo. Acho que a gente começou a trabalhar com eles em 2006 e foi viabilizar a obra em 2010. Foi um processo longo, para a gente e para as famílias (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no

¹²⁷O número de unidades a serem selecionadas para contratação em duas fases era de até 1/3 do total selecionado, pela Resolução CCFDS nº 200, de 05/08/2014, e passou para até 20%, pela Instrução Normativa nº 14, de 22/03/2017.

Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14/05/2015) (NOIA, 2017, p. 141).

Regras do programa que seriam muito rígidas

Camargo (2016, p. 121, 132-137) aponta para um “cabo-de-guerra” em torno de limites impostos pelas normativas do programa. Rizek *et. al.* (2015, p. 6) apontam para uma “novela da contratação”. E Noia (2017, p. 139) cita que exigências para contratação fizeram com que a expressão “profissionalizar-se para conseguir aprovar” [os projetos dos empreendimentos] fosse de uso frequente, nos depoimentos que colheu de atores do programa, em sua pesquisa.

Conforme mencionado anteriormente, Burguière *et al.* citam, como exemplo de exigência questionável, a de aquecimento solar de água em unidades unifamiliares, que foi mantida até 2014 (Instrução Normativa nº 39, de 19/12/2014), a partir de quando passou a ser obrigatória nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul e optativa nas regiões Norte e Nordeste.

O representante da COOPERNOVA, na entrevista no capítulo 4, também questionou a pertinência da obrigatoriedade de aquecedor solar, mesmo no Rio Grande do Sul, pois teria um custo elevado e não atenderia bem, segundo o entrevistado.

Para as modalidades Empresas e Entidades, no PMCMV 1 (2009 a 2011) e no PMCMV 2 (2012 a 2014), as especificações para projetos, sobretudo de urbanismo eram muito resumidas, fato que era justificado pelo entendimento do governo federal de que a aprovação pelos governos locais e concessionárias de serviços públicos garantiria uma qualidade razoável aos projetos.

Posteriormente, com o PMCMV 3, depois de se ter constatado muitos problemas nas etapas anteriores, o conjunto de especificações para os projetos de urbanismo foi significativamente encorpado, passando a conter parâmetros para dimensões de quadra, recuos, fechamentos (muros), taludes, arborização, sistemas viário, de drenagem, de abastecimento de água e de esgoto etc.

Como já mencionado, lacunas nas especificações tendem a fazer com que projetos precários não possam ser evitados, pois os analistas da CAIXA não têm como respaldar seus questionamentos. Noia (2017, p. 253) colheu depoimentos de analistas do programa que se alinham com esse entendimento.

Figura 76 – Reassentamento de Piquiá de Baixo, Açailândia (MA)



Fonte: Arquivo da Usina

Figura 7729 – Quilombo da Gamboa, Rio de Janeiro (RJ)



Fonte: Arquivo da Fund. Bento Rubião assessoria técnica da associação.

Excetuando as exigências de aquecimento solar, de dois dormitórios para todas as UH e de galerias de águas pluviais para as cidades com mais de 50 mil habitantes, haveria, por parte de alguns dos autores consultados, um certo exagero em considerar que o conjunto das especificações seja excessivo e cerceador do projeto.

A exigência de galerias em função da população do município foi um erro hidrológico e hidráulico que constou de especificações do programa, mas que foi retirado das especificações posteriores. Foi colocado com a intenção de evitar que todo o escoamento de águas pluviais fosse superficial, mas se referiu equivocadamente à população do município e não aos elementos pelos quais se calcula a vazão incidente (dimensões da bacia, impermeabilização, intensidade das chuvas etc.) e a capacidade de escoamento das vias, como é adotado de forma corrente em prefeituras e na literatura especializada.

Há previsão de tratamento excepcional para os projetos de requalificação, que foram poucos, mas que demandaram muito esforço das entidades e assessorias responsáveis por sua implementação, sendo um obstáculo importante a inexistência de diretrizes e parâmetros definidos pelo programa.

No âmbito do PMCMV-E, as experiências de requalificação restringiram-se aos edifícios Dandara (Av. Ipiranga, nº 1125, São Paulo – SP), Victor Brecheret/Lord Hotel (Rua das Palmeiras, nº 58, São Paulo – SP), Hotel Cambridge (Av. Nove de Julho, nº 216, São Paulo – SP), Manoel Congo (Rua Alcindo Guanabara, nº 20, Rio de Janeiro – RJ) e Mariana Criola (Ruas Pedro Ernesto e da Gamboa, Rio de Janeiro – RJ). Os empreendimentos Dandara e Manoel Congo foram abordados no capítulo 5.¹²⁸

Também há a possibilidade de tratamento excepcional para as construções novas a depender das justificativas apresentadas, mas, nesse caso, não tem sido um processo rápido e fácil. Um exemplo de tratamento excepcional é o que foi dado ao projeto para um novo conjunto habitacional, desenvolvido pela Usina-CTAH, para o Reassentamento da Comunidades de Piquiá de Baixo, em Açailândia – MA (Figura 58), que, apesar de propor um desenho urbano muito interessante, não se adequava às especificações, principalmente, em relação às dimensões mínimas de vias, à exigência de passeios dos dois lados das vias etc.

Outro exemplo é o de Gamboa, localizado na região abrangida pela Operação Urbana do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro – RJ, desenvolvido pela Fundação

¹²⁸Sobre as experiências de requalificação no PMCMV-E, vale ler Rossetto Netto (2017) e Lima (2021).

Bento Rubião, que, para ser aprovado, necessitaria que fossem autorizados apartamentos com apenas um dormitório, pois o PMCMV-Entidades exige dois dormitórios. A solicitação de excepcionalização foi justificada pela exiguidade do terreno, em área central da cidade, pela necessidade de redução da área das unidades para permitir maior número de apartamentos, de forma a atender a todo o grupo de beneficiários, e por se saber que parcela das famílias era composta apenas por casais de idosos (Figura 77).

Todavia, é importante lembrar que, além das especificações que constam de portarias publicadas pelo Ministério das Cidades, as entidades e suas assessorias têm que atender a manuais internos da CAIXA, sendo que esses não são divulgados. E a ausência de publicidade cria grandes dificuldades, pois não há como saber quais as especificações têm que ser atendidas. Esse fato foi mencionado em entrevistas relatadas no capítulo 4 e foi abordado em documento encaminhado por entidades à CAIXA, que reivindicou: “abertura das “Caixas-Pretas” (manuais internos da Caixa) para que os critérios de análise dos projetos sejam conhecidos por todos” (RODRIGUES, 2013, p. 84).

Mas se as especificações de projeto são inevitáveis para se barrar soluções muito precárias, por si só, elas não garantem projetos com qualidade e muito menos projetos inovadores. Em um esforço por projetos de melhor qualidade, além do que é definido pelos parâmetros mínimos das especificações, seria importante buscar uma maior qualificação das assessorias técnicas, de técnicos da CAIXA e que, entre as entidades, seja mais disseminado o conhecimento sobre as melhores experiências de projeto no âmbito da própria modalidade, de forma que passem a cobrar mais de suas assessorias.

O perfil das equipes que analisam os projetos na CAIXA e a rejeição a movimentos sociais ou a entidades sem fins lucrativos por parte dessas equipes também tem sido apontado como um fator que gera problemas para o PMCMV-E.

Burguière *et al.* (2016, p. 51) menciona dificuldades das entidades no diálogo com a CAIXA, em locais em que essa instituição se mostra “contrária à ação dos movimentos sociais” e que, em função disso, ocorre de entidades optarem por adotar padrões propostos pela instituição, principalmente de projeto. Dificuldades desse tipo, não raramente, são informadas por entidades à Secretaria Nacional de Habitação, por

exemplo, como relatado por entidade do Sergipe que contou sobre a exigência da GIHAB de que houvesse a previsão de platibanda, nas casas. Exigência não colocada por outras GIHAB, mas que foi atendida pela entidade, visando dar celeridade à aprovação.

Barros (2019, p. 176) cita que a arquiteta Isabel Cabral, da assessoria técnica Ambiente Arquitetura, de São Paulo, relatou dificuldade no diálogo com a CAIXA em torno dos projetos, atribuída ao fato de que aquele banco, “acostumado a trabalhar com as construtoras, não reconhecia a importância das assessorias técnicas no desenho operacional do programa”. E de que essa postura, muito persistente do agente financeiro, foi um tanto compensada pela intercessão de gestores/técnicos do Ministério das Cidades, que tinham maior compreensão do papel das assessorias técnicas.

Noia (2017) também se refere a entraves, nas aprovações pela CAIXA, motivados por dúvidas quanto à “viabilidade financeira” de projetos com características e áreas úteis “muito superiores às especificações mínimas do programa”. E exemplifica com trecho de entrevista:

Como que você vai fazer com 64 metros quadrados, se o pessoal chora *pra* fazer com 45? Tudo bem, eu entendo que dá pra fazer um pouquinho maior. Eu, como o engenheiro, sei que a construtora tem muito lucro, mas vai ter que me provar via SINAPI, que dá pra fazer (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15/08/2016) (NOIA, 2017, p. 135).

Mas também há informações de situações em que técnicos da CAIXA não puderam rejeitar projetos mesmo que os considerassem muito precários, conforme entrevistas feitas por Barros (2019) com arquitetos que atuam em assessoria técnica e na CAIXA, em Goiás:

Para projeto a Caixa não exigia capacitação técnica e por isso existem inúmeros projetos assinados pelos engenheiros, banheiros de 1,20 x 1,20 falando que eram acessíveis. Só depois a Caixa começou a exigir o cumprimento das especificações. Foi o João [arquiteto João Carlos Alves Maia da CEF] que começou este processo na Caixa. Exigir mais qualidade nos projetos, na análise [...] (CAMILO *apud* BARROS, 2019, p. 223).

Para obra, tem que comprovar através de certidões de acervo técnico emitido pelo CREA ou pelo CAU, uma capacidade no mínimo do empreendimento proposto. Vem um profissional aqui e me mostra um projeto que não é interessante, uma tipologia-padrão, eu falo para ele: eu também sou arquiteto, como é que você estudou este tempo e mostra isso para mim? Mas vou te falar, a gente é obrigado a aceitar (MAIA, *apud* BARROS, p. 224).

Para Corrêa (2017):

Ainda que a Caixa tenha apresentado inúmeras limitações no desenvolvimento de suas funções, inclusive e especialmente em relação aos programas de autogestão, é contudo indubitável que possui estrutura geográfica, de pessoal e financeira para desempenhar tais funções, cujo aprimoramento dependem portanto de direcionamento político (CORRÊA, 2017, p. 262).

Concordando com Corrêa (2017), caberia acrescentar que, além de direcionamento político, caberia também um tanto de capacitação técnica. Não por considerar que técnicos da Caixa não sejam qualificados, mas por entender que, no imenso universo de conhecimento envolvido na produção habitacional, que abrange quase todas as matérias da arquitetura, urbanismo e engenharia civil, sempre cabe um tanto de reciclagem. Também caberia revisão de normativos internos da Caixa e a disponibilização de softwares de projeto e de gestão.

Essa questão faz lembrar de informação trazida à SNH por assessoria técnica que atua em São Paulo, há décadas, de que a GIHAB¹²⁹ tinha relatado dificuldade em analisar orçamento de projeto para um edifício de 245 apartamentos, que é uma lâmina, cuja parte mais alta tem 16 pavimentos. E a grande dificuldade estava no fato de que, dentre os projetos que aquele setor da Caixa costumava analisar, não havia nada parecido, pois, no geral, o que havia eram casas térreas ou prédios com cinco pavimentos, com quatro apartamentos por pavimento, em “H”.

Aquele setor talvez não tivesse mesmo, mas alguns softwares de arquitetura e engenharia poderiam ajudar e também uma melhoria de comunicação entre setores, pois o setor que analisa projetos para Faixa 3 ou para o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), provavelmente teria algum projeto que pudesse servir de parâmetro.

Falhas relacionadas a trocas de experiências entre setores da Caixa é outro fato a ser considerado. Exemplo disso, foi a ausência de troca de informações da GIHAB de Belo Horizonte/MG com a GIHAB de São Paulo/SP, sobre a requalificação de um edifício situado na Rua Caetés, no Centro de Belo Horizonte, pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social e ocupado por movimentos por moradia. Em torno da requalificação e da destinação a habitação social, havia o empenho da SNH, da

¹²⁹ GIHAB (Gerências Executivas de Habitação ou Gerências da Habitação) são as gerências descentralizadas, responsáveis por grande parte das atividades relacionadas a arquitetura e engenharia da CAIXA, dentre elas, dos estudos de viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos e pelo acompanhamento técnico e medições das obras, nas quais se baseiam as liberações de recursos.

Secretaria-Geral da Presidência da República, do INSS, de Superintendência Nacional da Caixa, até o final do governo Temer. Esse projeto encontrou muitos obstáculos, mas o que cabe relatar aqui foi o que se refere à dita inexperiência com requalificação da GIHAB-BH, à qual o representante da SNH sugeriu contato com GIHAB-SP, que havia analisado projetos e acompanhado obras de algo próximo a doze empreendimentos de requalificação, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e pelo PMCMV.

Nos trechos transcritos a seguir, de entrevista feita por Viana (2017), com gerente nacional da Caixa, são apontadas questões que exemplificam dificuldades para a obtenção de informações internamente ao agente financeiro e o trabalho que foi realizado (e precisaria ser retomado) para construir uma compreensão coletiva do que é o MCMV-E.

Então, por exemplo, eu, como Gerente Nacional da Caixa, às vezes, não conseguia ter acesso a algumas informações sobre a minha rede, que eu conseguia obter via o ‘ponto de controle’¹³⁰. Então, chegava o XXX, lá do Pará, e falava: ‘olha, os empreendimentos lá do Pará estão paralisados, porque a unidade regional da Caixa está colocando vários obstáculos’, então a gente ia checar determinado problema. Além disso, várias normativas foram construídas com efetiva participação dos movimentos. Alguns deles, por conta da larga experiência com autogestão, tinham propostas fantásticas, muito estruturadas. Então, era um espaço de negociação e de aprendizagem muito grande” (VIANA, 2017, p. 122).

“uma das tarefas que investi, enquanto gerente nacional da CEF, foi a de realizar várias atividades de cunho formativo-informacional para buscarmos construir uma compreensão coletiva do que é o MCMV-E. Então, por exemplo, fizemos alguns seminários nacionais, aqui em Brasília, onde reunimos pessoas do Brasil inteiro, com a participação das GIHABs da Caixa e dos atores da sociedade civil, onde, juntos, fazíamos oficinas e discutíamos o que era o programa. Além dos seminários nacionais, tentamos induzir as superintendências regionais para que também fizessem seminários regionais e discutissem lá, no nível regional, de maneira mais próxima entre os atores. Embora não tenha um indicador que consiga falar com certeza a efetividade dessas atividades, posso te garantir que isso teve um impacto bastante relevante na compreensão dos atores executando o programa” (VIANA, 2017, p. 123).

A existência de equipes técnicas para assessorar as entidades é uma das condições que interferem na produção de projetos do PMCMV-E. Segundo Burguière *et al.* (2016, p. 51), as entidades enfrentam uma falta de equipes de assessoria técnica

¹³⁰“Pontos de controle” é como têm sido chamadas reuniões de integrantes de entidades, geralmente entidades nacionais, com empregados da Caixa (com frequência ocupantes de cargos de gerência) e servidores da SNH, para tratar da solução para problemas de empreendimentos e/ou adequações de normas.

e isso faz com que “recorram a redes de conhecidos, que por não trabalharem especificamente com habitação de interesse social por autogestão acabam por repetir soluções padrões”.

Vale discutir o conceito de assessorias técnicas e em que consistiriam as diferenças entre essas e outros tipos de escritório de projeto e de acompanhamento de obra. Nessa discussão, uma referência, entre outras, seria a Lei 13.433, de 27 de setembro de 2002, do Município de São Paulo, de autoria do então vereador Nabil Bonduki, que dispõe sobre o Serviço de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social.¹³¹

Uma observação do PMCMV-Entidades permite que se considere que a disponibilidade de equipes voltadas à habitação social e ao apoio a entidades e movimentos sociais é muito desigual pelo país, e ainda mais raras aquelas que possam preencher requisitos como os da lei municipal mencionada.

Em São Paulo, os programas por autogestão implantados pela Prefeitura da Capital e pelo Governo do Estado, desde o final dos anos 1980, contribuíram para a constituição e permanência de equipes de assessoria técnica a movimentos por moradia.¹³²

Conforme Burguière *et al.* (2016):

Existem experiências locais avançadas que acumulam grande experiência, com equipes de assessoria técnica bem-estruturadas e com tradição neste campo, bem como entidades ligadas aos movimentos de moradia com largo histórico de atuação em autogestão com metodologia de trabalho eficaz, com base na gestão através das comissões de trabalho que proporcionam a

¹³¹Lei 13.433, de 27 de setembro de 2002, do Município de São Paulo:

Art. 5º São requisitos específicos para que as pessoas jurídicas referidas no artigo 2º desta lei habilitem-se na qualificação como Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social:

I- comprovar o registro de seu ato constitutivo dispondo sobre: a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação; b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades; c) proibição de distribuição de bens ou de parcelas do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade; d) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra entidade qualificada e certificada pelo Executivo como Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social.

II- comprovar os objetivos sociais da entidade, em especial: a) prestação de assessoria técnica à população, entidades e grupos comunitários, em questões relativas à habitação de interesse social no sentido de promover a integração social, ambiental e urbanística da população de baixa renda à cidade; b) atendimento à população de baixa renda, com a participação direta da comunidade em todas as etapas das intervenções; c) ter como finalidade a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, a universalização do direito à cidade e da inclusão social das comunidades envolvidas.

III- comprovar sua qualificação no que diz respeito a: a) garantia de atuação de profissionais habilitados nos serviços necessários ao desenvolvimento dos programas e projetos; b) experiência na execução dos serviços previstos nesta lei.

¹³²Importantes referências sobre a constituição dessas assessorias são: Amaral (2001), Amore (2004), Barros (2013; 2019), Bonduki (1992), Felipe (1997), Lopes (2011) e Ronconi (1995).

participação das famílias mesmo em empreendimentos de grande porte como nós vimos em São Paulo (BURGUIÈRE *et al.*, 2016, p. 7).

