UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

PATRÍCIA DE MACÊDO SILVA DOS REIS

AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO "PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – ENTIDADES" EM BELÉM-PA

BELÉM
2018

PATRÍCIA DE MACÊDO SILVA DOS REIS

AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO "PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – ENTIDADES" EM BELÉM-PA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.
Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.
Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Simaia do Socorro Sales das Mercês.

BELÉM
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D278a De Macêdo Silva dos Reis, Patrícia.
Autogestão Habitacional no "Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades" em Belém-PA / Patrícia De Macêdo Silva dos Reis. — 2018.
176 f. : il.

Orientador(a): Profª. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

1. Programa Minha Casa, Minha Vida -Entidades. 2. Autogestão Habitacional. 3. Movimentos Sociais por Moradia. 4. Belém-PA. I. Título.

CDD 351

PATRÍCIA DE MACÊDO SILVA DOS REIS

AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO "PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – ENTIDADES" EM BELÉM-PA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.
Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.
Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Simaia do Socorro Sales das Mercês.

Aprovação em: 27/09/2018.

Banca Examinadora:

_____
Prof.ª Dr.ª Simaia do Socorro Sales das Mercês
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

_____
Prof.ª Dr.ª Rosana Pereira Fernandes
Examinadora Interna – PPGGP/NAEA/UFPA

_____
Prof.ª Dr.ª Solange Maria Gayoso da Costa
Examinadora Externa – PPGSS/ICSA/UFPA

Ao meu marido pelo incentivo e paciência.

Aos meus pais e irmão.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, meu maior incentivador, obrigada pelo apoio, compreensão, paciência e companheirismo incondicionais, sem você nada seria possível.

A minha orientadora, Profa. Dra. Simaia Mercês, pelas contribuições e direcionamento, pelas palavras de incentivo, por acreditar em mim e neste trabalho, por me acompanhar nas entrevistas e me ajudar a concluir essa etapa, obrigada!

Às lideranças da Central de Movimentos Populares, do Movimento Nacional de Luta por Moradia e da União Nacional por Moradia Popular por nos receberem e contribuírem para a pesquisa, sem vocês o trabalho não teria se concretizado.

Às lideranças do Sindicato dos Oficiais de Barbeiros, Cabeleireiros e Similares do Estado do Pará (SOBCSPA) e do Sindicato dos Trabalhadores em Carro Forte, Transporte de Valores e Escolta Armada do Estado do Pará (SINDFORTE) por concederem as entrevistas que contribuíram para esse trabalho.

Aos meus pais pela motivação e apoio, por não me deixarem abalar e estarem sempre presentes em meu coração.

Ao meu irmão e familiares por torcerem por mim e pelas palavras de incentivo.

Às Professoras Dra. Solange Gayoso e Dra. Rosana Fernandes pela disponibilidade e contribuições durantes os exames avaliativos.

As minhas amigas Danielle Malcher e Tatianne Feitosa, por estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis, seus conselhos e paciência me ajudarem a persistir.

Aos meus colegas da Turma 2016 pelo conhecimento e experiências compartilhados.

Aos meus colegas de trabalho da Pró-reitoria de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Universidade Federal Rural da Amazônia.

RESUMO

A presente dissertação tem por tema a autogestão habitacional, sendo esta compreendida como o modelo de provisão de moradias onde os indivíduos associados a cooperativas, associações ou entidades sem fins lucrativos são os responsáveis pelo controle e gestão de todas as etapas do processo habitacional, visando, além da construção da unidade habitacional, ao fortalecimento do ideário de igualdade, liberdade, cooperação, autonomia e participação nos processos produtivo e decisório. O objetivo do estudo é compreender o processo de contratação de empreendimentos habitacionais pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades" (PMCMV-E), em Belém-PA, no período de 2009 a 2017, tendo como orientação a efetivação da autogestão habitacional. O PMCMV-E é uma das modalidades do "Programa Minha Casa, Minha Vida" e se destina a famílias organizadas de forma associativa, cuja renda mensal seja de até R$ 1.800,00 e estejam representadas por uma Entidade Organizadora (EO). Além da pesquisa bibliográfica e documental, foi realizado um estudo de caso exploratório, cujas unidades de estudos foram as EO's habilitadas a participarem do PMCMV-E. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com lideranças de movimentos sociais de luta por moradia de maior expressão nacional e lideranças de EO's habilitadas a participarem do programa. Os resultados foram analisados buscando identificar quais os fatores que facilitam ou dificultam a contratação pelo PMCMV-E, a partir dos seguintes eixos: (1) acesso à terra; (2) burocracia; (4) capacidade técnico-administrativa e política interna das EOs; (5) assessoria técnica e social; e (6) autogestão. Observou-se que os mesmos obstáculos que o PMCMV-E enfrenta no cenário nacional se repetem em Belém. O desenho do programa, os entraves fundiários, burocráticos e a capacidade técnico-administrativa das EO's são os principais desmotivadores da prática entre as entidades e os movimentos sociais analisados. Por fim, foram propostas estratégias que visam à mitigação desses entraves, tais como a criação de uma rede de EOs; a formação de parcerias entre instituições públicas e privadas; e a modificação do foco de atuação dessas entidades no que tange ao tipo de projeto de solução habitacional proposto.

Palavras-Chaves: Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Autogestão Habitacional. Movimentos Sociais por Moradia. Belém-PA.

ABSTRACT

This study focuses on the housing by self-management, which is understood as the housing supply model where individuals associated with cooperatives, associations or non-profit entities are responsible for controlling and managing of all the stages of housing production. The housing by self-management aims not only the production of housing, but also the strengthening of the ideals of equality, freedom, cooperation, autonomy and participation both in productive and decision-making processes. The aim of this study is to understand the process of hiring housing enterprises by "*Minha Casa, Minha Vida - Entidades* (*PMCMV-E*)" program in Belém-PA, between 2009 and 2017, taking as its guideline the effectiveness of housing by self-management. The *PMCMV-E* is the modality of the "*Minha Casa, Minha Vida*" program designed to organized families in an associative way, which are represented by an Organizing Entity and whose monthly income is up to R$ 1,800.00. In addition to literature review and documentary research, an exploratory case study was conducted, whose study units were the Organizing Entities (OEs) enable to participate in *PMCMV-E*. Therefore, there were semi-structured interviews were conducting with leaders from the national housing social movements acting in Belém-PA, plus leaders of OE qualified to participate in the program. The results were analyzed in order to identify the mainly elements that influence in the success or failure of hiring housing enterprises by PMCMV-E, according the following axes: (1) access to land; (2) bureaucracy; (4) technical-administrative capacity and internal policy of the OEs; (5) technical and social advice; and (6) self-management. The research revealed that the same obstacles that the PMCMV-E faces in the national scenario are replicated in Belém-PA. The design of the program, the land issues, bureaucratic obstacles and the technical-administrative capacity of the OE are the main demotivators of the practice between the OE and the social movements analyzed. Finally, strategies were proposed to mitigate these obstacles, such as the creation of a network of organizing entities; the formation of partnerships between public and private institutions; and changes in the type of housing provision project submitted to program selection.

Keywords: *Minha Casa, Minha Vida – Entidades* Program; Housing self-management; Housing Social Movements; Belém-PA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participantes do Programa Minha Casa, Minha Vida 37
Figura 2 – Estrutura do Programa Minha Casa, Minha Vida 38
Figura 3 – Composição do investimento pelo PMCMV-E. 47
Figura 4 – Descrição das etapas de elaboração do elemento “projeto”. 48
Figura 5 – Critérios de seleção dos beneficiários 51
Figura 6 – Etapas do processo de habilitação de entidades 52
Figura 7 – Fluxograma do processo de habilitação de entidades organizadoras 54
Figura 8 – Fluxograma do processo de contratação de entidades organizadoras 57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de empreendimentos contratados na Faixa 1 do PMCMV no Brasil, 2009-2017 20

Gráfico 2 – Número de empreendimentos contratados na Faixa 1 do PMCMV, 2009-2017 20

Gráfico 3 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E – 2009-2017 58

Gráfico 4 – Número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV-E – 2009-2017 58

Gráfico 5 – Valor investido em empreendimentos contratados pelo PMCMV-E – 2009-2017 59

Gráfico 6 – Percentual de participação do PMCMV-E no total de unidades habitacionais contratados nas modalidades da Faixa 1 do PMCMV – 2009-2017 59

Gráfico 7 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nas regiões do Brasil, 2009 – 2017 60

Gráfico 8 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por estado, 2009 – 2017 60

Gráfico 9 – Número de municípios por quantidade de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, 2009 – 2017 61

Gráfico 10 – Número de municípios com empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por número total de municípios por região, 2009 – 2017 62

Gráfico 11 – Número de municípios por quantidade de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nas regiões do Brasil, 2009 – 2017 62

Gráfico 12 – Número de municípios com até 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017 63

Gráfico 13 – Número de municípios com 2 a 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017 64

Gráfico 14 – Número de municípios com mais de 5 empreendimento contratados pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017 65

Gráfico 15 – Número de empreendimentos pelo PMCMV-E por porte, 2009 – 2017 67

Gráfico 16 – Unidades habitacionais contratadas por região pelo PMCMV-E, 2009-2017 68

Gráfico 17 – Unidades habitacionais contratadas por estado pelo PMCMV-E, 2009-2017 69

Gráfico 18 – Tipos de contratos por modalidade do PMCMV-E, 2009-2017 69

Gráfico 19 – Percentual de contratados na modalidade "pessoa física" por faixa populacional no PMCMV-E, 2009-2017 70

Gráfico 20 – Tipos de contratos na modalidade “pessoa jurídica” por fase contratada, PMCMV-E, 2009-2017 70

Gráfico 21 – Tipos de contratação por estado na opção “pessoa física”, 2009-2017 71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Produção nos programas federais PCS e PMCMV-E no Brasil entre 2004 e 2017 21

Quadro 2 – Produção nos programas federais PCS e PMCMV-E no município de Belém-PA entre 2004 e 2017 21

Quadro 3 – Relação de Entidades Organizadora habilitadas em Belém – PA.....27

Quadro 4 – Fases do PMCMV, 2009-2017– As fases do PMCMV, 2009-2017.....39

Quadro 5 – Síntese dos limites de faixas de renda, valores de imóveis e subsídios por fase do PMCMV 40

Quadro 6 – Faixas de renda do PMCMV, 2017.....40

Quadro 7 – Modalidades de contratação pelo PMCMV-E 45

Quadro 8 – Valores máximos em reais, por modalidade operacional, para operações contratadas na Região Norte pelo regime de cogestão.....46

Quadro 9 – Valor das parcelas por Renda Familiar Bruta Mensal 47

Quadro 10 – Limite de unidades habitacionais por empreendimento.....49

Quadro 11 – Percentual máximo de investimento nos elementos "projeto", "assistência técnica" e "administração da obra" 49

Quadro 12 – Níveis de atuação das Entidades Organizadoras habilitadas.....53

Quadro 13 – Municípios com mais de 5 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, 2009-2017.....66

Quadro 14 – Capitais estaduais com empreendimentos pelo PMCMV-E, 2009-2017.....67

Quadro 15 – Distribuição das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV-E por estado, 2009-2017.....72

Quadro 16 – Relação de empreendimentos contratados no estado do Pará por modalidade de contratado no PMCMV-E, 2009-2017 73

Quadro 17 – Empreendimentos contratados no estado do Pará.....74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição do déficit habitacional por componente e unidade de análise.....18

Tabela 2 – Participação dos municípios com até 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017.....63

Tabela 3 – Participação dos municípios com 2 a 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017.....65

Tabela 4 – Participação dos municípios com mais de 5 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017.....66

Tabela 5 – Número de empreendimentos na modalidade "pessoa jurídica" por faixa populacional e fase de contratação no PMCMV-E, 2009-2017.....71

Tabela 6 – Tipos de contratação por estado na opção "pessoa jurídica", 2009-2017.....72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Agente Financeiro
AIH	Aliança Internacional dos Habitantes
AO	Agente Operador
APSM	Ação de Produção Social da Moradia
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica de Obras e Serviços
ASCOM	Assessoria Comunitária do Palácio do Governo
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADIM	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
CMP	Central de Movimentos Populares
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COHAB	Companhia Estadual de Habitação
COMAC	Coordenadoria Municipal de Associações Comunitárias
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
EO	Entidade Organizadora
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social
FCOC	Frente Continental de *Las Organizaciones Comunales*
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social

FEMECAM	Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores
FGHAB	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMRU	Fórum Metropolitano de Reforma Urbana
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNACOM	Programa FUNAPS Comunitário
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCidades	Ministério das Cidades
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MOTUAT	Movimento pela Titulação e Urbanização da Área do Tucunduba
NE	Número de Empreendimentos
NIAPAM	Núcleo Interdisciplinar de Assessoria e Pesquisas da Amazônia
NM	Número de Municípios
OFAM	Olhar Futuro para Amazônia
OG	Órgão Gestor
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solidário
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades

PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
RMB	Região Metropolitana de Belém
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
SABs	Sociedades de Amigos de Bairro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDFORTE	Sindicato dos Trabalhadores em Carro Forte, Transporte de Valores e Escolta Armada do Estado do Pará
SISAD	Sistema de Cadastramento e Habilitação de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SOBCSPA	Sindicato dos Oficiais de Barbeiros, Cabeleireiros e Similares do Estado do Pará
SPDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
UH	Unidades Habitacionais
UHC	Unidades Habitacionais Contratadas
UHE	Unidades Habitacionais Entregues
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UNN	União dos Movimentos Sociais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL 30

2.1 Histórico da Política Habitacional de Interesse Social no Brasil 30

2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida 36

2.3 O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades 41
2.3.1 O processo de habilitação da entidade organizadora para o PMCMV-E 51
2.3.2 O processo de contratação do empreendimento pelo PMCMV-E 55

2.4 O Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades no Brasil 58

3 AUTOGESTÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-TEÓRICAS 75

3.1 Conceituando autogestão e autogestão habitacional 75

3.2 Considerações sobre burocracia 81

3.3 Movimentos sociais por moradia e sua atuação na inclusão da proposta de autogestão na política nacional de habitação de interesse social 87
3.3.1 Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) 93
3.3.2 Central de Movimentos Populares (CMP) 94
3.3.3 Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) 95
3.3.4 União Nacional de Moradia Popular (UNMP) 95

3.4 Os movimentos sociais em Belém – PA 98

4 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À CONTRATAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS PELO PMCMV-E RELATIVAS AO DESENHO O PROGRAMA 105

4.1 O eixo "acesso à terra" 105

4.2 O eixo "burocracia" 120

4.3 O eixo "capacidade técnico-administrativa" das Entidades Organizadoras 126

5 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À CONTRATAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS PELO PMCMV-E RELATIVAS ÀS ENTIDADES ORGANIZADORAS 129

5.1 Descrição das Entidades Organizadoras analisadas 129

5.2 O eixo do "acesso à terra" 130

5.3 Os eixos da "capacidade técnico-administrativa" e da "política interna" 132

5.4 O eixo "assessoria técnica e social" 137

5.5 A contratação de empreendimento pelo PMCMV-E pela Entidade Organizadora "Olhar Futuro para Amazônia" 140

6 AUTOGESTÃO NO PMCMV-E: DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À EFETIVAÇÃO 144

7 CONCLUSÕES 149

REFERÊNCIAS 154

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS 162

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE ENTIDADES ORGANIZADORAS 163

ANEXO A – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO SOBRE O PMCMV-E 164

ANEXO B – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO SOBRE O "VIVER BELÉM-ENTIDADES" 174

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a autogestão habitacional na política de habitação de interesse social no Brasil, sendo essa compreendida como o modelo de provisão de moradias cujos indivíduos organizados em forma de cooperativas, associações ou entidades sem fins lucrativos são os responsáveis pelo controle e a gestão de todas as etapas que compreendem o processo de produção habitacional (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

O objetivo principal da pesquisa foi compreender o processo de contratação de empreendimentos habitacionais pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades" em Belém-PA, no período de 2009 a 2017, tendo como orientação a efetivação da autogestão habitacional.

Os objetivos secundários foram compreender os fatores relacionados ao desenho do PMCMV-E, aos recursos de que dispõem as entidades organizadoras e a sua política de atuação que favorecem ou obstaculizam a contratação pelo PMCMV-E; verificar se o PMCMV-E oferece condições para efetivação do ideário envolvido na proposta de autogestão habitacional, conforme defendido pelos movimentos sociais; e sugerir estratégias que possam contribuir para a superação dos obstáculos à contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E em Belém-PA e para a efetivação do ideário de autogestão habitacional.

Ao discorrer sobre o incremento da promoção de moradias, Maricato (2011) evidencia a relevância de se refletir sobre o mercado formal de habitação social no Brasil. A autora defende que a ampliação do mercado de habitação pode ocorrer por meio da produção autogestionária ou não lucrativa, sendo papel do Estado proporcionar apoio a essa alternativa, facilitando o acesso à terra urbanizada e aos trâmites legais necessários à autorização dos empreendimentos.

De acordo com informações publicadas pela Fundação João Pinheiro (FJP), em novembro de 2013, o déficit habitacional no Brasil, apurado pelo censo de 2010, era de 6,49 milhões de unidades habitacionais. Esse valor correspondia a 12,1% dos domicílios brasileiros, sendo os componentes do déficit (1) coabitação familiar e (2) ônus excessivo com aluguel os responsáveis por mais de 70% do déficit habitacional brasileiro, ou seja, 5,1 milhões de unidades habitacionais; enquanto os componentes (3) domicílios precários e (4) adensamento excessivo de domicílios alugados responsáveis por aproximadamente 1,8 milhões de domicílios com déficit (FJP, 2013).

Ao analisar os dados do déficit para a região Norte, percebeu-se que, ao comparar o total de domicílios da unidade de análise com o déficit habitacional, os valores relativos

demonstram que 20,6% dos domicílios da região apresentam algum componente de déficit. No estado do Pará, esse percentual relativo foi ainda superior, correspondendo a 22,0%, e no município de Belém, o percentual relativo do déficit corresponde a 19,6% dos domicílios enquadrados em algum desses componentes. (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição do déficit habitacional por componente e unidade de análise

Unidade de análise	**Domicílios por componente do déficit**				**Total de domicílios**
	Domicílios precários	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo em domicílios alugados	
Brasil	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	6.940.691
Região Norte	303.261	352.601	121.893	45.687	823.442
Pará	175.206	168.813	47.198	19.582	410.799
Belém	**9.277**	**44.877**	**14.104**	**4.143**	**72.401**

Fonte: FJP, 2013. Elaboração da autora.

Diante desse cenário, a habitação surge como um problema social relevante, além de proporcionar questionamentos sobre como a produção habitacional está sendo desenvolvida nas cidades brasileiras. Em sua maioria, as moradias ofertadas à população mais carente, por programas habitacionais patrocinados pelo Estado, são produzidas pela iniciativa privada e se caracterizam pela localização periférica e construção de baixa qualidade (NOIA, 2017).

Esse resultado pode ser compreendido pela opção por projetos padronizados e materiais de baixa qualidade, que garantam a construção de um maior número de unidades habitacionais ao menor custo possível, de forma a elevar a rentabilidade por empreendimento (NOIA, 2017). Por essa razão, a produção habitacional por autogestão pode tipificar uma opção ao modelo de empreendimentos produzidos pela iniciativa privada (SILVA, 2009; FRIEDRICH, 2015).

A produção por autogestão, além disso, pode ofertar vantagens em relação à qualidade e à localização da moradia, pois tem como pressuposto a participação do futuro beneficiário na formulação do projeto e nas decisões quanto à aquisição do terreno e à escolha dos materiais a serem utilizados no empreendimento. Essas características podem contribuir para maior satisfação do beneficiário e sua fixação no local da moradia (NOIA, 2017).

Argumenta-se que na autogestão habitacional os beneficiários são capazes de reconhecer suas necessidades de moradia, fazer uso mais efetivo dos recursos disponíveis, decidir por terrenos em melhor localização, projetos personalizados, materiais de melhor qualidade e melhores condições de gestão orçamentária (SILVA, 2009; NOIA, 2017). Além de possibilitar a transferência do processo educacional desenvolvido durante a produção da

moradia para a solução de outros problemas sociais complexos, como a busca por melhores serviços de saúde e educação.

A inclusão da autogestão na política habitacional brasileira surgiu ainda na década de 1980 em resposta a reivindicações dos movimentos sociais por moradia e reforma urbana (FERREIRA, 2012; MINEIRO; RODRIGUES, 2012; FRIEDRICH, 2015). Após a realização de ações isoladas em diversos municípios e estados, em 2004, o governo federal criou o primeiro programa federal a contemplar a autogestão habitacional, o "Programa Crédito Solidário" (PCS), que seria substituído pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades" a partir de 2009 (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Em 2009, foi lançado o "Programa Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV) com o objetivo de incentivar a economia brasileira por meio do estímulo à cadeia produtiva da construção civil e imobiliária. Para tanto, foi destinado, à época, subsídios públicos no valor de 34 bilhões de reais, voltados à produção habitacional urbana e rural para a população com renda entre 0 (zero) e 10 (dez) salários mínimos (ARANTES; FIX, 2009; BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE, 2015).

O PMCMV consiste em um conjunto de subprogramas organizados em fundos e modalidades que buscam atender a diferentes faixas de renda (AMORE, 2015) e o seu lançamento, apesar das críticas (ARANTES; FIX, 2009; BONDUKI, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009), resultou em uma importante oportunidade para o enfrentamento da problemática habitacional no Brasil.

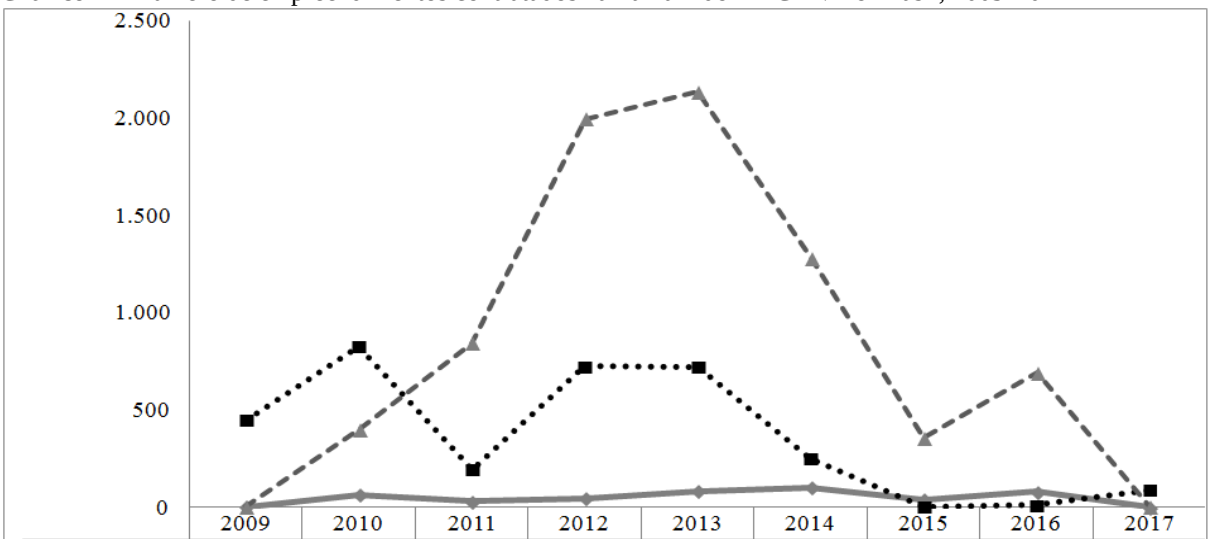
O "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades" (PMCMV-E) é uma das modalidades do Faixa 1 do PMCMV, juntamente com as modalidades "Fundo de Arrendamento Residencial" (FAR), que contempla a produção realizada pelas construtoras e o "Programa Nacional de Habitação Rural" (PNHR), que visa ao financiamento da produção de unidades habitacionais ou reforma de imóveis a trabalhadores rurais e/ou agricultores familiares (CCFDS, 2016, CIDADES, 2018).

No PMCMV-E, para contratação de financiamentos, as famílias deverão estar filiadas a entidades organizadoras, sendo aceitas entidades privadas sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais ou mistas ou associações previamente habilitadas para atuarem nos programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades (MCidades), Órgão Gestor do PMCMV-E (CCFDS, 2016, CIDADES, 2018).

Ao analisarmos a produção habitacional da Faixa 1 do PMCMV, entre 2009 e 2017, observa-se que, ainda que em quantitativo inferior às demais modalidades dessa faixa, a

provisão de moradias por autogestão habitacional permanece presente na política de habitação brasileira (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de empreendimentos contratados na Faixa 1 do PMCMV no Brasil, 2009-2017

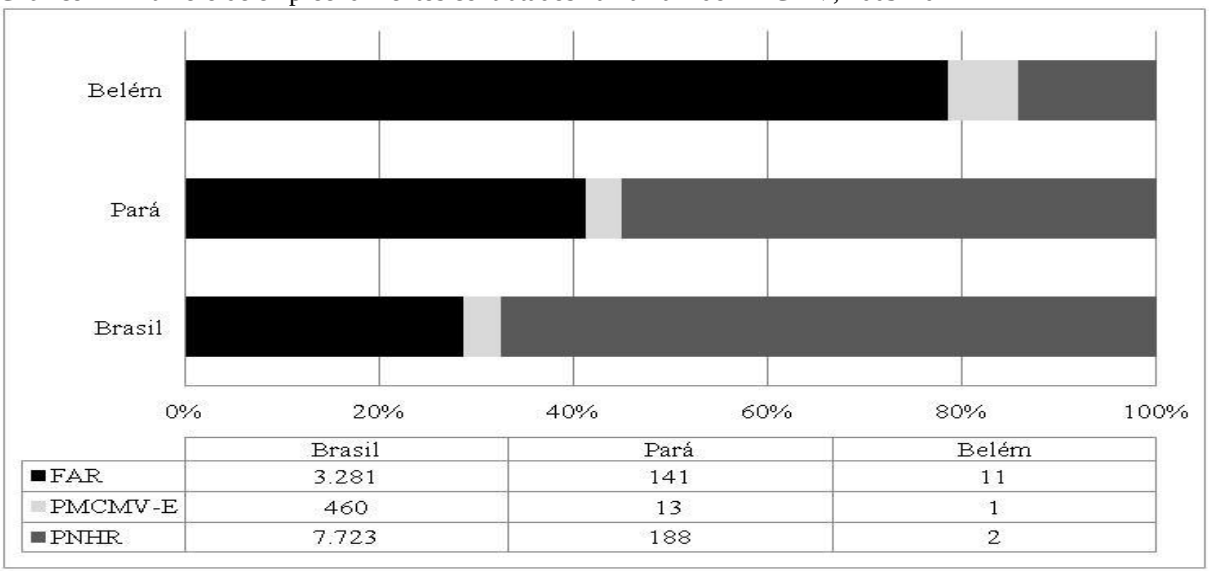


	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PMCMV-E	4	66	32	46	85	104	42	81	0
FAR	448	829	197	725	723	253	4	12	90
PNHR	6	404	845	1.998	2.137	1.280	357	691	5

Legenda: FAR: Fundo de Arrendamento Residencial. PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural.
Fonte: CAIXA, 2017. Elaboração da autora.