Mas mesmo em São Paulo tem sido difícil a manutenção dessas assessorias técnicas, que enfrentam obstáculos como os mencionados por Rodrigues (2013):

A mesma situação ocorre com o tema das assessorias técnicas, que encontram dificuldades para estruturar-se e/ou dedicar-se exclusivamente à produção autogestionária, bem como reter quadros técnicos na disputa com o mercado. Como os financiamentos públicos são focados em cada um dos empreendimentos isoladamente, eles não atendem à necessidade dos movimentos em contar com assessoria permanente para trabalhar processos de organização e formulação de propostas para aperfeiçoamento das políticas, programas, busca de áreas e elaboração participativa dos projetos (RODRIGUES, 2013, p. 200).

Outro importante entrave para a atuação das assessorias técnicas é o fato de ser comum que realizem muito trabalho sem garantia de remuneração, pois, em programas como o PMCMV-Entidades, a remuneração pela execução do projeto, com todos os elementos que o constituem (orçamentos, cronogramas, memoriais, licenciamentos etc.), ocorre após a seleção e contratação do empreendimento, para aqueles em que não há a contratação em duas fases.

Seleção e contratação que nem sempre são garantidas, mesmo que o projeto, o terreno do empreendimento, a qualificação da entidade sejam irrepreensíveis, pois pode ocorrer que determinado empreendimento seja menos pontuado do que outros que disputam os mesmos recursos disponibilizados em determinado período e, portanto, não ser selecionado.

Conforme citado anteriormente quando se abordou a Compra Antecipada (item 3.1.4 Modalidades de financiamento), o programa permitiu a contratação em duas fases, sendo que, na primeira, ocorre a aquisição ou transferência por doação ou cessão do terreno, e a elaboração e licenciamento dos projetos e, na segunda, a execução da obra.

Esse dispositivo reduziu o risco de trabalho feito por uma assessoria técnica não ser remunerado ou de a remuneração acontecer muito tempo depois do trabalho realizado, para os empreendimentos em que o dispositivo pôde ser aplicado. Pois os produtos que compõem o projeto (estudo preliminar, projeto básico etc.) podem ser pagos conforme sejam concluídos e aceitos pela Caixa, não sendo necessário aguardar a contratação da obra para serem pagos. Dos 551 empreendimentos

contratados pelo PMCMV-E, 158 (40.670 UH) foram contratados em duas fases e 393 (37.927 UH) foram contratados em fase única.

Mas mesmo que não atendessem a requisitos que são considerados fundamentais por parcela das entidades,¹³³ por exemplo o de que a assessoria técnica tenha “finalidade não lucrativa”, como previsto pela referida Lei 13.433, seria importante buscar formas que permitissem às entidades contarem com equipes técnicas capacitadas.

De acordo com dados obtidos a partir do SISAD¹³⁴, das 1.165 entidades habilitadas junto ao programa, 527 declararam possuir “equipe, permanente, associada ou contratada pela entidade, composta por técnicos das áreas de abrangência da produção habitacional”,¹³⁵ com uma média de 2,5 técnicos por entidade, sendo cada um desses técnicos pertencente a categorias profissionais diferentes entre si.

No entanto, para que a habilitação fosse baseada em elementos que permitissem uma verificação objetiva, a comprovação da vinculação da equipe técnica à entidade baseava-se apenas em vínculos formais ou em declaração da equipe técnica da existência de vínculos, que pode não traduzir uma vinculação muito efetiva e muito menos permite uma análise da qualidade com que a assessoria técnica é prestada.

Entre 2009, quando foi criado, e 2018, quando ocorreram as últimas contratações, o programa não logrou (e nem buscou) criar uma rede de assessorias técnicas e escritórios de projetos e de gerenciamento/fiscalização de obras com suficiente abrangência no país. Dessa forma, as entidades que já tinham experiências anteriores, em estados e municípios onde antes já tinha havido programas por autogestão, puderam recorrer a assessorias experientes e muitas vezes engajadas, por terem uma afinidade com o projeto político da entidade.

Em outros lugares, entidades tiveram que recorrer a escritórios que têm se inclinado a propor “tipologias habitacionais malconsagradas como ‘de interesse social’, a produção em escala, repetitiva e sem identidade” (RIZEK *et al.*, 2015, p. 19),

¹³³No geral, as entidades que têm essa concepção são aquelas que se originaram de movimentos mais antigos, que se incorporaram à luta pela Reforma Urbana, ou entidades que têm vínculos com esses movimentos, por exemplo, aquelas vinculadas à UNMP.

¹³⁴Sistema da SNH, que registra o processo de habilitação das entidades.

¹³⁵Essas habilitações ocorreram de 2014 a 2022, conforme disposições das Portarias MCIDADES nº 247/2014 e nº 747/2014. As categorias profissionais seriam Arquitetura e Urbanismo, Engenharia, Assistência Social, Advocacia etc.

por considerarem desnecessárias quaisquer buscas por melhoria, por inovação. Ou até tiveram que recorrer a construtoras, para as quais a padronização é vista como forma de garantir uma boa margem de lucro.

Além disso, boa parte das entidades, por terem experiências restritas com acompanhamento de projetos, têm dificuldade de encomendar projetos que procurem escapar das tipologias mais tradicionais.

Nas entrevistas do capítulo 4 e nas visitas da seção 5.1, a grande maioria dos entrevistados relatou que conta com assessorias técnicas, que têm acompanhado a entidade por longo tempo. No entanto, situações problemáticas também foram apontadas, pelos representantes da AISA e do MDM.

Segundo Barros (2019):

A arquiteta Janaína Camilo, que atua nos projetos com movimentos de moradia em Goiás, afirma que a falta de exigência de cadastro no início do programa resultou em aprovações de projetos "bem ruins". Além disso, destaca o papel da CEF em Goiás no aprimoramento das aprovações, na medida em que se exigiu cumprimento das especificações e qualidade dos projetos (BARROS, 2019, p. 223).

Na entrevista feita por Barros, menciona-se a exigência de cadastro, que nunca foi implantado e nem sequer começou a ser esboçado para o PMCMV-E. Um cadastro em que assessorias, escritórios e profissionais autônomos pudessem se inscrever poderia ser adotado pela SNH e Caixa, até com exigência de participação em um programa de capacitação e troca de experiências a ser estruturado pelo ministério.

Cadastro no qual as entidades deveriam buscar suas equipes técnicas e em que também fossem feitos registros sobre o desempenho dessas equipes. Esse cadastro tenderia a chamar a atenção de profissionais que têm o interesse em atuar com habitação social e faria a ponte entre entidades e equipes técnicas.

Em outra linha, o atual debate existente no país em torno da ATHIS (Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social), que a cada vez conta com maior participação, poderá propiciar um aumento do número e da qualificação de equipes técnicas com as quais as entidades poderão buscar parcerias.

Em relação à **padronização e repetição de projetos**, já mencionadas, vale ainda considerar observações feitas nas pesquisas de Burguière *et al.* (2016) e Rodrigues (2013),

[...] Dessa forma, vemos por todo Brasil uma inversão na lógica de conformação do ambiente construído: ao invés do lugar e suas características serem os definidores da tipologia mais adequada a ser edificada, constatamos um mesmo tipo sendo inserido em diferentes contextos, desprezando suas peculiaridades. Para o setor imobiliário, essa lógica possibilita maior lucratividade, visto que a padronização das tipologias, materiais e processos permite atuações das empresas em diferentes lugares do país [...] Burguière *et al.* (2016, p. 51).

[...] as entidades são orientadas por técnicos da GIDUR a “não inventar”, segundo uma liderança, e assim ter maior agilidade na análise. Dessa maneira, ratifica-se a monotonia dos conjuntos habitacionais tanto na tipologia das habitações, quanto na forma de implantação. Mesmo nesse contexto, entidade e assessorias têm apresentado alternativas e enfrentado a resistência para sua aprovação (RODRIGUES, 2013, p. 178).

Figura 78 – Alguns projetos do entidades





Cond. Portal Verde – Cláudio/MG (144 UH)
Fonte: CAIXA e arquivo das entidades

6.4 Obras

Os autores que discutiram sobre as obras do Entidades trataram, principalmente, da qualidade obtida, dos prazos de execução, dos aspectos relacionados às formas de gestão (autogestão, cogestão etc.) e dos desafios que elas colocam, da adoção ou não de trabalho mutirante, do ritmo de liberação de recursos pelo FDS, da defasagem de valores pela elevação dos preços dos insumos, e da incidência de tributos e recolhimentos para a previdência.

Apesar da ideia relativamente disseminada de que as obras teriam melhor qualidade, foram encontrados poucos estudos sobre isso. No já mencionado estudo comparativo entre empreendimentos do Entidades e do FAR,¹³⁶ Noia (2017) aponta para a melhor qualidade em obras do Entidades do que do FAR, ao relatar opinião de engenheira da CAIXA no mesmo sentido e ao referir-se a materiais utilizados:

Então, há uma diferença, não são todos. Não posso falar: 100% dos Entidades é melhor que o FAR. Não necessariamente. Depende muito desse engajamento da entidade, dos beneficiários, até de uma assessoria técnica envolvida. Nem todos têm assessoria. Então tem essa questão aí. Mas, na grande maioria, são melhores. Então, está muito mais atribuída a ação do movimento e a assessoria técnica do que até da construtora. É muito mais uma questão de lutar... (C.V., engenheira civil CEF (Entrevista concedida em 14/08/2016) (NOIA, 2017, p. 127).

[...] A durabilidade dos materiais é claramente melhor nos casos de FDS, fato notado durante as visitas a campo, quando os componentes materiais de empreendimentos de FDS mais antigos apresentavam melhor estágio de conservação que empreendimentos de FAR mais recentes (NOIA, 2017, p. 267).

¹³⁶Do Entidades, os empreendimentos estudados foram: Condomínio Residencial Parque Estela (Guarulhos – SP), Condomínio João Cândido A e B (Taboão da Serra – SP) e Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral (São Paulo – SP). Do FAR, os empreendimentos foram: Condomínio Gema (Diadema – SP), Conjunto Residencial Vila Espanha (Osasco – SP) e Residencial Jardim Portinari (Diadema – SP).

A mesma autora (NOIA, 2017) atribuirá a melhor qualidade dos materiais utilizados e a boa execução dos serviços à participação dos beneficiários no processo da obra:

Em tais casos há, realmente, uma distinção na concepção de projeto, seja nos equipamentos implantados no conjunto, seja no tamanho das unidades, seja na qualidade dos materiais utilizados. Isso se deve ao fato de que quase todos os temas são fruto de uma escolha feita por assembleia, e muitos recursos poupados pelo uso de mão de obra mutirante acabam sendo disponibilizados para melhorias.

[...]

A qualidade em relação às boas práticas da construção é muito influenciada pela participação dos usuários, membros das entidades, organizados na Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO). A presença, no canteiro, de beneficiários que exercem atividades na construção civil traz ao acompanhamento um olhar mais técnico, com críticas embasadas em experiências concretas. Até mesmo conflitos entre beneficiários e empreiteiras acontecem devido a essa interferência dos usuários no processo de construção. As melhorias nos aspectos de qualidade são mais perceptíveis nos padrões de acabamento empregados, etapa na qual os usuários têm mais domínio e acesso ao que está de fato acontecendo (NOIA, 2017, p. 127-128).

No estudo de Noia (2017), é evidente a comparação entre empreendimentos do FAR e do Entidades/FDS, mas não fica clara uma diferenciação entre empreendimentos autogeridos e cogestidos.¹³⁷ Apesar de que, em empreitada global (cogestão), como se sabe, é menos frequente que haja espaço para escolha de materiais em assembleia e para a realização de mutirão.

Mas, conforme discutido anteriormente e verificado nas entrevistas realizadas e relatadas no capítulo 4, existem nuances entre esses regimes. Há obras em autogestão em que a participação das famílias é mais reduzida e as decisões mais centralizadas em algumas lideranças da entidade e comissões. E há obras em cogestão em que ocorre maior participação das famílias e inclusive parte de serviços, como os de limpeza, rejunte de revestimentos, jardinagem etc., são realizados em mutirão.

Em visita a obra do Parque Estela (Guarulhos/SP), foi possível constatar boa qualidade de execução sob cogestão. E, evidentemente, também nos empreendimentos sob autogestão, como Alexios Jafet, Barra do Jacaré, Dandara,

¹³⁷E a afirmação é colocada em um trecho do texto que menciona empreendimento por cogestão (João Cândido, Taboão da Serra – SP) e outro por autogestão (Florestan Fernandes/J. M. Amaral, São Paulo – SP).

Florestan Fernandes e José Maria Amaral, Marisa Letícia e Manoel Congo (os cinco primeiros em S. Paulo e o último no Rio de Janeiro).

A ocorrência de conflitos em obras com construtoras, normalmente previsíveis, é exposta por Camargo (2016):

Além disso, mesmo nos casos de empreitada global, onde tempo e preço estão fixados no cronograma de obra e contratados de forma global e fechada, o processo não será tão linear assim. Na expectativa de alargar seus ganhos e em virtude do não reajuste do orçamento ao longo do período de tramitação do processo de contratação e da obra propriamente dita, muito frequentemente as construtoras tensionarão com as entidades a supressão de alguns itens ou a alteração da qualidade dos materiais de acabamento, por meio de estratégias que envolvem o preenchimento pouco detalhado das planilhas que serão utilizadas para as medições de serviços da CEF. Quando se trata de um caso onde a entidade organizadora apresenta-se melhor articulada e/ou quando a assessoria técnica cumpre, de fato, o papel de ser os “olhos da entidade” na obra, algumas dessas disputas serão ganhas, mas não sem muito embate (CAMARGO, 2016, p. 136).

São as entidades que definem as condições, as cláusulas dos contratos com as construtoras em obras em regime de empreitada global, sem participação da CAIXA (NOIA, 2017, p. 134). Da mesma forma que, em obras em autogestão, os contratos com empreiteiras de mão de obra e fornecedores de materiais, quando necessários, também são feitos pelas entidades, sem participação da CAIXA.

Se, por um lado, isso é positivo pela autonomia que as entidades podem ter; por outro lado, elas deixam de receber um apoio, uma orientação, em relação a um instrumento da maior relevância (o contrato) para empreendimentos de grande complexidade. E a falta desse apoio tende a ser ainda mais importante para as entidades com menor experiência¹³⁸.

Noia (2017, p. 138) refere-se ao aumento do porte (número de unidades) e, por consequência, da complexidade dos empreendimentos como fator que teria levado a que entidades tivessem que recorrer a “assessorias técnicas até construtoras mais experientes” e exemplifica com trecho de entrevista com engenheira da CAIXA:

Eu acho que esse programa cresceu muito. O que antes se fazia, por exemplo, um empreendimento de duzentas unidades, cento e cinquenta, hoje nós temos contratos de mil unidades. Como uma entidade às vezes, sei lá... meia dúzia de pessoas mais ativas, dez, sei lá... consegue tocar um empreendimento de mil unidades? Acho que eles acabam recorrendo mesmo a uma empresa especializada nisso. Seja uma assessoria técnica grande, seja uma construtora grande. Então, acho que essa tendência foi por conta

¹³⁸Um possível apoio seria o fornecimento de modelos de contratos pela CAIXA às entidades, o que não significaria que aquele banco estaria assumindo responsabilidade pelo empreendimento no lugar da entidade.

do tamanho dos empreendimentos. (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14/08/2016) (NOIA, 2017, p. 138).

No entanto, há grandes empreendimentos que estão sendo executados sob autogestão, como Alexios Jafet (1.104 UH) e Florestan Fernandes e José Maria Amaral (ambos totalizam 396 UH), todos em São Paulo/SP, abordados no capítulo 4.

Como se viu nas entrevistas no capítulo 4, as opções por autogestão (administração direta) ou cogestão (empreitada global) são justificadas de diferentes formas.

Se os reflexos do regime de construção sobre a qualidade da obra ainda não estão tão evidentes e estão carecendo de estudos, há quem aponte para os reflexos nos prazos de execução. Segundo Camargo (2016):

Para a representante da CEF/GIDUR de São Paulo, responsável pelo gerenciamento dos contratos do MCMV Entidades, “a autogestão dá muito trabalho, [...] a obra não anda”, enquanto que na empreitada global “não se tem tanta surpresa”, há maiores garantias para as famílias que terão a tranquilidade em relação aos valores acordados, uma vez que, por ser preço fechado, se ocorrer qualquer problema em relação ao prazo ou ao próprio orçamento “a construtora terá que se virar” (CAMARGO, 2016, p. 136).

Este trabalho buscou obter dados que permitissem observar se haveria alguma relação entre regime de construção e andamento/agilidade de obra. No entanto, os dados obtidos junto à SNH foram muito parciais no que se refere ao regime de construção. E a CAIXA, consultada pelo *site* Fala.BR, que atende a pedidos de informação amparados pela Lei de Acesso à Informação (LAI), não forneceu os dados necessários.

Todavia, foram obtidos junto à SNH dados agregados fornecidos pela CAIXA, em março de 2023, que relacionam número de empreendimentos por regime construtivo e sua situação (paralisados, com obras em andamento ou em etapa de legalização, e entregues). Tais dados são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 26 – Quantidade de empreendimentos por regime de construção e situação dos empreendimentos por regime construção

Regime de construção	Empreendimentos por regime construtivo		Situação dos empreendimentos							
			Paralisados		Com obras em andamento ou em legalização		Entregues		Total	
Co gestão	93	18%	13	14%	73	78%	7	8%	93	100%
Auto gestão	432	82%	79	18%	59	14%	294	68%	432	100%
Total	525	100%	92	18%	132	25%	301	57%	525	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Os dados do quadro acima estão aquém do que se necessitaria para a análise pretendida, dentre outras razões porque não indicam número de UH e não separam empreendimentos que ainda estão na Fase 1 e não tiveram a Fase 2 (obra) contratada daqueles com Fase 2 ou Fase Única já contratada. Contudo, dão indicações de que:

- a) 18% dos empreendimentos estão em regime de cogestão e 82% em autogestão.
- b) Em relação ao total dos empreendimentos em regime de cogestão, observa-se que 14% estão paralisados, 78% com obras em andamento ou em legalização, e 8% estão entregues.
- c) Em relação ao total dos empreendimentos em regime de autogestão, observa-se que 18% estão paralisados, 14% com obras em andamento ou em legalização, e 68% estão entregues.
- d) Ponderando os itens “b” e “c” acima, nota-se que o desempenho de empreendimentos por autogestão não está aquém daqueles por cogestão, ao contrário do que sugere a informação contida e entrevista mencionada acima feita por Camargo (2016, p. 136). Inclusive pode-se considerar que os empreendimentos em autogestão estariam em situação até mais favorável do que aqueles em cogestão, pois haveria porcentagem muito maior de empreendimentos em autogestão (68%) entregues do que aqueles em cogestão (8%). No entanto, essas informações e a análise sobre elas precisam ser melhor apuradas, pois seria importante também considerar o número de unidades em cada situação, não apenas o número de empreendimentos.