Após sua criação, o PMCMV-E se tornou o principal programa autogestionário vigente no país (FERREIRA, 2012; MINEIRO; RODRIGUES, 2012). Entre 2009 e 2017 contratou 460 empreendimentos, distribuídos em 256 municípios das cinco regiões brasileiras, para oferta de 69.162 unidades habitacionais, totalizando o valor de R$ 2.944.430.898,00 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Número de empreendimentos contratados na Faixa 1 do PMCMV, 2009-2017



	Brasil	Pará	Belém
FAR	3.281	141	11
PMCMV-E	460	13	1
PNHR	7.723	188	2

Legenda: FAR: Fundo de Arrendamento Residencial. PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural.
Fonte: CAIXA, 2017. Elaboração da autora.

A partir dos dados do PCS e do PMCMV-E, observa-se que desde 2004 a proposta de inclusão da autogestão habitacional nos programas federais indica uma tendência de continuidade e uma possibilidade real e viável para a provisão de moradias a populações carentes (Quadro 1 e Quadro 2).

Quadro 1 – Produção nos programas federais PCS e PMCMV-E no Brasil entre 2004 e 2017

Programa	NE	NUHC	Valor (R$)
PCS	341	21.695	387.189.170,90
PMCMV-E	460	69.162	2.944.430.898,00
Total	**898**	**112.150**	**3.331.620.068,90**

Legenda: NE: número de empreendimentos. NUHC: número de unidades habitacionais contratadas.
Fonte: FERREIRA, 2014; CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Quadro 2 – Produção nos programas federais PCS e PMCMV-E no município de Belém-PA entre 2004 e 2017

Programa	NE	NUHC	Valor
PCS	6	965	15.368.627,74
PMCMV-E	1	324	1.865.638,00
Total	**7**	**1.289**	**17.234.265,74**

Legenda: NE: número de empreendimentos. NUHC: número de unidades habitacionais contratadas.
Fonte: FERREIRA, 2014; CAIXA, 2017. Elaboração da autora.

A definição do recorte temporal deste estudo tem por justificativa o período de existência do PMCMV-E, criado em 2009; a disponibilização de dados dos empreendimentos contratados pelo Agente Operador do PMCMV-E, a Caixa Econômica Federal (CEF), até 2017; e a relação das entidades organizadoras habilitadas para atuarem pelo PMCMV-E na área urbana de Belém-PA.

Quanto ao recorte espacial, observa-se, a partir do quadro de contratações pelo programa no período de 2009 a 2017, o fraco resultado do PMCMV-E no Brasil. Em menos de 5% dos 5.570 municípios brasileiros, entidades organizadoras conseguiram concluir o processo de contratação de empreendimentos, sendo que dos 256 municípios contemplados, 64% registram somente 1 empreendimento contratado, 30% possuem entre 2 e 4 empreendimentos, 4% registram entre 5 e 10 e apenas 1% possui mais de 10 empreendimentos contratados (CAIXA, 2018).

A partir do quadro de contratações pelo PMCMV-E, algumas hipóteses iniciais foram levantadas para o baixo desempenho do programa: (1) as capacidades estaduais ou regionais podem refletir em um maior número de contratações pelo PMCMV-E; (2) as capacidades locais são os principais diferenciais de acesso ao programa e guardam relação com a capacidade técnico-administrativa e a política interna de atuação das entidades organizadoras; (3) a burocracia estatal influencia no tempo de aprovação da proposta de empreendimento; e

(4) a aquisição do elemento terreno consiste em fator de maior dificuldade em municípios com maior faixa populacional.

A compreensão dos resultados do PMCMV-E deve considerar diversos fatores, os quais serão abordados no decorrer deste estudo por meio da análise do panorama do desempenho do programa no país, considerando a distribuição por grandes regiões e estados, a população dos municípios, os empreendimentos contratados e o porte desses empreendimentos.

Contudo, no que concerne à distribuição dos empreendimentos do PMCMV-E no Brasil, na análise do percentual de participação do total de municípios contemplados pelo programa e o total de municípios existentes em cada região, percebe-se que, no geral, a participação é baixa, ficando entre 3% e 12% de abrangência do total dos municípios de cada região. Dentre os 256 municípios contemplados, a maior parcela está na região Sul (34%), seguida pelas regiões Centro-Oeste (21%), Nordeste (20%), Sudeste (17%) e Norte (9%).

Na análise quanto à participação dos estados, dentre os 24 que possuem empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Goiás e Rio Grande do Sul constituem o grupo com maior percentual de seus municípios contemplados pelo programa, 59%. Os demais estados apresentam percentuais de participação que variam entre menos de 1% e 7%, nesse grupo se encontra o estado do Pará, com 6% do total de seus 144 municípios contemplados com contratos pelo PMCMV-E.

Quanto à relação entre a faixa populacional dos municípios e a abrangência do programa, nota-se que nos grupos dos municípios que possuem até 1 empreendimento contratado ou de 2 a 4 empreendimentos contratados, a maior parte dos municípios se encontra na faixa populacional de até 20.000 habitantes. Enquanto que no grupo com mais de 5 empreendimentos contratados por município, a maior parte se encontra na faixa populacional acima de 1.000.001, tal resultado pode estar relacionado ao número de capitais estaduais desse grupo.

Embora se evidencie maior quantidade de contratações pelo PMCMV-E nos estados de São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul, os melhores desempenhos no programa parecem não estar relacionados a condições particulares de regiões ou estados, mas, sim, a especificidades locais. Fundamentando essa conclusão tem-se que os municípios de São Paulo e de Porto Alegre se destacam não apenas na esfera nacional, mas, também, na esfera estadual, haja vista que os demais municípios paulistas e gaúchos têm desempenho bem menor do que as capitais estaduais.

No que concerne às especificidades locais, com base nos dados dos estados de São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul, afasta-se a hipótese de que a quantidade de contratos efetivada por município guarde correlação com o tamanho da população municipal, fato que pôde ser reforçado diante do número de capitais contempladas pelo programa, que representa um pouco mais da metade das 26 capitais estaduais, não abrangendo, inclusive, a totalidade das capitais estaduais localizadas nas regiões que possuem os melhores desempenhos, como as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Belém, capital do estado do Pará, compartilha com Palmas e Maceió a última posição no ranking das capitais com contratos firmados pelo PMCMV-E e se encontra no grupo dos municípios do país que registram menor quantidade de contratações. Mesmo ao considerar somente o estado do Pará, o desempenho de Belém no PMCMV-E pode ser classificado como fraco, uma vez que se encontra atrás de municípios como Oriximiná, Barcarena, Itupiranga e Palestina do Pará.

No período de 2009 a 2017 foi contratado um único empreendimento pelo PMCMV-E em Belém, o Residencial Talismã, que teve seu projeto habitacional selecionado pela Portaria do MCidades nº 354, de 02 de agosto de 2013. O empreendimento teria aporte no valor de R$ 20.085.991,20 do Fundo de Desenvolvimento Social para a produção de 324 unidades, a serem localizadas na Ilha de Caratateua – Outeiro (CAIXA, 2017).

O financiamento foi realizado na modalidade Pessoa Jurídica (PJ), onde a Entidade Organizadora (EO) figura como tomadora do financiamento. O contrato entre a EO e a CEF foi realizado em duas fases, sendo a primeira no valor de R$ 1.865.638,00, referente à contratação da modalidade "PJ - sem construção – 1ª contratação" (CAIXA, 2017), correspondente à antecipação do valor referente à aquisição do terreno e à elaboração do projeto da intervenção habitacional, sem que o valor da obra esteja incluso.

As experiências de autogestão habitacional no âmbito dos programas federais PCS e o PMCMV-E foram foco de diferentes estudos no Brasil (MOREIRA, 2009; SILVA, 2009; MINEIRO; RODRIGUES, 2012, RODRIGUES, 2013; FERREIRA, 2014; JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; NOIA, 2017; VIANA, 2017), para tanto, a fim de justificar e complementar o presente estudo foi realizado um levantamento preliminar da produção acadêmica recente.

De forma geral, foram objetos desses trabalhos a compreensão da atuação e da interação dos agentes envolvidos (membros da sociedade civil, dos órgãos estatais, dos movimentos sociais e das entidades organizadoras) na formulação e implementação do PCS e do PMCM-E; a análise da trajetória desses programas; o impacto de seus produtos para o

ambiente construído; a qualidade das habitações produzidas; e as estratégias utilizadas pelas EO's para viabilizarem o acesso à terra.

Os trabalhos selecionados contribuíram para o entendimento do processo de produção habitacional no âmbito dos programas federais que contemplaram a autogestão entre os anos de 2004 a 2017, refletindo as experiências vivenciadas, principalmente, nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Os resultados encontrados por esses trabalhos correspondem a realidades específicas dos casos analisados e carecem de mais estudos para a confirmação de suas conclusões ou à identificação de realidades diversas.

Por essa razão, o presente estudo corrobora com a confirmação de que fatores recorrentemente apresentados (RODRIGUES, 2013; TATAGIBA *et al*, 2013; FRIEDRICH, 2015; JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; NOIA, 2017; VIANA, 2017), tais como: a questão fundiária (disponibilidade, regularização e valores de terras disponíveis), a capacidade técnico-administrativa das entidades organizadoras (recursos financeiros e humanos da EO's); e a burocracia (exigências e morosidade na aprovação da proposta do empreendimento), são as principais causas das dificuldades envolvidas na operacionalização do PMCMV-E e podem, inclusive, prejudicar a efetivação da autogestão habitacional.

Este estudo é relevante academicamente ao ter como objeto empírico uma realidade ainda não estudada, podendo auxiliar na construção de um entendimento mais abrangente sobre as experiências de autogestão habitacional no âmbito do PMCMV-E no Brasil, buscando contribuir para a generalização dos achados encontrados nos trabalhos anteriores que estudaram os fenômenos e a identificação de fatores que possam vir a ocorrer somente no município *lócus* do estudo.

Assim, estudar os fatores que interferiram na contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E no município de Belém significa, por um lado, a possibilidade de encontrar resultados talvez válidos para os poucos municípios brasileiros que foram contemplados com a contratação de empreendimentos pelo programa e, por outro lado, compreender as dificuldades que os municípios com até 1 empreendimento contratado, como Belém, apresentaram.

A sua aplicabilidade repousa na proposição de estratégias que podem contribuir para a minimização das dificuldades enfrentadas pelas entidades organizadoras durante o processo de contratação dos empreendimentos habitacionais pelo PMCMV-E em Belém. Além disso, possibilita uma reflexão quanto às práticas de autogestão desenvolvidas no contexto do programa, a fim de prover aos agentes públicos e sociais um panorama sobre as possíveis

estratégias necessárias à contratação desses empreendimentos e à efetivação da autogestão habitacional no município.

O presente estudo possui como questões-problema: *quais os fatores envolvidos e de que forma eles contribuíram para o sucesso ou não na contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E em Belém -PA? O ideário de autogestão habitacional, conforme proposto pelos movimentos sociais, está sendo efetivado por meio do PMCMV-E?*

Dessa forma, adotou-se como estratégia qualitativa de investigação o estudo de caso exploratório, sendo a seleção das unidades de estudo realizada a partir de uma prévia pesquisa documental, cujo levantamento possibilitou informações sobre os empreendimentos contratados pelo PMCMV-E no município de Belém-PA entre 2009 e 2017, além da apuração das entidades organizadoras, sediadas no município, que contrataram pelo programa e as que estavam habilitadas a apresentarem propostas habitacionais à Caixa Econômica Federal no mesmo período.

Os sujeitos do estudo foram os movimentos nacionais de luta por moradia que atuam em Belém-PA e as entidades habilitadas para atuação na área urbana do município, mas que não obtiveram sucesso na contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E. No desenho original da pesquisa foi prevista a análise da organização não governamental "Olhar Futuro para Amazônia" (OFAM), única EO que logrou êxito na contratação pelo programa em Belém-PA, contudo, apesar das diversas tentativas realizadas pela pesquisadora, não foi possível a realização da entrevista com a liderança da OFAM.

Dentre os movimentos nacionais de luta por moradia, foram entrevistadas quatro lideranças: uma da Central de Movimentos Populares (CMP); duas do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e uma da União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Infelizmente, não foi possível realizar a entrevista com a liderança da Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a fim de se completar as entrevistas com as lideranças dos quatro movimentos de maior expressão nacional de luta pela moradia.

A seleção das entidades organizadoras ocorreu por meio de levantamento das entidades habilitadas na área urbana de Belém-PA, separadas entre as EO's participantes de um acordo de cooperação promovido pelo Governo Municipal (Viver Belém Entidades) e as entidades vinculadas aos movimentos sociais por moradia entrevistados. Essa separação ocorreu pelo fato de o PMCMV-E reunir uma multiplicidade de entidades organizadoras habilitadas, de diferentes tipos e graus de vinculação a movimentos sociais por moradia.

As entidades organizadoras foram divididas em dois grupos, o primeiro com 2 entidades que participaram do "Viver Belém Entidades" e o segundo com 1entidade vinculada

à Central de Movimentos Populares, selecionada a partir das entrevistas com os movimentos sociais por moradia atuantes em Belém-PA. Os dados sobre o processo de contratação pelo programa da OFAM foram obtidos por meio das entrevistas com duas lideranças do MNLM, movimento ao qual a OFAM esteve vinculada durante o período de apresentação e contratação da proposta do empreendimento pelo PMCMV-E.

A definição das entidades do primeiro grupo partiu, em um primeiro momento, pelo conhecimento do acordo de cooperação técnica "Viver Belém Entidades", assinado em 2013 na ocasião do Seminário "Programa e Políticas Públicas de Habitação", entre Sindicatos de Belém-PA, a Caixa Econômica Federal e o Portal do Trabalhador, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Economia. O objetivo do acordo era facilitar o acesso dessas entidades ao PMCMV-E em Belém-PA, auxiliando-as no processo habilitação por meio da realização de ações de capacitação (BELÉM, 2013).

O acordo confirmava o disposto na Lei Municipal Ordinária nº 9.014, de 14 de junho de 2013, que instituiu o "Programa Viver Belém – Minha Casa, Minha Vida" no município. O programa municipal "Viver Belém" tem como objetivo a viabilização de habitações populares inseridas no "Programa Minha Casa, Minha Vida", prevendo a participação do governo municipal, por meio da oferta de áreas públicas e incentivos fiscais e urbanísticos e da iniciativa privada e das cooperativas, associações e entidades sem fins lucrativos para a produção das habitações (BELÉM, 2013).

As Entidades Organizadoras entrevistadas no primeiro grupo foram: o Sindicato dos Oficiais de Barbeiros, Cabeleireiros e Similares do Estado do Pará (SOBCSPA) e o Sindicato dos Trabalhadores em Carro Forte, Transporte de Valores e Escolta Armada do Estado do Pará (SINDFORTE); e no segundo grupo: o Núcleo Interdisciplinar de Assessoria e Pesquisas da Amazônia (NIAPAM). Destaca-se que a liderança do NIAPAM entrevistada foi dirigente dessa EO e, também, é dirigente da CMP em Belém-PA.

Durante a realização da pesquisa, houve o esforço, por intermédio de solicitação protocolada nos canais de acesso a informações, para obtenção dos dados sobre o conteúdo do "Viver Belém Entidades" junto aos órgãos municipais responsáveis pela sua execução (ANEXO B), contudo, não houve resposta desses órgãos quanto às informações requeridas até a finalização desta pesquisa. Dessa forma, a partir de solicitação protocolada junto à CEF (ANEXO A), foi possível obter a relação das entidades organizadoras ainda habilitadas a participarem do programa na área urbana de Belém-PA e, a partir dessa listagem (Quadro 3) e das entrevistas com as lideranças dos movimentos sociais, selecionar os sujeitos de estudo.

Quadro 3 – Relação de Entidades Organizadora habilitadas em Belém – PA

Nº	Data da habilitação	Nome da Entidade Organizadora (EO)	Participante do Viver Belém Entidades?	Contratou projeto?	Vinculada a movimentos sociais por moradia?
1	09/05/2014	Sindicato dos Eletricitários do Estado do Pará	Sim	Não	*
2	13/05/2014	Centro Educacional de Tecnologia Social da Amazônia	*	Não	*
3	15/05/2014	Federação das Trabalhadoras Domésticas da Região Amazônica	Sim	Não	*
4	26/05/2014	União Nacional por Moradia Popular Pará	Não	Não	UNMP
5	28/05/2014	Associação Comunitária São Francisco de Assis	Não	Não	UNMP
6	03/06/2014	Colônia de Pescadores Z - 09 de Mosqueiro	Sim	Não	*
7	03/06/2014	Núcleo Interdisciplinar de Assessoria e Pesquisas da Amazônia	Não	Não	CMP
8	04/06/2014	Sindicato dos Trabalhadores em Carro Forte, Transporte de Valores e Escolta Armada do Estado do Pará	Sim	Não	*
9	04/06/2014	Sindicato dos Oficiais de Barbeiros Cabeleireiros e Similares do Pará	Sim	Não	*
10	04/06/2014	Sindicato dos Músicos Profissionais de Belém do Pará	Sim	Não	*
11	04/06/2014	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas e Mecânicas do Estado Do Pará	Sim	Não	*
12	05/06/2014	Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado do Pará	Sim	Não	*
13	05/06/2014	Associação dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Pará	Sim	Não	*
14	05/06/2014	Instituto Transformar	*	Não	*
15	29/04/2015	Associação dos Moradores de Terreno de Marinha do Estado do Pará	Não	Não	*
16	04/12/2015	Associação das Mulheres Guerreiras do Bairro do Tenoné	Não	Não	MNLM

Legenda: (*) Não foi possível confirmar, durante o estudo, a participação no "Viver Belém Entidades" e/ou a vinculação da entidade com o movimento social.
Fonte: CAIXA, 2018. Adaptado pela autora.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, foram realizadas, além da pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas com as lideranças das entidades organizadoras e dos principais movimentos por moradia atuantes em Belém-PA. Foram elaborados dois roteiros distintos de entrevista, um para as lideranças dos movimentos sociais (APÊNDICE A) e outro para as lideranças das entidades organizadoras (APÊNDICE B). As entrevistas foram gravadas e a falas dos entrevistados transcritas para facilitar a análise.

As análises das entrevistas foram realizadas com base nos seguintes eixos temáticos: autogestão; acesso à terra; burocracia; capacidade técnico-administrativa e política interna da EO; e assessoria técnica e social. Os resultados foram expostos de forma narrativa, a partir da descrição e enquadramento das falas nos eixos apropriados, intercalando-as com as interpretações da pesquisadora. Por fim, foram propostas estratégias para a minimização dos entraves ao acesso das entidades ao PMCMV-E e à efetivação da autogestão habitacional.

Como principais entraves à execução da pesquisa, destaca-se a dificuldade de acesso aos dados oficiais sobre o PMCMV-E em Belém-PA, visto a negativa de aceite da equipe técnica da regional da Caixa Econômica Federal em participar do estudo; a incapacidade dos órgãos municipais em prover informações sobre o "Viver Belém Entidades"; a incompletude das informações disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal e pelo MCidades quanto às entidades organizadoras habilitadas para aturem pelo PMCMV-E; e a dificuldade de contatar as lideranças das entidades organizadoras habilitadas a participarem do PMCMV-E.

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos, além da introdução e considerações finais. O "Capítulo 2 – Política de Habitação de Interesse Social" tem como propósito abordar a trajetória de atuação do Estado na política habitacional, com enfoque para os programas federais, sendo dividido em quatro tópicos. O primeiro tópico se refere ao resgate histórico da política habitacional brasileira a partir da década de 1930; o segundo se preocupa com as considerações sobre o "Programa Minha Casa, Minha Vida"; o terceiro com a descrição e detalhamento do "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades"; e o quarto com a exposição do desempenho do PMCMV-E entre 2009 e 2017.

O "Capítulo 3 – Autogestão na política habitacional brasileira: considerações histórico-teóricas" objetiva o resgate histórico e conceitual sobre a inclusão da proposta de autogestão na política habitacional brasileira, sendo dividido em quatro tópicos. O primeiro aborda o conceito de autogestão e autogestão habitacional, destacando suas definições e princípios; o segundo se destina a considerações sobre a burocracia, definindo o termo e as disfunções que se opõem às formas autogeridas; o terceiro tópico define os movimentos sociais e sua trajetória de mobilização para inclusão da autogestão na política habitacional

brasileira; e o quarto descreve a trajetória dos movimentos populares em Belém-PA, com destaque para a Comissão de Bairros de Belém (CBB).

O "Capítulo 4 – Desafios e contribuições à contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E relativas ao desenho do programa" detalha e analisa as dificuldades encontradas por movimentos sociais e entidades organizadoras para contratarem pelo programa. O capítulo está dividido em três tópicos, conforme os eixos analisados: acesso à terra, burocracia e capacidade técnico-administrativa das entidades organizadoras. Os eixos resgatam aspectos históricos que influenciam no acesso à terra para habitação de interesse social, além da atuação dos técnicos da burocracia estatal e a capacidade de resposta dessas entidades aos desafios impostos pelo desenho do PMCMV-E.

O "Capítulo 5 – Desafios e contribuições à contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E relativas às Entidades Organizadoras" tem como objetivo detalhar e analisar os fatores relacionados aos recursos disponíveis pelas EOs que auxiliam ou dificultam a contratação pelo PMCMV-E. O capítulo está dividido em cinco tópicos que analisam os eixos acesso à terra, capacidade técnico-administrativa e política interna da EO e assessoria técnica e social, além do tópico de descrição das entidades participantes do estudo e o processo de contratação pelo PMCMV-E realizada pela "Olhar Futuro para Amazônia".

O "Capítulo 6 – Autogestão no PMCMV-E: desafios e contribuições à efetivação" relata o desenvolvimento da autogestão habitacional pelas EOs em Belém-PA, destacando os fatores que não contribuem para sua efetivação, a percepção das lideranças dos movimentos sociais e das entidades organizadoras sobre o conceito e como a autogestão vem sendo praticada por essas lideranças.

As Conclusões apresentam os apontamentos e as considerações finais da pesquisa, além de sugerir estratégias que podem auxiliar na superação dos obstáculos à contratação e à efetivação da autogestão pelo PMCMV-E em Belém -PA. Dentre essas estratégias, destacam-se a criação de uma rede de entidades organizadoras; a formação de parcerias entre instituições públicas e privadas para capacitação de profissionais; e a modificação do foco de atuação dessas entidades no que tange ao tipo de projeto de provisão habitacional proposto.

2 POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

2.1 Histórico da Política Habitacional de Interesse Social no Brasil

A atuação do Estado na provisão e regulação da política habitacional de interesse social pode ser considerada inexistente até a década de 1930 no Brasil. Segundo Bonduki (1994), foi a partir do Governo Vargas (1930-1954) que a sociedade e o Estado assumiram a questão habitacional como um problema social, dando início, ainda que de maneira modesta, à política habitacional no país.

O acesso à moradia para classes de menor poder aquisitivo se tornou um problema mais evidente na sociedade brasileira a partir do início do século XX, com o aumento da população nos centros urbanos. Essa população era atraída por oportunidades de emprego no incipiente processo de industrialização brasileiro. Contudo, o crescimento das cidades não foi realizado de forma organizada (SILVA, 2009).

No período que antecede a década de 1930, Bonduki (1994) ressalta que as iniciativas do Estado, no que concerne à política habitacional, se restringiam às ações de repressão a situações insalubres, seja por meio da ação policial ou de legislação sanitária, e à concessão de benefícios fiscais aos proprietários, principalmente, de casas de aluguel.

Sobre esse assunto, destaca-se:

> O período foi marcado pela remoção – ou expulsão, já que na maioria dos casos não foram ofertadas outras habitações para aqueles desabrigados – de parcela considerável da população pobre para as periferias da cidade, de forma a "desocupar" os centros urbanos para o capital industrial que, ainda de forma incipiente, já dava sinais de crescimento rumo à industrialização do país. O isolamento da população mais pobre por parte do poder público era legitimado pelo argumento da necessidade de "higienizar" a cidade, respaldado pela percepção das classes dominantes de que os cortiços e bairros populares eram *locus* de enfermidades, criminalidade e prostituição (SILVA, 2009, p. 56).

Nesse período, coube à iniciativa privada, por meio dos empresários, realizar as primeiras ações de provisão de moradias. A oferta dessas moradias buscava a obtenção de lucratividade através da aquisição ou construção de casas para aluguel para a classe trabalhadora. A posição dominante do Estado e da sociedade era de que a economia seria prejudicada, caso o Estado assumisse para si a responsabilidade de provisão de moradias para a população de baixa renda (BONDUKI,1994).

A configuração da economia brasileira, baseada em atividades agroexportadoras com primazia pelo comércio sobre a indústria, favorecia a existência de investimentos em casas de aluguel como uma opção segura de rentabilidade das poupanças privadas. Com a intensificação do processo de urbanização das cidades, em especial nas grandes metrópoles

como Rio de Janeiro e São Paulo, a valorização imobiliária passou a atrair o capital da iniciativa privada, que reconhecia nessas possibilidades uma oportunidade de reserva de valor (BONDUKI, 1994).

Nesse contexto, uma gama variada de soluções habitacionais surgiu para atender ao mercado de locação de moradias. Contudo, este mercado era extremamente segmentado, com soluções que variavam de acordo com o extrato social e de renda dos atendidos. As tipologias habitacionais que resultavam dessa prática transitavam desde as moradias mais luxuosas até os cortiços e cômodos insalubres, construídos de forma a se economizarem espaço e materiais (BONDUKI, 1994).

Apesar da precariedade, essas habitações atendiam a necessidade quantitativa de moradias pela população de menor poder aquisitivo. Porém, os valores dos aluguéis configuravam a questão central de mobilização popular quanto ao problema da habitação no país, uma vez que esses valores não sofriam nenhum tipo de regulamentação pelo Estado, sendo de livre negociação entre proprietário e inquilino (BONDUKI, 1994).

Entretanto, como destacou Bonduki:

> Se, por um lado, o Estado não intervém na produção de moradias e no controle dos aluguéis, as organizações populares também não parecem reconhecer no Estado o interlocutor capaz de dar andamento a suas reivindicações em torno da questão. [...] Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função (BONDUKI, 1994, p. 174).

Em um cenário de expulsão da população de menor poder aquisitivo de áreas consideradas insalubres, altos valores dos aluguéis e ausência do Estado na provisão de moradias para essa população, fez surgir um novo tipo de habitação, as favelas. O surgimento das favelas contribuiu para a segregação espacial, característica de sociedades capitalistas, proporcionando a separação entre as classes e a divisão entre espaços de trabalho e moradia. (SILVA, 2009).

Na década de 1930 surgem, no cenário da política urbana brasileira, novos atores sociais, as massas populares, que forçaram o Estado brasileiro a reorientar sua atuação econômica e social para o atendimento de suas demandas. Essa reorientação objetivava tanto a legitimação do governo como o acúmulo do capital nas cidades. A atuação do Estado na produção habitacional teve a sua origem em 1937, com os primeiros conjuntos habitacionais produzidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (BONDUKI, 1994).

Apesar de os IAPs direcionarem recursos para produção habitacional, sua finalidade primordial era garantir rentabilidade aos institutos, de modo a assegurar as aposentadorias de seus associados. A produção de moradias pelos IAPs estava destinada tanto à habitação social

(planos A e B), como à classe média da população (plano C) e, entre seu período de maior atuação (1946-1950), construíram, aproximadamente, 120.000 unidades habitacionais para os Planos A e B (BONDUKI, 1994).