Independentemente do regime de construção, os registos feitos pela CAIXA apontam tempos médios muito longos desde a assinatura dos contratos de obras à libertação da última parcela do valor de contrato, que indica o término da legalização do empreendimento. Pelo quadro a seguir, observa-se que, para as unidades concluídas até 31.12.2022, os prazos entre a assinatura do contrato de obra e término de legalização ficaram entre 7 e 11 anos para 21,1% das unidades; entre 4 e 6,99 anos para 34,8% das unidades.

Quadro 32 – Tempo de duração de obras (obras concluídas até 31.12.2022)

Tempo de obra	Nº de empreendimentos	Nº de UH	% de Nº de UH	% de Nº de UH acumulado	Tempo médio
maior ou igual a 7 e até 11 anos	41	9.221	21,10%	21,10%	8,6
maior ou igual a 4 e menor que 7 anos	84	15.221	34,83%	55,92%	5,2
maior ou igual a 3 e menor que 4 anos	59	5.578	12,76%	68,68%	3,4
maior ou igual a 6 meses e menor que 3 anos	185	13.687	31,32%	100,00%	2,1
Total	369	43.707	100%		

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Cabe lembrar de prazos máximos definidos por resoluções do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), que estabeleceram regras gerais para o Entidades, indicados no quadro a seguir.

Quadro 273 – Prazos máximos definidos por resoluções do CCFDS

Resolução CCFDS	Prazo máximo de obra	Prazo máximo para quando há Fases 1 e 2	Prorrogação
nº 141, de 10.06.09	24 meses	não define	permite prorrogação, mas não limita tempo
nº 182, de 18.08.11			
nº 183, de 10.11.11	36 meses		
nº 194, de 12.12.12			
nº 200, de 05.08.14	24 meses	Fase 1: 12 meses	Fase 1: permite uma prorrogação, mas não limita tempo Fase de obra: permite prorrogação até 12 meses
nº 214, de 15.12.16		36 meses	permite até metade do prazo original

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas resoluções indicadas (2023)

A observação dos dois quadros anteriores torna evidente a distância entre as regras e a realidade, o que deveria motivar a revisão mais profunda das regras, que têm sido pouco alteradas desde o início do programa, mas também alerta para a necessidade de melhorar a realidade. Pelo que tem sido levantado por vários autores e conforme entrevistas contidas no Capítulo 4, alguns fatores têm sido apontados como preponderantes para os prazos muito estendidos:

a) Liberação de parcelas do valor contratual dificultada por descontinuidade nas transferências recursos do OGU:

Liberações de recursos para os empreendimentos foram prejudicadas por descontinuidade na transferência de recursos do OGU para a SNH e dessa para o FDS, principalmente em quase todo o ano de 2015 e em boa parte de 2019. Com certa frequência, ocorreram atrasos de 60 dias, em 2015, e de 30 dias, em 2019. Ou seja, foram períodos em que o fluxo de recursos do OGU ficou mais instável e, dessa forma, foram afetadas liberações para empreendimentos do Entidades.

b) Liberação de parcelas prejudicada por regras de antecipação ou pela forma como foram interpretadas:

Para os empreendimentos em regime cogestão, as parcelas do valor contratual são liberadas após medição dos serviços executados. Para os empreendimentos em regime autogestão, as parcelas previstas no cronograma físico-financeiro são liberadas de forma antecipada. As formas e os valores máximos de antecipação variaram ao longo do tempo segundo regras¹³⁹ do MCidades, do MDR e da CAIXA. As regras válidas hoje¹⁴⁰ foram introduzidas pela Instrução Normativa (IN) nº 9/2016¹⁴¹ e mantidas

¹³⁹Pela Resolução CCFDS nº 141/2009, as liberações poderiam ser antecipadas, mediante comprovação da execução da etapa anterior, conforme cronograma físico financeiro. E permitia-se que, caso a etapa anterior não tivesse sido executada na totalidade, fosse liberada a parcela seguinte, “visando não paralisar a obra”.

Pela Resoluções CCFDS nº 182/2011, nº 183/2011 e nº 194/2013, permitia-se a liberação da primeira e segunda parcelas, desde que, entre uma e outra, houvesse comprovação apenas de que a obra havia iniciado. Sendo o valor das antecipações limitado a 8,5% (oito e meio por cento).

Pela IN nº 39/2014, a antecipação de parcela não poderia ser superior a 4%. Tendo a redução para 4% sido justificada pelo fato de que, à época, houve uma redução do fluxo de recursos do Ministério da Fazenda para o MCidades.

¹⁴⁰Válidas até maio de 2023, para os empreendimentos contratados antes de 26 de agosto de 2020, data a partir da qual todos os empreendimentos que viessem a ser contratados passariam a integrar o Programa Casa Verde e Amarela, segundo Lei 14.118/2021.

¹⁴¹A IN nº 9/2016 alterou a IN nº 39/2014.

pela IN nº 14/2017 e pela IN nº 12/2018. Por tais regras, atribuiu-se ao Agente Operador a função de estabelecer os percentuais máximos de antecipação, em função do porte do empreendimento, prazo e etapa do cronograma de obra, observando que o somatório dos valores liberados não poderia exceder o valor executado em 8% (oito por cento) do valor da operação. Segundo informação recente do Agente Financeiro à SNH, a regra definida pelo Agente Operador determinava que as antecipações não poderiam exceder 4%, todavia, em casos excepcionais, como em aquisição de equipamentos de alto valor, como elevadores, seria permitido que a antecipação chegasse a 8%.

O maior problema relatado referente à regra de antecipação é o fato de que algumas gerências da CAIXA entendiam que, para haver uma nova antecipação, seria necessário que todos os recursos das antecipações anteriores deveriam estar aplicados¹⁴² na obra. Dessa forma, de tempos em a obra ficava sem recursos, no período entre a vistoria pelo técnico da CAIXA e a liberação de uma nova antecipação.

Como esta pesquisa não teve acesso à norma estabelecida pelo Agente Financeiro, não há como saber se foi essa norma ou a interpretação das gerências da CAIXA que desconsiderou que a Instrução Normativa (IN) permitia que o somatório dos valores liberados pudesse exceder o valor executado em 8% (oito por cento) do valor da operação (valor do contrato), nas liberações intermediárias (antes do final da obra). Mesmo tendo havido a redução de 8% para 4%, se esse dispositivo fosse considerado, a entidade poderia ser orientada a pedir uma medição quando tivesse aplicado 2%, que, enquanto tramitasse a liberação de mais 2%, ela disporia de 2% para utilizar na obra. A ideia da IN era evitar que a obra ficasse sem dinheiro.

Na dissertação em que estuda os empreendimentos Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em S. Paulo/SP, Aguiar (2021, p. 164) relata bem o problema das antecipações:

¹⁴²Via de regra, considera-se que os recursos foram “aplicados” apenas quando os materiais tiverem sido devidamente assentados/instalados e não apenas quando tiver havido a compra de materiais. Dessa forma, considera-se que o recurso foi aplicado se o bloco de concreto tiver sido assentado, mas não se apenas estiver armazenado no canteiro.

Na teoria, essa solução parecia adequada, mas, na prática, se mostrou insuficiente. As liberações aconteciam por meio de vistoria física de medição. Quando a obra alcança o percentual previsto para a etapa, a assessoria, junto ao movimento social, solicitava a visita técnica da Caixa para aferição in loco. A assessoria e os técnicos da Caixa compartilham de uma Planilha de Levantamento de Serviços (PLS), na qual é possível relacionar cada serviço executado a um percentual equivalente. Quando a vistoria resulta em parecer positivo, o técnico da Caixa atesta que, de fato, a obra alcançou a etapa prevista, emite o Relatório de Acompanhamento de Execução (RAE) e, nesse momento, iniciam-se os trâmites para a liberação de recursos. Entre a aferição e a liberação de recursos existia um prazo de aproximadamente 30 dias, podendo variar para menos e para muito mais, de acordo com outras exigências burocráticas. De modo geral, quando a obra alcança a etapa prevista, ela se encontra sem recursos porque os consumiu para alcançar esse resultado. Sendo assim, de forma simples, o período da vistoria de medição, no qual é aferido a evolução física da obra, também é o período em que a associação está sem recursos financeiros, situação compatível com o avanço da obra e o alcance das metas. Portanto, aguardar em média 30 dias para a liberação financeira da próxima etapa, significava ficar 30 dias sem dinheiro em conta [...].

c) Liberação de parcelas entravada por interpretações conflitantes de outras regras:

Um exemplo disso é o descrito por Mineiro (2020, p. 187), de que, no empreendimento Florestan Fernandes e José Maria Amaral, R\$ 600 mil foram glosados, pelo fato de que a CAIXA entenderia que recolhimentos relativos à Previdência Social deveriam ser em um valor maior, não considerando o trabalho mutirante. Posteriormente, o valor glosado foi liberado, sem que, no entanto, “a questão tenha sido resolvida de forma definitiva”.

d) Processo de autogestão:

É evidente a complexidade da gestão de empreendimentos habitacionais, ainda mais com grande número de unidades, e o grande esforço que demanda. E também parece evidente que, no regime de autogestão, a complexidade e o esforço exigido aumentam, principalmente quando a entidade busca realizar autogestão com a efetiva participação das famílias em todo o processo. Aguiar (2020, p. 18) afirma:

Ações desenvolvidas e decididas a muitas mãos produzem outras demandas de trabalho, que precisam ser locadas no tempo do canteiro, obrigando que o planejamento tenha um elevado padrão de organização [...].

Estudando os empreendimentos por autogestão Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em S. Paulo/SP, que se constituem em exemplos

importantes das experiências da UNMP, Mineiro (2020, p. 181) informa sobre processos relacionados a pesquisas e cotações junto a fornecedores, sobre dificuldades encontradas e sobre situações que demandam que decisões sejam levadas a assembleias e demandam a capacitação de membros de comissão de trabalho composta por beneficiários:

Para os grandes itens, esse processo poderia levar muito mais tempo e envolver outros processos de checagem e negociação com os fornecedores e o processo de definição levava mais tempo, podendo chegar até à definição pela assembleia, como exposto acima.

Em alguns momentos, a comissão não conseguia fazer as cotações a tempo da necessidade do avanço de obra, fazendo com que a administração assumisse a tarefa para que não houvesse atraso ou interrupção na obra. Esse fato foi motivo de alguns conflitos entre a coordenação e a comissão, que alegava pouco tempo disponível para execução da tarefa ou que a administração estaria extrapolando suas atribuições.

Ao longo da obra, essa questão foi sendo ajustada. Também foi necessário a capacitação de alguns membros que não estavam habilitados para o uso da ferramenta virtual e, em alguns casos, que a administração fornecesse e recebesse o material impresso, para possibilitar a participação de alguns membros.

Também vale evocar depoimento do Arq. Ricardo Gaboni, com larga experiência em autogestão no estado de S. Paulo, relatado por Camargo (2016, p. 136):

Ricardo Gaboni, da assessoria técnica “Ambiente Arquitetura” lembrou [...] que em um determinado empreendimento a escolha da janela a ser utilizada demorou oito meses e a do elevador um ano, tempo que aquele grupo em específico levou para fazer as comparações de preços, de modelos e de aspectos relacionados à qualidade dos produtos, primeiro no âmbito de uma comissão temática e depois nas assembleias, com o restante dos futuros moradores, através de processo de votação.

e) Dificuldade no processo de legalização:

Em trabalhos de vários autores e entrevistas para esta pesquisa (Capítulo 4), têm sido relatados grandes entraves no processo de legalização de empreendimentos. O problema é exemplificado por outro depoimento do Arq. Ricardo Gaboni, em que afirmou “que a etapa de legalização com prazo de finalização mais rápido que conseguiram levou três anos” (CAMARGO, 2016, p. 120).

Nas entrevistas, essas dificuldades foram ressaltadas por Josué A. Rocha (Assoc. dos Moradores do Acamp. Esperança de Um Novo Milênio), que mencionou o pouco apoio da CAIXA na legalização, em questões que cabem apenas àquele banco; e por Lídia Brunet de Souza (Associação de

Apoio aos Sem Teto do Est. de Pernambuco), que apontou para imprecisão em relatórios da CAIXA, que não diferenciam o tempo estritamente de execução de obra e o tempo de legalização, o que oculta os tempos de cada etapa e leva a que se considere que os prazos de obras são maiores do que são efetivamente.

- f) Defasagem de valores pela elevação dos custos de construção (inflação):
Sobre esse assunto, Mineiro (2020, p. 138) coloca:

A regra aplicada ao MCMV-E e a grande parte de programas do governo federal impede qualquer forma de reajuste do valor contratado até a conclusão das obras, não importando o prazo que levem. Nesse sentido, o contrato fica desprotegido por possíveis variações de mercado desses itens e, quanto mais longa for a obra, maior o desequilíbrio financeiro que o contrato acumulará. Qualquer valor adicional necessário é tratado como —suplementação e somente podem ser aprovados por meio da demonstração de —fatores supervenientes, analisados de forma bastante subjetiva pelos Agentes Financeiro e Operador do Programa. Não é permitido, por exemplo, a solicitação de valor suplementar para mudanças de preço de determinado item ao longo do contrato, ainda que a atualização da tabela SINAPI o comprove. Parte desses desequilíbrios acabam sendo absorvidos pelo valor destinado ao BDI atribuído à obra, porém nem sempre os valores são suficientes face a essas variações, fazendo com que cada associação tivesse que buscar alternativas para eventuais déficits de obra.

Os efeitos dessa defasagem sobre as obras foram discutidos no item 3.1.6 (Valor de subvenção por família, limites de valor por UH e composição do investimento) deste trabalho, em que se mostrou que “apenas entre o início (março/2020) e o fim (abril/2022) do período em que vigorou o estado de calamidade pública pela pandemia, houve uma inflação de 26% dos custos da construção civil ou aproximadamente 13%/ano.” Mas mesmo tomando um caso não tão atípico como o período da pandemia, como por exemplo os 70 empreendimentos com obras já concluídas, contratados em abril de 2018 (mês em que houve o maior número de contratações), e que tiveram duração média de 3,5 anos, observa-se que houve uma variação do INCC de 21,8%, no intervalo de 3,5 anos, entre abril de 2018 e outubro de 2021. Ou seja, houve uma redução de 21,8% do poder de compra dos valores contratados, ao longo de uma obra com duração de 3,5 anos.

Mineiro (2020, p. 138) afirma que “parte desses desequilíbrios acabam sendo absorvidos pelo valor destinado ao BDI atribuído à obra, porém nem sempre os valores são suficientes face a essas variações”. Abstraindo-se o termo BDI e considerando no lugar o termo DI, cuja troca deve ter ocorrido

apenas por distração, pois o autor é grande conhecedor da matéria e normalmente usaria DI (despesas indiretas), já que não há o “B” (Bonificações ou Benefícios) nas obras por autogestão, como aquelas a que o autor se refere, pode-se deduzir que é mínima a possibilidade que há de se conseguir recursos, em outros itens do orçamento do empreendimento, que permitam compensar a defasagem (inflação) entre preços do orçamento original e aquele praticados no mercado. Inclusive porque o DI também é necessário para a execução da obra.

g) Pandemia de COVID-19:

Além do impacto da variação dos preços citados acima, a pandemia teve efeitos sobre as obras pelos períodos de lockout determinados pelas autoridades públicas e pela escassez de materiais no mercado.

Outros itens também são relevantes para a discussão sobre as obras do Entidades, mas, nesta parte, este trabalho focará nos discutidos aqui. Para um aprofundamento sobre um conjunto mais amplo de fatores que interferem no canteiro em regime de autogestão, como a constituição e trabalho das comissões, as formas de contratação e gestão de mão de obra e serviços, etc., vale a leitura de Aguiar (2021) e Mineiro (2020).

6.5 Capacitação e fortalecimento das entidades

A fragilidade da capacitação de parte das entidades é uma constatação praticamente inevitável, para quem acompanha o PMCMV-E, e presumível, para quem observa a insuficiência do conjunto de regras do processo de habilitação, que estabelecem os requisitos para que as entidades dele participem. Essa fragilidade seria algo previsível em função de que anteriormente tinha havido apenas um programa com abrangência nacional em que entidades foram responsáveis por empreendimentos habitacionais: o Crédito Solidário. Esse programa teve amplitude um tanto limitada. Outros programas foram municipais ou estaduais, como aqueles implantados pelas prefeituras de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e pelos governos de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Sobre esse aspecto, Teixeira, Tatagiba & Blikstad (2015) afirmam:

Outro exemplo diz respeito à área de *expertise* das organizações. Apesar do Programa ter sido desenhado por e para movimentos de moradia, uma parte das organizações não têm tradição nessa área. Nos critérios de habilitação exige-se que as entidades tenham sido legalmente constituídas, no mínimo, 3 (três) anos antes da data da aprovação do manual, e seus estatutos sociais devem contemplar a provisão habitacional, o que não significa, como constatamos no campo, que a entidade tenha *expertise* na área (TEIXEIRA; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2015, p. 16).

Ou seja, as entidades podem participar do programa mesmo não tendo uma capacitação prévia. A habilitação que é condição para pleitear o atendimento pelo programa não exige experiência anterior, conforme discutido no item 3.1.3 (Habilitação de entidades). Na habilitação, a experiência anterior permite atribuir pontos às entidades, mas não é condição exigida.

São evidentes os desafios que as entidades têm que enfrentar, para negociar terrenos com seus proprietários; contratar e acompanhar a execução de projetos de assessorias técnicas; acompanhar os processos de licenciamento e de análise pela CAIXA; realizar trabalho social; providenciar a documentação relativa aos terrenos, aos beneficiários, aos projetos; gerir recursos; contratar e fiscalizar construtoras, nos casos de cogestão; ou contratar mão de obra, adquirir materiais e realizar a gestão de canteiros de obras, nos casos de autogestão; providenciar o registro de contratos e a individualização das unidades junto aos cartórios. E nem todas as entidades têm assessoria que lhes dê apoio técnico por longos períodos e que tenham forte identificação com os propósitos da entidade.