Em 1946, o governo de Getúlio Vargas criou a Fundação da Casa Popular (FCP), como tentativa de solucionar o problema habitacional social no país. A FCP foi o primeiro órgão estatal, com atuação na esfera federal, criado com a finalidade de produzir moradias para a população de baixa renda (BONDUKI, 1994; SILVA, 2009).

> O objetivo era conceder incentivos para o barateamento das casas populares, por meio de subsídios indiretos como a construção de habitações em terrenos doados pelas prefeituras, baixas taxas de juros e longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. A instituição cumpria também a função de atuar na provisão de infra-estrutura [sic] urbana e saneamento básico, além de fomentar atividades complementares atreladas à sua atividade-fim (SILVA, 2009, p. 59).

No entanto, a proposta da FCP possuía fragilidades que englobavam desde a sua formulação, passando pela falta de articulação entre os órgãos do governo, até a limitação dos recursos orçamentários disponíveis, o que acarretou no baixo desempenho da instituição. Apesar do fracasso da FCP, a problemática habitacional passou a ser compreendida como responsabilidade do Estado (BONDUKI, 1994; SILVA, 2009).

Quanto ao resultado da FCP, conclui-se:

> O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções. Isto, no entanto, não obscurece a importância da ação governamental neste período, pois ela representou uma ação concreta que deu início à ideia [sic] da habitação social no Brasil (BONDUKI, 1994, p. 719).

A experiência da FCP acarretou em uma importante modificação no enfoque das políticas habitacionais, transferindo o foco da política de aluguéis para a produção da casa própria, ou seja, teve início a valorização da propriedade privada na sociedade brasileira.

> Deste momento em diante, a política habitacional pautou-se pela concepção da propriedade privada como modelo de habitação. Trata-se de importante inflexão, constituindo em uma regra de formação de estruturas, uma vez que conformou deu as bases para a conformação do padrão da política habitacional brasileira, que seria posteriormente consolidada no período do BNH (SILVA, 2009, p. 60-61).

Em 1964, durante o período da Ditadura e após a extinção da FCP, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), dentro do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O objetivo era promover a política habitacional, incentivando a aplicação de características empresariais ao modelo e a formação de mecanismos de acumulação de receitas próprias (SILVA, 2009).

> A adoção de mecanismos de gestão dos recursos mais "empresariais" era uma resposta à insustentabilidade financeira inerente à estrutura financeira da FCP, e manifestava a rejeição aos altos subsídios concedidos para a produção de moradia popular. Contraditoriamente, práticas empresariais deveriam dar conta do objetivo

> declarado do Banco: o de executar uma política habitacional voltada principalmente ao atendimento das camadas mais pobres da população (SILVA, 2009, p. 62).

O SFH tinha como propósito a aplicação dos recursos direcionados às poupanças na política habitacional. Os recursos seriam capturados e remunerados por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (SILVA, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; JESUS, 2015).

> Em síntese, o modelo adotado pelo Sistema Financeiro Habitacional, e que continua em vigor, foi o de criação de instrumentos de captação de poupanças privadas (voluntárias e compulsórias), remuneradas a baixas taxas de juro, mas garantidas pelo governo federal contra a inflação e contra a possível falência dos agentes financeiros. Estes recursos deveriam ser aplicados primordialmente em investimentos habitacionais, tanto na esfera da produção quanto na do consumo (CARDOSO E ARAGÃO, 2013, p. 18).

O BNH tinha forte dependência do nível de emprego e renda dos brasileiros e funcionou bem até o início da década de 1980. A partir desse período, marcado pelas consequências macroeconômicas, que abalaram o período ditatorial, entre elas o aumento da inflação, a queda dos salários e o aumento do desemprego (SILVA, 2009; JESUS, 2015), o BNH entrou em colapso, resultando em sua extinção em 1986.

Quanto à crise que acarreta no fim do BNH:

> A crise foi causada pelo efeito combinado da política recessiva adotada pelo governo militar e a da inflação elevada do início da década de 80, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema e também a redução na capacidade de arrecadação tanto do FGTS e quanto do SBPE (CARDOSO E ARAGÃO; 2013, p.18).

Ressalta-se que foi nesse período que despontaram os movimentos sociais por moradia e reforma urbana no Brasil. A crise econômica e o aumento do desemprego, somada à incapacidade do Estado em atender as necessidades habitacionais da população mais carente, agravaram a crise habitacional, estimulando a autoconstrução e o aumento do mercado informal de moradias.

Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal passou a exercer parte de suas atribuições, em especial, a gestão operacional do FGTS. Por sua vez, a gestão administrativa desse fundo passou a ser executada por diferentes órgãos federais, encarregados de elaborar e implantar a política habitacional, essa peregrinação entre os responsáveis pela gestão do FGTS somente teve fim com a criação do Ministério das Cidades em 2003 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

No período de 1986 até a criação do Ministério das Cidades em 2003, a política habitacional ficou marcada pela descontinuidade e ações pontuais na produção de moradias (SILVA, 2009; JESUS, 2015). No período pós-BNH, houve a adoção de uma série de

medidas para formulação de uma política habitacional que pudesse articular as instituições e direcionar investimentos para a área.

> Do ponto de vista da sustentabilidade financeira da política habitacional, não foram criados novos mecanismos de financiamento na década de 1980 e início de 1990. Além disso, a crise dos anos 1980 levou a um declínio na arrecadação do FGTS, a principal fonte de recursos do SFH. O enfraquecimento deste Fundo resultou em significativa redução do volume investido em habitação, apesar do aumento dos recursos direcionados pelo governo federal para o setor (SILVA, 2009, p. 72).

Entre as experiências desenvolvidas a partir de 1986 e até a criação do Ministério das Cidades, destacam-se: o Programa Nacional de Mutirões Comunitários; as ações das Companhias Estaduais de Habitação (COHABs); a inclusão da política urbana na Constituição de 1988; o Plano de Ação Imediata para a Habitação; a criação dos programas Habitar Brasil e do Morar Município; o encaminhamento da proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação e do Estatuto da Cidade para o Congresso; a criação do Programa de Arrendamento Residencial; do Programa Carta de Crédito; do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; e do Sistema Financeiro Imobiliário (JESUS, 2015).

> Esse breve recuo das políticas federais de habitação no Brasil serve para nos mostrar que aspectos com os quais nos deparamos atualmente não surgem desvinculados de processos históricos. A demanda pela institucionalização do tema da habitação, a participação dos segmentos populares contribuindo para isso, a questão da captação dos recursos orçamentários, a parceria com estados e municípios, o amálgama entre Estado e mercado na provisão habitacional. Vejamos que em todos esses aspectos é possível notar avanços. Entretanto, não temos ainda de fato e de direito uma Política Nacional de Habitação. Não oferecemos ainda moradia digna e justa à parcela da população que mais necessita (JESUS, 2015, P. 49).

Em 2003, no início do primeiro governo do Presidente Lula, o Ministério das Cidades foi criado, simbolizando o marco da elaboração da política habitacional nesse período. A finalidade da sua criação estava na concentração, em um único órgão, de secretarias setoriais responsáveis pela condução das questões urbanas ligadas à habitação, à mobilidade urbana, ao saneamento ambiental e aos programas urbanos. Essa concentração objetivava integrar as políticas setoriais, formulando uma única política de desenvolvimento urbano duradoura, sustentável e ininterrupta (MOREIRA, 2009; SILVA, 2009; JESUS, 2015).

> O Ministério foi concebido, pelo menos *a priori*, para trabalhar de forma articulada e solidária com estados e municípios, e mais os movimentos sociais, organizações não governamentais, o setor privado e outros segmentos da sociedade, tendo na Caixa Econômica Federal, a operadora dos recursos, um dos instrumentos de intermediação para essa interação (SILVA, 2009, p. 95).

A elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) foi realizada entre os anos de 2003 e 2004, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), órgão vinculado ao MCidades. A PNH englobou partes importantes do Projeto Moradia, projeto que consistiu

em uma proposta “de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social a crescimento econômico e geração de empregos” (BONDUKI, 2009, p. 09).

O Projeto Moradia estava estruturado em três dimensões: projeto financeiro; projeto urbano-fundiário e gestão e controle social e previa a articulação entre agentes públicos e privados para a superação dos problemas habitacionais. Além disso, o projeto previa a criação de um Sistema Nacional de Habitação, vinculado ao Ministério das Cidades e com representação dos três entres federativos (BONDUKI, 2009).

Sobre o Projeto Moradia, conclui-se:

> O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação [...]. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. [...]. O Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos (BONDUKI, 2009, p. 09-10).

O processo de formulação da PNH contou com contribuições de diversos agentes sociais, presentes em conferências, seminários e conselhos. O objetivo da política era proporcionar o acesso à moradia digna a toda população, independentemente de renda e classe social (SILVA, 2009).

Em 2005, após um longo período de tramitação, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foram aprovados, apesar de sofrerem várias alterações em sua proposta original, configuraram um avanço na permanência da política habitacional brasileira (MOREIRA, 2009). Entre 2007 e 2009, iniciou-se o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), também coordenado pela SNH.

A finalidade do PlanHab era delinear, de forma estratégica e de longo prazo, as ações públicas e privadas em torno das questões habitacionais. As discussões para elaboração do plano consistiram em um debate democrático, envolvendo parcelas distintas da sociedade, como resultado, o PlanHab foi projetado em quatro eixos: (1) arranjos institucionais; (2) financiamentos e subsídios; (3) estratégias urbano-fundiárias; e (4) cadeia produtiva da construção civil (JESUS, 2015).

O PlanHab fazia previsão, inclusive, de acesso aos subsídios públicos pelas associações e cooperativas, visando ao estímulo à autogestão na produção habitacional (RODRIGUES, 2013). Contudo, o lançamento do “Programa Minha Casa, Minha Vida”,

alheio às discussões do plano e de forma pouco participativa, acabou por atropelar os avanços que estavam sendo propostos.

Os itens seguintes tiveram como propósito caracterizar o "Programa Minha Casa, Minha Vida" e detalhar o "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades", especificando suas modalidades operacionais, regimes de construção, participantes, composição do investimento, critérios de seleção de beneficiários e demonstrar o processo de habilitação e contratação pelo programa.

2.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 2009, o governo federal lançou o "Programa Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), cujo objetivo era incentivar a economia interna abalada pela crise mundial de 2008. O PMCMV foi concebido como uma estratégia econômica anticíclica, visando ao aquecimento da cadeia produtiva ligada à indústria imobiliária e da construção civil, por meio da destinação de subsídios públicos para fomento à construção de moradias para as faixas de renda de 0 a 10 salários mínimos (ARANTES; FIX, 2009; FERREIRA, 2012; MINEIRO; RODRIGUES, 2012; AMORE, 2015; FRIEDRICH, 2015).

Apesar do seu apelo à questão habitacional, o PMCMV foi essencialmente pensado como um programa econômico, sendo concebido na cúpula do governo federal, com forte intervenção do empresariado e baixa participação da sociedade civil e do Ministério das Cidades. A elaboração do programa, alheio às discussões e avanços em torno da política habitacional no Brasil, foi alvo de diversas críticas e apreensões (ARANTES; FIX, 2009; BONDUKI, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009).

As primeiras ponderações contemplavam o receio de se reproduzir o padrão periférico das moradias, velhos conhecidos pela abordagem adotada no Banco Nacional de Habitação; além da desvinculação do programa com os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade e com as discussões sobre o Plano Nacional de Habitação (ARANTES; FIX, 2009; BONDUKI, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009).

Apesar das críticas e preocupações, o programa seguiu seu curso com seu *slogan* convidativo de construção de 1 milhão de casas e investimento de R$ 34 bilhões em fundos públicos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; JESUS, 2015); apoiado no discurso de redução do déficit habitacional nas camadas de renda mais baixa da população, que na época representavam as famílias cuja renda estava entre 0 e 3 salários mínimos.

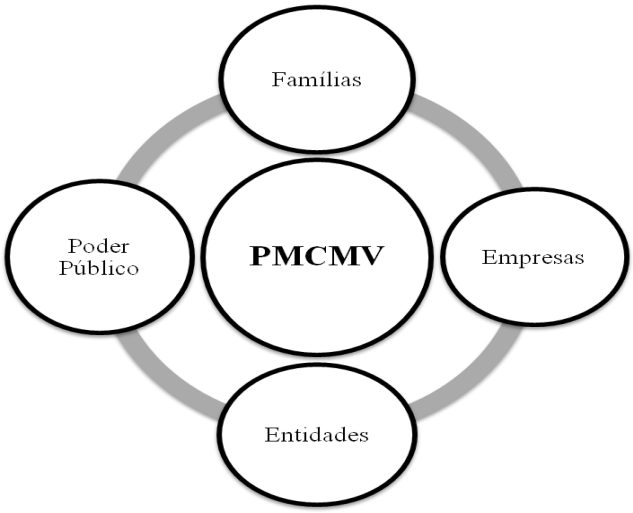
O PMCMV foi lançado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009 que, posteriormente, foi convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 e suas alterações. De

acordo com a referida lei, o programa tem por objetivo estimular a construção e a compra de unidades habitacionais novas ou a modernização de imóveis usados, tanto em áreas urbanas como rurais, localizados nos municípios brasileiros (BRASIL, 2009, 2011).

> O "Minha Casa Minha Vida" é, antes de tudo, uma "marca", sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto "casa própria" – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências (AMORE, 2015, p. 15).

Os participantes do PMCMV (Figura 1) o acessam de forma distinta, sendo as famílias os beneficiários das unidades habitacionais produzidas ou requalificadas, o poder público (municipal ou estadual) o responsável por reunir a demanda e aprovar os projetos de empreendimentos que as empresas do ramo da construção civil ou entidades privadas sem fins lucrativos irão executar (CIDADES, 2016).

Figura 1 – Participantes do Programa Minha Casa, Minha Vida

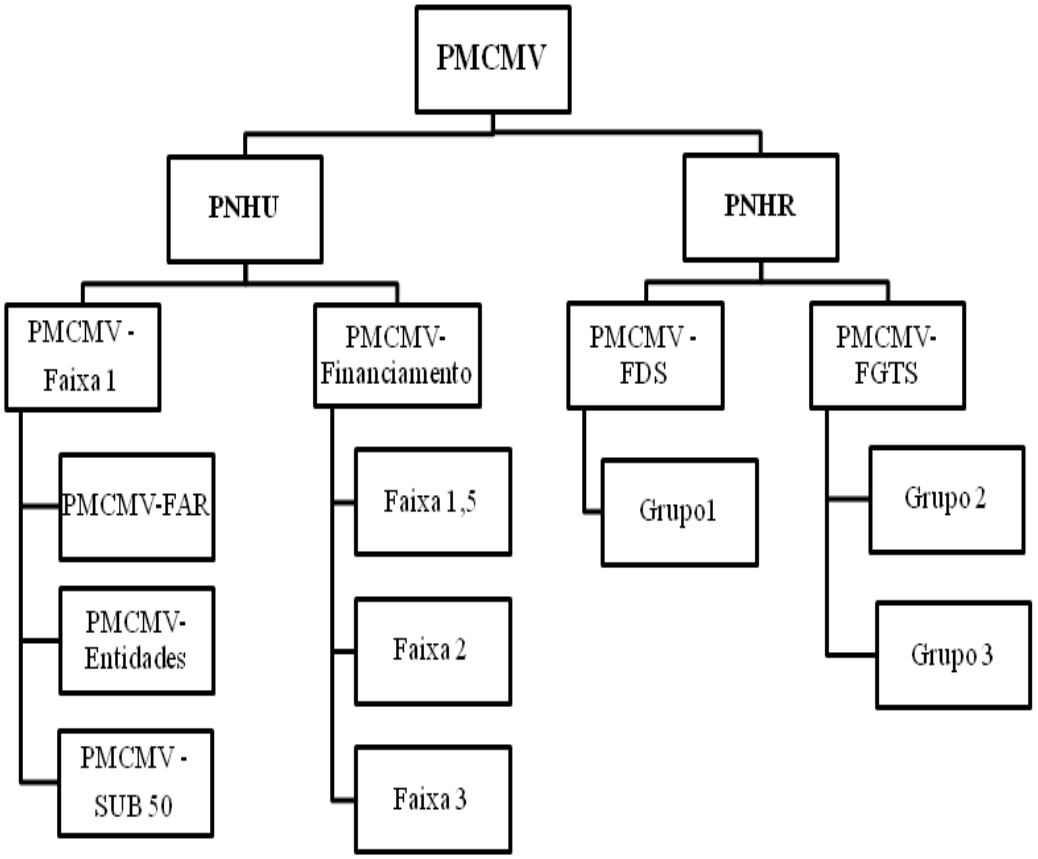


Fonte: CIDADES, 2016. Elaboração da autora.

O PMCMV está estruturado em dois subprogramas (Figura 2): o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo objetivo é a promoção da produção e/ou aquisição de imóveis novos ou requalificados em áreas urbanas e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que tem como propósito financiar a construção ou reforma de imóveis em áreas rurais a trabalhadores rurais e a agricultores familiares (BRASIL, 2009, 2014).

O acesso aos recursos públicos direcionados aos subprogramas do PMCMV ocorre de acordo com faixas de renda e modalidades distintas, sendo provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), podendo ser alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (BRASIL, 2009, 2011, 2014).

Figura 2 – Estrutura do Programa Minha Casa, Minha Vida



Fonte: CIDADES, 2016. Elaboração da autora.

Para cada faixa de renda definida pela PMCMV, há uma forma diversa de utilização dos subsídios públicos. A Faixa 1 do programa, destinada a famílias com renda bruta mensal de até R$ 1.800,00, consiste na faixa que congrega o maior nível de subsídios, podendo alcançar até 90% do valor total do imóvel subsidiado às famílias. Os financiamentos nessa faixa têm prazo de 10 anos, divididos em 120 parcelas mensais (CIDADES, 2016; CAIXA, 2017).

A Faixa 1 do PMCMV congrega as seguintes as modalidades de financiamentos em áreas urbanas:

(1) **PNHU-FAR:** consiste na contratação direta entre as construtoras e os beneficiários selecionados pelos estados e municípios. As construtoras apresentam os projetos à CEF, que os selecionam e ofertam as moradias aos beneficiários indicados pelos municípios ou estados (ROLNIK, 2010; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; VIANA, 2017).

(2) **PMCMV-E**: corresponde à modalidade Entidades que será descrita detalhadamente em item específico.

(3) **PNHU–sub 50:** corresponde à oferta pública, realizada pela União, aos municípios com população inferior a 50.000 mil habitantes. Nessa modalidade, as instituições e os agentes financeiros habilitados são os responsáveis pela operacionalização dos financiamentos. Para tanto, os municípios apresentam os projetos habitacionais ao MCidades que, em conjunto com a CEF, avaliam e selecionam as propostas. Os agentes financeiros analisam a viabilidade das propostas e assumem o Termo de Acordo e Compromisso com os municípios, que serão responsáveis pela seleção dos beneficiários (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; JESUS, 2015; VIANA, 2017).

(4) **PNHR-Grupo1:** configura a modalidade destinada a trabalhadores rurais e/ou agricultores familiares organizados de forma associativa em entidades organizadoras e cuja renda familiar bruta anual não ultrapasse R$ 17.000,00 (VIANA, 2017).

Nas demais faixas de renda do PMCMV, os financiamentos podem ser concedidos com subsídio parcial do FGTS ou através da participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), com redução nos custos do financiamento.

> São "duas" as formas de acessar o Programa *Minha Casa Minha Vida*. Para as Faixas 2 e 3, o Governo Federal repassa recursos para as construtoras que apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal, que analisam e autorizam o lançamento e a comercialização das moradias. Também é necessária a aprovação do empreendimento pela Prefeitura. Após o lançamento do empreendimento, os interessados devem procurar a instituição bancária para financiar o imóvel. Já para a Faixa de 1, o Governo Federal garante os recursos e solicita os projetos, que deverão ser apresentados às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal pelas construtoras, cooperativas e associações, podendo ser em parceria com o Estado ou municípios (JESUS, 2015, p. 112).

Desde o seu lançamento, o PMCMV foi dividido em fases, em cada uma delas foram definidas metas físicas pelo Governo Federal e aportados recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Quadro 4). Em março de 2016, foi lançada a terceira fase do programa, com previsão de contratação de 2 milhões de unidades habitacionais até o final de 2018 (CIDADES, 2016).

Quadro 4 – Fases do PMCMV, 2009-2017– As fases do PMCMV, 2009-2017

Fase do PMCMV	**Ano de lançamento**	**Meta física** (nº total de unidades habitacionais)
Fase 1	2009	1 milhão
Fase 2	2011	2 milhões
Fase 3	2016	2 milhões

Fonte: CAMARGO, 2016; CIDADES, 2016. Elaboração da autora.

O PMCMV 3 teve algumas alterações, como o lançamento de uma nova faixa de renda, a Faixa 1,5; o aumento dos valores máximos dos imóveis e dos subsídios públicos; o aumento dos limites das faixas de renda 1, 2 e 3 (Quadro 5); e as alterações nas especificações

mínimas dos imóveis, visando a contemplar maior espaço e itens de sustentabilidade (CIDADES, 2016).

Quadro 5 – Síntese dos limites de faixas de renda, valores de imóveis e subsídios por fase do PMCMV

Fase	Faixa	Limite por faixa (R$)	Valor máximo do imóvel	Valor máximo subsídio
1 (2009)	1	Até 1.395,00	R$ 52.000,00	R$ 49.000,00*
	2	De 1.395,01 a 2.790,00	R$ 130.000,00	R$ 23.000,00
	3	De 2.790,01 a 4.650,00	R$ 130.000,00	Juros reduzidos
2 (2011)	1	Até 1.600,00	R$ 76.000,00	R$ 73.000,00
	2	De 1.600,01 a 3.275,00	R$ 190.000,00	R$ 25.000,00
	3	De 3.275,01 a 5.000,00	R$ 190.000,00	Juros reduzidos
3 (2016)	1	Até R$ 1.800,00	R$ 96.000,00	R$ 86.400,00
	1,5	De 1.800,01 a 2.350,00	R$ 135.000,00	R$ 45.000,00
	2	De 2.350,01 a 3.600,00	R$ 225.000,00	R$ 27.500,00
	3	De 3.600,01 a 6.500,00	R$ 225.000,00	Juros reduzidos

(*) O subsídio chegava aproximadamente 94% do valor do imóvel.
Fonte: Elaboração da autora com base em CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE, 2015; CAMARGO, 2016; CIDADES, 2016.

Em 2017, as regras do PMCMV foram alteradas e houve ampliação nos valores das faixas de renda, além do aumento no teto limite para o valor de imóveis, que varia de acordo com a forma de financiamento (Quadro 6).

Quadro 6 – Faixas de renda do PMCMV, 2017

Faixas de renda	Renda familiar bruta mensal (R$)	Valor máximo do imóvel
Faixa 1	Até R$ 1.800,00	R$ 96.000,00
Faixa 1,5	De R$ 1.801,00 até R$ 2.600,00	R$ 135.000,00
Faixa 2	De R$ 2.601,00 até R$ 4.000,00	R$ 240.000,00
Faixa 3	De R$ 4.001,00 até R$ 9.000,00	R$ 240.000,00

Fonte: CAIXA, 2017. Elaboração da autora.

A meta de contratação anunciada para o ano de 2017, disponível no sítio oficial da Presidência da República, foi para a contratação de 610 mil unidades habitacionais (UHs), distribuídas em: 170 mil UHs para a Faixa 1; 40 mil UHs para a Faixa 1,5; e 400 mil UHs para as Faixas 2 e 3 (PLANALTO, 2017). Na Faixa 1 do programa, as 170 mil unidades habitacionais estavam distribuídas em 35 mil para o PMCMV-E, 35 mil para o PNHR e 100 mil para a modalidade FAR (CAIXA, 2017).

Em fevereiro de 2018, o MCidades anunciou a meta de 650 mil novas unidades habitacionais para o PMCMV. Desse total, 130 mil estavam previstas para a Faixa 1, 70 mil unidades para a Faixa 1,5; 400 mil para a Faixa 2; e 50 mil para a Faixa 3 (CIDADES, 2018). Nesse sentido, pode-se observar que o programa não se buscou priorizar a Faixa 1, pelo segundo ano consecutivo, onde se encontra a população de menor poder aquisitivo. A não

priorização dessa faixa já havia sido destacada por Jesus (2015) e outros autores e reforça a tese de que o programa serve aos interesses do empresariado, ao permitir que as faixas com maior poder aquisitivo tenham o maior número de unidades habitacionais autorizadas pelo PMCMV.

Este item teve por objetivo detalhar, de forma sucinta, o PMCMV, uma vez que cada um de seus subprogramas possui um vasto potencial para o desenvolvimento de novos estudos e pesquisas. Neste trabalho, optou-se por dedicar a riqueza de detalhamento à modalidade objeto desta dissertação, ou seja, o "Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades", que será esmiuçado no item seguinte.

2.3 O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades

O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E) foi criado pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o regramento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e de seus subprogramas, dentre eles, o "Programa Nacional de Habitação Urbana" (PNHU), do qual o PMCMV-E ou modalidade Entidades faz parte.

Após sua criação, o PMCMV-E foi aprovado pela Resolução nº 214, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), de 15 de dezembro de 2016, atualizado por meio das resoluções nº 217, de 01 de novembro de 2017 e nº 219, de 29 de março de 2018 e regulamentado por diferentes instruções normativas ao longo do tempo, sendo a Instrução Normativa nº 12, de 07 de junho de 2018 a vigente ao término deste trabalho.

A inclusão da modalidade Entidades no escopo do PMCMV só foi possível após pressão dos principais movimentos sociais por moradia, por meio de diversas ações de mobilização que reivindicavam sua participação dentro de um pacote habitacional intencionalmente elaborado para atender aos anseios da iniciativa privada, representada pelo empresariado do setor imobiliário e da construção civil (JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; VIANA, 2017).

Como resultado, conseguiram abrir os canais de negociação com o alto escalão do Governo Federal e, após intensas reuniões com o então Presidente Lula e a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, conseguiram a possibilidade de que parte da produção habitacional do programa contemplasse a autogestão habitacional, semanas antes do lançamento do PMCMV (JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; VIANA, 2017).

Contudo, como observado no relato de uma das lideranças dos movimentos sociais por moradia, a inclusão da proposta autogestionária no PMCMV não foi uma tarefa fácil e, sim,

resultado de um árduo processo de negociação, em que a desvantagem entre os atores envolvidos na formulação da política era considerável, o entrevistado completa: "*foi uma coisa pensada para as construtoras, com as construtoras, e que, na negociação política, obteve um espaço para os movimentos. Espaço que foi 'brigado' até no momento do lançamento [...]"* (VIANA, 2017, p. 67).

O PMCMV-E corresponde, de forma geral, a uma adaptação do PMCMV com o "Programa Crédito Solidário", seu antecessor, diferindo-se deste último em alguns pontos (CAMARGO, 2016; VIANA, 2017). Entre esses pontos, Camargo (2016) destaca a participação da entidade organizada como responsável pela gestão da obra, seleção e organização dos beneficiários; a equação financeira do PMCMV-E; a inexistência da exigência de análise cadastral do beneficiário; a inclusão da empreitada global como regime de construção; e a possibilidade da contratação antecipada para aquisição de terrenos e elaboração de projetos.

> O MCMV Entidades tem, portanto, os requisitos que caracterizam a produção habitacional autogestionária à brasileira: permite que os futuros beneficiários [...] participem dos projetos e das obras, conheçam os terrenos e seus entornos, opinem na concepção, acompanhem o modo como os recursos são empregados na execução das obras, apropriem-se dos excedentes que resultam de bons processos de compra e contratações e os reinvistam na melhoria das moradias. Esses processos tão ricos quanto complexos, poderiam representar uma cunha no contexto geral do MCMV (CAMARGO, 2016, p. 80).

De acordo com as normas do PMCMV-E, a modalidade se reserva à concessão de financiamentos a pessoas físicas, organizadas de forma associativa, cuja renda mensal bruta seja de até R$ 1.800,00 (Faixa 1 do PMCMV), admitindo-se que até 10% das famílias beneficiadas por empreendimento possua renda mensal bruta de até R$ 2.350,00 (CIDADES, 2018).

O PMCMV-E visa à concessão de financiamentos habitacionais nas áreas urbanas em duas modalidades operacionais: (1) construção de unidades habitacionais, por meio da execução de obras e serviços que resultem na produção de imóveis novos e a (2) requalificação de imóveis urbanos, que configura a aquisição de imóveis usados em conjunto com a realização de obras e serviços para recuperação, ocupação e/ou modificação de uso para fins de habitação (BRASIL, 2009, 2011; CCFDS, 2016).

Em ambas as modalidades, as áreas ou imóveis a serem utilizados devem estar inseridos na malha urbana dos municípios, serem dotados de infraestrutura básica, equipamentos urbanos, serviços públicos adequados e abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário (CCFDS, 2016; CIDADES, 2018).

O empreendimento poderá ser desenvolvido por meio de dois regimes de construção, sendo eles: (1) autogestão ou (2) cogestão. O regime de autogestão representa o emprego de recursos próprios dos beneficiários ou da Entidade Organizadora (EO) para a gestão da produção das unidades habitacionais (UH). Enquanto que o regime de cogestão engloba a contratação de empresa atuante no setor da construção civil para execução total das obras das UH, por meio da empreitada global (CIDADES, 2018).

O regime de autogestão admite para a execução dos serviços: (1) a autoconstrução, onde cada beneficiário produz individualmente a sua UH; (2) o mutirão ou ajuda mútua, cujo grupo de beneficiários produz todas as UH; e a (3) administração direta, onde parte da execução da obra e serviços necessários é realizada por empresas ou profissionais contratados pela EO (CIDADES, 2018).

Os participantes do PMCMV-E e suas atribuições foram atualizados pela Instrução Normativa nº 12 do Ministério das Cidades, de 07 de junho de 2018, que detalhou, além dos participantes presentes nas normativas anteriores, as atribuições das empresas do ramo da construção civil e dos órgãos da administração direta ou indireta. Os participantes do PMCMV-E são os seguintes:

- **Órgão Gestor (OG) –** Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação (MCidades/SNH): define as diretrizes, prioridades e penalidades; determina regras, parâmetros e procedimentos; e monitora e avalia as ações de implantação do programa e de transferência dos recursos do Orçamento Geral da União para o FDS.
- **Agente Operador (AO) –** Caixa Econômica Federal: destina os recursos orçamentários ao Agente Financeiro regional, remunerando-o e apurando suas eventuais responsabilidades por falhas; envia propostas enquadradas para seleção do OG; estabelece procedimentos operacionais; acompanha e monitora as operações contratadas pelo Agente Financeiro; e disponibiliza informações ao OG.
- **Agente Financeiro (AF) –** Caixa Econômica Federal: realiza habilitação das entidades organizadoras; recepciona, analisa, enquadra, envia para seleção e contrata as propostas de solução habitacional; libera recursos; monitora e realiza a execução dos contratos; acompanha as atividades relacionadas à entrega dos empreendimentos; recebe e apura a Anotação de Responsabilidade Técnica de Obras e Serviços - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT; identifica e adota providências quanto aos desvios de finalidade; fornece informações ao AO; e realiza chamamento público para seleção de entidade organizadora.

- **Beneficiários:** pessoas físicas indicadas previamente pela entidade organizadora e que irão adquirir as unidades habitacionais.
- **Entidade Organizadora (EO) –** entidade privada sem fins lucrativos, associação ou cooperativa habitacional ou mista, habilitada junto ao OG: elabora e apresenta a proposta de solução habitacional ao AF; além de desenvolver e gerir todas as etapas do empreendimento habitacional, desde o projeto até o trabalho social.
- **Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) –** composta por no mínimo três pessoas, sendo um representante da diretoria e/ou coordenação da EO e os demais representantes do grupo de beneficiários do empreendimento: administra e movimenta os recursos financeiros; realiza cotação de preços e pagamentos; e efetua e disponibilizam aos beneficiários a prestação de contas.
- **Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO) –** composta por no mínimo três pessoas, sendo um representante da EO e os demais representantes do grupo de beneficiários do empreendimento: acompanha e fiscaliza a execução do empreendimento, dialoga com os representantes da assessoria técnica ou com a construtora ou prestadores de serviços.
- **Equipe ou assessoria técnica –** profissionais ou empresas contratadas pela EO: elabora e licencia projetos; acompanha, fiscaliza e gerencia a execução do empreendimento.
- **Empresas do ramo da construção civil:** elaboram estudos prévios de viabilidade e projetos; executam e concluem as obras.
- **Órgãos da administração direta ou indireta vinculados à União, estados, Distrito Federal ou municípios:** aportam serviços ou bens para compor o investimento no empreendimento.

Os recursos para financiamentos de empreendimentos pelo PMCMV-E são provenientes do Orçamento Geral da União, sendo aportados no Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS, 2016; CIDADES, 2018). Os contratos de financiamento são realizados de forma integralizada, com todos os membros do grupo associativo, por intermédio da EO ou, no caso do regime de cogestão, com a empresa contratada para execução do empreendimento (CCFDS, 2016).

A atuação como tomadora do financiamento é facultada à EO quando o empreendimento ainda não possui matrículas autônomas para cada uma das unidades habitacionais contratadas ou quando há a necessidade de elaboração do projeto, obtenção de

licenças e aprovações do empreendimento, devendo a transferência do financiamento aos beneficiários ser executada em até 36 meses, ou seja, até o prazo final de carência (CCFDS, 2018).

No caso da EO figurar como tomadora do financiamento, esta deve apresentar, no momento de efetivação da proposta junto ao Agente Financeiro (CEF), o Termo de Adesão ao Empreendimento, que constitui no documento de formalização dos futuros compradores das unidades habitacionais, assinado individualmente por cada beneficiário, pela EO e pelo Agente Financeiro (CCFDS, 2018; CIDADES, 2018).

Os financiamentos podem ocorrer por meio da contratação na modalidade "pessoa física" (PF), quando os integrantes do grupo associativo figuram como tomadores do financiamento para execução da etapa das obras (Fase II) ou por meio da modalidade "pessoa jurídica" (PJ), que ocorre quando a EO atua como tomadora do financiamento para antecipação dos recursos referentes ao projeto e ao terreno (Fase I) e para execução das obras (Fase II) ou, ainda, somente para execução das obras, sem Fase I anterior (Quadro 7) (CCFDS, 2016, 2018; CAIXA, 2017; CIDADES, 2018).

Quadro 7 – Modalidades de contratação pelo PMCMV-E

Modalidade	Fase I	Fase II
Pessoa Física	–	1ª Contratação – Obra
Pessoa Jurídica	1ª Contratação – Projeto e Terreno	2ª Contratação – Obra
	–	Contratação Obra – Sem Fase I

Fonte: CAIXA, 2017, 2018. Elaboração da autora.

O valor do investimento consiste no valor do financiamento somado à contrapartida, sendo itens de sua composição os custos diretos e indiretos variáveis de acordo com a modalidade operacional utilizada (CCFDS, 2016, 2017). A contrapartida é ofertada pelo tomador do financiamento na forma de serviços e/ou bens economicamente mensuráveis e no valor mínimo 0,01% do valor do investimento (CCFDS, 2016; CIDADES, 2018).

Os custos diretos correspondem aos investimentos em avaliação, aquisição e legalização do terreno; elaboração de projetos; obtenção de licenciamentos e aprovações; construção da unidade habitacional; aquisição, requalificação ou recuperação de imóveis; obras de edificação de equipamento públicos comunitários e complementares à habitação; construção de unidades comerciais; realização de trabalho social; e manutenção administrativa e assessoria técnica (CCFDS, 2016, 2017).

Enquanto os custos indiretos correspondem às despesas com taxas, impostos e emolumentos indispensáveis à legalização das UHs e composição dos financiamentos. Além

desses itens, os custos indiretos englobam o percentual limite de 0,50% do valor da operação destinado à manutenção da sede administrativa da EO (CCFDS, 2016, 2017).

Por sua vez, o valor da operação representa a quantia repassada por unidade habitacional pelo FDS para constituição do valor do financiamento. O valor da operação varia conforme a região do Brasil em que o empreendimento está localizado e seu valor tem por base o regime construtivo de cogestão (CIDADES, 2017, 2018). Os valores limites para as operações contratadas na região Norte, no regime por cogestão, estão dispostos no Quadro 8.

Quadro 8 – Valores máximos em reais, por modalidade operacional, para operações contratadas na Região Norte pelo regime de cogestão

Localidade/ Tipologia	Construção de UH		Requalificação de imóveis
	Apartamento e casa sobreposta	Casa térrea	
Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles	82.000	79.000	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	80.000	77.000	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	78.000	75.000	100.000
Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes	73.000	70.000	85.000
Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	68.000	65.000	70.000
Demais municípios	-	62.500	70.000

Fonte: CIDADES, 2017, 2018. Elaboração da autora.
*Para maiores detalhes quanto aos valores nas demais regiões do país, consulte a Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 12, de 07/06/2018.

Para o regime construtivo de autogestão, o valor da operação sofre um decréscimo de 8% nos valores expressos no Quadro 8, sendo isentos de redução os casos em que a contrapartida privilegiar: (1) a redução dos custos de aquisição dos terrenos ou da infraestrutura de viabilização da obra; (2) o aumento do número de cômodos ou da área da unidade habitacional; e (3) as melhorias nas especificações do empreendimento, da unidade habitacional ou dos equipamentos e áreas de uso comum (CIDADES, 2017, 2018).

O valor do financiamento, a ser pago por cada beneficiário, refere-se ao somatório de 120 parcelas mensais (CIDADES, 2016). A Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016 especifica os valores das parcelas a serem pagas pelos beneficiários indicados a partir de 30 de junho de 2016 (Quadro 9).

Quadro 9 – Valor das parcelas por Renda Familiar Bruta Mensal

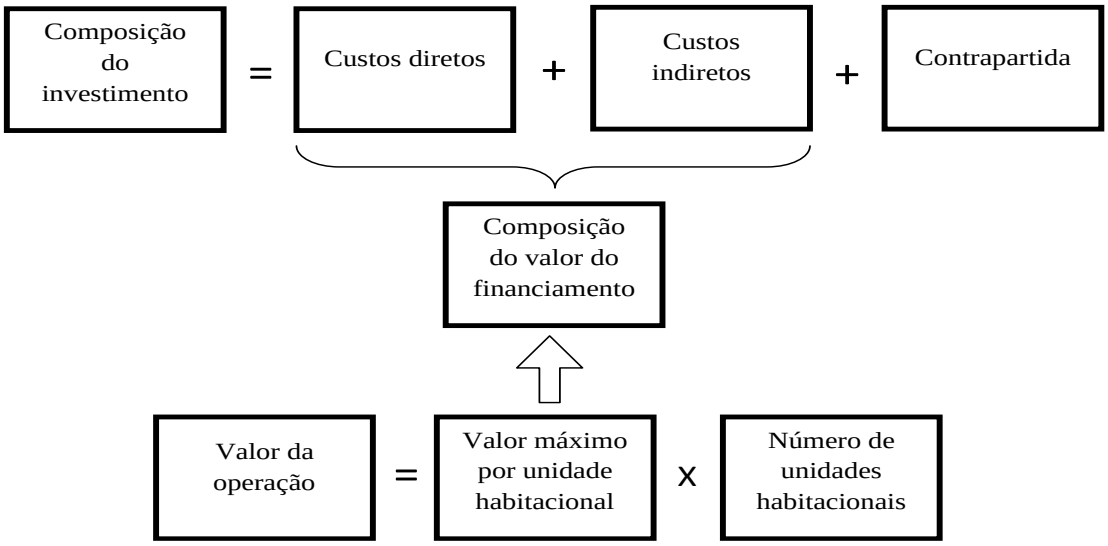
Renda Familiar Bruta Mensal (RFBM)	Prestação mensal
Até R$ 800,00	R$ 80,00
De R$ 800,00 a R$ 1.200,00	10% da RFBM
De R$ 1.200,01 a R$ 1.800,00	25% da RFBM – R$ 180,00
De R$ 1.800,01 a R$ 2.350,00	36% da RFBM – R$ 378,00

Fonte: CIDADES, 2016. Elaboração da autora.

O pagamento das parcelas pelos beneficiários será iniciado após a execução das obras e serviços necessários ao empreendimento. O prazo de carência para execução das obras e serviços é de 24 meses, exceto quando o tomador do financiamento for a EO, quando este passa a ser de 36 meses, podendo ser prorrogado por até a metade do prazo inicialmente determinado, unicamente por motivo de natureza técnica-operacional justificada e que impeça a execução das obras dentro do cronograma estabelecido (CCFDS, 2016, 2017, 2018; CIDADES, 2018).

O valor da operação, aportado pelo FDS em caráter de subvenção econômica, limita-se a R$ 84.000,00 na modalidade de construção de unidades habitacionais e a R$ 125.400,00 nos casos de requalificação de imóveis. A somatória do valor a ser pago pelo beneficiário e do valor aportado pelo FDS consiste no limite do valor de financiamento por cada UH (CIDADES, 2016). A composição do investimento no PMCMV-E está resumida na Figura 3.

Figura 3 – Composição do investimento pelo PMCMV-E.



Fonte: CCFDS, 2016, 2017; CIDADES, 2017, 2018. Elaboração da autora.

A liberação das parcelas do financiamento varia de acordo com o regime construtivo escolhido. No regime de cogestão as parcelas serão liberadas conforme cronograma físico-financeiro e após ateste que comprove a execução das parcelas previstas anteriormente. No regime de autogestão, as parcelas serão liberadas antecipadamente, de acordo com os

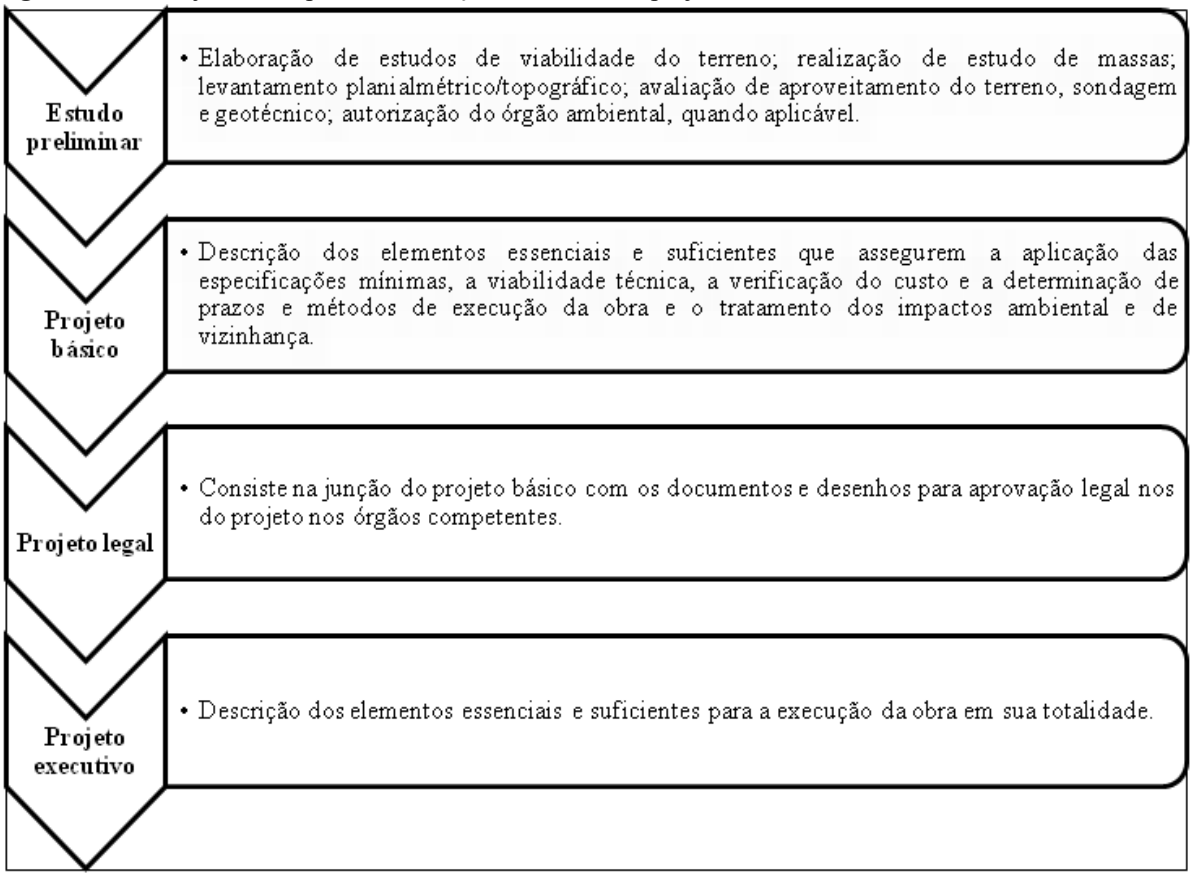
percentuais definidos pelo Agente Financeiro e desde que o somatório dos valores liberados não ultrapasse o valor executado em mais de 8% do valor da operação (CIDADES, 2018).

Entre os componentes do financiamento, na modalidade construção de unidades habitacionais, os custos do elemento "terreno" variam entre até 10% do valor total da operação para municípios comuns e de até 15% para empreendimentos localizados nas capitais classificadas como metrópole pelo IBGE (CIDADES, 2017, 2018).

Por outro lado, o valor a ser destinado ao elemento "projeto" varia de acordo com o número total de unidades habitacionais do empreendimento e têm seus percentuais máximos calculados a partir do somatório dos elementos do investimento, subtraídos os custos indiretos envolvidos. Esses percentuais correspondem a 3%, 2,5% e 2% para empreendimentos com até 100, de 100 a 300 e acima de 300 unidades habitacionais, respectivamente.

As diretrizes de elaboração dos projetos para construção das unidades habitacionais são regidas por normativo específico do MCidades, que determina suas especificações e requisitos mínimos. A elaboração do projeto obedece às fases descritas na Figura 4.

Figura 4 – Descrição das etapas de elaboração do elemento "projeto".



Fonte: CIDADES, 2017, 2018. Elaboração da autora.

Além disso, o projeto deve respeitar o número máximo de unidades habitacionais a serem produzidas simultaneamente pela EO, conforme seu nível de habilitação e o número

máximo por empreendimento, definido de acordo com o porte populacional do município (Quadro 10) (CIDADES, 2017, 2018).

Quadro 10 – Limite de unidades habitacionais por empreendimento

População do município (nº de habitantes)	**Quantidade máxima de UHs por empreendimento**	
	Empreendimento isolado	Empreendimento agrupado
Até 20.000	50	200
De 20.001 a 50.000	100	400
De 50.001 a 100.000	300	1.200
Mais de 100.000	500	2.000

Legenda: UHs: unidades habitacionais.
Fonte: CIDADES, 2017, 2018.

Deve ser investido um percentual mínimo do valor da operação no elemento "trabalho social", sendo de 1,5% para empreendimentos localizados em loteamentos e de 2% para os localizados em condomínios. O trabalho social corresponde às ações sócio-educativas e de inclusão que deverão ser executadas pela EO para o fortalecimento da participação e do desenvolvimento comunitário dos beneficiários, visando à sustentabilidade do empreendimento (CIDADES, 2017, 2018).

Em empreendimentos condominiais com mais de 100 unidades habitacionais, deve-se considerar o valor de no mínimo 1% do valor da operação relativo aos equipamentos comunitários, que correspondem aos equipamentos reservados às áreas comuns do empreendimento e às atividades de lazer, convivência comunitária e recreação (CIDADES, 2018).

Contudo, o somatório dos elementos "projeto", "assistência técnica" e "administração da obra" deve considerar um percentual máximo de investimento, a ser determinado segundo a quantidade de UHs e o regime de construção adotado pelo empreendimento (Quadro 11).

Quadro 11 – Percentual máximo de investimento nos elementos "projeto", "assistência técnica" e "administração da obra"

Quantidade de UH	**Regime de construção**	
	Autogestão	Cogestão
Até 100 UH	8%	7,5%
De 100 a 300 UH	7,5%	7%
Acima de 300 UH	7%	6,5%

Fonte: CIDADES, 2017, 2018. Elaboração da autora.

Os beneficiários são selecionados com base em critérios de participação, enquadramento e priorização, sendo responsabilidade da EO realizar, sem cobrança de taxa e para cada empreendimento, o cadastro habitacional dos candidatos a beneficiários. Esse cadastro deve ser amplamente divulgado, sendo facultada a inclusão, em caráter de lista

reserva, de um total de 30% sobre o número de unidades habitacionais a serem oferecidas pelo empreendimento (CIDADES, 2015; CIDADES, 2013; CAIXA, 2017).

O processo de seleção pela EO dos candidatos a beneficiários deverá observar os critérios de enquadramento dispostos no Art. 2º da Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016 que, além da renda mensal bruta compatível com a modalidade, determina o seguinte:

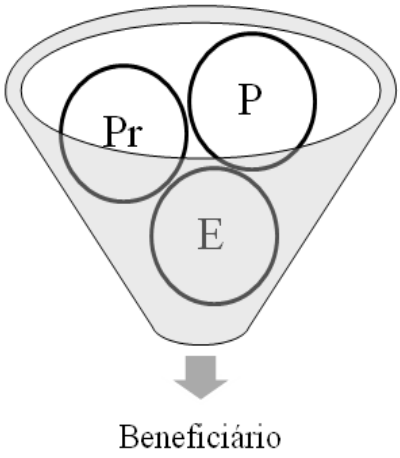
> I - o beneficiário não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país;
> II - o beneficiário não tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
> Parágrafo único - Não ficarão impedidas de contratar as operações de que trata o *caput* as famílias:
> I - que tenham recebido subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção, para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional;
> II - desabrigadas, em caso de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecido pela União, que perderam o único imóvel, ainda que o bem perdido tenha sido objeto de benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS.

Além disso, a Portaria nº 412 do Ministério das Cidades, de 6 de agosto de 2015 determina que possuem prioridade na seleção as famílias que (1) residem em áreas de risco ou insalubres; (2) possuem mulheres como responsáveis pela unidade familiar; (3) e possua como membro integrante do núcleo familiar pessoa(s) com deficiência comprovada. Além dos critérios de priorização, o empreendimento deverá reservar, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para pessoas idosas e com deficiência.

Somam-se aos critérios nacionais de priorização e de enquadramento, os requisitos de participação como: (a) adesão do beneficiário à proposta do empreendimento; (b) nível de participação do beneficiário nas atividades promovidas pela EO; e (c) nível de participação nas atividades referentes à elaboração do projeto e contratação do empreendimento (CIDADES, 2015).

Além desses critérios, a EO poderá definir até três critérios adicionais, a serem determinados em assembleia. Os critérios adicionais podem estar relacionados à composição do núcleo familiar; ao tempo de residência no município; à distância entre o local de trabalho ou habitação do empreendimento etc (CIDADES, 2015). Depois de aplicados os critérios de enquadramento, priorização e participação, a EO poderá indicar os beneficiários selecionados (Figura 5).

Figura 5 – Critérios de seleção dos beneficiários



Legenda: E: Enquadramento. Pr: Priorização. P: Participação.
Fonte: CIDADES, 2015; 2016. Elaboração da autora.

A relação de candidatos indicados deve ser entregue juntamente com a documentação da proposta do empreendimento pela EO ao Agente Financeiro, onde a proposta será enquadrada e encaminhada à seleção pelo MCidades (CIDADES, 2017, 2018). A submissão da proposta do empreendimento ao Agente Financeiro (CEF) somente poderá ser formalizada após a habilitação da EO para atuação no PMCMV-E, processo descrito no item seguinte.

2.3.1 O processo de habilitação da entidade organizadora para o PMCMV-E

A habilitação constitui pré-requisito para atuação de entidades privadas sem fins lucrativos em programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades e que façam uso de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, do Orçamento Geral da União ou do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CIDADES, 2014).

A EO pode solicitar sua habilitação a qualquer tempo e esta será exigida somente no momento de apresentação, ao Agente Financeiro, da proposta de contratação de financiamentos. No processo de habilitação, cabe à Caixa Econômica Federal realizar a análise da documentação (em duas etapas) e homologar a habilitação, enquanto o MCidades deve divulgar o resultado do processo (CIDADES, 2014).

A EO deve atender, no ato da habilitação, aos seguintes requisitos: (1) possuir no mínimo três anos de constituição legal; (2) prever em seu estatuto social a atividade de provisão habitacional; e (3) admitir a realização das operações de alienação de imóveis, contratação de empréstimos, dívidas ou obrigações financeiras e dação de bens em garantia em seu estatuto social (CIDADES, 2014; CAIXA, 2017).

Contudo, estão impedidas de se habilitarem as entidades que possuam em seu nome e/ou no nome de seus dirigentes: (1) pendências no "Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal" (CADIN), na Justiça do Trabalho e/ou no "Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas" (CEPIM); (2) contratos de obras paralisadas ou acordados há mais de 06 meses em programas geridos pelo MCidades; e (3) agentes políticos ou dirigentes de órgãos ou entidades dos três poderes ou do Ministério Público, servidores ou empregados públicos vinculados ao MCidades ou aos Conselhos Curador do Fundo de Desenvolvimento Social ou Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CIDADES, 2014).

As etapas da habilitação da EO obedecem ao disposto na Portaria nº 747, do Ministério das Cidades, de 1º de dezembro de 2014 e suas alterações, sendo composta por duas etapas: a comprovação institucional e a qualificação técnica (Figura 6) (CIDADES, 2014).

Figura 6 – Etapas do processo de habilitação de entidades

Fonte: CIDADES, 2014. Elaboração da autora.

A regularidade institucional corresponde à apresentação da documentação que evidencia a constituição legal e a regularidade cadastral e fiscal da EO. Para execução dessa etapa, a CEF realiza consultas, em nome da EO e de seus dirigentes, no CADIN, no CEPIM e na Justiça do Trabalho (CIDADES, 2014).

Por sua vez, a qualificação técnica busca comprovar a experiência da EO na realização de processos de autogestão habitacional e de articulação, elaboração e desenvolvimento de projetos habitacionais. Além da comprovação de existência de equipe técnica permanente, da realização de atividades de mobilização, capacitação e divulgação para gestão participativa e de representatividade e participação da EO em conferências, nos conselhos participativos, conferências etc (CIDADES, 2014).

Aos itens de qualificação técnica, será atribuída uma pontuação cuja somatória dos pontos obtidos será utilizada para enquadrar a EO em um nível de habilitação, a partir de uma pontuação mínima de 5 pontos. Esse nível definirá a quantidade de unidades habitacionais que a entidade estará autorizada a produzir, simultaneamente, dentro da sua área de abrangência (CIDADES, 2014).