Segundo Rossetto Netto & D'Ottaviano (2021):

No MCMV-Entidades, o agente promotor [a entidade] acabou por concentrar os papéis que no PMCMV-FAR eram destinados à construtora (viabilização, aprovação, execução de obra e regularização das unidades) e às prefeituras (indicação da demanda e trabalho técnico social). Entre todas essas funções, apenas a indicação da demanda era um papel originalmente atribuído aos movimentos de moradia. [...] De todo modo, se no caso do PMCMV-FAR já se duvidava da compatibilidade do agente promotor com o escopo dos trabalhos esperados em cada operação, no caso do MCMV-Entidades esse questionamento tornou-se gritante, pois esperava-se que uma associação de luta por moradia conseguisse responder às questões operacionais alheias a seus conhecimentos, capacidades organizacionais e financeiras. Entendemos que esta é a principal razão pela qual poucas entidades de fato conseguiram acessar o programa (NETTO; D'OTTAVIANO 2021, p. 196).

Conforme Rodrigues (2013):

Verifica-se também o pouco apoio dado às propostas autogestionárias e à organização e capacitação de entidades para a viabilização de propostas. Sem política para o tema, cabe às próprias entidades buscarem em recursos

captados entre os seus associados ou nas poucas entidades de cooperação para a sua estruturação e qualificação de quadros para a gestão de empreendimentos habitacionais e a ação formativa junto aos participantes. Na sua ausência, permanece um caráter voluntarista e com dificuldade da ampliação da escala de atuação, além de restringir a participação de pequenos grupos que não contam com estrutura própria e/ou apoio externo, ou ainda abrindo caminho para práticas oportunistas e empresariais que destoam da proposta autogestionária (RODRIGUES, 2013, p. 199).

Segundo Corrêa (2018):

Ao lado do fator mobilização-hegemonias-decisão política para a importância e intensidade a ser dada à participação das entidades no setor, há uma abordagem operacional indispensável. Observando-se a experiência recente do MCMV Entidades, sem dúvida exitosa sobre vários aspectos, foi inexistente contudo a capacitação destas entidades para operar no sistema. As entidades aprenderam “na luta”. O crescimento institucional se deu [...], com evidente melhoria gradual de suas capacidades de proposição, gestão e de resultados. Todavia, este foi um processo marcado pela improvisação, assimetria de condutas e voluntarismo, os quais “cobraram seu preço” nos resultados qualitativos, tanto na dimensão da gestão, como em relação aos projetos de arquitetura/desenho urbano e processo social (CORRÊA, 2018, p. 291).

Se, como mencionado no início desta seção, o processo de habilitação de entidades para participarem do subprograma tem sido insuficiente para aferir a experiência das entidades em relação a aspectos de gestão de empreendimentos ou “operacionais” a que acima se refere Corrêa (2018, p. 291), a dificuldade é ainda maior em relação a uma análise de como aquela entidade atua na organização das famílias.

Várias entidades nacionais têm reivindicado que o processo de habilitação contenha critérios que busquem avaliar melhor essa atuação das entidades, mas tem havido dificuldade de estabelecer critérios que sejam mais objetivos e possam estar contidos num processo público, como uma portaria ministerial.

Conforme entrevista de Evaniza Rodrigues a Aguiar (2021):

Então vamos lá, quem tinha experiência de autogestão? Quem tinha feito, porque tinha tido um programa municipal ou estadual, quem tinha feito, o restante do país não tinha feito, então diminuía muito. Depois, como você tinha um critério mais qualitativo das entidades? Nós nunca conseguimos isso. O que é movimento de verdade, que organiza o povo, que faz a discussão, que envolve as pessoas no processo, que as pessoas de fato participam? Nós nunca conseguimos colocar isso. Era uma reivindicação do movimento o tempo todo, nunca conseguimos colocar isso no papel e por outro lado, como você conseguiria fechar a porta para iniciativas que eram as barrigas de aluguel em tudo isso. Era uma tensão como toda discussão de habilitação, era uma tensão (RODRIGUES *in* AGUIAR, 2021, p. 69).

Algumas entidades nacionais, como a UNMP, têm um trabalho que visa a capacitação de suas entidades locais para a autogestão dos empreendimentos, em que, de certa forma, seguem o exemplo da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que é uma referência para muitas entidades brasileiras e realiza um importante trabalho de capacitação (BARAVELLI, 2006, p. 67).

Para Bonduki (2019):

[...] É necessário qualificar todos os agentes que atuam nesse processo: lideranças comunitárias, assessorias técnicas e representantes do poder público encarregados de acompanhar os projetos. A criação de uma cultura de participação é essencial para que a autogestão se transforme em uma solução massiva para o enfrentamento do grave problema habitacional brasileiro.

Reconhecendo essa lacuna, a Secretaria Nacional de Habitação iniciou o desenvolvimento de um programa de capacitação por ensino a distância (EAD), mas que foi interrompido com a mudança de governo após o *impeachment* da presidente Dilma, em 2016. A implementação de um programa de capacitação também foi proposta pelo Grupo Técnico Cidades/Habitação, da Comissão de Transição Governamental 2022.¹⁴³

Se, por um lado, observa-se que parcela das entidades se ressentem da falta de capacitação prévia e enfrenta sérias dificuldades por isso, por outro lado a própria participação das entidades no programa como responsáveis por empreendimentos acaba contribuindo para a sua capacitação, pois aprendem a fazer, fazendo, ou “na luta”, como diz Corrêa (2018, p. 291), no trecho transcrito acima.

Relacionada a essa questão, cabe lembrar do que Tatagiba (2015) aponta como possibilidade de “experimentações” permitidas pelo programa:

Nessa mesma direção é importante destacar que alguns avanços ou pontos positivos do programa residem justamente na possibilidade que ele abre de fazer mais do que apenas construir uma casa. Ou seja, a potência do programa reside no apoio que ele oferece a uma gestão criativa dos empreendimentos no qual o saldo do processo tende a ir além da conquista da moradia. Ao dar espaço para a participação, o programa favorece experimentações que, embora pouco disseminadas quando olhamos para o conjunto, são mesmo assim relevantes. O MCMV-E permite aos movimentos mostrar que é possível “fazer diferente” na política de habitação popular,

¹⁴³“Previsto na Lei 10.609/2002, o processo de transição possibilita dar condições para que futuro presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do seu programa de governo” (BRASIL, 2022). Para a transição do Governo Federal de 2022 para 2023, foi constituída Comissão de Transição, composta de vários grupos técnicos. E o Grupo Técnico de Cidades/Habitação formulou e apresentou a proposta de capacitação, dentre outras.

aliando conquista da casa com conquista da cidadania por parte dos futuros moradores. E isso não é pouca coisa. Uma recomendação seria investir no conhecimento dessas experiências exitosas e divulgá-las como forma de disseminar essas novas tecnologias sociais desenvolvidas pelos próprios grupos em situação de vulnerabilidade social (TATAGIBA, 2015, p. 17).

Além disso, a participação no programa também tem favorecido uma ampliação da base de diversas entidades e seu fortalecimento. Segundo Aguiar (2021, p. 18):

Pode-se aferir que o programa foi responsável por uma sensível ampliação de sua [refere-se a UMM-SP] base social e, a partir daí, um fortalecimento de suas articulações em nível estadual e nacional, com maior influência e interferência nas instâncias de poder (AMORE, 2014, p. 34).

Na mesma linha, Tatagiba (2015) aponta para outros ganhos que as entidades tiveram com o programa:

[...] Notamos que o MCMV-E representou ganhos para as entidades em termos de recursos materiais, humanos e simbólicos. A afluência regular de recursos permitiu às entidades, em certos casos, contratarem profissionais para atuar ao lado dos quadros voluntários, assim como ampliou o repertório organizacional ao inserir as entidades numa lógica de gestão que implicou ampliar o leque de atores com os quais elas tinham necessariamente que dialogar e negociar. Para algumas, isso se traduziu num rico aprendizado. [...] Enfim, as lideranças que entrevistamos reconhecem o MCMV-E como uma conquista dos movimentos sociais que deve ser aperfeiçoada. A frase “o MCMV-E é o que tem para hoje” de certa forma sintetiza a visão mais comum no campo segundo a qual o MCMV-E deve continuar porque é essencial, e traduz uma fase da luta dos movimentos. Ao mesmo tempo, deve ser transformado porque ainda é insuficiente, principalmente no que se refere ao montante de recursos investido e a forma de relação entre os agentes, Estado, mercado e sociedade organizada (TATAGIBA, 2015, p. 17 e 18).

Por outro lado, Rossetto Netto & D’Ottaviano (2021) apontam que:

Alterou-se, portanto, o papel desempenhado historicamente pelas Entidades na luta pelo direito à moradia, com o deslocamento da sua militância para ação operacional imposta pelo programa, exigindo empenho e cuidados com aspectos de gestão que impedem ou dificultam o aprofundamento da sua atuação política. E mesmo nesse processo “operacional” as Entidades passam por reveses, como os ataques da grande imprensa frente à prática de contribuição financeira das famílias ou de militância política como critério para atendimento, ambos permitidos pelo programa, seja na composição de contrapartida exigida pela operação para viabilizar o empreendimento quanto na pontuação de participação das famílias nas atividades da entidade. Frente ao pequeno número de empreendimentos contratados através do MCMV-Entidades, Camargo questiona se valeu a pena essa alteração do papel histórico dos movimentos e de sua militância para a viabilização desses contratos. Garantiu-se a autogestão porém com uma atuação difusa dos movimentos, que ficaram, em geral, presos ao emaranhado operacional do Programa. Ao mesmo tempo, é inegável a qualidade e diferenciação atingida

pelos projetos viabilizados via modalidade Entidades do PMCMV (NETTO; D'OTTAVIANO, 2021, p. 197).

6.6 Desmercantilização/propriedade privada

A desmercantilização tem sido abordada por muitos autores que estudaram o PMCMV-E, geralmente na perspectiva de que os processos a ele relacionados venham a contribuir para que haja uma desmercantilização da moradia. Para a discussão em torno desse aspecto, vale considerar como Marcuse & Mayer (2018, p. 41) tratam dessa questão. Esses autores lembram que “a demanda por “cidades para pessoas, sem fins lucrativos” tem sido articulada repetidamente em grande parte da história do capitalismo”, colocada por Engels (1987), Jane Jacobs (1962), Lewis Mumford (1962), Henri Lefebvre (1996) e:

Foi explicitamente politizada e, em alguns casos, parcialmente institucionalizada por movimentos socialistas municipais em diversos contextos e conjunturas no decurso do século XX (Blau, 1999; Boddy; Fudge, 1984; Mackintosh; Wainwright, 1987). Dessa experiência, podemos tirar lições negativas e positivas do regime socialista, no qual as formas hipercentralizadas de planejamento estatal substituíram a mercantilização como princípio estruturante da organização territorial. E, finalmente, as formas de urbanismo baseadas no lucro também foram ressaltadas no contexto geoeconômico contemporâneo por críticos dos modelos neoliberais de desenvolvimento urbano. Entre esses modelos, exemplifica-se a hipermercantilização do solo urbano e de outras comodidades sociais básicas – como habitação, serviços públicos, espaço público, saúde, educação, incluindo água e esgoto – em muitas cidades do mundo (MARCUSE; MAYER (2018, p. 41).

Para Mineiro (2020, p. 18, p. 39-40), o “caráter não mercantil da produção” é um dos “elementos constitutivos” dos processos autogestionários e, inclusive, as assessorias técnicas às entidades também não deveriam ter caráter mercantil.

Segundo Evaniza Rodrigues (2013, p. 20), além de um modo de construir moradia, a autogestão envolve a “construção da vida comunitária e de produção não mercantil da moradia, concebida como direito e não como mercadoria”. Ainda conforme essa autora, em entrevista concedida a Aguiar (2021, p. 71), a autogestão com mutirão contribuiria para a desmercantilização, pois o mutirão significaria:

[...] o trabalho produtivo no sentido do ser humano, aquele trabalho que você produz e o retorno do seu trabalho apropriado por ela [família] e pelo coletivo. Para a gente é justamente a desmercantilização do trabalho, é o trabalho que reverte para o trabalhador (RODRIGUES *in* AGUIAR, 2021, p. 71).

Também sobre essa questão, Rodrigues (2013, p. 47) cita trabalho realizado pelo Centro Cooperativo Sueco (SCC) em parceria com “organizações populares que atuam com autogestão habitacional de 14 países da América Latina”, em que se define:

Mas a terra é um bem inelástico, não se reproduz, é a que existe, e, por isso, se instala a luta por ela: primeiro, a grande maioria, por apenas um lugar para viver, e, de outro, uma minoria com voracidade de lucrar com ela, fazendo que se torne uma mercadoria. Assim ocorre uma luta sem quartel: entre a terra como um direito ou como uma mercadoria (RODRIGUES, 2013, p. 47).

Outros autores também veem na autogestão atributos que possibilitam ou podem contribuir para a desmercantilização, dentre eles: Cardoso (2021, p. 9), D'Ottaviano (2021, p. 26), Fix & Arantes (2009).

A discussão sobre desmercantilização propicia que surja a pergunta sobre em que medida ela seria possível sob o capitalismo, sendo que, no processo de produção da moradia, a terra, os materiais de construção e a mão de obra contratada são mercadorias e que, depois, a casa construída também se tornará mercadoria. Pois tais insumos para produção e o produto final têm valor de uso e valor de troca.

Sobre essa questão, Velasco (2021) coloca que:

Mesmo que o canteiro autogerido produza unidades habitacionais privadas, na grande maioria dos casos, ainda poderia ser considerado uma produção não mercantil quando analisado pelo viés da integração econômica baseada na reciprocidade, e não sob a ótica neoliberal de produção do espaço, já que não visa lucro e não coloca a moradia como um elemento mercantilizável de início – diferente da experiência uruguaia que prevê a propriedade cooperativa e outros casos que resultam na propriedade coletiva (VELASCO, 2021, p. 135).

Mineiro (2020), ao discutir a “autogestão como modo de produção não mercantil”, trará ideias do pensamento de Paul Singer:

Para o debate acerca da possibilidade de coexistência de uma atividade marcadamente não mercantil no contexto do capitalismo brasileiro, com o suporte da contribuição de Paul Singer, é possível afirmar que, na sua perspectiva, em termos teóricos, as propostas autogestionárias se conectam com o se convencionou conceituar como práticas de outra economia, aquela de caráter solidário.

O traço fundamental dessa perspectiva é a busca da substituição das relações autocráticas, características das relações heterônomas, por relações democráticas características dos processos autogestionários.

Ao capitalismo estruturalmente causador de desigualdades, opõe, no imaginário das organizações populares a noção de outra economia de caráter solidário. Trata-se, eventualmente, de uma economia anticapitalista (MINEIRO, 2020, p. 86).

Mineiro reforça seu argumento citando o seguinte trecho de texto de Singer (2004):

Se a economia contemporânea fosse unicamente capitalista, como Marx supôs que acabaria sendo, o desenvolvimento também seria governado pela lógica do grande capital. Se a economia no futuro se tornar completamente solidária (ou socialista), é de se esperar que o desenvolvimento será governado pela lógica da solidariedade. Mas, até o momento, a previsão de Marx não se realizou. O desenvolvimento econômico ao longo dos dois últimos séculos não tendeu a eliminar os modos de produção não capitalistas – a pequena produção de mercadorias, a economia social e solidária e a economia estatal – e nas últimas décadas reforçou a presença e o papel destes outros modos de produção no seio da formação socioeconômica dominada pelo capitalismo. O desenvolvimento vem tornando a economia mais mista, ou seja, uma combinação cada vez mais complexa de modos de produção (SINGER, 2004, p. 12).

Um embaraço para que ocorra a desmercantilização é que, conforme normas de programas como o PMCMV-E, que reproduzem regras de programas que o antecederam, a propriedade da moradia construída é individual. Desse modo, a moradia que seja construída em regime de autogestão, poderá ser vendida no mercado pela família proprietária, como quaisquer casas podem ser vendidas no mercado.

A sugestão de lei protocolada em 5 de outubro de 2021, pela União Nacional de Moradia Popular (UNMP), no Congresso Nacional, prevê a possibilidade de propriedade coletiva em nome da entidade. De forma que se buscava evitar que a moradia construída por autogestão e com recursos públicos fosse comercializada no mercado sem nenhuma mediação da entidade e do conjunto de famílias envolvidas com determinado empreendimento. Conforme parágrafo 1º do artigo 22 dessa sugestão de lei:

A transmissão de direitos ou de quota ou fração ideal atribuída ao associado depende de prévia anuência da entidade promotora, conforme decisão tomada em Assembleia Geral, por todo o período de duração da propriedade coletiva, considerando-se nula de pleno direito qualquer negócio jurídico que não a observar (UNPM, 2021).

Segundo Lago (2017):

O instituto da propriedade coletiva do solo, que, entre outras funções, impede a especulação do valor dos imóveis, compõe a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia no Brasil, mas diferentemente da experiência uruguaia não entrou na agenda de negociação com o Estado (LAGO, 2017, p. 134).

Apesar da sugestão de lei mencionada acima prever a propriedade coletiva, a observação do texto de Lago (anterior à sugestão de lei) continua pertinente, dentre outras coisas, porque dessa sugestão não participaram outras entidades nacionais e, conforme algumas das entrevistas do capítulo 4, não há consenso sobre o assunto.

De acordo com Cardoso, Aragão & Jaenisch (2017):

O PMCMV se estrutura sobre um modelo de mercantilização do bem que se propõe a ofertar a moradia a partir da transferência (ou aquisição) da propriedade do bem. Um primeiro impacto sobre a sustentabilidade do programa diz respeito ao fato de que, uma vez transferido, o bem tem um valor de mercado, o que permitiria ao beneficiário capitalizar o valor monetariamente, transferindo-o para outra pessoa. Isso pode significar – e ocorre frequentemente – que essa transferência implique em um desvio em relação aos objetivos sociais do programa, já que acabariam sendo beneficiadas pessoas de faixas de renda mais elevadas, que se aproveitariam dos subsídios promovidos. Por conta desse problema, o programa estabelece um conjunto de limitações visando evitar transferências prematuras, mas há sempre o risco de transações realizadas informalmente (CARDOSO, ARAGÃO & JAENISCH, 2017, p. 42).

Corrêa (2017, p. 109-110), ao citar “avanços relevantes” nas políticas habitacionais, a partir de 2003, ressalva que, entre os desafios não enfrentados, destacam-se “os relacionados à desmercantilização da moradia”, que não teria acontecido:

[...] principalmente em função da valorização dos agentes privado lucrativos na liderança do processo produtivo do MCMV; da opção pela modalidade de acesso à moradia através da propriedade privada e da manutenção das dinâmicas de mercado de valorização fundiária e apropriação privada de investimentos públicos (CORRÊA, 2017, p. 109-110).

Entende-se que, para o esforço de desmercantilização da moradia, é central que haja medidas como a aprovação de um projeto de lei, como o proposto pela UNMP, e programas públicos de locação social, como o implantado pela Prefeitura Municipal de São Paulo a partir de 2002 (PMSP, 2002) e proposto por autores como Corrêa (2018, p. 21).