Quadro 12 – Níveis de atuação das Entidades Organizadoras habilitadas

Nível	Pontuação total	Quantidade de UH's que poderão ser executadas
A	De 5 a 15 pontos	Até 100 UH simultaneamente
B	De 15 a 30 pontos	Até 200 UH simultaneamente
C	De 30 a 50 pontos	Até 500 UH simultaneamente
D	Acima de 50 pontos	Até 1.000 UH simultaneamente

Legenda: UH's – Unidades Habitacionais.
Fonte: CIDADES, 2014. Elaboração da autora.

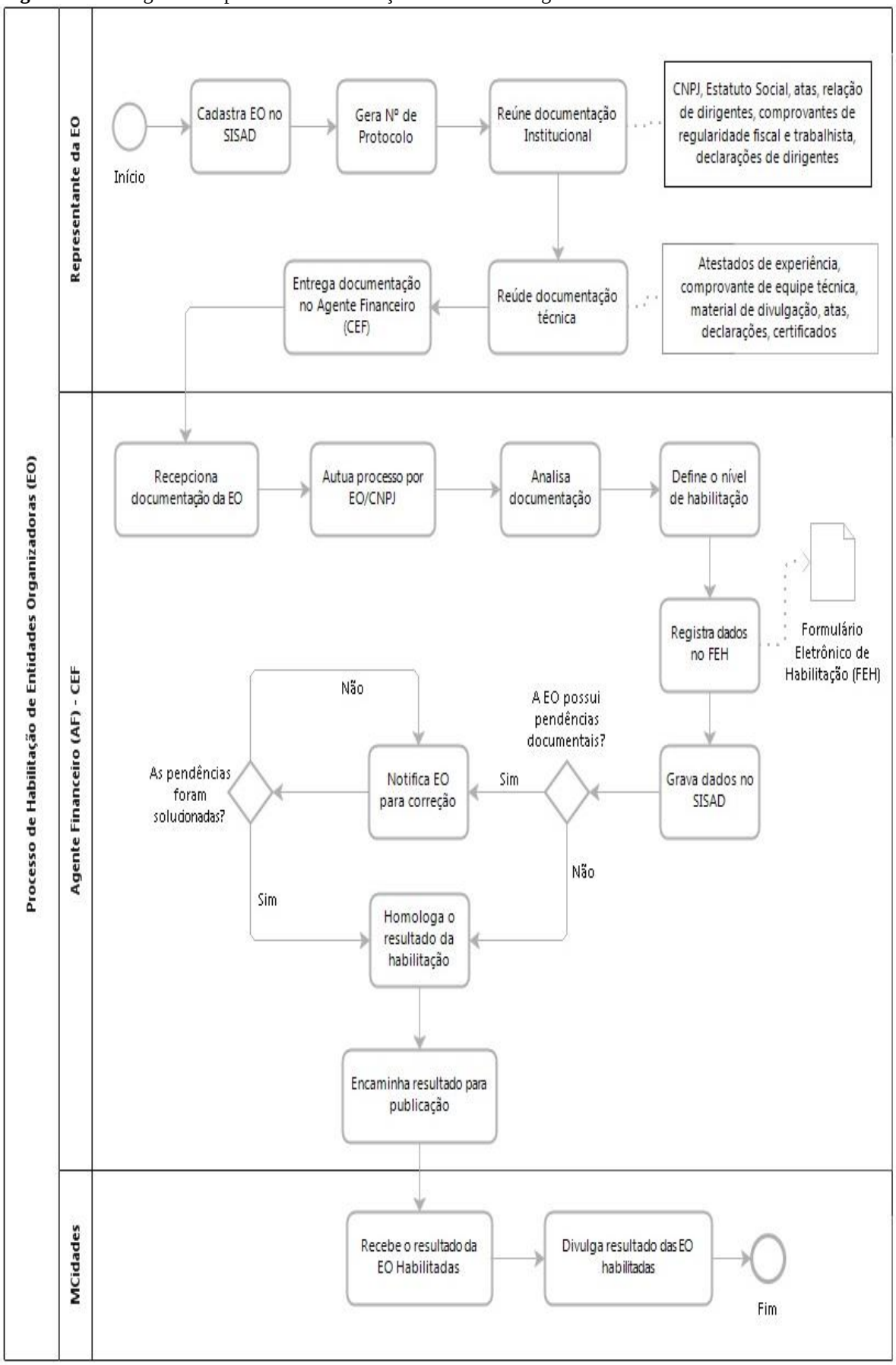
A qualificação técnica também definirá a área de abrangência da EO, a partir da prévia determinação em seu estatuto social. A área de abrangência define quais os municípios, localizados em um mesmo estado da Federação a EO objetiva atuar, sendo necessária a comprovação das ações de mobilização pela EO nesses locais pretendidos (CIDADES, 2014).

Depois de decorridos seis meses de sua habilitação, a EO poderá solicitar sua requalificação, que corresponde ao processo de reavaliação de seu enquadramento no nível de habilitação ou da sua abrangência de atuação. A requalificação ocorre a partir da entrega formalizada da documentação comprobatória da qualificação técnica na CEF, que procederá a análise e homologação do resultado (CIDADES, 2014).

O processo de habilitação de entidades ocorre conforme descrito na Figura 7, onde se podem observar algumas das exigências a serem cumpridas pelas entidades organizadoras para a realização da primeira etapa anterior à apresentação de propostas de empreendimentos habitacionais pelo PMCMV-E. O fluxo nos auxilia na compreensão desta etapa burocrática que determina se uma EO poderá ou não participar do programa.

Nesse momento, o representante da EO realiza parte das ações através do Sistema de Cadastramento e Habilitação de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (SISAD), por meio de *login* e senha de acesso ao sistema para cadastro da EO, após, deve-se reunir a documentação da proposta e apresentá-la ao Agente Financeiro (CEF).

Figura 7 – Fluxograma do processo de habilitação de entidades organizadoras



Fonte: CIDADES, 2014. Elaboração da autora com utilização do *software Bizagi Modeler*.

2.3.2 O processo de contratação do empreendimento pelo PMCMV-E

Após habilitada, a entidade organizadora pode apresentar, a qualquer tempo, proposta de projetos habitacionais ao Agente Financeiro (CEF) visando a sua seleção. O processo de seleção engloba duas etapas: (1) o enquadramento, que corresponde à verificação de adequação da proposta às regras e objetivos do programa e (2) a hierarquização, que aprova os projetos até o limite de recursos disponíveis para o PMCMV-E (CIDADES, 2017, 2018).

A proposta deve ser entregue em conjunto a uma série de documentos comprobatórios relacionados aos beneficiários, à manifestação da contrapartida, ao projeto, ao empreendimento, ao imóvel, às informações de infraestrutura básica e equipamentos urbanos e comunitários presentes no entorno, ao atendimento por concessionárias de água e energia, a legislações de uso e ocupação do solo, implantação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e de desoneração tributárias para habitações de interesse social (CIDADES, 2017, 2018).

Dentre essa documentação, destacam-se a documentação do imóvel em nome da EO (matrícula do imóvel; o compromisso de compra e venda válido ou do ato público de destinação do imóvel pelo ente público); a listagem dos beneficiários contendo, no mínimo, os dados pessoais do responsável, renda familiar e número de membros da família; o formulário com informações do empreendimento (CIDADES, 2017, 2018). Além dessa documentação, a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018 passou a solicitar o projeto do empreendimento aprovado ou protocolado na prefeitura.

O enquadramento é realizado pelo Agente Financeiro (CEF) por meio da apuração dos seguintes pré-requisitos: inexistência de obras atrasadas ou paralisadas contratadas pela EO; número total de contratações com recursos do FDS e FAR no município; número máximo de unidades habitacionais por empreendimento isolado ou agrupado; adequação do projeto às especificações mínimas do programa; nível de habilitação e abrangência da EO; existência da relação de beneficiários (CIDADES, 2017, 2018).

Além desses pré-requisitos, a Portaria nº 367, de 7 de junho de 2018 incluiu como pré-requisitos para a fase de enquadramento de propostas os seguintes: projeto aprovado ou protocolado na prefeitura; análise técnica do empreendimento, acompanhada de manifestação favorável da CEF; e análise técnico-jurídica do terreno, também com manifestação favorável da CEF.

Após análise do Agente Financeiro, as propostas enquadradas seguem para a fase de seleção ou hierarquização pelo MCidades, que elege os projetos até o limite de recursos

disponíveis, a partir dos seguintes critérios: (1) regionalização; (2) indicadores de dinamismo no entorno; (3) aplicação pelos municípios e estados de estratégias de gestão urbana, como doação ou cessão de terrenos, instrumentos do Estatuto da Cidade e ações de desoneração tributária em empreendimentos reservados à habitação de interesse social; e (4) infraestrutura básica urbana pré-existente (CIDADES, 2017, 2018).

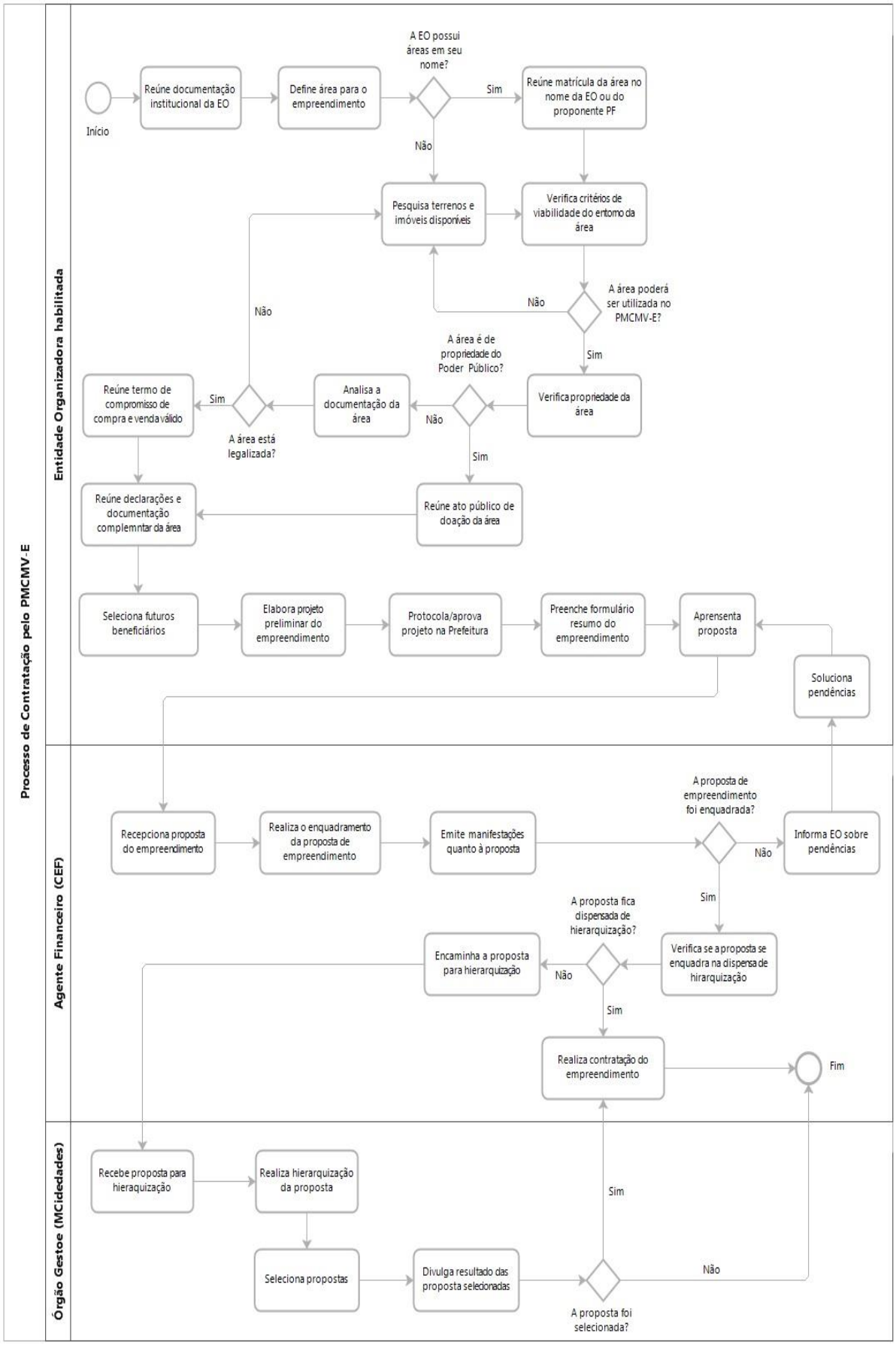
As propostas apresentadas para a modalidade de requalificação de imóveis urbanos, em áreas cedidas pela SPU (CIDADES, 2017) e, por inovação da Portaria nº 367, de 07 de junho de 2018, nas áreas centrais dos municípios com população superior a 750 mil habitantes, conforme determinado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ficam dispensadas do processo de hierarquização. As propostas dispensadas de hierarquização serão selecionadas a partir da apuração do número de contratação com recursos do FAR e FDS, apresentação da listagem de beneficiários e nível de habilitação e abrangência da EO.

Concluída a fase de seleção, cabe ao MCidades divulgar as propostas selecionadas, a fim de que as mesmas sigam à fase de contratação (CIDADES, 2017, 2018). De acordo com Portaria do MCidades nº 367, de 07 de junho de 2018, as propostas selecionadas devem ser contratadas no prazo de 60 dias após divulgação de ato normativo específico pelo ministério e que a meta física de contratação no processo de seleção 2018 é de 10.000 (dez mil) unidades habitacionais.

Em 2017, a Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017 definia um prazo maior para a contratação de propostas, 90 dias a partir da divulgação das propostas selecionadas pelo MCidades. Contudo, não estipulava uma meta física em unidades habitacionais, apenas previa que essa meta seria de 20% da meta do exercício financeiro por região geográfica.

Para melhor compreensão do processo de contratação pelo PMCMV-E, a Figura 8 demonstra o fluxograma desse processo e os participantes responsáveis pela execução de cada etapa. A elaboração do fluxograma teve como base a Portaria do MCidades nº 367, de 07 de junho de 2018, vigente no momento de finalização deste estudo, assim como a Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017.

Figura 8 – Fluxograma do processo de contratação de entidades organizadoras



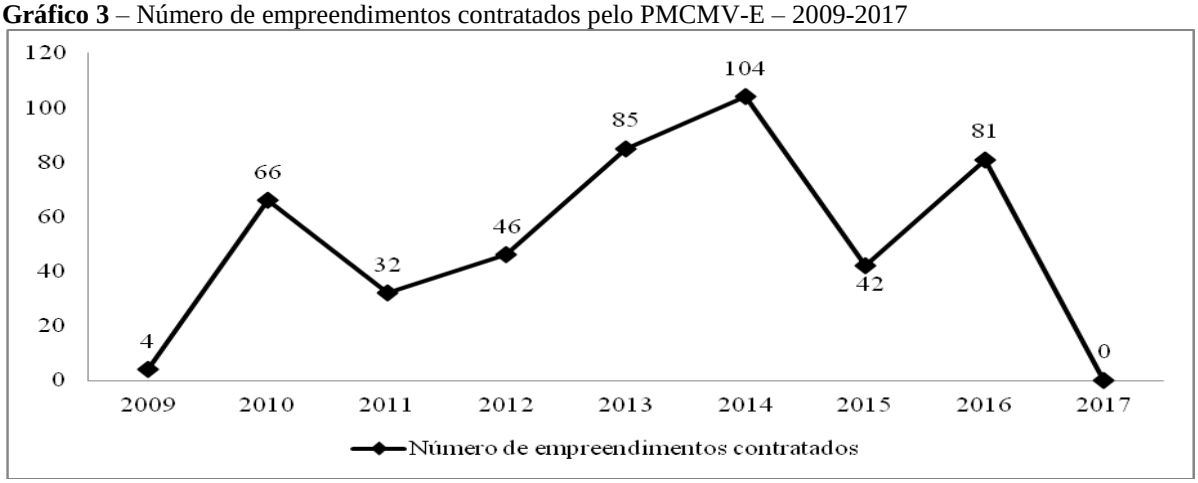
Fonte: CIDADES, 2017, 2018. Elaboração da autora com utilização do *software Bizagi Modeler*.

2.4 O Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades no Brasil

No período de 2009 a 2017 foram contratados 460 empreendimentos pelo PMCMV-E, em 256 municípios localizados nas cinco regiões brasileiras. Ao todo, foram contratadas 69.162 unidades habitacionais, totalizando o valor de R$ 2.944.430.898,00. Desse quantitativo, 12% das unidades habitacionais contratadas foram entregues, correspondendo a 10% do valor total investido (CAIXA, 2017; 2018).

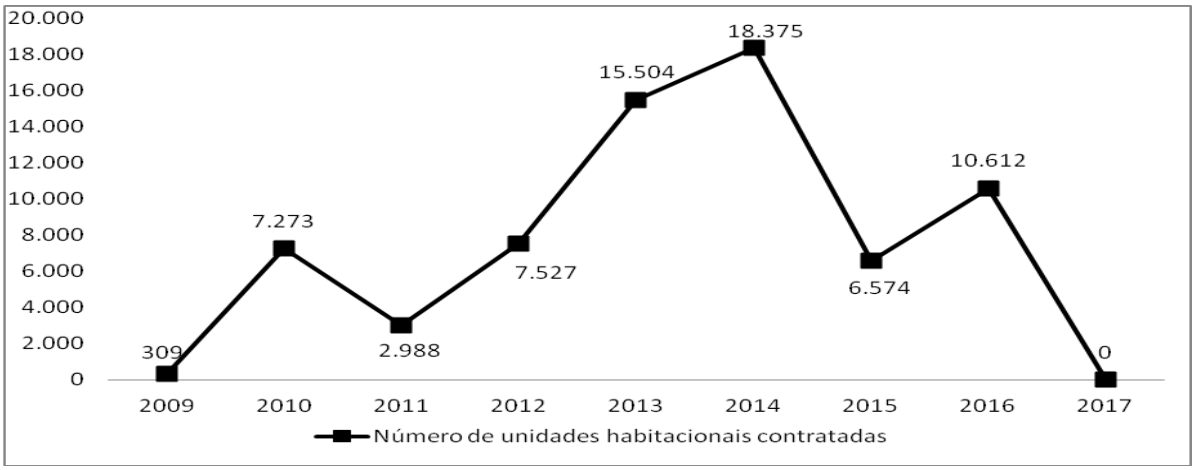
No mesmo período, a produção habitacional do PMCMV-E ocorreu de forma irregular. As variações podem estar relacionadas ao momento de transição entre o "Programa Crédito Solidário" e o PMCMV-E, no ano 2009; à passagem entre as fases do próprio programa, ocorridas nos anos de 2011 e 2016; a dificuldades econômicas enfrentadas pelo país em 2015; e a alterações nos normativas (CAMARGO, 2016). Além disso, destaca-se a mudança no Executivo Federal em 2016, o que pode ter influenciado a queda no desempenho em 2017 (Gráfico 3, Gráfico 4 e Gráfico 5).

Gráfico 3 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E – 2009-2017



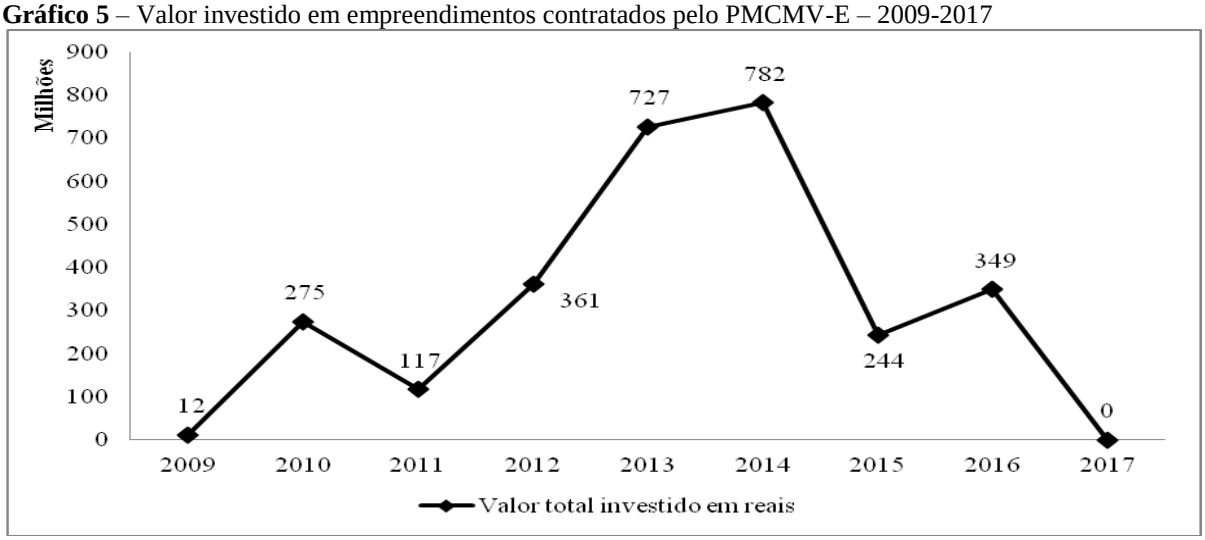
Fonte: CAIXA, 2017, 2018. Elaboração da autora.

Gráfico 4 – Número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV-E – 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

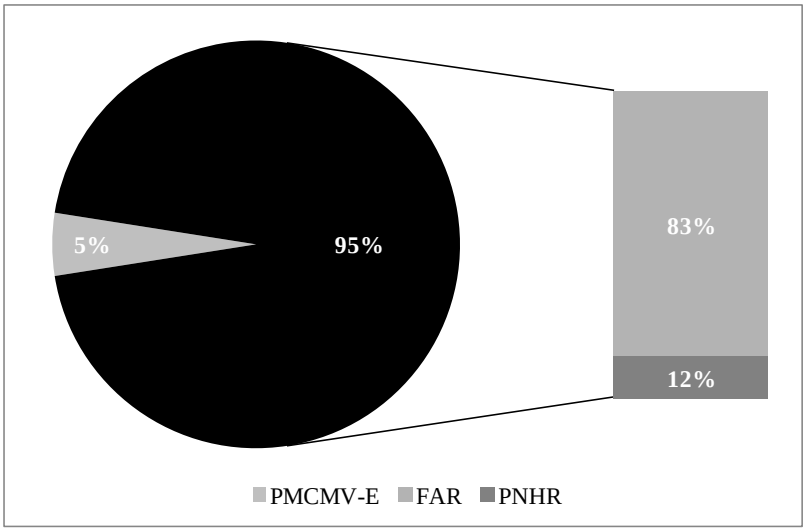
Gráfico 5 – Valor investido em empreendimentos contratados pelo PMCMV-E – 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

A produção habitacional do PMCMV-E representa, em média, 5% do total da produção vinculada às modalidades da Faixa 1 do "Programa Minha Casa, Minha Vida", que reúne, além do PMCMV-E, contratações na modalidade FAR e PNHR (Gráfico 6 e Gráfico 7). Apesar do baixo desempenho quantitativo, quando comparada a outras modalidades do PMCMV, a possibilidade de grupos associativos interferirem na produção habitacional em escala nacional deve ser considerada um avanço (CAMARGO, 2016).

Gráfico 6 – Percentual de participação do PMCMV-E no total de unidades habitacionais contratados nas modalidades da Faixa 1 do PMCMV – 2009-2017

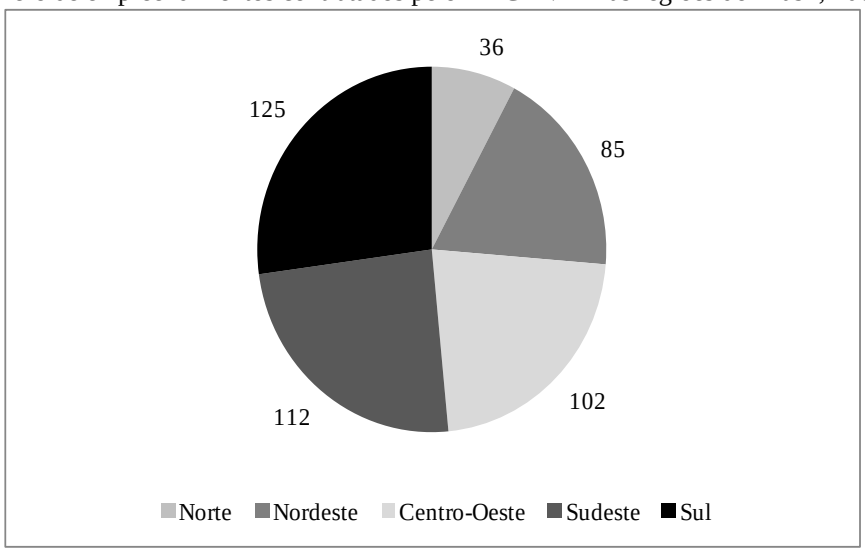


Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Dentro do quadro de contratações do PMCMV-E, apura-se que as regiões Sul (27%) e Sudeste (24%) agrupam pouco mais da metade dos 460 empreendimentos da modalidade, seguidas pelas regiões Centro-Oeste (22%), Nordeste (18%) e Norte (8%). A região Norte reúne a menor quantidade de empreendimentos contratados pelo programa, este resultado

pode estar relacionado pela inexistência de empreendimentos contratados em dois de seus estados: Acre e Amapá (Gráfico 7).

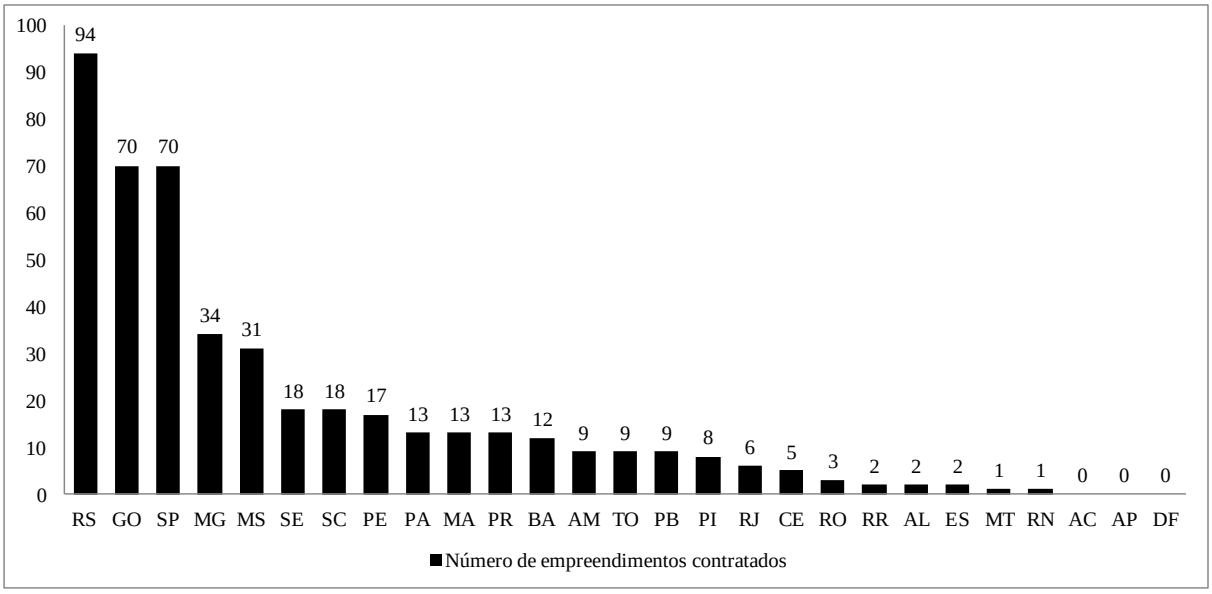
Gráfico 7 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nas regiões do Brasil, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Dentre os estados, 50% dos 460 empreendimentos contratados estão localizados nos estados do Rio Grande do Sul (20%), de São Paulo (15%) e de Goiás (15%), os mesmos estados que figuram entre os melhores na análise quanto aos municípios que possuem contratos pelo PMCMC-E. Além disso, Acre, Amapá e o Distrito Federal não possuem empreendimentos pelo programa, enquanto Roraima, Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Norte consistem nos estados que apresentam os desempenhos mais baixos, possuindo, juntos, 2% do total de empreendimentos do PMCMV-E (Gráfico 8).