No entanto, algo que precisaria ser equacionado seria a situação da propriedade em empreendimentos de provisão habitacional não produzidos em regime de autogestão ou que não fossem de locação social, como é o caso dos empreendimentos do FAR-Empresas do PMCMV ou até do PNHR-PMCMV, pois se criaria uma situação de certa injustiça, afinal os beneficiários desses últimos teriam a propriedade plena e a possibilidade de vender suas moradias sem a mediação de uma entidade promotora.

Essa possibilidade ou esforço para desmercantilização pode parecer algo muito utópico, frente à força para transformação de tudo em mercadoria, sob o capitalismo, sobretudo em sua atual fase neoliberal ou, melhor, sob o capitalismo financeiro-rentista. No entanto, vale considerar o que Singer (2004) demonstra ser a permanência, ao longo da história do capitalismo, do que chama de “economia social”/“economia solidária”/“implantes socialistas” e como defende serem instrumentos importantes:

Desde a primeira Revolução Industrial, o capitalismo esteve no comando do desenvolvimento sem excluir, no entanto, formas alternativas de desenvolvimento que hoje surgem como solidárias. A título de exemplos históricos, podemos rememorar o desenvolvimento cooperativo ocorrido inicialmente na Grã Bretanha, a partir do início do século XIX, e que se difundiu pelo mundo todo desde então. A chamada economia social nunca desapareceu, sendo formada hoje por entidades cooperativas de compras e vendas, de produção, de crédito, de seguros (conhecidas como mutuárias), de habitação e que representa o resultado de mais de um século de desenvolvimento solidário.

[...]

Embora não caiba dúvida que tanto na Europa como nos outros continentes o desenvolvimento capitalista é amplamente majoritário e dominante, persistem sempre ao seu lado outros tipos de desenvolvimento, sendo significativo entre eles o desenvolvimento solidário (SINGER; 2004, p. 2-3).

Todavia, cabe lembrar também da contraposição a essas ideias, como a que ocorreu no Seminário Socialismo em Discussão – Economia Socialista, organizado pela Fundação Perseu Abramo, em que Singer argumentou a favor da ideia de “implantes socialistas”, mas teve a contraposição, dentre outros, de Chinaglia:

O capitalismo é capaz de hegemonizar várias formas de produção, inclusive aquelas que Paul Singer caracterizou como não capitalistas, exatamente porque elas não ferem, não atingem e não disputam o grande poder que está concentrado no sistema financeiro hoje, nas chamadas empresas do conhecimento, de alta tecnologia, e nas grandes empresas de maneira geral (CHINAGLIA *in* SINGER; MACHADO, 2000, p. 69).

Entendo que essa é uma questão em aberto, com fortes argumentos favoráveis e contrários e cujo aprofundamento exigiria entrar no grande e difícil debate que a esquerda vem fazendo há décadas, sobre as possibilidades do socialismo, sobre estratégias das lutas que têm o socialismo como objetivo e sobre a grande capacidade de sobrevivência que o capitalismo tem demonstrado, apesar das suas muitas crises, até por se apropriar de bandeiras e discursos que eram apenas de esquerda, como o de participação social.

Nesta tese, sem pretender entrar muito a fundo na questão, entendo que cabe afirmar que o PMCMV-E permite potencialmente criar, mas não garante que se criem implantes anticapitalistas, a depender principalmente da orientação e forma de atuação concreta da entidade e do coletivo de famílias. Mas a permanência dos implantes anticapitalistas demandaria, em grande medida, uma permanência dos vínculos entre os participantes da produção da moradia mesmo depois de concluída, uma mudança no regime de propriedade, que evitasse que a moradia depois de construída pudesse ser vendida no mercado, sem a mediação da entidade e do coletivo de famílias participantes do processo.

6.7 Marco legal

Para vários dos autores que têm discutido o PMCMV-E, o programa carece de um marco legal próprio e essa ausência seria um dos obstáculos para seu desenvolvimento.

Para Mineiro (2020):

Em princípio, o marco legal utilizado para viabilizar os programas autogestionários de moradia é insuficiente e precário. É ineficiente porque os conceitos essenciais, os princípios e os critérios operacionais não estão positivados em lei no sentido estrito. É precário porque, na realidade, as regras existentes estão parcialmente veiculadas na forma que os juristas denominam regulamento, ou seja, em decretos, resoluções, portarias e instruções normativas (MINEIRO, 2020, p. 118).

Bonduki (2019) aponta para obstáculos que tiveram que ser superados por entidades e suas assessorias técnicas e para lacunas nos marcos legais que dificultaram o desenvolvimento da modalidade:

[...] Esse resultado [o conjunto de empreendimento autogestionários sob responsabilidade de entidades vinculadas à União Nacional por Moradia Popular] foi obtido graças à força e à perseverança dos movimentos de moradia e de suas assessorias técnicas, que enfrentaram inúmeros obstáculos, em boa parte decorrentes da ausência de um marco legal específico (que o governo não achou importante formular) e da resistência da burocracia do órgão operador (Caixa Econômica Federal) em inovar no processo de gestão e produção da moradia popular (BONDUKI, 2019, p. 178).

Ainda segundo Bonduki (2019):

O maior desafio [para um programa de autogestão] é a construção de um marco jurídico que regulamente a autogestão por cooperativas e associações

como um instrumento da política habitacional no marco da economia solidária.

A conceituação de autogestão, como uma gestão pública não estatal, diferenciando-a claramente da produção e gestão empresarial da habitação, é essencial, para que o poder público possa lhe garantir condições específicas e mais vantajosas, como isenção de tributação e encargos trabalhistas para moradores que trabalham nas obras, aquisição antecipada da terra, condições especiais para a aprovação dos projetos etc.

Embora a entidade comunitária já seja reconhecida como um agente promotor, ela ainda não é entendida como uma representante dos moradores, mas como um intermediário entre o poder público e os beneficiários finais, como se fosse um empresa imobiliária (BONDUKI, 2019-a, p. 14).

Mineiro (2020, p. 196) aponta para a inexistência de regramento que permita que, nos processos de produção social da moradia, possa prevalecer “a noção de moradia como direito social coletivo e não como propriedade”.

Buscando sanar a falta desse marco legal, em 5 de outubro de 2021, a UNMP enviou ao Congresso Nacional sugestão de projeto de lei, de que Mineiro foi um dos formuladores e que, dentre outras propostas, defende a propriedade coletiva das moradias produzidas:

Art. 17 Os empreendimentos e as unidades habitacionais disponibilizadas no âmbito do Programa Nacional de Moradia por Autogestão, bem como nos programas promovidos no âmbito estadual, municipal ou do Distrito Federal, poderão ser registradas como propriedade coletiva, mantendo-se as faculdades de dispor e reaver em favor da entidade promotora do empreendimento e as faculdades de usar e fruir em favor do associado.

[...]

§ 3º A transferência do direito de propriedade do associado titular de unidade disponibilizada no âmbito do Programa Nacional de Moradia por Autogestão dependerá da anuência da entidade promotora do empreendimento, por meio de decisão tomada em assembleia geral, dispensada a anuência ou cientificação dos demais proprietários coletivos (UNMP, 2021).

Uma legislação que venha a dar suporte à propriedade coletiva estabeleceria uma das mais profundas alterações não apenas para o programa, mas também uma inovação no Direito brasileiro; e poderia evitar que, por revenda sem critério algum além do preço, unidades habitacionais que receberam altos subsídios públicos sejam transferidas para famílias que não se enquadram no perfil daquelas para as quais esses subsídios deveriam ser dirigidos. A propriedade coletiva é um dos elementos fundamentais da legislação que rege o programa de autogestão do Uruguai, que inspirou as primeiras experiências de autogestão no Brasil. No entanto, não tem se constituído ainda em um elemento central das reivindicações do conjunto dos movimentos por moradia no Brasil (LAGO, 2017, p. 134).

Caberia lembrar também de outros exemplos de inadequação da lei ou falta de lei específica para o Entidades ou de inadequação de instrumentos infralegais (portarias, resoluções, instruções normativas), tais como:

- a) a Lei 8.677, de 13 de julho de 1993, que criou o Fundo de Desenvolvimento Social, não prever a participação, no Conselho Curador desse fundo, de representantes de entidades que atuam nos programas que recebem recursos do fundo. Ou seja, as entidades, que são protagonistas dos dois maiores programas alimentados por esse fundo (Crédito Solidário e MCMV-Entidades), não são representadas na elaboração do regramento desses programas, enquanto entidades patronais e de trabalhadores são representadas, apesar de não terem relação direta com os programas;
- b) a Lei 11.977,¹⁴⁴ de 7 de julho de 2009, que criou o PMCMV, ter previsto que apenas estados, municípios e o Distrito Federal poderiam fixar critérios de seleção de beneficiários, adicionais aos fixados na própria lei; portanto, não permitindo que as entidades definissem critérios próprios, ficando obrigadas a adotar apenas os estabelecidos por essa lei. Dessa forma, levando a que associações fossem chamadas a responder perante o Ministério Público, por terem definido outros critérios além dos nacionais. Sendo que muitas entidades tendem a adotar critérios próprios, que, no caso do Movimento Sem Terra Leste 1, estudado por Mineiro (2020, p. 142), valorizam a participação das famílias:

[...] Nas reuniões ordinárias do grupo de origem ao qual está ligado, atividades de pressão aos órgãos públicos (atos, passeatas, manifestações, acampamentos), ocupações em imóveis vazios, atividades de participação institucional (audiências públicas, conferências, eleições de conselhos), atividades de capacitação (cursos, seminários, atividades formativas) e de solidariedade a outras lutas da classe trabalhadora (MINEIRO, 2020, p. 142).

Buscando contornar essa lacuna da lei, sucessivas portarias do Ministério das Cidades definiram listas de critérios de seleção de beneficiários, dentre os quais assembleia geral dos associados da entidade poderia escolher três adicionais, além de três nacionais fixados na Lei 11.977. A primeira dessas portarias foi a de nº 412, de 6 de agosto de 2015, e a última, a de nº 2081, de 30 de julho de 2020. Mas segundo Mineiro (2020):

¹⁴⁴Artigo 3º, § 4º.

Se, até então, a maioria dos critérios de seleção das associações e cooperativas se referiam à participação da família em atividades do movimento social, esses novos critérios do Ministério tratavam tão somente da condição socioeconômica da família (MINEIRO, 2020, p. 130).

- c) não sendo tão específico quanto seria desejável, grande parte do regramento da modalidade Entidades foi elaborado em conjunto com o da modalidade FAR-Empresas. Dessa forma, alguns dispositivos que poderiam beneficiar e, eventualmente, poderiam ser adotados para a primeira modalidade não foram sequer cogitados ou mesmo foram vetados sob a alegação de impossibilidade de se adotar para o regramento da segunda modalidade. Não foram cogitados ou foram vetados no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação e da CAIXA, que são os dois agentes mais importantes na formulação do programa. Um exemplo é a regra que permitiria a adoção de reajuste de valores para o Entidades, cuja inexistência acarreta os impactos da inflação de preços sobre os empreendimentos que são abordados nos itens 3.1.6 (Valor de subvenção por família, limites de valor por UH e composição do investimento) e 6.4 (Obras).
- d) necessidade de se esclarecer quais são as despesas indiretas incidentes nas obras por autogestão e cujos valores deveriam ser cobertos pelo FDS, pelo fato de ainda persistirem confusões entre o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) pago às empresas e as despesas indiretas que existem em todas as obras, inclusive naquelas em regime de autogestão. Isso tendo em vista que o BDI inclui uma parcela equivalente ao lucro, que não caberia pagar às entidades, mas inclui despesas indiretas que cabe pagar a entidades, relacionadas a instalação e manutenção do canteiro, equipe técnica não contida nos preços unitários (engenheiros, arquitetos, apontadores etc.), administração central, segurança etc.;
- e) a consultoria jurídica do MDR¹⁴⁵, com base em sua interpretação da Lei 11.977, ter sido favorável ao entendimento de que cabe aplicar as mesmas penalizações a empresas construtoras e a entidades, nos casos de

¹⁴⁵ O caso mencionado refere-se ao período em que o Ministério das Cidades havia sido extinto e as secretarias que o compunham haviam passado a integrar o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR).

“prejuízos ao erário” advindos de paralisações de obras, independentemente de se essas paralisações tiverem ocorrido por problemas em obras decorrentes de erros em projetos ou atrasos de pagamentos a fornecedores. Ou seja, por essa interpretação, não caberia ponderar que uma entidade não teria como dispor de estrutura técnica e financeira nos mesmos moldes e níveis que uma empresa;

- f) normas da Receita Federal e do INSS não reconhecerem especificidades da modalidade, como o fato de parte do trabalho ser feito em mutirão, o que levaria a CAIXA a exigir que as entidades comprovassem o recolhimento de 3% do valor liberado, correspondentes a encargos previdenciários. No entanto, esse seria o mesmo valor que caberia a construtoras em que todo o trabalho é remunerado e não haveria parcela de trabalho mutirante. Em casos em que não fosse comprovado tal recolhimento, a CAIXA fazia a glosa de valor correspondente (MINEIRO, 2020, p. 170). Outro aspecto em relação a normas da Receita Federal e do INSS foi o apontado por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, em reunião de representantes de entidades nacionais, da SNH e da CAIXA, em 9 de maio de 2023, que relatou que ocorreram modificações em normas da Receita, que antes enquadravam como conjunto habitacional popular aquele cuja área privativa não fosse superior a 70 m²/UH e que passaram a enquadrar como conjunto habitacional popular aquele com área total (área privativa mais fração das áreas comuns) cuja área privativa não fosse superior a 70 m²/UH.¹⁴⁶ Em relação a normas da Receita também cabe lembrar, de reclamações trazidas por entidades pelo fato de pessoas integrantes de CRE que tiveram que se explicar pelo fato de terem se responsabilizado por altos valores relacionados às obras e incompatíveis com seus rendimentos. Confusão semelhante à havida entre a contabilidade das obras e a contabilidade própria das entidades.

Nas discussões acerca do marco legal, será preciso pensar ainda nos aspectos relativos a: i) antecipação de recursos, que é condição para que haja autogestão; ii) necessidade de segurança para os agentes públicos para a concessão de

¹⁴⁶Instrução Normativa RFB nº 2021, de 16 de abril de 2021. IN RFB nº 2021/2021 (fazenda.gov.br).

subvenções, de garantias para a contratação de empreendimentos habitacionais; iii) preocupação com desvio de finalidade; iv) necessidade de que os empreendimentos sejam regularizados para que haja a transferência aos beneficiários ao final, etc.

Uma análise do tamanho dos desafios, do que ainda falta fazer para que o programa avance, deve também considerar a complexidade de normatizar o Entidades, o trabalho que vem sendo feito nesse sentido e a correlação de forças, que ora contribui para avançar e ora para retroceder.

Isso faz com que venha à lembrança que, há décadas, os processos de licitações e contratações de empresas vêm sendo matéria de muitas leis, vários outros tipos de normas, jurisprudências, estudos, livros, cursos, e são alguns dos mais importantes objetos de trabalho de Tribunais de Contas de todo o país e matéria de suas resoluções e acórdãos. Ou seja, de um lado, há tanto conhecimento sedimentado e, de outro, nos processos de parceria com entidades, ainda há um esforço de definir formas de atuação, que observem as obrigações do poder público, mas também a dificuldade das entidades e situações de adversidade, ou melhor dizendo, embates que são enfrentadas pelo subprograma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou levantar elementos que caracterizam várias das dimensões do PMCMV-Entidades, tais como seu regramento, oferta de recursos, evolução ao longo do tempo, abrangência no país, características de projetos, etc.. Também trazer e discutir as visões e expectativas mais significativas em torno da modalidade e as dificuldades que tem enfrentado.

Como apontado na Introdução, o Entidades era cercado de grandes expectativas – que para muitos ainda permanecem (dentre eles, este autor) – de que teria características virtuosas, utilizando o mesmo termo já citado e empregado em alguns estudos (MARICATO & ROYER, 2017, p. 156; RIZEK ET AL., 2015, p. 18-19). Dentro de suas limitações, este trabalho observou que há partes de fato muito virtuosas, mas outras nem tão virtuosas.

Apesar de pequeno frente ao conjunto do PMCMV, o subprograma contribuiu para um real crescimento da forma de produção em parceria com entidades; uma disseminação pelo país da forma de produção social da moradia com apoio do Estado¹⁴⁷, um aumento do número de entidades e de assessorias técnicas que se capacitaram a enfrentar os desafios de produzir moradia com a participação dos beneficiários.

É muito significativa a parcela de conjuntos habitacionais com notável qualidade de projeto e obra, produzidos por meio de processos em que houve intensa participação dos beneficiários e, por consequência, com ganhos para sua condição de cidadania. Mas, em outro extremo, também há exemplos em que as melhores propostas do subprograma ficaram muito diluídas, pouco indicando que tenha havido uma maior motivação de se atingir maiores ganhos para os beneficiários, fosse em termos de se produzir moradia com um projeto que buscasse alguma inovação e mirasse nos melhores exemplos da produção habitacional do país, fosse de estimular um maior crescimento dos beneficiários pela participação no processo.

A amplitude do problema da habitação social, mais especificamente daquela parte considerada déficit habitacional, leva a que se pense em alternativas com grande escala e rapidez. E a demanda por escala e rapidez torna-se ainda maior, quando a produção da moradia é pensada como meio de ativar a economia, gerar

¹⁴⁷ Para a disseminação da forma de produção social da moradia, também foi muito importante o PMCMV-Rural.

emprego e renda, como aconteceu em muitos momentos da história. Por exemplo, com a criação do BNH/SFH, nos anos 1960, e do PMCMV, em 2009, conforme exposto, respectivamente, nas subseções 1.2.1 e 2.1, deste trabalho. E volta a ocorrer com a Medida Provisória nº 1.162, de 14.02.2023, que recria o PMCMV¹⁴⁸.

No entanto, apesar de em certos momentos ser esquecido, a moradia é um bem diferente, bem de uso de uma família, que tende a ser utilizado por décadas, por gerações; que envolve relações de afeto, senso de pertencimento, de identidade, que tem que ser tratado em várias dimensões¹⁴⁹ (GUINANCIO, 2017). Também os conjuntos de moradias têm grande impacto em bairros e cidades. Além de a habitação ser um bem que exige grande investimento, constituindo-se em uma “mercadoria especial” (MARICATO, 1988). Desse modo, é um bem cuja produção exige grandes cuidados. E a isso se soma o fato de que a experiência por décadas, no Brasil e em outros países, tem mostrado que o processo de produção da moradia, feito com participação das famílias, resulta em grandes ganhos para a condição de cidadania.