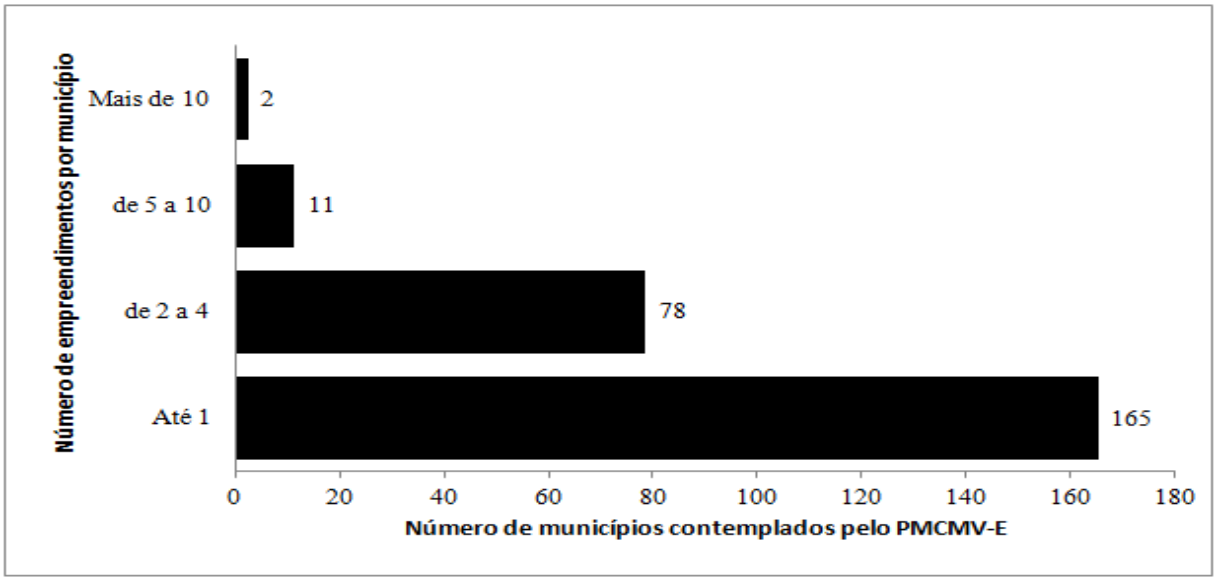
Gráfico 8 – Número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por estado, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No que concerne à distribuição dos empreendimentos do PMCMV-E entre os municípios brasileiros, observa-se que, em menos de 5% dos 5.570 municípios brasileiros, entidades organizadoras conseguiram concluir o processo de contratação de empreendimentos, sendo que dos 256 municípios contemplados, 64% registram somente 1 empreendimento contratado, 30% possuem entre 2 e 4 empreendimentos, 4% registram entre 5 e 10 e apenas 1% possui mais de 10 empreendimentos contratados (Gráfico 9) (CAIXA, 2018).

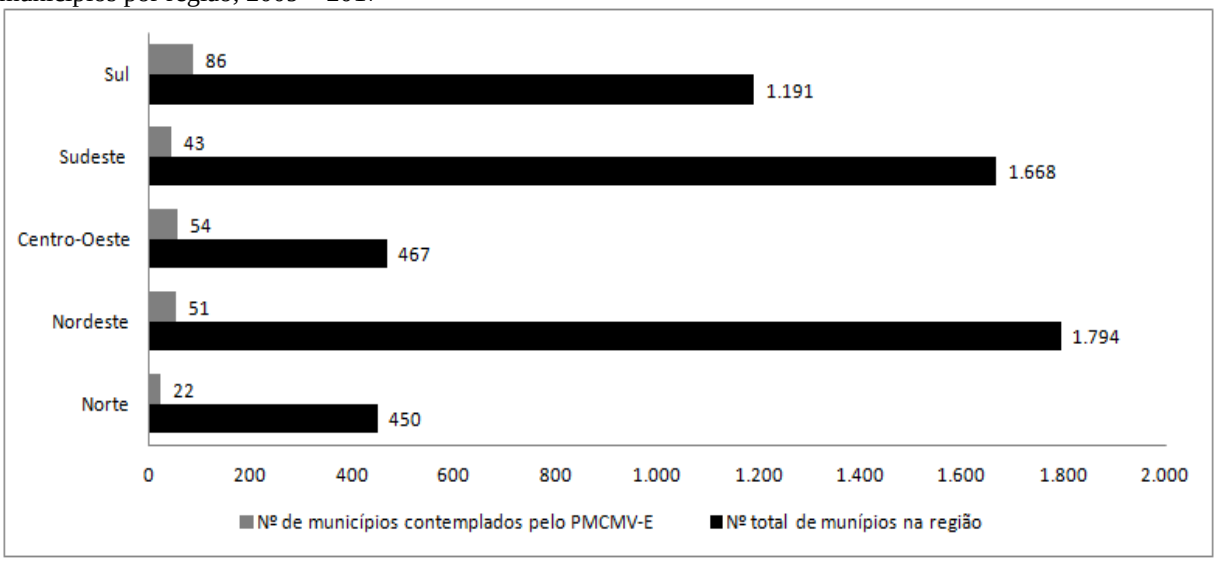
Gráfico 9 – Número de municípios por quantidade de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

A distribuição entre as regiões do país e entre o total de municípios de cada região ocorre de forma bem diversa (Gráfico 10). Contudo, em geral, o percentual de abrangência do PMCMV-E, quando comparado ao total de municípios de uma região e o número de municípios que possuem contratos pelo programa, apresenta resultados semelhantes à participação da modalidade na esfera nacional, ou seja, com valores que variam entre 3% e 7%, à exceção da região Centro-Oeste que apresenta 12% do total de seus municípios com contratos pelo PMCMV-E.

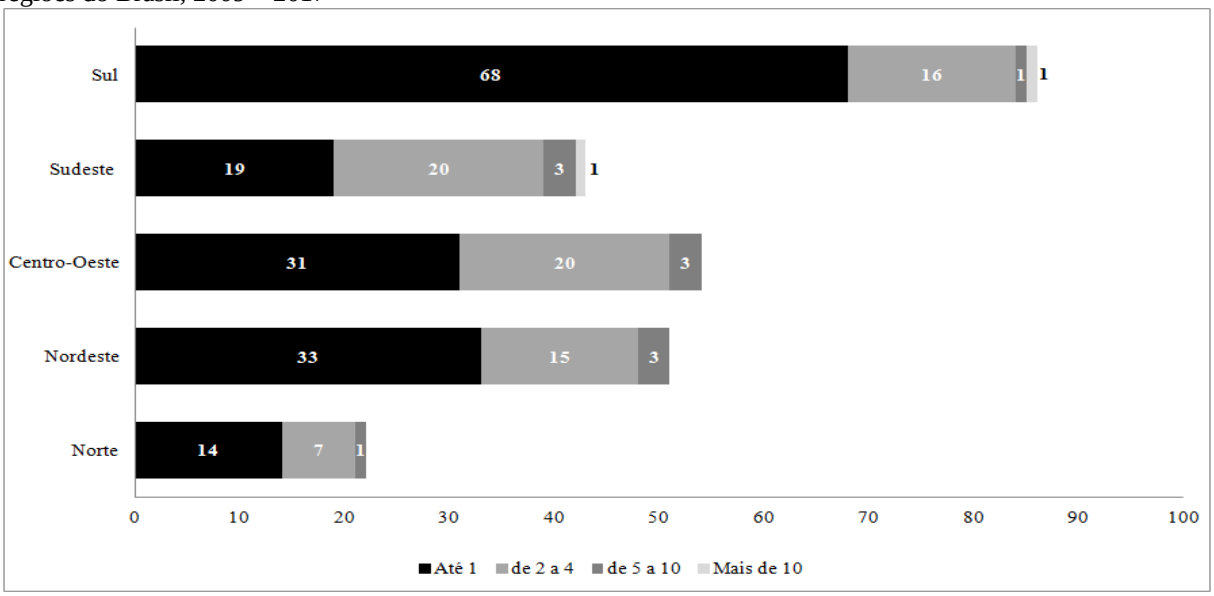
Gráfico 10 – Número de municípios com empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por número total de municípios por região, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Nesse cenário, a região Sul reúne 34% dos 256 municípios contemplados pelo PMCMV-E, seguida pelas regiões Centro-Oeste (21%), Nordeste (20%), Sudeste (17%) e Norte (9%) (Gráfico 11). Tal desempenho pode estar relacionado ao histórico de participação das regiões com maior número de empreendimentos, em experiências autogestionárias anteriores, tais como, o Programa Crédito Solidário (FERREIRA, 2014), assim como em outras experiências locais e pontuais.

Gráfico 11 – Número de municípios por quantidade de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nas regiões do Brasil, 2009 – 2017

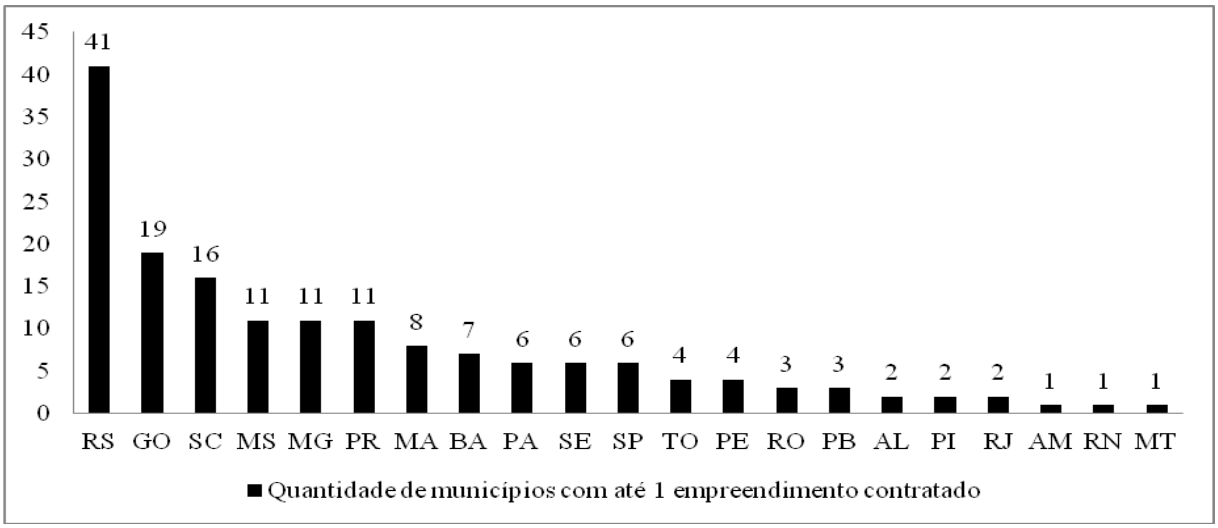


Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No grupo de municípios que apresentam até 1 empreendimento contratado, a região Sul novamente apresenta o melhor desempenho, com 41% dos 165 municípios do grupo, seguida pelas regiões Nordeste (20%), Centro-Oeste (19%), Sudeste (12%) e Norte (8%).

Dentre os estados, os melhores desempenhos são observados no Rio Grande do Sul (25%), Goiás (12%) e Santa Catarina (10%), que juntos reúnem 46% dos municípios do grupo; enquanto os demais estados possuem entre 1% e 7% dos municípios do grupo, dentre eles o estado do Pará que possui 4% dos 144 municípios contemplados pelo programa (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Número de municípios com até 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No mesmo grupo, observa-se que a maior parte dos empreendimentos contratados está localizada em municípios com até 20.000 habitantes e o maior percentual de participação, obtido pela relação entre o total de municípios do país e o número de municípios no grupo com até 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E, ocorre na faixa populacional com mais de 1.000.001 habitantes (Tabela 2).

Tabela 2 – Participação dos municípios com até 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017

Faixa populacional (nº de habitantes)	**Nº de municípios no país** (por faixa populacional)	**Nº de municípios no grupo** (até 1 contrato no PMCMV-E)	**% de participação dos municípios do país no PMCMV-E**
Até 20.000	3802	77	2,0%
De 20.001 a 50.000	1103	40	3,6%
De 50.001 a 100.000	355	19	5,4%
De 100.001 a 250.000	199	18	9,0%
De 250.001 a 500.000	69	6	8,7%
De 500.001 a 1.000.000	25	1	4,0%
Acima de 1.000.001	17	4	23,5%
Total:	**5570**	**165**	**3,0%**

Fonte: TCU, 2017; CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

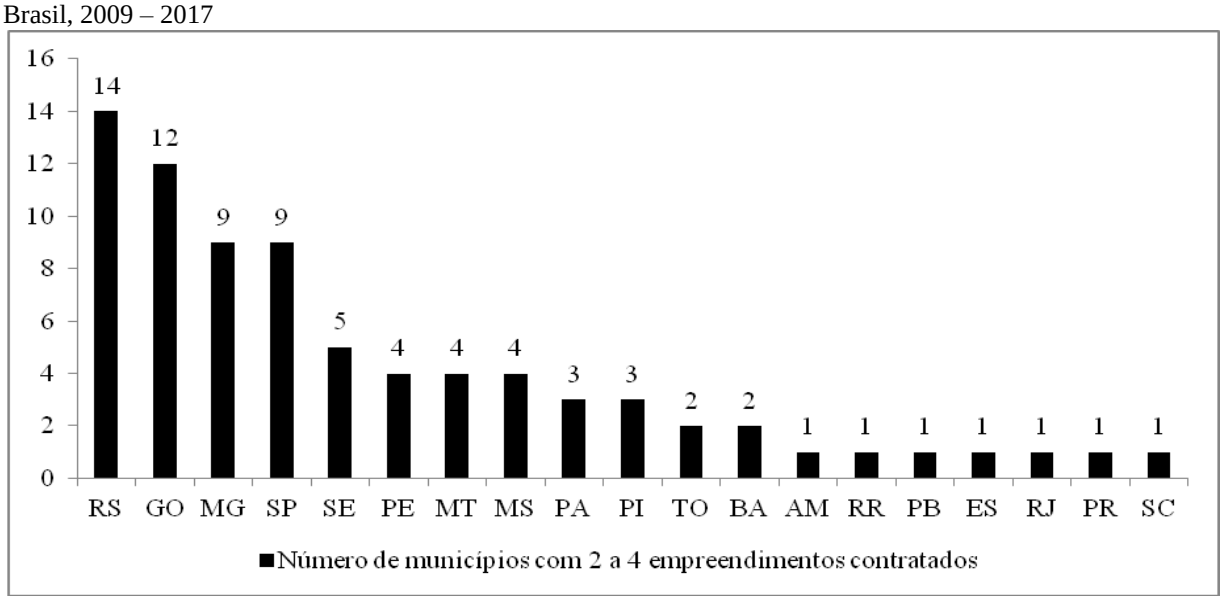
No caso específico do estado do Pará, dentre os seus 6 municípios contemplados com até 1 empreendimento pelo PMCMV-E, 50% estão localizados na faixa populacional de 100.001 a 250.000 habitantes, 33% na faixa de 50.001 a 100.000 habitantes e 17% na faixa acima de 1.000.001 de habitantes, percentual este relativo ao município de Belém que se

encontra incluído no grupo com até 1 empreendimento contratado e na faixa populacional acima de 1.000.001 de habitantes.

No grupo com 2 e 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, as regiões Centro-Oeste (26%) e Sudeste (26%) aparecem com mais da metade dos municípios do grupo, seguidas pelas regiões Sul (20%), Nordeste (19%) e Norte (9%). Dentre os 19 estados que possuem municípios no grupo, o Rio Grande do Sul aparece novamente em posição de destaque, reunindo 18% dos municípios desse grupo, seguido por Goiás (15%), Minas Gerais (12%) e São Paulo (12%).

Os demais estados apresentam entre 1% e 6% dos municípios do grupo, no caso do estado do Pará, este repete o mesmo desempenho que obteve no grupo anterior (até 1 empreendimento contratado), com apenas 4% de seus municípios possuindo entre 2 e 4 empreendimentos contratados pelo programa (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Número de municípios com 2 a 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Quanto à distribuição da população municipal no grupo com 2 a 4 empreendimentos contratados, destaca-se que a maior parte dos municípios também se encontra na faixa de até 20.000 habitantes. Entretanto, a participação dos municípios no PMCMV-E nessa faixa populacional, ao contrário do ocorrido no grupo anterior, apresenta o menor percentual entre as faixas analisadas, sendo o melhor desempenho obtido na faixa populacional com população entre 500.001 a 1.000.000 habitantes (Tabela 3).

Tabela 3 – Participação dos municípios com 2 a 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017

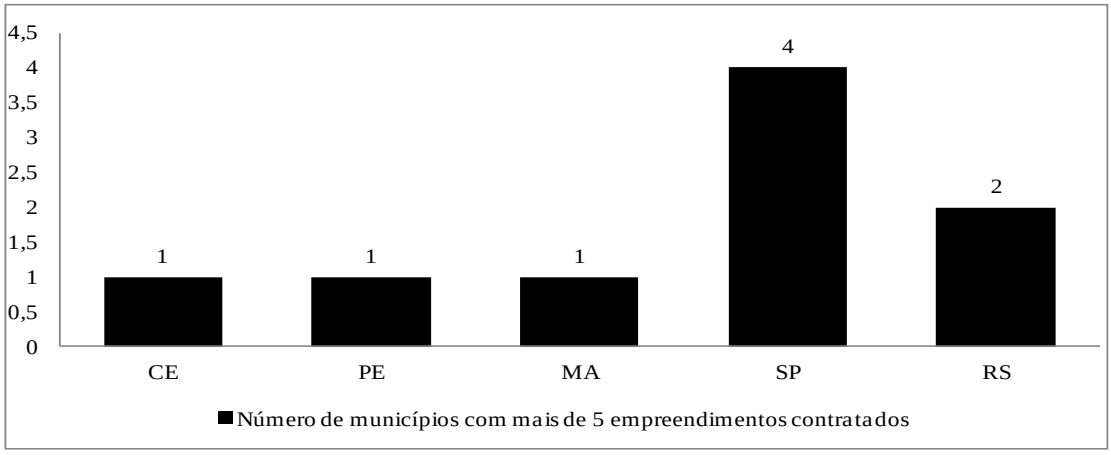
Faixa populacional (nº de habitantes)	**Nº de municípios no país** (por faixa populacional)	**Nº de municípios no grupo** (com 2 a 4 contratos no PMCMV-E)	**% de participação dos municípios no grupo do PMCMV-E**
Até 20.000	3802	27	0,7%
De 20.001 a 50.000	1103	12	1,1%
De 50.001 a 100.000	355	10	2,8%
De 100.001 a 250.000	199	9	4,5%
De 250.001 a 500.000	69	11	15,9%
De 500.001 a 1.000.000	25	7	28,0%
Acima de 1.000.001	17	2	11,8%
Total:	**5570**	**78**	**1,4%**

Fonte: TCU, 2017; CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No estado do Pará observa-se a distribuição equitativa dentre os 3 municípios que possuem de 2 a 4 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, uma vez que estes ocupam as faixas populacionais de até 20.000 habitantes, de 50.001 a 100.000 e de 100.001 a 250.000.

No grupo com mais de 5 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E (Gráfico 14), o estado de São Paulo apresenta o melhor desempenho, com 31% dos municípios do grupo, seguido pelos estados de Goiás (23%), Rio Grande do Sul (15%), Amazonas (8%), Ceará (8%), Pernambuco (8%) e Maranhão (8%). Além disso, nesse grupo estão as duas capitais com os maiores números de empreendimentos contratados pelo programa, São Paulo e Porto Alegre, com 25 e 12 empreendimentos respectivamente.

Gráfico 14 – Número de municípios com mais de 5 empreendimento contratados pelo PMCMV-E nos estados do Brasil, 2009 – 2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No que tange à distribuição da população municipal no grupo com mais de 5 empreendimentos contratados, destaca-se que a maior parte dos municípios está na faixa populacional acima de 1.000.001, tal resultado pode estar relacionado ao número de capitais presentes no grupo, a saber: Manaus, Fortaleza, Goiás, São Paulo e Porto Alegre. Além disso, ao contrário do que ocorre nos grupos anteriormente analisados, no grupo com mais de 5

empreendimentos não há municípios nas faixas populacionais até 50.000 habitantes (Tabela 4).

Tabela 4 – Participação dos municípios com mais de 5 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E por faixa habitacional, 2009 – 2017

Faixa populacional (nº de habitantes)	**Nº de municípios no país** (por faixa populacional)	**Nº de municípios no grupo** (com mais de 5 comtratos pelo PMCMV-E)	**% de participação dos municípios do grupo no PMCMV-E**
Até 20.000	3802	0	0,0%
De 20.001 a 50.000	1103	0	0,0%
De 50.001 a 100.000	355	1	0,3%
De 100.001 a 250.000	199	2	1,0%
De 250.001 a 500.000	69	3	4,3%
De 500.001 a 1.000.000	25	1	4,0%
Acima de 1.000.001	17	6	35,3%
Total:	**5570**	**13**	**0,2%**

Fonte: TCU, 2017; CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Os dados supramencionados nos permitem inferir que as capacidades locais podem representar os principais diferenciais de acesso ao PMCMV-E, não sendo possível estabelecer uma relação direta entre a população municipal e a quantidade de municípios com contratos pelo programa. Essa hipótese pode ser reforçada pelo perfil populacional diversificado das regiões e estados com maior número de municípios contemplados pela modalidade e a relação de municípios com maior número de empreendimentos contratados (Quadro 13).

Quadro 13 – Municípios com mais de 5 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, 2009-2017

UF	**MUNICÍPIO**	**NE**	**POPULAÇÃO**
SP	São Paulo	25	12.106.920
RS	Porto Alegre	12	1.484.491
GO	Goiânia	8	1.466.105
PE	Paulista	7	328.353
RS	Rio Grande	7	209.378
SP	Itaquaquecetuba	6	360.657
SP	Guarulhos	6	1.349.113
CE	Fortaleza	5	2.627.482
SP	Bertioga	5	59.297
AM	Manaus	5	2.130.264
GO	Aparecida de Goiânia	5	542.090
MA	São José de Ribamar	5	176.418
GO	Anápolis	5	375.142

Fonte: TCU, 2017; CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Além disso, a hipótese de que condições estaduais ou regionais poderiam refletir em um maior número de contratações pode ser descartada, diante do número de capitais contempladas pelo programa (Quadro 14), que representa um pouco mais da metade das capitais estaduais, não abrangendo, inclusive, a totalidade das capitais estaduais localizadas

nas regiões que possuem os melhores desempenhos, como as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Quadro 14 – Capitais estaduais com empreendimentos pelo PMCMV-E, 2009-2017

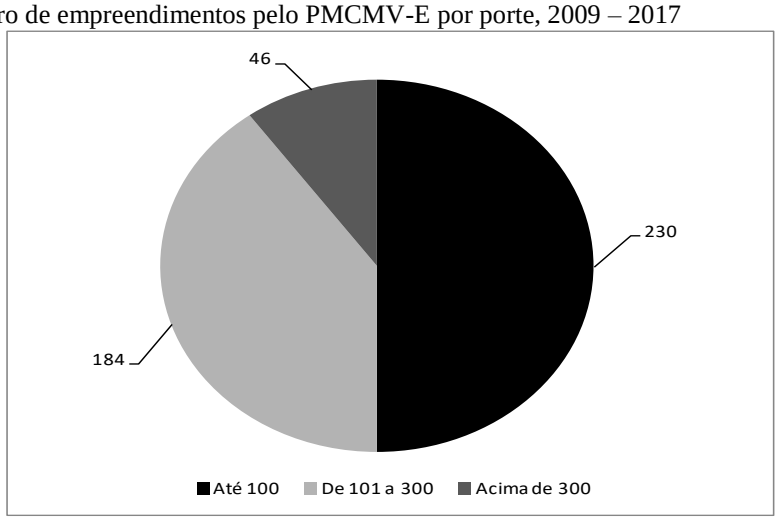
Nº	UF	Município/Capital	NE
1	SP	São Paulo	25
2	RS	Porto Alegre	12
3	GO	Goiânia	8
4	AM	Manaus	5
5	CE	Fortaleza	5
6	RJ	Rio de Janeiro	4
7	BA	Salvador	3
8	PB	João Pessoa	2
9	PI	Teresina	2
10	RR	Boa Vista	2
11	SE	Aracajú	2
12	AL	Maceió	1
13	PA	Belém	1
14	TO	Palmas	1

Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Observa-se que, como ocorre na análise da abrangência do PMCMV-E entre os municípios brasileiros, a região Norte também possui o menor desempenho no que tange ao número de empreendimentos contratados nessa região. Esse resultado pode estar relacionado pela inexistência de empreendimentos contratados em dois de seus estados: Acre e Amapá.

Na análise do porte dos empreendimentos contratados pelo PMCMV-E, observa-se que, em geral, esse é pequeno, com 50% dos 460 empreendimentos contratando até 100 unidades habitacionais por empreendimento e apenas 10% acima de 300 unidades habitacionais contratadas (Gráfico 15) (CAIXA, 2018).

Gráfico 15 – Número de empreendimentos pelo PMCMV-E por porte, 2009 – 2017

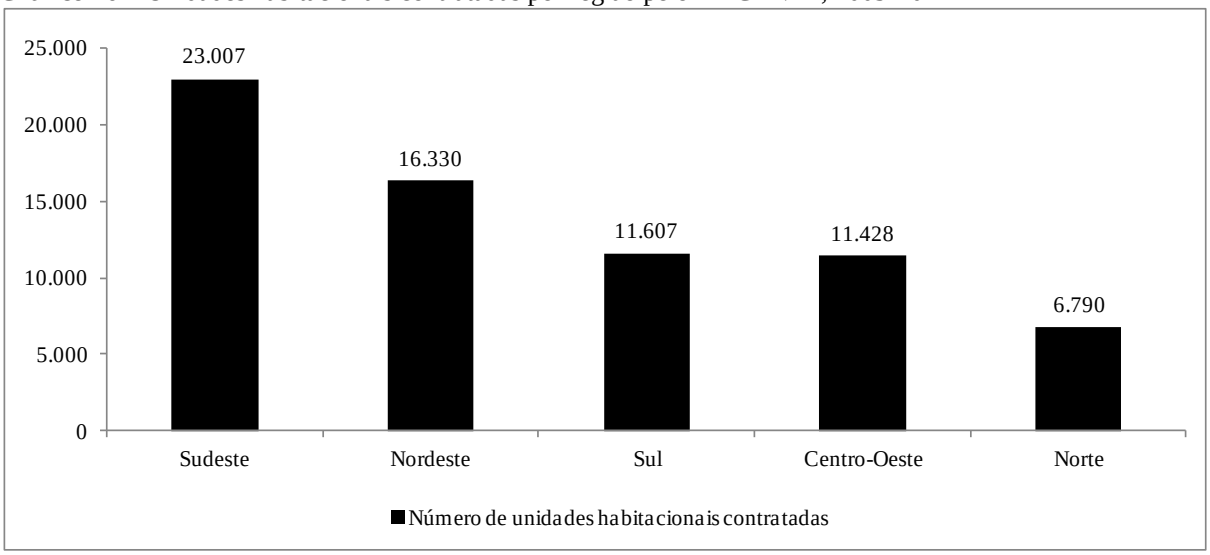


Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Ao analisarmos a distribuição das unidades habitacionais contratadas entre as regiões e os estados brasileiros, apura-se que as que possuem o maior número de contratos pelo programa e/ou a maior participação de seus municípios, não são, necessariamente, as que mais contratam unidades habitacionais. Esse comportamento pode ser configurado com uma tendência da modalidade, uma vez que já havia sido destacado em estudos anteriores (CAMARGO, 2016) e permanece entre os empreendimentos contratados até 2017.