Em grande parte da experiência do Entidades, pode-se observar que se tem trabalhado bem ao cuidar dessas várias dimensões da moradia. E fica claro que a modalidade merece uma alavancagem, que permita eliminar obstáculos, ganhar agilidade e ampliar sua escala.

Voltando a questões colocadas na Introdução, é possível entender que, ao longo deste trabalho, foram trazidos elementos que permitem responder a perguntas e hipóteses colocadas em seu início. E responder afirmativamente que: i) há como aumentar a escala e “implementar um grande programa nacional de habitação baseado na autogestão” (BONDUKI, 2019-b, p. 178); e ii) “o PMCMV-Entidades contou com um padrão de regramentos e formas de operação que pouco reduziram (ou até consolidaram) entraves para seu andamento, e careceu de instrumentos que dessem apoio para que as entidades se estruturassem melhor [...]”.

Quanto à hipótese de que, além do Estado, “os dois outros componentes do chamado tripé da autogestão – movimento popular e assessoria técnica –, com as

¹⁴⁸ A exposição de motivos da MP 1.162/2023 afirma:

O MCMV visa, tal como expresso no art. 1º da Medida Provisória ora apresentada, promover o direito constitucional à cidade e à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associando-o ao desenvolvimento urbano e econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população (BRASIL, 2023, p. 2).

¹⁴⁹ Em estudo que discute as várias dimensões, Guinancio (2017) aponta para as dimensões prática, simbólica, ecológica, estética, etc..

características das primeiras experiências nacionais de autogestão, não se encontram bastante disseminados no país e isso tem sido um obstáculo importante para a evolução e implantação, de forma mais ampliada pelo território, do PMCMV-E”, talvez não haja como ter uma resposta tão afirmativa, como será discutido mais à frente.

Indicativas da capacidade de aumentar a escala foram as propostas para 580 empreendimentos, com aproximadamente 66 mil UH, apresentadas para processo de seleção em 2017, que dispunham condições para serem contratadas e representavam 84% do que foi contratado em toda a história da modalidade, em número de UH (subseção 3.1.9 – Dados mais expressivos sobre o programa).

A atuação da SNH e da Caixa em relação à modalidade tem sido muito pautada para a definição de normas. A Caixa, como “contratante” de empreendimentos e gestora dos contratos com as pessoas físicas, tem atuação muito focada também na verificação do cumprimento de normas. É evidente que a normatização e verificação do cumprimento de normas são atividades necessárias, exigidas, mas há boas indicações de que seria preciso reforçar outras linhas de atuação desses dois agentes, como as de: i) capacitação/ troca de experiências; ii) de acompanhamento/ monitoramento; e iii) gestão junto a outros ministérios do governo federal e a municípios e unidades da federação.

A importância de que o Entidades tivesse um componente de capacitação foi apontada nas entrevistas do capítulo 4 e nas discussões do capítulo 6. No atendimento a entidades no trabalho na SNH, fica claro que muitas entidades precisariam ser mais bem informadas e formadas para tratar de questões cruciais do subprograma, como gestão de contratos, por exemplo. Numa das entrevistas, um representante de entidade contou sobre problemas que decorreram de uma grande terceirização de responsabilidades, com concessão de amplos poderes a um engenheiro/assessor técnico. E, no atendimento na SNH, também chegaram questões semelhantes, por exemplo, de entidades que remuneraram a assessoria sem a entrega do projeto correspondente e depois ficaram sem os projetos e sem os recursos. Seria importante possibilitar trocas de experiências entre entidades¹⁵⁰, para que conhecessem outras formas de atuação e que pudessem contribuir para repensar sobre as formas de atuação que têm adotado.

¹⁵⁰ Uma recomendação seria investir no conhecimento dessas experiências exitosas e divulgá-las como forma de disseminar essas novas tecnologias sociais desenvolvidas pelos próprios grupos em situação de vulnerabilidade social (TATAGIBA, 2015, p. 17).

Do mesmo modo, capacitação de assessorias, inclusive para que conheçam outras experiências e tenham no horizonte outras possibilidades de projeto, além da:

[...] padronização de tipologias habitacionais mal-consagradas como “de interesse social”, a produção em escala, repetitiva e sem identidade (RIZEK ET AL., 2015, p. 19),

Mas também capacitação dos técnicos que atuam com o programa na CAIXA e no Ministério das Cidades. No caso desses técnicos, para o conhecimento das especificidades do subprograma, de que há a necessidade de um olhar diferenciado em relação ao olhar em relação a empresas.

Considerando que o PMCMV foi reiniciado, com a Medida Provisória nº 1.162/2023, seria importante retomar o programa de capacitação que estava sendo formulado e foi suprimido com o *impeachment* em 2016 (mencionado na seção 6.5 - Capacitação e fortalecimento das entidades).

Tendo falado do *impeachment*, cabe lembrar dos efeitos que o PMCMV, de forma geral, e principalmente o Entidades e o Rural sofreram pelas grandes guinadas políticas que aconteceram no país, que tiveram implicações na disponibilidade de recursos, em mudanças de equipes, normas, procedimentos e rumo de trabalhos que vinham sendo feitos. Tendo causado um retrocesso, os “passos para trás” do título deste trabalho.

No que se refere ao acompanhamento/ monitoramento mencionados, há lacunas expressivas no monitoramento efetuado pela Caixa e pela SNH. Os instrumentos de que a Caixa dispõe para acompanhar os empreendimentos mostram uma certa precariedade. Um monitoramento frágil torna difícil uma atuação mais proativa e tende a fazer com que os problemas se avolumem até que medidas para os contornar sejam tomadas.

Além de pouca proatividade decorrente de um monitoramento pouco efetivo, em muitos momentos, também se constata pouca proatividade em relação a análise de projetos, por exemplo, na ausência de medidas mais efetivas para se cobrar soluções para o arrastado¹⁵¹ e equivocado projeto de Cidade Tiradentes, como fica claro na entrevista da representante do MDM (capítulo 4) e no estudo de Rizek et al. (2015). E para apoiar entidades na solução de questões relacionadas à legalização,

¹⁵¹ O projeto está sendo elaborado há mais de 10 anos.

junto a cartórios, como apontado pelo representante da Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio (capítulo 4).

À SNH caberiam ações junto a outros ministérios, como as que são apontadas por entidades há anos, relacionadas a formas de interpretação sobre recolhimentos para a previdência social e incidência de impostos, que têm implicado em retenções de valores e em atrasos de obras. E a Caixa, pelo seu peso institucional e pela sua capilaridade, poderia ter uma atuação mais próxima aos municípios, para buscar equacionar melhor processos de licenciamento, etc.

Mas, mesmo no aspecto normativo, para o qual tem se voltado grande parte do trabalho da SNH e da Caixa, observa-se morosidade em efetuar ajuste em normas. Um exemplo seria a necessidade de se adequar a forma como ocorre a antecipação de recursos, para empreendimentos em autogestão, cujas regras (tanto as publicadas pelo MCidades quanto as internas da Caixa) têm sido objeto de discussões e críticas há sete anos, desde a publicação da IN nº 9/2016, conforme abordado na seção 6.4 – Obras.

Para o equacionamento desse conjunto de questões houve os mencionados entraves por injunções políticas e entraves por visões sobre competências de órgão, banco, entidades, etc., mas também tem sido muito presente a comezinha carência de pessoal. Mesmo considerando as limitações para ampliação de despesas com pessoal, cabe também lembrar que é significativo o custo de obras que não terminam e que deixam de atender a famílias que estão aguardando sua conclusão.

Há muito a fazer, na construção do Entidades, cujas bases, em boa medida, assentam-se nos primeiros programas com autogestão. Mas também há que se considerar que muito já foi feito. Na reflexão para essa pesquisa, ocorreu uma comparação com todo o aparato que vem sendo criado pelo Estado e no campo do Direito Administrativo para tratar de licitações e contratos com empresas, com seus milhares de teses e jurisprudências. Não para dizer que sejam matérias de mesma envergadura, mas para lembrar que é muito grande o trabalho plasmado em inúmeras normas e procedimentos do Entidades, que buscam refletir os trabalhos que resultam em reuniões com famílias, estudo de terrenos, elaboração e análise de pranchas de projeto, nas muitas atividades nos canteiros e, ao mesmo tempo, têm que observar as limitações colocadas para a gestão pública.

Voltando à hipótese de que a pequena presença de movimentos por moradia e assessorias técnicas teria dificultado a evolução e implantação do PMCMV-E, de

forma mais ampliada pelo território, não é possível uma resposta conclusiva. É uma questão que precisaria ser mais estudada. No entanto, se forem observados apenas dois momentos não tão distantes no tempo, os momentos do Programas Crédito Solidário (PCS) e do Entidades, a tendência seria a de negar que haja uma relação de causa e efeito entre presença anterior de entidades no território e a forma como o PMCV-E implantou-se naquele território. Medida pela relação entre o número de UH de cada estado em relação ao total do programa, a participação dos estados do Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo foi¹⁵², no PCS, respectivamente, de 8,8%, 7,9%, 0,9%, 7,6% e 9,8% e, no PMCMV-E, respectivamente, de 2,4%, 4,6%, 7,5%, 1,3% e 26,9%. Nos casos do Maranhão, Minas Gerais e Santa Catarina, houve um grande recuo da participação do PCS para o PMCMV-E, o que levaria a se negar ou a relativizar a hipótese.

Conforme este trabalho foi sendo desenvolvido e ainda mais em sua finalização, foi ficando mais clara a necessidade de futuros estudos e aprofundamentos, que seria importante que abordassem: i) para um conjunto maior e representativo de experiências, os diferentes modos de participação das famílias, as várias formas como têm sido executados projetos e obras e as dificuldades enfrentadas para combinar qualidade, prazos e recursos (lembrando de estudos já realizados por Mineiro (2020) e Aguiar (2021) com essa perspectiva); e ii) as várias formas como o Estado tem atuado em relação ao programa (lembrando da pesquisa de Viana (2017).

Depois de mencionar pontos que a pesquisa apontou como possibilidades de avanço e necessidade de ajustes e cogitar sobre futuros estudos, vale ressaltar o papel corajoso desempenhado pelas entidades e pelas assessorias técnicas que se engajaram de forma mais efetiva, ao assumir empreendimentos com tal envergadura e complexidade, tendo que lidar com tamanhas incertezas sobre o comportamento dos órgãos de licenciamento (alguns embargaram obras que já haviam sido licenciadas – Alexios Jafet/S. Paulo/SP); com tamanha incerteza sobre o solo em que literalmente pisavam (em alguns apareceram rochas que não haviam sido indicadas

152

Participação dos estados no total de UH contratadas

UF	PCS	PMCMV-E	UF	PCS	PMCMV-E
MA	8,8%	2,4%	SC	7,6%	1,3%
MG	7,9%	4,6%	SP	9,8%	26,9%
PE	0,9%	7,5%			

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

pelas sondagens e tiveram que ser, em parte, demolidas ou exigiram um novo projeto de implantação – Barra do Jacaré/S. Paulo/SP); com tamanha incerteza sobre o volume e a constância com que os recursos seriam liberados e como os recursos contratados ficariam defasados frente à elevação dos preços.

Ainda mais corajoso o papel das entidades que acreditam que, além de produzir moradia bem projetada e bem executada, é preciso que seja por meio de um processo que contribua para que haja ganhos reais para a condição de cidadania, para a emancipação, para a visão de mundo, para a politização dos participantes do processo. E ainda mais corajoso quando se tem que enfrentar a criminalização por órgãos como o Ministério Público, apesar das entidades estarem suprindo uma função que caberia plenamente ao Estado.

A pesquisa pretendia contribuir para o conhecimento crítico sobre a modalidade Entidades. Um olhar sobre os elementos trazidos indica que alguma parcela do que se pretendia foi alcançada. Espera-se que possa contribuir para o PMCMV-Entidades, que está sendo retomado, no terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS, Manuel; CHRISTOPHERS, Brett. **A habitação no centro da economia política**. In: *Cidades*, nº 38. Lisboa: 2019. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2182-30302019000100014. Acesso em: 02.03.2020.
- AGUIAR, Douglas. **Revisitando Turner: habitação social e os desafios da cidade contemporânea**. In: *Vitruvius*, Ano 11, dez. 2010. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.127/3701>. Acesso em: 02.03.2020.
- AGUIAR, Renata Miron de. **O canteiro autogerido entre a experiência coletiva e a vida cotidiana: Empreendimentos José Maria Amaral e Florestan Fernandes**. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.
- AHD - Associação por Habitação com Dignidade. **Terraplanagem Empreendimento Alvorada do Jaraguá**. Disponível em: <http://ahd-habitacao.blogspot.com/>. Acesso em: 22.03.19.
- ALONSO, Ângela. **As teorias dos movimentos: um balanço do debate**. *Lua Nova* [online]. 2009, n. 76. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03.pdf>. Acesso em: 02.03.2020.
- AMARAL, Ângela. **Habitação, participação popular e cidadania**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2001.
- AMBIENTE ARQUITETURA. **Alexios Jafet**. Disponível em: http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ALEXIOS-JAFET_ANJOS-DA-PAZ_-AMBIENTE.pdf. Acesso em: 22.03.19.
- AMBIENTE ARQUITETURA. **Alexios Jafet**. Disponível em: http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ALEXIOS-JAFET_AHD_-AMBIENTE.pdf. Acesso em: 22.03.19.
- AMBIENTE ARQUITETURA. **José Maria Amaral e Florestan Fernandes**. http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/09/LESTE_FlorestanJMA.pdf. Acesso em: 22.03.19.

- AMORE, Caio Santo. **Lupa e Telescópio: O Mutirão em Foco – São Paulo, anos 90 e atualidade**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2004.
- AMORE, Caio Santo; LEITÃO, Karina. **O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas**. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza (orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz (orgs.). **Minha casa e a cidade?**. 1ª ed.. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANDRADE, Luciana. (coord). **Para além da unidade habitacional: pela moradia e pela unidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFRJ, 2015.
- ANDRADE, Luciana; DEMARTINI, J. e CRUZ, R. **A banalidade do mal na arquitetura: desafios de projetos do Programa Minha Casa, Minha Vida**. E-metropolis, Rio de Janeiro, n.17, p. 52-61, jun., 2014. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/017/original/emetrpolis_n17.pdf?1447896366. Acesso em: 03.03.2020.
- ANDRADE, Luciana; DEMARTINI, Juliana. Repensando a prática arquitetônica no contexto da moradia popular. In: CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.; JAENISCH, S. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. Disponível em: http://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_politicahabitacional_2017.pdf. Acesso em: 21.03.19.
- ASSOCIAÇÃO ANJOS DA PAZ DA VILA SANTISTA. **Alexios Jafet**. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ALEXIOS-JAFET_ANJOS-DA-PAZ_-AMBIENTE.pdf. Acesso em: 13.08.20.
- AQUINO, Carlos Roberto Filadelfo. **A luta está no sangue: família, política e movimentos de moradia em S. Paulo**. Tese de doutorado. S. Paulo: FFLCH-USP, 2015. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-05082015-135921/en.php>. Acesso em: 22.03.19.

ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2002.

_____. **Assessoria técnica para autogestão**. In: Seminário Práticas de Morar. Ciclo Internacional de Debates - ONG Cidade. Porto Alegre, Faculdade de Arquitetura/UFRGS, 9.12.2011. Disponível em:
<www.youtube/watch?v=RFUaMisa90Y&feature=relmfu>.

ARRETCHE, Marta (coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: MCID/SNH/CEBRAP, 2012.

AZEVEDO, Amanda Nunes. **Análise crítica do processo construtivo autogestionário de requalificação financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: Estudo Prático Manoel Congo**. Projeto de Graduação. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica, 2019. Disponível em:
[monopoli10031784.pdf \(ufrj.br\)](http://monopoli10031784.pdf). Acesso em: 27.05.23.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. **Produção Social da Moradia: Um Olhar Sobre o Planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 16, maio, 2014

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2015

BALL, Michael. **O desenvolvimento do capitalismo na provisão da habitação**. In: Espaço e Debates, nº 36. S. Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1992.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2007.

_____. **Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV**. Belo Horizonte: XVI ENANPUR, 2015. Disponível em:
file:///C:/Users/ADRIAN~1/AppData/Local/Temp/2349-Texto%20do%20artigo-9273-1-10-2.0190501.pdf. Acesso em: 12.08.20.

- _____. **Trabalho e tecnologia no Minha Casa Minha Vida.** Tese de doutorado. S. Paulo: FAUUSP, 2014.
- BARBOSA, Benedito. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de S. Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais.** Dissertação de mestrado. S. Bernardo, UFABC, 2014.
- BARBOSA FILHO, Nelson. **De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019.** In *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVII (3), núm. 347, julio-septiembre de 20. Disponível em: <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1080>. Acesso em: 28.11.20.
- BARROS NETO, J.P. (coord). **Proposta de melhoria dos projetos dos empr. do PMCMV a partir da avaliação de satisfação dos clientes.** Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFC, 2015.
- BARROS, Mariana Cicuto. **Assessorias técnicas no processo autogestionário – possibilidades de atuação.** In: *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, nº 17. S. Paulo: USP, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/83048>. Acesso em: 17.03.19.
- _____. **Experiências de assessorias técnicas em programas habitacionais. O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.** Tese de doutorado. Santo André: UFABC, 2019.
- BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BIDERMAN, Ciro (coord.). **Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas.** São Paulo: CEPESP/FGV e Inst. Escolhas, 2019. Disponível em: [http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar - Longe O Programa Minha Casa Minha Vida e a expans%C3%A3o das Regi%C3%B5es Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf](http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o_das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf). Acesso em: 02.03.2020.
- BITTENCOURT, Júlia Lins. **Institucionalização contraditória da política habitacional no Brasil (2003-2014): entre a práxis insurgente e os**

modelos hegemônicos globais. Tese de doutorado. Santo André: UFABC, 2018. Disponível em: http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/12/JULIA.BITTENCOURT_2018_FINAL.pdf. Acesso em: 02.03.2020.

BLANCO, Mírian. **Walter Torre antecipou plano de habitação do Governo.** Pini Web, 2009. Disponível em: <http://piniweb.pini.com.br/construcao/habitacao/walter-torre-antecipou-plano-de-habitacao-do-governo-129663-1.aspx>. Acesso em 22.11.17.

BLUMENSCHNEIDER, Rachel (coord). **Qualidade de projeto arquitetônico urbanístico e qualidade construtiva no Programa Minha Casa Minha Vida.** Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UnB, 2015

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema.** In: MARICATO, E. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial.** S. Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. **BNH: bode expiatório.** In: Novos Estudos CEBRAP, edição 13, volume 3, outubro de 1985. disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-13/>. Acesso em: 02.03.2020.

_____. **Os Caminhos do Mal-Estar Social: Habitação e Urbanismo no Brasil.** In: Novos Estudos, no. 50. S. Paulo: CEBRAP, março/1998.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.** São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **Habitat – As Práticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio Ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. **Autoconstrução e habitação: memórias e reflexões sobre a contribuição de Chico de Oliveira.** In: RIZEK, Cibele; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. **Como Lula pode aprimorar o Minha Casa Minha Vida. Folha de São Paulo,** São Paulo, 28.08.2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2022/08/como-lula-pode-aprimorar-o-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 02.09.22.

- _____ **Community-led housing initiatives in Brazil: historical review, current situation, and intervention perspectives.** Housing finance international, v. 33, n. 3, p. 18-25, 2019-a. Tradução pelo autor.
- _____ **Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra.** In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- _____ **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida.** S. Paulo: Teoria e Debate, ed. 82, 01/05/2009, 2009.
- _____ **Habitação e autogestão: construindo territórios da utopia.** Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- _____ **Habitar São Paulo: Reflexões Sobre a Gestão Urbana.** São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- _____ **'Minha Casa' tem defeitos, mas cortar dos mais pobres é inaceitável.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2016/06/07/minha-casa-tem-defeitos-mas-cortar-dos-mais-pobres-e-inaceitavel.htm>. Acesso em: 12.08.20.
- _____ **O desafio continua sendo institucionalizar e implementar um grande programa nacional de habitação baseado na autogestão.** In: RODRIGUES, E. et. al (org.). **Revista da produção de habitação em autogestão: empreendimentos da União Nacional de Moradia Popular no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.** São Paulo: UNMP, 2019-b.
- _____ **O desafio de uma produção massiva da habitação com qualidade e inserção urbana.** Texto apresentado para o simpósio do I Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2010.
- _____ **Origens da Habitação Social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- _____ **Os pioneiros da habitação social/ Volume 1.** S. Paulo: Editora UNESP/Editora SESC, 2014.

- _____ **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Arq.Urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo. Nº1. 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em 17/10/2021.
- BONDUKI, Nabil; ANDRADE, Carlos; e ROSSETTO, Rossella. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo – 1989/1992.** São Paulo: IAB/ Fundação Bienal, 1993.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula (orgs.). **Os pioneiros da habitação social.** S. Paulo: Ed. UNESP/Ed. SESC, 2014.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana.** Arquitectos. São Paulo: Vitruvius, maio 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/10.120/3432>. Acesso em: 11.08.20.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. **O plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão.** Scripta Nova, v. 116, p. 33-38, Barcelona, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio; STEINER, Rosa; TEIXEIRA, Sandra (orgs.). **Que política social para qual emancipação?** Brasília: Abaré Editorial, 2018. Disponível em: [2018_SIPS_VERSAO DIGITAL.pdf - Google Drive](#). Acesso em: 15.11.22.
- BRANDÃO, Rommel. **Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: E agora, José?.** Texto para discussão / Instituto Serzedello Corrêa. Brasília: ISC/TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/caminhos-da-politica-habitacional-e-do-controle-pelo-tcu-e-agora-jose.htm>. Acesso em: 19.08.22.
- BRASIL. E.M. **Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades.** Disponível em: [EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 09.11.2022.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/ Ministério do Planejamento/Ministério das Cidades. **Portaria Interministerial nº 96, de 30.03.2016.** Brasília: MCIDADES, 2016-b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 09, de 28.04.2016.**

Brasília: MCIDADES, 2016-c.

_____ **Instrução Normativa nº 12, de 07.06.2018.** Brasília: MCIDADES, 2018-a.

_____ **Instrução Normativa nº 14, de 22.03.2017.** Brasília: MCIDADES, 2017.

_____ **Instrução Normativa nº 34, de 28.09.2011.** Brasília: MCIDADES, 2011.

_____ **Instrução Normativa nº 36, de 15.07.2009.** Brasília: MCIDADES, 2009-b.

_____ **Instrução Normativa nº 39, de 19.12.2014.** Brasília: MCIDADES, 2014.

_____ **Instrução Normativa nº 45, de 08.11.2012.** Brasília: MCIDADES, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 146, de 26.04.2016.** Brasília:

MCIDADES, 2016.

_____ **Portaria nº 162, de 27.02.2018.** Brasília: MCIDADES, 2018-b.

_____ **Portaria nº 269, de 22.03.2017.** Brasília: MCIDADES, 2017-a.

_____ **Portaria nº 325, de 07.11.2011.** Brasília: MCIDADES, 2011-a.

_____ **Portaria nº 660, de 14.11.2018.** Brasília: MCIDADES, 2018-c.

_____ **Portaria nº 747, de 10.12.2014.** Brasília: MCIDADES, 2014-b.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento

Social. **Resolução CCFDS nº 141, de 09.06.2009.** Brasília: MCIDADES, 2009-a.

_____ **Resolução CCFDS nº 143, de 26.11.2009.** Brasília: MCIDADES, 2009.

_____ **Resolução CCFDS nº 182, de 18.08.2011.** Brasília: MCIDADES, 2011-b.

_____ **Resolução CCFDS nº 183, de 10.11.2011.** Brasília: MCIDADES, 2011-c.

_____ **Resolução CCFDS nº 194, de 12.12.2012.** Brasília: MCIDADES, 2012-a.

_____ **Resolução CCFDS nº 198, de 13.08.2013.** Brasília: MCIDADES, 2013.

_____ **Resolução CCFDS nº 200, de 05.08.2014.** Brasília: MCIDADES, 2014-a.

_____ **Resolução CCFDS nº 214, de 15.12.2016.** Brasília: MCIDADES, 2016-a.

_____ **Resolução CCFDS nº 219, de 29.03.2018.** Brasília: MCIDADES, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Diálogo Brasil e União Européia: Habitação social, financiamento e subsídios**. Brasília: MCIDADES; SNH; MPOG, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV**. Brasília: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014-c.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.124, de 16.06.2005**. Brasília: Presidência da República, 2005.

_____ **Lei nº 11.977, de 07.07.2009**. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BURGUIÈRE, Elsa *et al.* **Produção social da moradia no Brasil: panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias**. Rio de Janeiro: Letra Capital Ed., 2016. Disponível em: [Caderno_v2016.12.12.indd \(observatoriodasmetrolopes.net.br\)](#). Acesso em: 14.04.2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão de 2000**. Brasília, 2000. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2001**. Brasília, 2001. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2002**. Brasília, 2002. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2003**. Brasília, 2003. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2004**. Brasília, 2004. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2005**. Brasília, 2005. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2006**. Brasília, 2006. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2007**. Brasília, 2007. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2008**. Brasília, 2008. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2009**. Brasília, 2009. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2010**. Brasília, 2010. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2011**. Brasília, 2011. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2012.** Brasília, 2012. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2013.** Brasília, 2013. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2014.** Brasília, 2014. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2015.** Brasília, 2015. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2016.** Brasília, 2016. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2017.** Brasília, 2017. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2018.** Brasília, 2018. Relatório.

_____ **Relatório de Gestão de 2019.** Brasília, 2019. Relatório.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Residencial Luiz Gonzaga.** Brasília, 2019.
Relatório.

CALDAS, Maria. **A utopia da reforma urbana: ação governamental e política pública no Brasil.** Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CAMARGO, Camila. **MCMV Entidades: Outras Interações Reguladas pelo Mercado.** S. Paulo: Anais da XVII ENANPUR, 2017.

_____ **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, urgências e os negócios.** Tese de doutorado. S. Carlos: IAU-USP, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-13102016-141513/publico/TeseCorrigidaCamilaMoreno.pdf>. Acesso em: 16.03.2020.

_____ **Novas formas associativas na produção recente de moradia no Brasil.** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 15. n. 2 (2013): novembro. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4735>. Acesso em: 02.03.2020.

CAMPANHONI, Andiara. **Análise comparada entre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB): contexto econômico do lançamento do programa e seus impactos na execução da política habitacional.** Trabalho de conclusão de curso. Brasília: ENAP, 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

- CARDOSO, Adauto.; LAGO, Luciana. (coords). **Avaliação do PMCMV na RM do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFRJ, 2015
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ABIKO, Alex Kenya. **Introdução**. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ABIKO, Alex Kenya (editores). **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda**. Porto Alegre : ANTAC, 2006 (Coleção Habitare, v. 5).
- CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis; JAENISCH, Samuel (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. Disponível em: http://observatoriodasmetrosoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_politicahabitacional_2017.pdf. Acesso em: 21.03.19.
- CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada**. S. Paulo: Anais do XVII ENANPUR, 2017.
- CARDOSO, Luiz Reynaldo. **Construção Habitacional por Mutirão – Caracterização, Gerenciamento e Custos**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1993.
- CARDOSO, Luiz Reynaldo; ABIKO, Alex. **Construção Habitacional por Mutirão – Gerenciamento e Custos**. In: Boletim Técnico da EPUSP. São Paulo: EPUSP, 1993.
- CARVALHO, Higor. **Habitação social no Brasil e no México: notas sobre a transformações nas políticas e na produção de mercado de moradia**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAU-USP, 2016.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.
- CASTELO, Ana Maria. **Palestra sobre o PMCMV**. In: ROYER, Luciana (org.). **PMCMV+10: Caminhos para a política habitacional no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/19yXPu8K8mr8Qvp5-wM0zCWZ1dBpheZZd/view>. Acesso em: 19.09.22.

CASTELO, Ana Maria; BRANCHER, Marco; GONÇALVES, Robson. **A contribuição do Minha Casa, Minha Vida**. Conjuntura da Construção, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/ADRIAN~1/AppData/Local/Temp/77432-161438-1-PB.pdf>. Acesso em: 02.08.20.

CAVALCANTI, Carolina Baima. **Medindo o Direito à Cidade: Os ciclos da reforma urbana e seus resultados**. Dissertação de mestrado. Brasília: FAU-UnB, 2020.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/tesedomitilacayres.pdf>. Acesso em: 16.03.2020.

CDHU. **Manual Técnico de Projetos**. S. Paulo: CDHU, 1998.

CEBRAP/COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ. **S. Paulo 1975: crescimento e pobreza**. S. Paulo: Edições Loyola, 1982.

COLETIVO USINA. **Reforma urbana e autogestão na produção da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática**. In: **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**, v. II - São Paulo: Outras Expressões, 2012. Disponível em: http://rededegestoresecosol.org.br/wp-content/uploads/2015/11/livro_gestao_publica_e_sociedade_vol21.pdf. Acesso em: 03.03.2020.

COMAS, Carlos Eduardo Dias. **O Espaço da Arbitrariedade. Considerações sobre o Conjunto Habitacional BNH e o Projeto de Cidade Brasileira**. In: Revista Projeto, nº 91. São Paulo: Ed. Projeto, 1986.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Relatório de avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida – Ciclo 2020.

Disponível em: relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf (www.gov.br).

Acesso em 15.06.2023.

CONSTANTINO, Carlos Adriano. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004.** Diss. de mestrado. S. Paulo: FAU-USP, 2007.

Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-18112010-161931/pt-br.php>. Acesso em: 21.03.2019.

COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA. **Una historia com quince mil protagonistas.** Montevideo, Uruguay: Intendencia Municipal de Montevideo, 2008

CORRÊA, Ricardo de Gouvêa. **Diálogo com o tipo ideal de política habitacional em um Estado de Estar Social: contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2017.

D'OTTAVIANO, Camila (org.). **Habitação, autogestão & cidade.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

DEÁK, Csaba e SHIFFER, Sueli. **O processo de urbanização no Brasil.** S. Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DIAS, Laísa Rachter de Sousa. **Essays on Housing: Household Choices, Health, and Consumption.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Economia e Finanças, 2020.

DINIZ, J.; FONSECA, M. L. **Análise da Inserção Urbana de Empreendimentos Residenciais.** S. Paulo: Anais da XVII ENANPUR, 2017. Disponível em: [Vista do ST 5 Análise da Inserção Urbana de Empreendimentos Residenciais \(anpur.org.br\)](http://Vista.do.ST.5.Analise.da.Insercao.Urbana.de.Empreendimentos.Residenciais(anpur.org.br)). Acesso em: 12.03.23.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político.** Dissertação de mestrado. Porto Alegre: FAU-UFRGS, 2011.

ELOY, Cláudia Magalhães. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna.** Tese de doutorado. S. Paulo: FAUUSP, 2013.

ENGELS, Friedrich (1820-1895). **Sobre a questão da moradia.** Trad. Nélio Schneider. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARAH, Marta. **Público e Privado na Provisão de Habitações nos Países Centrais.** In: Espaço e Debates, nº. 31. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1990.

FAVARETO, Arilson; OLIVEIRA, Claudia; CONSTANTINO, Carlos; DENALDI, Rosana. **Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades.** Salvador: UFBA, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32609>. Acesso em: 16.08.21.

FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e Autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992): Movimento de Moradia, Lugar do Arquiteto.** Dissertação de mestrado. São Carlos: EESC-USP, 1997.

FERREIRA, João Whitaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** S. Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012.

FERREIRA, João Whitaker. **Minha Casa, Minha Vida: Notas sobre a Responsabilidade Coletiva de um Desastre Urbano.** S. Paulo: Anais da XVII ENANPUR, 2017.

_____. **O Golpe e o Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/blog/2017/4/16/o-golpe-e-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 13.08.20.

FERREIRA, Regina Fátima Fonseca. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2014.

FERREIRA, Regina Fátima Fonseca. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade.** Apresentação no Congresso ISA, Buenos Aires, 2012. Disponível em: [texto_isa_reginaferreira_port.pdf \(wordpress.com\)](http://texto_isa_reginaferreira_port.pdf(wordpress.com)). Acesso em: 18.03.23.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: FJP, 2011.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2015.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

_____ **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/NAPP-CIDADES. **Reconstrução e transformação das cidades brasileiras**. Disponível em: [Teoria e Debate | Reconstrução e Transformação das Cidades Brasileiras - Teoria e Debate](#). Acesso em: 30.05.23.

GIVIESIEZ, Gustavo; OLIVEIRA, Elzira (orgs.). **Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado**. Niterói: UFF, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. In: Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em 22.08.20.

GUERREIRO, Isadora. **Habitação a contrapelo: as estratégias de produção do urbano dos movimentos populares durante o Estado Democrático Popular**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2018.

GUINÂNCIO, Cristiane. **Do espaço doméstico ao público: o acolhimento das famílias na habitação social**. Tese de doutorado. Brasília: FAU-UnB, 2017.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. S. Paulo: Annablume, 2005.

_____ **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. S. Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____ **O trabalho, o capital e o conflito em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. In Revista Espaço e Debates. São Paulo: Cortez, 1982.

HUGUENIN, J. **A Formação do Consenso sobre a Autogestão Habitacional**. S. Paulo: Anais da XVII ENANPUR, 2017.

IBGE. **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7242>. Acesso em: 09.08.22

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em: 04.11.20.

INTEGRA URBANO. **Ed. Dandara/Avenida Ipiranga**. Disponível em: <http://integraurbano.com.br/portfolio/avenida-ipuranga/>. Acesso em: 22.03.19.

INTEGRA URBANO. **Maria Domitila**. Disponível em: <http://integraurbano.com.br/portfolio/maria-domitila/>. Acesso em: 22.03.19.

JACOBS, Jane. **Vida e morte nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1961].

JESUÍTA, Antônia. (coord). **O PMCMV nos municípios de Teresina-PI e Timon-MA: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFPI, 2015

JESUS, Patrícia Maria de. **O programa Minha Casa Minha Vida Entidades no município de São Paulo**. Tese de doutorado. S. Paulo: FFLCH-USP, 2015

KERN, A. (coord). **Projetos de Empreendimentos de HIS: conjunto de indicadores para avaliação do desempenho urbano, ambiental e quesitos de habitabilidade**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UNSINOS/UFF, 2015.

KLINTOWITZ, Danielle. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. São Paulo: EAESP-FGV, 2015.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento, onde fica a política habitacional?** Texto para discussão/ IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2013

LAGO, Luciana Corrêa do. **A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana.** In CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.; JAENISCH, S. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

_____. **Autogestão de moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços.** In: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, ano 2 / junho 2011. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpolis, 2011

_____. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, Bruno Avellar. **A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios no centro de São Paulo: avaliação de dezesseis anos de experiências (2001-2016).** In: Planejamento e Políticas Públicas nº 53. 2021. Disponível em: [A PROMOÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL POR MEIO DA REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS VAZIOS NO CENTRO DE SÃO PAULO: | Planejamento e Políticas Públicas \(ipea.gov.br\)](https://www.ipea.gov.br/pt-br/publicacoes/Planejamento-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas/53/A-PROMO%C3%87%C3%83O-DE-HABITAC%C3%83O-SOCIAL-POR-MEIO-DA-REABILITAC%C3%83O-DE-EDIF%C3%8DCIOS-VAZIOS-NO-CENTRO-DE-S%C3%83O-PAULO-Planejamento-e-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas). Acesso em: 23.04.2023.

LOPES, João Marcos de Almeida. **O anão caolho.** In: Novos Estudos nº 76. S. Paulo: CEBRAP, novembro/2006. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-76/>. Acesso em: 22.03.19.

_____. **Sobre arquitetos e sem-tetos: técnica e arquitetura como prática política.** Tese de livre-docência. Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2011. Disponível em: <http://www.usina-ctah.org.br/sobre-arquitetos-e-sem-tetos.html>. Acesso em: 17.03.19.

_____. **Nós, os arquitetos dos sem-teto.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo. V.20, nº .2, p.237-253, Mai-Ago, 2018. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5773/pdf>. Acesso em: 12.09.22.

- LOPES, João Marcos e RIZEK, Cibele S.. **O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica.** In: CARDOSO, Adauto Lucio; ABIKO, Alex Kenya (editores). **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda.** Porto Alegre : ANTAC, 2006 (Coleção Habitare, v. 5).
- LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida.** Texto para discussão/IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- MARCUSE, Peter; MAYER, Margit. **Cidades para pessoas sem fins lucrativos?.** In: BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.
- MARICATO, Ermínia (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial.** S. Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** S. Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.
- MARICATO, Ermínia. A cidade é um grande negócio. **Teoria e Debate**, S. Paulo, 15/06/1988. Disponível em: [Teoria e Debate | A cidade é um grande negócio - Teoria e Debate](#). Acesso em: 07/05/2023.
- _____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001
- _____. **Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo – 1989/1992.** Tese de Livre Docência. São Paulo: FAUUSP, 1997.
- _____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo – Ilegalidade, Desigualdade e Violência.** São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- _____. **Para entender a crise urbana.** S. Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.
- _____. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação.** Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. ja/ju 2009, p. 33-52, 2009.