Dentre as regiões com o maior número de unidades habitacionais contratadas, a região Sudeste apresenta o melhor desempenho, com 33,3% das 69.162 das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV-E entre 2009 e 2017, seguida pela região Nordeste (23,6%), Sul (16,8%), Centro-Oeste (16,5%) e Norte (9,8%). Observa-se que apesar das regiões Sudeste e Sul permanecerem entre as três com melhor desempenho, há uma melhoria na posição da região Nordeste, como a segunda que mais contrata pelo programa (Gráfico 16).

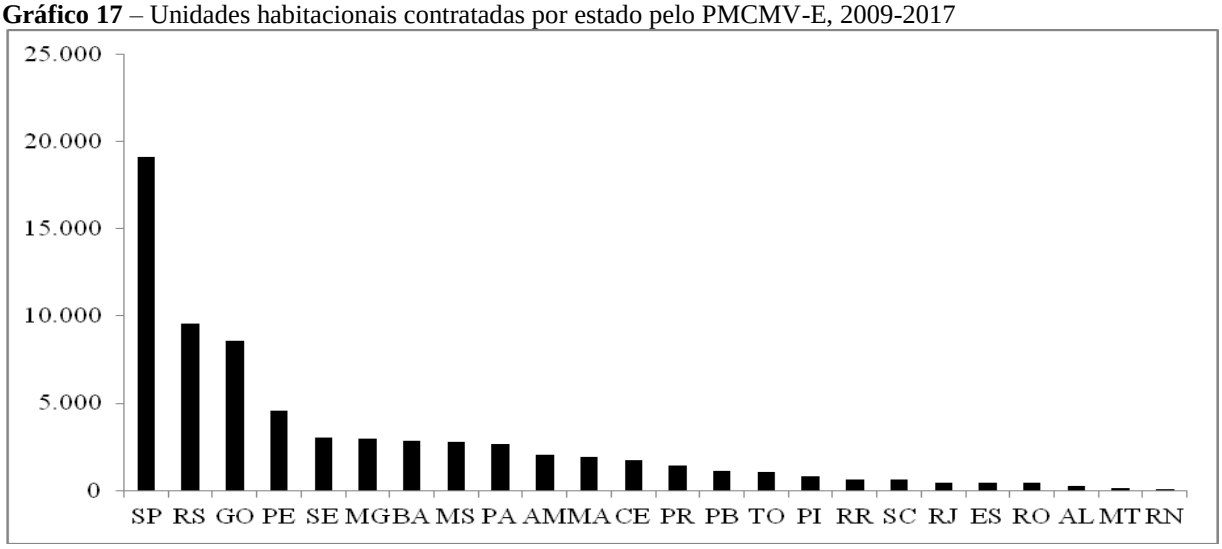
Gráfico 16 – Unidades habitacionais contratadas por região pelo PMCMV-E, 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

Apesar dessa afirmação, o mesmo não ocorre com a região Norte, que permanece ocupando o lugar de região com os menores índices do PMCMV-E, entretanto, ao direcionarmos a análise para o desempenho dos estados, o estado do Pará se encontra entre os 10 estados que mais contrataram unidades habitacionais (Gráfico 17).

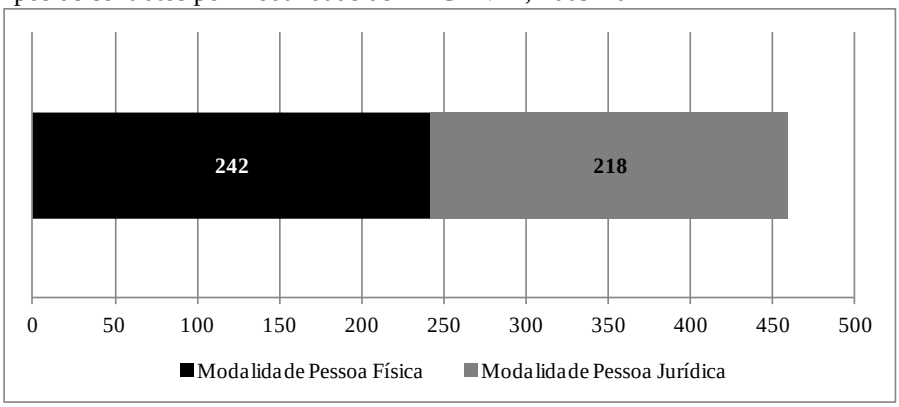
Gráfico 17 – Unidades habitacionais contratadas por estado pelo PMCMV-E, 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2018. Elaboração da autora.

No que concerne ao tipo contrato, observa-se que 53% dos 460 empreendimentos contratados pelo PMCMV-E foram realizados com pessoas físicas, sem que a EO figurasse como tomadora do financiamento e somente para a contratação da etapa de obras (Fase II); enquanto os 43% restantes correspondem aos contratos firmados com as pessoas jurídicas, ou seja, com a EO figurando como tomadora do financiamento (Gráfico 18).

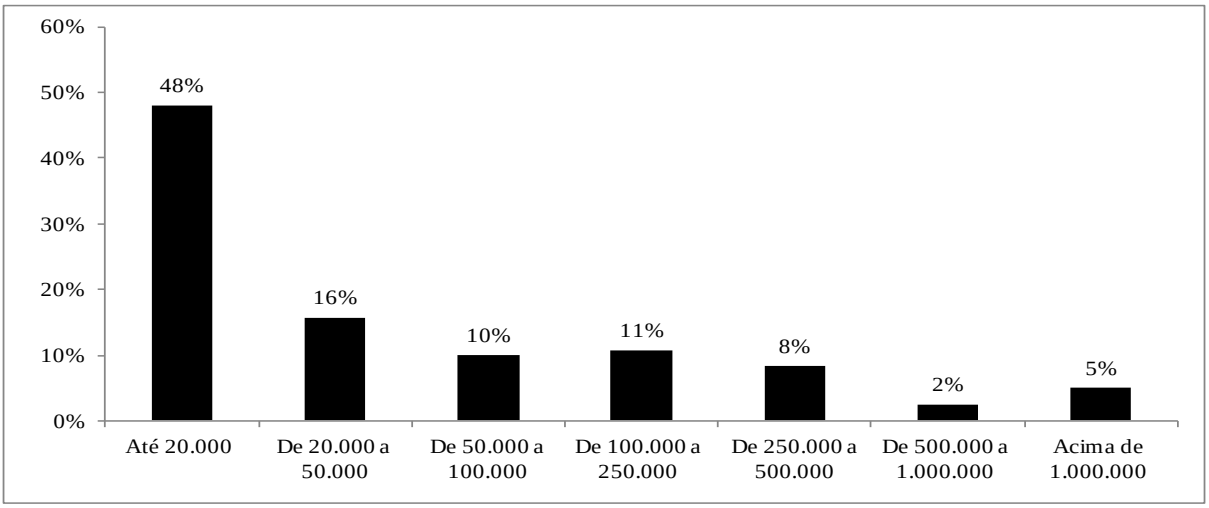
Gráfico 18 – Tipos de contratos por modalidade do PMCMV-E, 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Tal resultado evidencia que a maior parte dos contratos até então firmados pelo PMCMV-E foram realizados com tomadores de financiamento que já possuíam o elemento terreno e as condições de realizarem, por meios próprios, o projeto do empreendimento. Além disso, 48% dos 242 empreendimentos estão localizados em municípios com até 20.000 habitantes, fazendo surgir a hipótese de que, em municípios nessa faixa populacional, o elemento terreno seja mais fácil de ser adquirido, seja pelo seu valor ou disponibilidade, quando comparado às cidades com maior faixa populacional (Gráfico 19).

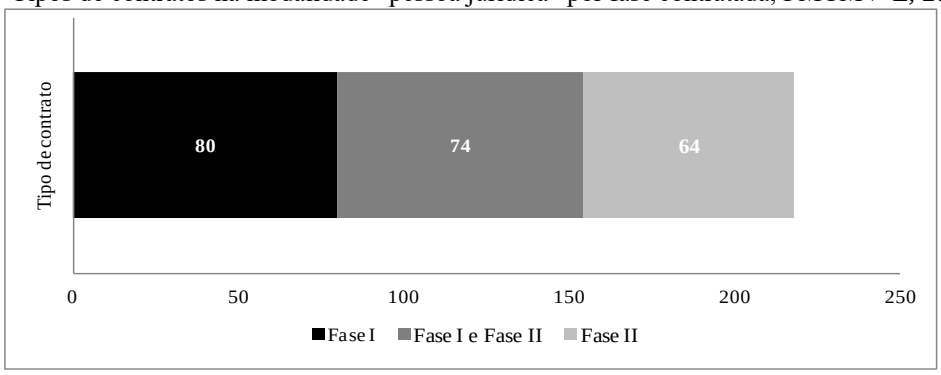
Gráfico 19 – Percentual de contratados na modalidade "pessoa física" por faixa populacional no PMCMV-E, 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Dentre os 218 empreendimentos em que EO figura como tomadora do financiamento (pessoa jurídica), 37% correspondem à contratação somente da Fase I, que representa a antecipação dos valores para aquisição do terreno e elaboração do projeto (compra antecipada), 34% dizem respeito à contratação da Fase I e da Fase II (Obra) e os 29% restantes representam a contratação somente da etapa da obra.

Gráfico 20 – Tipos de contratos na modalidade "pessoa jurídica" por fase contratada, PMCMV-E, 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Ao analisarmos as contratações na modalidade "pessoa jurídica", diferentemente do que ocorre na modalidade "pessoa física", a maior parte dos contratos (28% dos 218 empreendimentos contratados) está localizada em municípios com mais de 1.000.000 de habitantes. Essa faixa populacional reúne, também, o maior percentual de contratação para a Fase I e a Fase II, ou seja, na faixa populacional com maior participação nesse cenário, há a necessidade da contratação em duas fases, uma para aquisição de terreno e elaboração de projetos (Fase I) e, posteriormente, outra para a execução da obra (Fase II) (Tabela 5).

Tabela 5 – Número de empreendimentos na modalidade "pessoa jurídica" por faixa populacional e fase de contratação no PMCMV-E, 2009-2017

NE por Faixa Populacional			**NE por Fase contratada**		**% de empreendimentos por Fase contratada**	
Faixa populacional (nº de habitantes)	NE	% NE	(a) Fase I e Fase II	(b) Fase II	Fase I e Fase II	Fase II
Até 20.000	25	11%	11	14	5%	6%
De 20.000 a 50.000	33	15%	15	18	7%	8%
De 50.000 a 100.000	21	10%	17	4	8%	2%
De 100.000 a 250.000	28	13%	23	5	11%	2%
De 250.000 a 500.000	32	15%	20	12	9%	6%
De 500.000 a 1.000.000	18	8%	15	3	7%	1%
Acima de 1.000.000	61	28%	53	8	24%	4%
Total:	**218**	**100%**	**154**	**64**	**71%**	**29%**

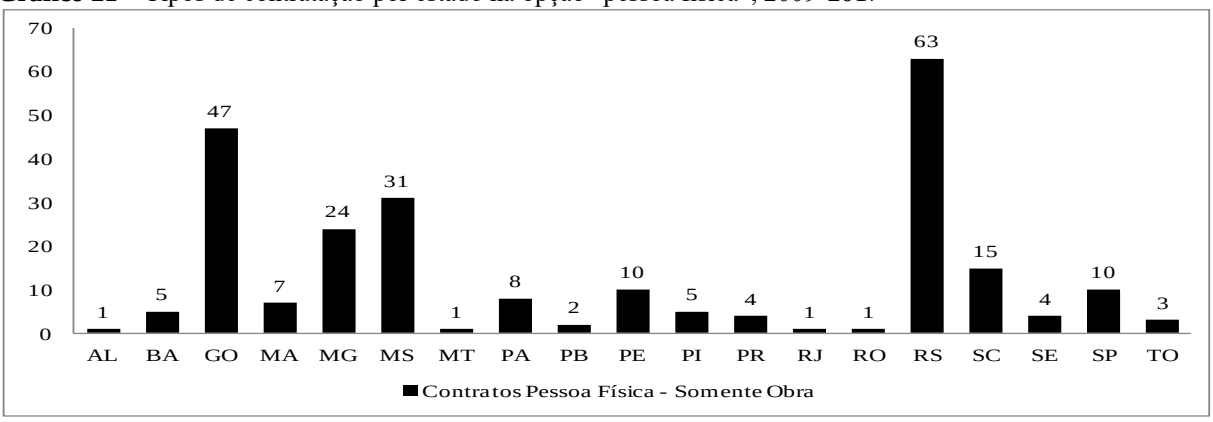
Fonte: TCU, 2017; CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Esse resultado corrobora com a hipótese de que em municípios com maior faixa populacional o elemento terreno pode ter maior peso na efetivação da contratação. Tal comportamento pode estar relacionado ao fato da escassez de áreas nesses municípios, assim como, ao custo mais elevado para sua aquisição, o que impõe às EO's um maior fluxo de recursos financeiros, o que muitas, senão a maior parte não possui.

Além disso, observa-se que os tipos de contratos pelo PMCMV-E variam entre os estados, sendo encontrados contratos tanto na modalidade "pessoa física", quanto "pessoa jurídica" e para contratação somente na Fase I (projeto e terreno), somente na Fase II (obra) ou para as Fases I e II. No entanto, os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam uma particularidade, a existência de todos os seus contratos na opção "pessoa física", cujo financiamento refere-se somente à Fase II (obra).

Dentre os estados, destacam-se os desempenhos do Rio Grande do Sul e Goiás nas contratações na modalidade "pessoa física", reunindo 45% dos 242 empreendimentos contratados, sendo os piores desempenhos nessa opção dos estados de Alagoas, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rondônia, que representam, juntos, 2% do total de empreendimentos contratados com pessoas físicas (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Tipos de contratação por estado na opção "pessoa física", 2009-2017



Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Enquanto que na modalidade “pessoa jurídica”, os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás representam 53% dos 218 empreendimentos contratados nessa opção. Por outro lado, os piores desempenhos são encontrados nos estados do Alagoas e Rio Grande do Norte, somando, juntos, 1% dos empreendimentos contratados (Tabela 6).

Tabela 6 – Tipos de contratação por estado na opção “pessoa jurídica”, 2009-2017

Fase	AL	AM	BA	CE	ES	GO	MA	MG	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	**Total**
PJ - Fase I	-	2	1	-	-	7	1	3	4	1	3	2	-	4	-	-	1	14	-	1	35	1	**80**
PJ - Fase 2	-	-	4	5	2	1	-	6	1	-	7	-	8	1	1	2	1	-	2	12	6	5	**64**
PJ - Fase I e II	1	7	2	-	-	15	5	1	-	2	1	1	1	-	-	-	-	17	1	1	19	-	**74**
Total	1	9	7	5	2	23	6	10	5	3	11	3	9	5	1	2	2	31	3	14	60	6	**218**

Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Outro detalhe relevante está relacionado às unidades habitacionais entregues pelo PMCMV-E entre 2009-2017 (Quadro 15). Dentre as 8.589 unidades habitacionais entregues, 98% foram contratadas pela opção “pessoa física” e somente para execução da Fase II (Obra), sendo o restante contratadas na opção “pessoa jurídica”, Fase I e Fase II. Além disso, as unidades habitacionais entregues pertencem a 115 empreendimentos, localizados em 82 municípios de 14 estados diferentes.

Quadro 15 – Distribuição das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV-E por estado, 2009-2017

UF	GO	RS	MS	SP	MG	PE	PB	PI	MA	PR	PA	SE	SC	AL	**Total**
NE	22	35	16	7	14	3	2	3	2	2	1	2	5	1	**115**
NM	14	28	9	5	8	2	1	3	2	2	1	2	4	1	**82**
QUHE	1.702	1.542	1.165	1.156	864	627	389	275	194	158	150	147	145	75	**8.589**

Legenda: NE: número de empreendimentos. NM: número de municípios. UHE: quantidade de unidades habitacionais entregues

Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Ao direcionarmos a análise para o número de empreendimentos contratados pelo PMCMV-E no estado do Pará, destaca-se que o estado do Pará consiste no estado com o maior número de empreendimentos contratados na região Norte e se encontra entre os dez estados que mais possuem contratos pelo PMCMV-E. Contudo, o desempenho do estado se encontra abaixo da média nacional, que consiste em 17 empreendimentos contratados por estado, além de não possuir cobertura satisfatória entre os seus 144 municípios, como demonstrada anteriormente.

Durante o período de 2009 a 2017, foram contratados 13 empreendimentos, distribuídos entre 9 municípios, para produção de 2.656 unidades habitacionais contratadas, no valor total de R$ 61.887.567,59. Desse quantitativo, somente o município de Cametá realizou a entrega de 150 unidades habitacionais, o que representa 6% do total das unidades habitacionais contratadas.

Quanto ao tipo de contrato, observa-se que 61% dos 13 empreendimentos foram contratados na modalidade “pessoa física”, para contratação da etapa de obras; enquanto 31% se referem à modalidade “pessoa jurídica”, com antecipação dos recursos para contratação de projeto e terreno (Fase I) e 8% na modalidade “pessoa jurídica” para contratação da obra (Fase II), sem Fase I anterior (Quadro 16).

Quadro 16 – Relação de empreendimentos contratados no estado do Pará por modalidade de contratado no PMCMV-E, 2009-2017

Nº	**Município**	**Modalidade**	**Tipo de Contrato**	**População** (nº de habitantes)
1	Palestina do Pará	Pessoa Física	Obra - 1ª contratação	7.386
2	Itupiranga	Pessoa Física	Obra - 1ª contratação	51.835
3	Oriximiná	Pessoa Física	Obra - 1ª contratação	71.078
4	Novo Repartimento	Pessoa Jurídica	Fase II - Obra sem Fase I anterior	73.802
5	Barcarena	Pessoa Jurídica	Fase I - Projeto e Terreno	121.190
6	Marituba	Pessoa Física	Obra - 1ª contratação	127.858
7	Cametá	Pessoa Física	Obra - 1ª contratação	134.100
8	Parauapebas	Pessoa Jurídica	Fase I - Projeto e Terreno	202.356
9	Belém	Pessoa Jurídica	Fase I - Projeto e Terreno	1.452.275

Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Além disso, observou-se que a maior parte dos contratados pelo PMCMV-E foi realizado com entidades organizadoras que já possuíam o elemento “terreno”, em municípios localizados no interior do estado e com população inferior a 150 mil habitantes, o que pode ser um indicativo de que esse componente seja mais fácil de ser adquirido em municípios de menor porte populacional.

Belém, capital do estado do Pará, compartilha com Palmas e Maceió a última posição no ranking das capitais com contratos firmados pelo PMCMV-E e se encontra no grupo dos municípios do país que registram menor quantidade de contratações. Mesmo ao considerar somente o estado do Pará, o desempenho de Belém no PMCMV-E pode ser classificado como fraco, uma vez que se encontra atrás de municípios como Oriximiná, Barcarena, Itupiranga e Palestina do Pará (Quadro 17).

Quadro 17 – Empreendimentos contratados no estado do Pará

Município	NE	UHC	UHE	Valor (R$)
Barcarena	2	724	-	748.085,18
Belém	1	324	-	1.865.638,00
Cametá	1	150	150	5.328.087,87
Itupiranga	1	150	-	9.000.000,00
Marituba	1	96	-	2.553.600,00
Novo Repartimento	1	518	-	31.079.998,54
Oriximiná	3	147		8.419.158,00
Palestina do Pará	2	47	-	2.303.000,00
Parauapebas	1	500	-	590.000,00
Total	**13**	**2656**	**150**	**61.887.567,59**

Legenda: NE: número de empreendimentos. UHC: unidades habitacionais contratadas. UHE: quantidade de unidades habitacionais entregues

Fonte: CAIXA, 2017; 2018. Elaboração da autora.

Diante do exposto, observa-se o baixo desempenho do município de Belém – PA no PMCMV-E, assim como, no restante do Brasil. Esse desempenho pode estar relacionado a questões locais que interferem na forma como entidades organizadoras e movimentos sociais acessam o programa, além da capacidade interna dessas EOs e da forma como está elaborado o desenho do programa, sendo essas questões alvo da investigação dessa dissertação para a realidade do município analisado.

3 AUTOGESTÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-TEÓRICAS

3.1 Conceituando autogestão e autogestão habitacional

A autogestão, como ideia, remonta à Europa Industrial do século XIX e aos movimentos operários emancipatórios daquela época. Apesar disso, seu termo teria sido cunhado mais recentemente, na França da década de 1960, para representar as experiências de cunho político, social e econômico vivenciadas na Iuguslávia socialista (MISOCZKY; OLIVEIRA; PASSOS, 2004; NASCIMENTO, 2008).

Nascimento (2008), ao buscar uma definição para o termo "autogestão", cita Belgrado (1980 apud NASCIMENTO, 2008, p.28), que o define como a relação socioeconômica que emerge entre os homens, baseando-se não na propriedade dos meios de produção e sim no princípio da distribuição do trabalho. O ideal autogestionário ocupa o campo das relações de propriedade coletiva, opondo-se a propriedade privada ou do Estado.

Em seu sentido literal, autogestão significa "gestão por si mesmo" (NASCIMENTO, 2008, p. 27), tendo como princípios a organização coletiva dos indivíduos; baseando-se no ideário de liberdade e igualdade de direitos e participação para a gestão dos meios de produção (MISOCZKY; OLIVEIRA; PASSOS, 2004).

Bonduki (1992) chama atenção para o processo de aprendizagem da autogestão, ao analisar a participação dos movimentos sociais na construção da proposta autogestionária em São Paulo, na década de 1980, ressaltando que as discussões sobre o tema "[...] ia na prática mostrando o que era autogestão, conceito que, teoricamente, parecia compreendido, mas que precisava ainda ser incorporado no cotidiano [...]" (BONDUKI, 1992, p. 55).

Nascimento (2003, não paginado) concorda com esse posicionamento, ao afirmar que "a autogestão é uma idéia [sic], mas antes de tudo é uma prática social e política". Em sentido mais abrangente, consistiria em um processo de transformação social, de emancipação dos trabalhadores e cidadãos, onde o agir coletivamente proporcionaria o aprendizado sobre como se deve exercê-la.

Desse modo, seria a partir da experimentação social que a autogestão se construiria e se instituiria, sendo um produto das vitórias e derrotas em torno das experiências coletivas através da história. A construção da autogestão teria como propulsores as iniciativas da sociedade civil e não se imporia pela ação do Estado e sua perspectiva "de cima para baixo" (NASCIMENTO, 2003).

Para Nascimento (2008), a autogestão deve ser estudada através de duas vertentes, a primeira como expressão da luta contra o capitalismo e a segunda como forma de organização da sociedade visando à transformação da vida cotidiana dos indivíduos e do Estado. Colaboram com esta ideia Klechen, Barreto e Paula (2011), ao afirmarem que a autogestão pode ser compreendida (e estudada) por meio de dois pontos de vista, sendo o primeiro voltado para uma forma alternativa ao sistema capitalista; enquanto o segundo consiste na busca pela conciliação entre as formas autogestionárias e heterogestionárias para melhor desempenho desse regime.

Ao abordar o significado de autogestão, Misoczky, Oliveira e Passos (2004, p. 185) defendem que as sociedades hierarquizadas e heterogeridas contribuem para a dominação, conservando as "situações de controle e dependência", típicas do sistema capitalista. Na autogestão a estrutura hierárquica, as normas e regras de conduta determinadas formalmente, seriam suprimidas e construídas socialmente. O paradigma da gestão autônoma estaria voltado à ética, à consciência política e aos valores igualitários e humanistas (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011).

Nas formas de gestão autogeridas, os indivíduos, como um todo, têm participação ativa no processo decisório, seja no contexto de uma organização ou de uma sociedade. No âmbito interno às organizações, presume-se a similitude de poder quanto à decisão dos interesses do grupo; enquanto que no âmbito externo, a organização deve buscar sua autonomia decisória em relação às demais entidades com quem se relaciona, a fim de manter sua capacidade de definir seus próprios rumos (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011).

Ao contrário, nas formas de gestão heterogeridas, a participação dos indivíduos na tomada de decisão é limitada, reduzida a um pequeno grupo de pessoas que unilateralmente ditam os rumos a serem seguidos pela maioria. Em uma sociedade capitalista, os valores institucionalizados deste regime e a prevalência de formas de gestão heterônomas limitam as práticas autogestionárias. As dificuldades de sua instauração estariam relacionadas à reduzida participação e consciência política dos indivíduos, condicionados a reproduzirem os valores de competitividade e individualismo próprios do capitalismo (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011).

A autogestão se constitui em uma possibilidade de transformação da sociedade por meio do incentivo à participação dos cidadãos nos processos decisórios que envolvem seu cotidiano. Contudo, como ressaltam Klechen, Barreto e Paula (2011), as suas práticas não podem se caracterizar por ações que eximam o Estado de suas responsabilidades, o que poderia vir a ocorrer quando essas práticas não acarretam em uma mudança mais ampla dos

valores compartilhados pela sociedade, limitando-se a ações residuais, desconexas dos ideais de democracia, emancipação e participação que visam à transformação social.

Klechen, Barreto e Paula (2011) afirmam, em seu estudo sobre a maneira como a autogestão vem sendo desempenhada na gestão pública, que a prática da autogestão é inconsistente com o regime capitalista e, por essa razão, as entidades organizadas em torno deste ideal sofrem inúmeras dificuldades para colocarem em ação seus valores de igualdade e autonomia, que divergem dos valores do capitalismo.

Como resultado, os autores afirmam que as organizações autogeridas podem se constituir em "ilhas de autogestão" (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011, p 673) ou locais isolados onde os valores autogestionários são desempenhados, sem que estes extrapolem para a sociedade em geral. Nesse sentido, Klechen, Barreto e Paula (2011) defendem que a diversidade de contextos e dimensões em que a autogestão se reproduz pode mascarar experiências que não se configuram como autogestionárias.

Essas experiências seriam, na realidade, práticas de heterogestão travestidas de autogestão, representadas por propostas dissimuladas de participação dos indivíduos. Por essa razão, os autores sustentam que o exercício da autogestão recai sobre três pilares: (1) autonomia e equidade no processo decisório; (2) valores humanistas; e (3) disponibilidade de conhecimento técnico-administrativo para os membros da organização (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011).