- MARICATO, Ermínia; AKAISHI, Ana Gabriela. **O boom imobiliário e as cidades inviáveis**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/o-brasil-na-era-das-cidades-condominio/>. Acesso em : 14.04.21.
- MARICATO, Ermínia; ROYER, Luciana. **A política urbana e de habitação**. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (orgs.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo/Fundação Lauro Campos, 2017.
- MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. **O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v. 15. n. 2 (2013): novembro. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4740>. Acesso em: 02.02.2020.
- MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. **As Políticas de Habitação Social, a Segregação e as Desigualdades Sociais na Cidade**. In: MARQUES, Eduardo e TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- MARTINIANO, Marcelo Barreto. **Programa Minha Casa, Minha Vida: uma análise da modalidade “Oferta Pública de Recursos”**. Trabalho de conclusão de curso do curso de pós-graduação “lato sensu”. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2016.
- MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Porto Alegre, Artmed, 2004, pp. 145-172.
- MELAZZO, E. (coord). **Trajetórias do mercado imobiliário nas cidades de Marília e Presidente Prudente, 1995 – 2012. A produção imobiliária do PMCMV, seus agentes e a diferenciação e desigualdades socioespaciais intra-urbanas**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UNESP, 2015.
- MAUTNER, Yvonne. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: DEÁK, Csaba e SHIFFER, Sueli (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. S. Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.
- MELLO, Irene de Queiroz e. **Trajetórias, cotidiano e utopias de uma ocupação no Centro do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em:

http://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/ocupacao_irenemello.pdf. Acesso em: 22.03.19.

MELO, Mayara Daher de. **O acesso à habitação no Brasil em tempos de capitalismo financeirizado : uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Dissertação de mestrado. Brasília: Departamento de Serviço Social, 2016.

MINAYO, C. S. (Org.); DESLANDES, F. S.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, 2012. p. 621-6. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>. Acesso em: 11.05.2023.

MINEIRO, Edilson.; RODRIGUES., Evaniza. **Do Crédito Solidário ao MCMV- Entidades: histórico dos programas**. In: LAGO, L. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

MINEIRO, Edilson. **Defesa de dissertação de mestrado em 14.08.20**. São Paulo, FAU-USP, 2020.

_____. **Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2020.

_____. **Movimentos de moradia e a assessoria técnica na habitação**. Disponível em: <https://www.slideshare.net/VictorMinghini/m1d2-aula-2>. Acesso em: 21.08.2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Especificações de Desempenho nos Empreendimentos de HIS Baseadas na ABNT NBR 15575**. Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/catalogo/src/paginas/documentosSistemasConvencionais.php>, acesso em 09/12/17.

_____. **Instrução Normativa nº 12, de 07.06.18**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057746/do1-2018-06-08-instrucao-normativa-n-12-de-7-de-junh. Acesso em: 05.11.20.

_____ **Política nacional de habitação.** Brasília: MCID, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEF/FDS. **Relatório de gestão do exercício de 2016.**
Brasília: MCID/CEF/FDS, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEF/FDS. **Relatório de gestão do exercício de 2017.**
Brasília: MCID/CEF/FDS, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/SNH. **Análise de custos referenciais - qualificação da inserção urbana.** Disponível em:

https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1_analise_de_custos_referenciais.pdf. Acesso em: 13.08.20.

_____ **Diretrizes e Recomendações – Qualificação do Projeto Urbano.**

Disponível em:

<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno3diretrizeserecomendacoes.pdf>. Acesso em: 13.08.20.

_____ **Parâmetros Referenciais – qualificação da inserção urbana.** Disponível em:

<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno2parametrosreferenciais.PDF>. Acesso em: 13.08.20.

_____ **Parâmetros Referenciais – qualificação da inserção urbana.** Disponível em:

<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno2parametrosreferenciais.PDF>. Acesso em: 13.08.20.

_____ **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: MCIDADES/SNH, 2009.

_____ **Relatório gerencial do FDS.** Brasília: MCID/SNH/FDS, 2018.

MIOTO, Beatriz. **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013).** Tese de doutorado. Campinas: Inst. de Economia-UNICAMP, 2015.

MIRANDA, Paula Menezes Salles de. **Moradia e organização popular: autogestão habitacional no caso Quilombo da Gamboa.** São Paulo: XVII ENANPUR, 2017.

- MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no governo Lula.**
Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2009
- MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIROS, VILAS E FAVELAS. Disponível em:
<https://www.mlbbrazil.org/>. Acesso em: 04.11.20.
- MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA LESTE 1. **Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1.** Disponível em:
<http://www.mstleste1.org.br/>. Acesso em: 17.02.19.
- MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA POR MORADIA. Disponível em:
<http://mnlmri.blogspot.com/>. Acesso em: 22.03.19.
- NASCIMENTO, Denise Morado (coord). **PMCMV: Estudos Avaliativos na RMBH.**
Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFMG, 2015.
- NETO, José de Paula Barros. **Proposta de melhoria dos projetos dos empreendimentos do PMCMV a partir da avaliação de satisfação dos clientes.** Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFC, 2015.
- NOBRE, Carlos. **As políticas habitacionais brasileiras à luz da organização política do território pela federação.** Anais XVIII ENANPUR 2019.
Disponível em:
<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?regid=67>. Acesso em: 02.03.2020.
- NOIA, Paula Regina da Cruz. **Participação e qualidade do ambiente construído na habitação: processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.** Tese de doutorado. São Paulo: FAU-USP, 2017. Disponível em
https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16132/tde-22062017-151733/publico/PaulaReginadaCruzNoia_REV.pdf. Acesso em: 06.03.2020.
- NYCOLAAS, Renee. **A autogestão no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-Moradia Mário Lago.** Diss. de mestrado. Florianópolis: PPG-AU-UFSC, 2017.
- OLIVEIRA, Claudia; CONSTANTINO, Carlos Adriano. **O Programa Nacional de Habitação Rural.** In: FAVARETO, Arilson, et al. **Política Habitacional: Novas Urbanidades e Ruralidades.** Salvador: UFBA, 2019. Disponível em
<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32609>. Acesso em: 16.08.21.

- OLIVEIRA, Fabiana. **Entre a rebeldia e o conformismo: a luta do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) pelo acesso à moradia no Rio Grande do Sul**. Tese de doutorado em Serviço Social. Porto Alegre: PUC-RS, 2011.
- OLIVEIRA, Franciso de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.) **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Conferência: “Papel da Autoconstrução para a Acumulação Capitalista no Brasil”**. Apresentada no Seminário de Pesquisa: “Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza”. São Paulo: Usina/ FAUUSP, 18 de Outubro de 2004.
- _____. **Crítica à Razão Dualista e O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- _____. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 22, outubro de 1988. São Paulo: CEBRAP, 1988.
- _____. **O vício da virtude**. In: *Novos Estudos* nº 74. S. Paulo: CEBRAP, março/2006. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-74/>. Acesso em: 22.03.19.
- OXFAM GB/Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais. **Gestão Compartilhada e Habitação Social. Panorama e dificuldades na produção habitacional em parceria com organizações populares – um olhar sobre o programa Crédito Solidário, de 2003 a atualidade**. Relatório Final, outubro de 2010.
- PAZ, Rosângela (coord.). **Avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: Osasco/SP**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/PUC-SP, 2015.
- PAZ, Rosângela. **O Fundo nacional de moradia popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo**. Diss. de mestrado. São Paulo: PUC-SP, 1996.

PESSÔA, Samuel. **Avaliação do Minha Casa Minha Vida: De 1,8 milhão de unidades entregues, houve desperdício de 1,2 milhão delas.** São Paulo: Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/08/avaliacao-do-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 27.10.20.

_____. **Reavaliação sobre o Minha Casa - Tese mostra que programa teve impactos positivos para as famílias.** São Paulo: Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2021/02/reavaliacao-sobre-o-minha-casa.shtml>. Acesso em: 29.10.21.

PETRELLA, Guilherme Moreira. **Das fronteiras do conjunto ao conjunto das fronteiras.** Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2009.

PETRUCCI, Celso. **O Natal de 2009 era improvável.** Disponível em: <https://www.portalvgv.com.br/site/o-natal-de-2009-era-improvavel-por-celso-petrucci>. Acesso em: 13.08.20.

PIGNANELLI, Paulo. **Origens históricas e involução da arquitetura: os últimos vinte anos de projetos na CDHU.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2003.

PIRES, Roberto Rocha (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

PMSP. Resolução CFMH nº23, de 12 de junho de 2002. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf. Acesso em: 14.09.22.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Estatuto da Cidade – Lei nº 10.527/2001.** Brasília: CONFEA, 2002.

_____. **Lei do Parcelamento do Solo Urbano – nº 9785 de 29/01/99.** Brasília: Presidência da República do Brasil, 1999.

RÊDES, Laura; NEVES, Vinícius. **O desafio da educação popular na luta pela reforma urbana: o exemplo do Espaço Criarte Mariana Criola na Ocupação Manuel Congo (MNLM-RJ).** Mosaico, v. 10, n. 16, 2019.

- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses. **O que é a questão da moradia**. S. Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR: FASE, 1997.
- RIZEK, Cibele (coord). **A inserção urbana através da produção do MCMV- Entidades no ESP: abordagem etnográfica de casos selecionados**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/USP, 2015.
- RIZEK, Cibele; AMORE, Caio; CAMARGO, Camila. **Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida “Entidades”**. In: Caderno CRH, vol. 27, nº 72, Salvador, set-dez/2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000300006. Acesso em: 02.03.2020.
- RODRIGUES, Evaniza et. al (org.). **Revista da produção de habitação em autogestão: empreendimentos da União Nacional de Moradia Popular no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. São Paulo: UNMP, 2019.
- RODRIGUES, Evaniza. **As estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2013.
- ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. S. Paulo: Le Monde Diplomatique, 05/03/2009
- ROLNIK, Raquel. (coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreends. do MCMV**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/FAUUSP, 2015
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. S. Paulo: Boitempo, 2015
- ROMAN, Humberto (coord). **Qualidade do projeto e determinação do desempenho dos empreendimentos do PMCMV sob a ótica da tecnologia e da flexibilidade**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFSC, 2015
- RONCONI, Reginaldo. **Habitacões Construídas com Gerenciamento pelos Usuários, com Organização da Força de Trabalho em Regime de Mutirão**

– **O Programa FUNAPS Comunitário.** Dissertação de mestrado. São Carlos: EESC-USP, 1995.

ROSSETTO NETTO, Adelcke. **Habitação central: Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

ROSSI, Mônica T. Bartié. **Habitação social e gestão associativa: avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de S. Paulo, no período 1990 a 2008.** Tese de doutorado. S. Paulo, FAUUSP, 2012.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese de doutorado. S. Paulo: FAUUSP, 2009.

ROYER, Luciana (org.). **PMCMV+10: Caminhos para a política habitacional no Brasil.** São Paulo: FAUUSP, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19yXPu8K8mr8Qvp5-wM0zCWZ1dBpheZZd/view>. Acesso em: 19.09.22.

RUBANO, Lizete. **Cultura de projeto: um estudo de idéias e propostas para habitação coletiva.** Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2001.

RUFINO, Beatriz. **As grandes empreiteiras na produção do espaço: do domínio dos instrumentos, financiamentos e projetos à crise ampliada.** Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf-sl.php?reqid=73>. Acesso em: 13.08.20.

_____. **Ascensão da Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINC) na financeirização do setor imobiliário-habitacional.** Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=575>. Acesso em: 1.3.08.20.

RUPRECHT, Denise. **Conjunto Habitacional Jundiaí-A: Dois Modos de Arquitetar.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-Universidade Mackenzie, 2003.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

- SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. S. Paulo: Editora Perseu Abramo: Boitempo, 2010.
- SANCHES, Débora. **Processo participativo como instrumento de moradia digna: uma avaliação dos projetos da área central de São Paulo (1990-2012)**. Tese (Doutorado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- SANTOS, Cleonice Dias dos. **Trabalho social e movimentos de moradia: um estudo da trajetória da assessoria técnica Ambiente Arquitetura e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo**. Dissertação de mestrado em Serviço Social. São Paulo: PUC-SP, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19033/2/Cleonice%20Dias%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 17/07/2020.
- SAULE JR, Nelson (coord.). **A produção do PMCMV na RM da Baixada Santista: impactos urbanos e ambientais**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/Pólis, 2015
- SCHVASBERG, Benny. **O “ocidente inacabado” da política urbana brasileira: a experiência do FGTS**. Tese de doutorado. Brasília: Depart. de Sociologia – UnB, 1993.
- SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas, São Paulo, 2013.
- SHIMBO, Lúcia. **A produção do programa MCMV na região central de SP: inserção urbana e avaliação arquitetônica, construtiva e tecnológica**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/IAU-USP, 2015.
- _____. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de doutorado. São Carlos: IAU-USP, 2010.
- _____. **Sobre capitais que produzem habitação no Brasil**. In: Novos Estudos CEBRAP, julho, 2016. São Paulo: CEBRAP, 2016.

- SILVA, Caroline Rodrigues. **Ocupação Manuel Congo: uma experiência na luta urbana do Rio de Janeiro Janeiro**. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/qt5/14_CarolineSilva.pdf. Acesso em: 22.03.19.
- SILVA, Cecília Graziano da. **Habitação rural: uma luta por cidadania**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAUUSP, 2014.
- SILVA, Cleiton. **O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-PE**. Dissertação de mestrado em Geografia. João Pessoa: UFPB, 2012.
- SILVA, Jéssica Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2009.
- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. S. Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.). **As contradições do Lulismo: a que pontos chegamos**. 1ª ed.. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 11ª. edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- _____. **Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário**. Scielo Brasil, agosto de 2004. Disponível em : <https://www.scielo.br/j/ea/a/qzkhXSYNy9DtBzPpwQZjJdj/?lang=pt#:~:text=Desenvolvimento%20misto,pela%20%C3%B3gica%20do%20grande%20capital>. Acesso em: 14.09.22.
- SOUZA, Amanda Paulista. **O Direito nas lutas urbanas: uma análise do uso do direito pelos movimentos sociais desde 1988**. Dissertação de mestrado. S. Paulo: FAU-USP, 2017.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- TATAGIBA, Luciana (coord). **Avaliação do PMCMV-Entidades. O desafio da participação dos beneficiários**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UNICAMP, 2015.

- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários**. In: Revista de Sociologia e Política, vol.24, n.58 Curitiba June 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200085&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 02.03.2020.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E1. In: **39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. Anais, 2015. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/39-encontro-anual-da-anpocs/gt/gt30/9974-movimentos-sociais-na-implementacao-de-programas-federais-reflexoes-a-partir-do-caso-do-mcmv-e1>. Acesso: em 21.09.22.
- TRINDADE, Thiago. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo**. Tese de doutorado. Campinas: IFCH-UNICAMP, 2014. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281190/1/Trindade_ThiagoAparecido_D.pdf. Acesso em: 05.03.2020.
- TURNER, J. F. C. **Housing by people: towards autonomy in building environments**. London: Itchen, 1991. 162 p.
- UMM-SP. **Associação dos Trabalhadores Sem Terra da Zona Oeste e Noroeste**. Disponível em: <http://sp.unmp.org.br/organizacao-interna/movimentos-filiados/regiao-metropolitana/capital/regiao-oeste-e-noroeste-associacao-dos-trabalhadores-sem-terra-da-zona-oeste-e-noroeste/>. Acesso em: 16.02.19.
- UMM-SP. **Cartilha de formação de lideranças**, São Paulo, 2010. Mimeografado.
- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE/NÚCLEO DE ESTUDOS EM ESPAÇO E DEMOGRAFIA. **Impactos dos investimentos do PMCMV na geração de renda e emprego**. Campos dos Goytacazes: UFF, julho de 2018.
- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE/NÚCLEO DE ESTUDOS EM ESPAÇO E DEMOGRAFIA. **Carga tributária, renúncia fiscal e subsídios na cadeia da construção civil e o PMCMV**. Campos dos Goytacazes: UFF, julho de 2018.

- UNMP. **Cartilha de autogestão em habitação**. 1ª edição. São Paulo: UNMP, 2019. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2019/09/cartilha_autogestao.pdf. Acesso em: 09.02.21.
- UNMP. **União Nacional por Moradia Popular: um pouco de nossa história de luta pela transformação da sociedade**. In: Organización y lucha de la Secretaria Latino Americana de la vivienda popular. Caracas. No prelo.
- UNMP. **Jornal da União - Sugestão de Lei Protocolada em 05 de outubro de 2021**. Disponível em: [jornal-15mil.pdf \(unmp.org.br\)](jornal-15mil.pdf). Acesso em: 15.06.2023.
- USINA-CTAH. **Arquitetura, política e autogestão: um comentário sobre os mutirões habitacionais**. Disponível em: <http://www.usina-ctah.org.br/comentariosobreosmutiroes.html>. Acesso em: 18.08.20.
- USINA-CTAH. **Piquiá de Baixo**. Disponível em: <http://www.usina-ctah.org.br/piquia.html>. Acesso em: 22.03.19.
- VASCONCELOS, Marcos Aurélio de Moraes. **FDS - Fundo de Desenvolvimento Social - “Fonte de recursos para financiamento das políticas de habitação social”**. Projeto de pesquisa - curso de Especialização em Política de Infraestrutura. Brasília: ENAP, 2019.
- VELASCO, Thais. O mutirão habitacional autogerido. In: D’OTTAVIANO, Camila (org.). **Habitação, autogestão & cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.
- VIANA, Rafael. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades : um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Diss. de mestrado. Brasília: IPol-UnB, 2017.
- _____ **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades e sem-tetos “não merecedores”**: a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais. In: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. S. Paulo: Global, 1986.

XIMENES, Luciana; VELASCO, Thaís (orgs.). **Produção habitacional solidária:**

panorama internacional. Rio de Janeiro: IPPUR, 2019. Disponível em:

https://habitacao.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2019/11/Produ%C3%A7%C3%A3o-Habitacional-Solid%C3%A1ria_digital.pdf. Acesso em: 05.03.2020.

YANG, Philip. **O que fazer do Minha Casa, Minha Vida.** S. Paulo: Folha de S.

Paulo, 12.02.19. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/o-que-fazer-do-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 12.02.19.