Para os autores, o primeiro pilar se relaciona à questão do poder de influência dos indivíduos de determinado grupo ou classe social no processo decisório, mais especificamente, quanto à capacidade desses indivíduos verem realizados seus interesses específicos e como esse poder estaria distribuído nas dimensões internas e externas à organização ou entidade. Enquanto o segundo pilar corresponderia aos ideais liberdade e igualdade que se insere na busca pela valorização da ação e da equidade no processo decisório. O terceiro pilar, por sua vez, caracteriza-se pela restauração do sentido do trabalho e do conhecimento sistêmico das funções técnicas e administrativas da organização.

No que concerne a estes pilares, ressalta-se que eles não se constituem em um modelo de autogestão, mas se referem à "[...] vivência de uma forma de organização que se baseia principalmente em valores, os quais não são passíveis de planejamento e não podem (ou não devem) ser impostos" (KLECHEN; BARRETO; PAULA, 2011, p. 674). Desse modo, o intuito de estabelecê-los foi evidenciar características relevantes que podem se revelar em diferentes contextos e formas de autogestão.

Entre os diferentes contextos e formas em que as práticas da autogestão podem ser vislumbradas, destaca-se o seu significado no contexto da provisão habitacional. Para Rodrigues (2013), a autogestão habitacional consiste na produção de moradias realizada pelos futuros beneficiários da solução habitacional, onde estes são os responsáveis por gerirem e controlarem todas as etapas e recursos que compreendem o processo de construção de suas residências, desde a aquisição do terreno até a organização da participação da comunidade.

A autogestão habitacional tem por objetivo extrapolar a ação da construção da moradia em si, buscando questionar as estruturas sociais e econômicas vigentes na sociedade. Para Viana (2017), a autogestão relaciona-se à emancipação política da população e à possibilidade de reivindicação de uma cidade mais inclusiva, provida de serviços públicos de qualidade e melhores condições de vida.

> A autogestão, mais do que um modo de construir moradias, é um conceito que envolve a participação e o controle da produção da habitação, uma maneira de construção de vida comunitária e de produção não mercantil da moradia, concebida como direito e não como mercadoria (RODRIGUES, 2013, p. 20).

Nesse contexto, as experiências de autogestão habitacional podem contribuir para o desenvolvimento da consciência coletiva de uma comunidade e os processos desenvolvidos durante a produção das moradias favoreceriam a criação de entidades voltadas para solução de questões mais amplas, de interesse coletivo, como educação, saúde e emprego (RODRIGUES, 2013).

Bonduki (1992) afirma que a autogestão habitacional se insere em um contexto mais amplo do que o da simples produção da moradia. O autor afirma que a proposta autogestionária se constitui em um instrumento de estruturação da democracia, possibilitando formas alternativas de mobilização e participação na gestão de políticas públicas pelos cidadãos, e complementa:

> A criação de pólos [sic] de organização baseados na autogestão no local de moradia é um caminho, pequeno, mais importante, para introduzir o debate sobre os temas políticos mais amplos no seio do cotidiano dos trabalhadores. Não tenho dúvidas que as transformações necessárias na sociedade brasileira jamais poderão ser profundas e duradouras se não forem firmemente debatidas, apoiadas e defendidas em cada território da cidade (BONDUKI, 1992, p. 167).

Diante disso, a autogestão configuraria um caminho político capaz de congregar a participação dos cidadãos, proporcionando ao indivíduo a possibilidade de decidir sobre as questões relativas ao planejamento e à execução da solução habitacional. Noia (2017, p 29) complementa afirmando que a opção pela autogestão habitacional reside “na crença de que os

usuários conhecem melhor suas reais necessidades, de modo a fazer um uso mais efetivo dos recursos disponíveis, reduzindo custos e criando melhores soluções arquitetônicas".

A produção de moradias por autogestão constitui, também, uma alternativa ao modelo de produção habitacional privada, detentora da quase totalidade dos recursos públicos destinados à política habitacional. O incentivo ao processo de transferência dos recursos públicos à produção privada coloca a habitação como um negócio rentável (BONDUKI, 1992), onde os lucros advindos da comercialização das moradias são compartilhados entre seletos grupos econômicos, limitando o apoio a iniciativas autogestionárias (RODRIGUES, 2013).

Como afirma Noia (2017) e outros autores, a forma de provisão de moradias nas sociedades capitalistas prioriza a especulação imobiliária, visando à geração de renda e sobrepondo-se à função social da moradia. Assim, na visão da autora, seriam possíveis, como opções de solução para a questão habitacional no Brasil, duas direções políticas distintas. A primeira estaria relacionada às práticas burocráticas, enquanto a segunda versaria sobre as participativas, contudo, entre esses extremos haveria uma série de possibilidades a serem desenvolvidas.

Nesse sentido, a autogestão habitacional demanda a promoção do potencial participativo da sociedade, da superação das questões individuais e do estabelecimento do poder popular, sobrepondo-se ao poder do Estado (BONDUKI, 1992). Contudo, Rodrigues (2013) salienta que a autogestão não consiste em uma ação de oposição ao Estado, mas de sua transformação.

A implantação do modelo de autogestão exige o compromisso dos indivíduos com o coletivo, presumindo que a opção destes por esse modelo tenha sido feita conscientemente, ou seja, que esses indivíduos tenham escolhido a autogestão a partir do conhecimento das etapas envolvidas em todo o processo de sua realização (BONDUKI, 1992).

> Para o processo autogestionário acontecer, é necessário desenvolver capacidades individuais, sensibilização e adesão de cada participante à proposta. [...] A formação do grupo para a ação coletiva vai trabalhar a valorização de conceitos, como participação, ajuda mútua, saber popular, solidariedade e utopia, como motivadores da ação (RODRIGUES, 2013, p. 29).

Contudo, as práticas autogestionárias convivem com a dificuldade de construção do entendimento sobre como exercê-la (NOIA, 2017). Apesar dessas dificuldades na definição do conceito, os benefícios proporcionados pelo processo de autogestão habitacional, entre eles o fortalecimento das relações sociais e da cidadania, não deixam de ser relevantes; sendo muitas vezes mais importantes do que o produto resultante da experiência, ainda que este

possa ser de qualidade superior ao produzido pela produção privada de moradias (NOIA, 2017).

Viana (2017), ao abordar a conceituação da autogestão habitacional, ressalta que apesar das variações existem elementos essenciais que a caracterizam, sendo eles: (1) fundiários, na reivindicação por empreendimentos providos de infraestrutura e equipamentos urbanos; (2) empoderamento e controle social, na busca pela participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas; (3) garantia permanente de subsídios públicos, direcionados aos programas autogestionários; e (4) participação dos envolvidos na gestão da produção habitacional, desde o planejamento até a execução do empreendimento.

Nesse mesmo sentido, dialogam Mineiro e Rodrigues (2012), ao destacarem alguns fatores como relevantes para o debate da autogestão na habitação. Assim, os autores chamam atenção para a precisão de se aprofundar o conceito de autogestão na política habitacional, principalmente, no que concerne à caracterização da propriedade coletiva e ao papel das entidades nessa política.

Mineiro e Rodrigues (2012) determinam como fatores relevantes, também, a necessidade imperiosa da formulação de uma política fundiária, que permita o acesso à terra urbanizada e bem localizada à população mais carente e, por fim, a relevância no avanço da gestão coletiva da produção habitacional e na formulação de um marco jurídico que "reconheça a propriedade coletiva e o direito ao trabalho associado, fortalecendo os princípios da cooperação e da reciprocidade (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 44) nos empreendimentos habitacionais.

Seguindo essa lógica, Bonduki (1992) destaca que a ausência de tradição da prática autogestionária em projetos ou programas habitacionais pode se constituir como um fator de limitação ao desenvolvimento da autogestão habitacional no Brasil, assim como a "inexistência de estímulos e legislações para que ela possa crescer" (BONDUKI, 1992, p. 162). Apesar disso, essas limitações poderiam ser minimizadas pela ação do Estado, a partir da geração de alternativas que favoreçam a disseminação da proposta de autogestão na habitação, o que de certa maneira, estaria sendo contemplado pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades".

Nesse sentido, Ferreira (2014) afirma que entre a experiência estudada por Bonduki (1992) nas décadas de 1980 e 1990 e a criação do "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades" em 2009 pode se concluir que a autogestão habitacional se estabeleceu como uma opção de produção de moradias tangível pelos movimentos sociais, angariando espaço em suas agendas e se tornando objeto de programas federais. Contudo, a autora salienta que a

ausência de legislação direcionada, especificamente, para a autogestão habitacional ainda se configura um ponto fraco para a consolidação da proposta no Brasil.

Para melhor compreensão do ideário da autogestão e de como ele se contrasta com as formas de gestão heterogeridas, buscou-se definir um dos conceitos mais marcantes dessas formas, a burocracia. O caráter hierarquizado e formal da burocracia pode ser considerado como um fator de dificuldade para o exercício da gestão autônoma e para a execução das políticas e programas que versam sobre o tema.

3.2 Considerações sobre burocracia

Segundo Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 32), o significado etimológico de burocracia é "'governo de escritório'. É portanto o sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam cargos." Os primeiros tipos de burocracia surgiram ainda no início das civilizações Egípcia, Indiana e Chinesa (TRAGTENBERG, 1992), coordenando esforços da sociedade e sendo utilizadas como "instrumento de exploração de comunidades subordinadas, [...]" (TRAGTENBERG, 1992, p. 187).

> As burocracias não constituem um fato novo. Já na antiguidade temos organizações burocráticas, dentre as quais a mais famosa é a do Império Novo egípcio (1580-712 a.C.) [...]. Outros exemplos de burocracias muito antigas são o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chinês [...], os Estados europeus que se organizaram a partir do fim da Idade Média e, finalmente, a mais antiga das burocracias ainda existentes hoje, a Igreja Católica. Todos esses sistemas sociais, embora amplamente influenciados por fatores de ordem tradicional e particularmente patrimonial, podem ser considerados burocracias. Estão longe do tipo puro, ideal de organização, mas são sistemas sociais em que a administração a cargo dos funcionários é suficientemente formalizada e tornada impessoal para se incluírem entre as burocracias (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988, p. 46).

O termo burocracia teria sido empregado pela primeira vez em meados do Século XVIII para indicar "o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas" (ARAGÃO, 1997, p. 108). Esses funcionários tinham como prática institucional dominante a definição de uma estrutura que visava ao atendimento de interesses particulares de camada específica da sociedade, cujo sentido de governar consistia no exercício da própria burocracia, sendo esta um fim em si mesmo (SOUSA, 1995).

Como tema, a burocracia foi abordada direta ou indiretamente em trabalhos desenvolvidos nas áreas de política e filosofia, tendo como principal expoente os estudos de Max Weber e, sendo ainda, considerado elemento basilar o desenvolvimento da teoria das organizações (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Segundo Tragtenberg (1992), Hegel foi um dos pioneiros no estudo da burocracia, tendo como plano lógico a burocracia como poder político e administrativo, sendo ele o responsável pela operacionalização do conceito de burocracia estatal (corporação acabada) e da burocracia privada (corporação inacabada).

Na concepção de Hegel, cabe à burocracia harmonizar e articular os interesses particulares das corporações, com os interesses gerais do Estado (TRAGTENBERG, 1992; SOUSA, 1995; ARAGÃO, 1997). Para o autor, "a burocracia fundamenta-se nessa separação, aparecendo como elemento de mediação entre governantes e governados" (TRAGTENBERG;1992, p. 25).

A partir da análise de Hegel, Tragtenberg (1992) depreende os princípios conceituais para "a análise da burocracia do Estado, da burocracia enquanto poder político que antecede em séculos a emergência da burocracia determinada pelas condições técnicas da empresa capitalista, oriunda da Revolução Industrial" (TRAGTENBERG, 1992, p. 28).

O tema burocracia também esteve presente nas análises de Karl Marx, ainda que de forma indireta. Para o autor, a burocracia se constitui em uma camada social que está a serviço de interesses particulares de uma classe específica (SOUSA, 1995). Marx destaca que os interesses da burocracia são contrários aos interesses coletivos e que, para o burocrata, os objetivos do Estado são, em última análise, os seus próprios objetivos privados. Para o autor, ao tomar para si os interesses particulares, a burocracia reduz o interesse geral do Estado a seus próprios interesses (SOUSA, 1995).

> [...] a burocracia pode ter autonomia relativa, na estrutura do poder político, podendo variar sua posição, dependendo do grau de desenvolvimento das forças produtivas, do confronto entre sujeitos sociais diversos, na defesa dos seus interesses particulares, e da maior ou menor exigência de intervenção do Estado, nas diferentes conjunturas (SOUSA, 1995, p. 4).

Para Max Weber, autor de maior destaque no estudo da burocracia, este fenômeno se insere dentro da determinação de tipos ideais (FARIA; MENEGHETTI, 2011), construídos pelo autor para auxiliá-lo na análise da ação social (TRAGTENBERG, 1992). A determinação de um tipo ideal "não tem nenhuma conotação de valor [...] é uma abstração, através da qual as características extremas desse fenômeno [social] são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma 'pura'" (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988, p. 23).

Weber determinou três tipos ideais de dominação, sendo eles: (1) a racional-legal; (2) a tradicional; e (3) a carismática. Esses tipos se distinguem uns dos outros a partir do modo como exercem sua legitimidade de dominação, ou seja, como efetivam o poder de mando e subordinação (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988; MEDEIROS, 2006).

Medeiros (2006, p. 146) afirma que “a dominação racional-legal ou burocrática surgiu [...] como uma forma superior de dominação, legitimada pelo uso da lei, em contraposição ao poder tradicional (divino) e arbitrário dos príncipes e ao afeto das lideranças carismáticas”.

Os estudos de Weber sobre a burocracia surgiram ainda no século XIX e têm como base a análise “sobre o aparelho administrativo prussiano, organizado de forma hierárquica e monocrática, e que substituiu os antigos corpos administrativos colegiais” (ARAGÃO, 1997, p. 108). A análise de Weber repousa no “processo de racionalização da sociedade na passagem da Idade Média para a Idade Moderna” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 426), cujas relações sociais deixavam de ter como sustentação a tradição e o carisma e passavam a se apoiar mais no cálculo das ações humanas.

> [...] Weber contribui para a compreensão do processo de racionalização, em que a sociedade tradicional, baseada nas crenças, valores e em uma economia atrelada ao período da Idade Média, transforma-se em uma sociedade baseada nas relações em que os fins são mais importantes que os meios e em que o desencantamento do mundo é uma realidade permanente (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 428).

Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 20) destacam que a preocupação de Weber não residia na definição da burocracia, mas na sua conceituação por meio da especificação de suas características. Para os autores, Weber “não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou dominação”.

Na visão de Max Weber (apud GERTH; MILLS, 1982, p. 229-232), a burocracia moderna possui uma forma específica de funcionamento, cujas características repousavam na (1) determinação fixa e oficial de atribuições; (2) hierarquização das funções; (3) registro escrito das atividades administrativas; (4) aprendizado especializado; (5) dedicação completa ao cargo; e (6) saber técnico específico.

Além dessas características, Weber (apud GERTH; MILLS, 1982, 232-238) destaca as relações internas e externas impostas ao funcionário de uma estrutura burocrática, relações estas bem resumidas na obra de Tragtenberg (1992):

> Assim, a administração burocrática para Weber apresenta como notas dominantes a especialização, o fato de constituir-se em profissão e não em honraria; a separação do administrador dos meios de administração, a fidelidade impessoal ao cargo, a remuneração em dinheiro. A nomeação do burocrata é sempre feita por autoridade superior a ele, e sua atividade constitui carreira que finda com sua aposentadoria do serviço (TRAGTENBERG, 1992, p. 139).

Segundo Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 21), a definição de burocracia, sintetizada a partir dos estudos de Weber, corresponde a “um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”. Tragtenberg (1992, p, 139) corrobora com esta definição, ao afirmar que a

burocracia de Weber é "[...] um tipo de poder. Burocracia é igual organização. É um sistema racional em que a divisão do trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados".

Por sua vez, Aragão (1997, p. 108-109) afirma que Weber considera a burocracia como uma forma de organização social capaz de conduzir as organizações a um nível superior de eficiência, por meio da adoção de uma estrutura racional-legal de dominação. Para Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 48), eficiência significa "uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)".

Medeiros (2006, p. 146) afirma que o modelo burocrático de Weber tem como propósito "reger os agrupamentos sociais por meio de regras, estatutos, regulamentos, documentação, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade", sendo o seu principal atributo o exercício da dominação em razão do conhecimento. Dessa forma, cabe a esse modelo proporcionar a racionalidade capaz de alcançar "o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade. A burocracia surgiria como uma expressão dessa racionalidade e se caracterizaria pelo predomínio do formalismo" (MEDEIROS, 2006, p. 147).

Esse formalismo exige a eliminação completa de emoções e valores humanos, tanto na sociedade como nas organizações, substituindo-as pelo "conhecimento racional e a técnica sobre a emoção e o preconceito humano [...], passando a administração burocrática a funcionar com base no formalismo impessoal [...] e na eficiência tipo-máquina" (MEDEIROS, 2006, p. 147).

No entendimento de Prestes Motta e Bresser Pereira (1988) e Tragtenberg (1992), ao estudar a burocracia, Weber não estava defendendo que este era o modelo ideal de organização (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988) e sim buscando compreender como a burocracia afeta o sistema social e como o seu avanço a transforma em "uma máquina de difícil destruição" (TRAGTENBERG, 1992, p. 144).

> Quando a burocracia se estabelece plenamente, ela se situa entre as estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas, configurando-se um meio de transformar ação comum em ação societária, racionalmente ordenada. Dessa forma, constitui um instrumento de poder, de dominação, pois, ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 427).

Aragão (1997) e Medeiros (2006) ressaltam que Weber se motivou, também, pela "separação entre o interesse público e o privado, em uma sociedade democrática"

(MEDEIROS, 2006, p. 146) e entre o administrador e o político. Em sua teoria, essa cisão está representada pela existência dos servidores públicos, grupo responsável pela execução das atividades do governo.

O modelo burocrático de Weber utiliza o poder da racionalidade para solução de conflitos e, no caso da burocracia estatal, a autoridade legal para exercê-lo repousa em seu corpo administrativo, cujas regras determinam a ordem impessoal que atribui a alguns o poder de mando e a outros o dever da obediência (MEDEIROS, 2006).

No plano administrativo, o modelo burocrático "veio substituir as formas patrimonialistas de gestão [...] em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais" (ARAGÃO, 1997, p. 105), emergindo com mais força após a Revolução Industrial e o surgimento do Estado liberal (ARAGÃO, 1997; MEDEIROS, 2006).

> O modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países visando a substituir aquele tipo de administração [patrimonialista], no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, criando-se, nesse tipo de ambiente, oportunidade para o aparecimento do clientelismo, nepotismo, empreguismo e, até mesmo, da corrupção (MEDEIROS, 2006, p. 144).

Contudo, com as mudanças ocorridas nas sociedades e a necessidade de adaptação a contextos socioeconômicos mais dinâmicos, o modelo burocrático passou a demonstrar certas anomalias, que contribuem para um Estado menos eficiente e mais distante das demandas sociais de seus cidadãos (MEDEIROS, 2006).

Essas anomalias foram denominadas por Robert K. Merton (1963, p. 100) como "as disfunções da burocracia", o autor salienta que "a burocracia é um tipo de administração que evita quase por completo a discussão pública de seus procedimentos, ainda que seja [sic] possível que se critiquem seus fins" (MERTON, 1963 p. 99).

Merton (1963, p. 101) afirma que a burocracia pode ser estudada tanto pelo seu aspecto visível, presentes na análise de Weber, tais como "precisão, confiança, eficiência", quanto pelos seus aspectos menos evidentes, que correspondem às "limitações da organização" estruturada pelo modelo burocrático.

O autor afirma que o esforço que a estrutura burocrática impõe ao funcionário, a fim de "torná-lo "metódico, prudente, disciplinado" [...]. Essa mesma ênfase produz uma transferência dos sentimentos dos fins da organização para os detalhes particulares da conduta exigida pela norma" (MERTON, 1963, p. 101). Em outras palavras, o funcionário passa a se preocupar mais com sua submissão às normas do que com a execução dos objetivos da organização, tornando-se excessivamente formal ou tecnicista.

> Recapitulando rapidamente: 1) Uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas; 2) esse cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas [...]; 3) isto interfere na pronta adaptação sob condições em transformação e não claramente percebidas por aqueles que redigem as normas; 4) assim temos que os mesmos elementos favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares (MERTON, 1963, p. 103-104).

Essa conduta dos burocratas acaba gerando prejuízos ou ineficiência para a gestão das organizações. A ineficiência resulta da rotina, da rigidez, da resistência a mudanças, do formalismo, do conformismo, do individualismo, do senso de superioridade e da impessoalidade do modelo burocrático (MERTON, 1963; MEDEIROS, 2006). Prestes Motta e Bresser Pereira (1988, p. 21) destacam que, com o tempo, "o povo deu o nome de burocracia aos defeitos do sistema" e o termo passou a ser utilizado para criticar o "formalismo e o espírito corporativo da administração pública" (ARAGÃO, 1997, p. 108).

Esse caráter negativo permanece até os dias atuais, sendo a burocracia comumente relacionada à papelada, tramitações excessivas, apego a normas e regulamentos, formalismo exagerado etc (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988; ARAGÃO, 1997).

> Na linguagem do cotidiano o termo burocracia é, geralmente, empregado para indicar a presença, nas organizações sociais, de males tais como desperdício de recursos e lentidão nas decisões, recobertos por práticas ritualísticas, orientadas por normas e regulamentos, cuja formulação é inescrutável para aqueles que deveriam ser os beneficiários das ações desenvolvidas (SOUSA, 1995, p. 02).

Assim, pode-se concluir que o modelo burocrático não consiste em um sistema perfeito (PRESTES MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1988) e que sem adaptações aos contextos culturais e socioeconômicos das sociedades pode não ser o mais adequado às funções do Estado moderno (MEDEIROS, 2006). Contudo, é inegável que a presença e prevalência do modelo burocrático tradicional, na esfera estatal, pode ser um dos entraves para a operacionalização de políticas públicas, uma vez que podem atribuir ao processo certa morosidade e rigidez prejudiciais à execução dessas políticas.

Essa morosidade e rigidez podem ser consideradas fatores que contribuem para a dificuldade na execução do PMCMV-E, pois, sua concepção engloba conceitos e práticas de autogestão habitacional, tema que foi conceituado no item anterior e que enfrenta embargos na sua efetivação pelo programa estudado.

Por essa razão, uma vez que o objeto de análise deste estudo envolveu a produção habitacional em um programa federal que engloba a autogestão, optou-se por resgatar as origens da proposta autogestionária na política de habitação no Brasil. Nesse sentido, seria impossível desvincular a inclusão dessa proposta no escopo do programa analisado, sem

destacar a atuação dos movimentos sociais por moradia, que têm suas histórias entrelaçadas com a origem das demandas por autogestão habitacional no país.

3.3 Movimentos sociais por moradia e sua atuação na inclusão da proposta de autogestão na política nacional de habitação de interesse social

Os movimentos sociais representam as forças sociais organizadas em torno de demandas específicas de uma sociedade. A atuação desses movimentos reflete os interesses de um grupo, suas problemáticas e conflitos cotidianos, que são compartilhados para o estabelecimento da identidade coletiva do movimento. Essa identidade representa os valores políticos e culturais partilhados coletivamente e contribuem para o estabelecimento de inovações e transformações da sociedade civil e das esferas pública e privada (GOHN, 1997).

Os movimentos sociais podem ser definidos como:

> [...] ações sociopolíticas constituídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil (GOHN, 1997, p.251).

Os movimentos sociais sempre estiveram presentes na realidade histórica de um país, sendo suas experiências revisitadas rotineiramente, a fim de se construir novas propostas para superação das adversidades presentes na realidade de uma sociedade. A partir de suas atuações, desenvolve nos participantes do grupo o sentimento de pertencimento social, inserindo-os em uma atmosfera de luta por um ideal de vida e de sociedade (GOHN, 2011).

Para alcançarem seus ideais, os movimentos sociais se organizam em entidades sociopolíticas, representativas de suas demandas e da vontade do coletivo. Essas entidades se pautam no princípio da solidariedade, onde os interesses coletivos se sobrepõem aos individuais, de modo a transmitir uma posição de unicidade junto à sociedade. Desse modo, a operacionalização e concretização das reivindicações dos movimentos sociais são possíveis a partir de suas articulações em instituições e/ou organizações não governamentais (GOHN, 1997).

Gohn (1997) destaca que os movimentos sociais podem ser analisados sob duas vertentes interconectadas: a interna e a externa. A vertente interna corresponde ao modo como os movimentos estabelecem seus repertórios e estratégias de ação e como se articulam com atores externos, enquanto a vertente externa diz repeito ao contexto cultural e sociopolítico em que os movimentos estão inseridos.

Os movimentos sociais podem se expressar em diferentes tipos, que refletem suas reivindicações e formas de atuação. Para tanto, Gohn (1997) os agrupa em cinco categorias,

que representam a forma a partir da qual se originam, sendo elas: (1) instituições sociais que orientam e apoiam demandas específicas; (2) características da natureza humana; (3) problemas sociais; (4) questões de conjuntura política; e (5) ideologias.

Desse modo, as ações desses movimentos se concretizam por meio de estratégias diversas, que compreendem denúncias, mobilizações, passeatas, ocupações, negociações etc (GOHN, 2011). Essas ações possuem caráter distinto, Bonduki (1992) as separou em três linhas de atuação: (1) reivindicatória; (2) contestatória; e (3) participatória, sendo esta última definida como:

> [...] uma nova postura de participação na gestão das políticas públicas, onde o movimento social, sem abandonar o objetivo específico de reivindicar do Estado melhorias urbanas, atua na perspectiva de passar do particular para o geral e de vislumbrar novas formas de mobilização e participação popular, a partir da formulação de programas de políticas públicas alternativas (BONDUKI, 1992, p. 31).

Nesse sentido, a proposta de autogestão habitacional estaria inserida na forma de ação participatória, cujo propósito enquadra-se em um contexto mais amplo de transformação social. Essa proposta visa ao desenvolvimento da democracia, garantindo aos cidadãos maneiras de controlar a ação do Estado, seja através de canais de participação popular ou pelo surgimento de novas formas de gestão pública (BONDUKI, 1992).

Segundo Bonduki (1992), os movimentos sociais urbanos atuam no Brasil desde a década de 1940 e, ao longo do tempo, vêm alterando sua pauta de reivindicações e assumindo diferentes perspectivas de atuação. Durante o período do pós-guerra, compreendido entre os anos de 1945-1947, a legalização de órgãos de representação das massas, como os partidos políticos de esquerda, auxiliou na construção de uma consciência coletiva quanto ao direito aos equipamentos urbanos, sendo este uma responsabilidade do Estado em provê-los às regiões menos favorecidas das cidades.

Contudo, o autor ressalta que, ao final da década de 1940, a estruturação dessa consciência coletiva foi se transformando em uma perspectiva mais conservadora, sendo representadas pelas “Sociedades de Amigos de Bairro” (SABs), que “estabeleceram uma relação clientelista com os políticos populistas, criando uma tradição de lutas atomizadas e particularistas” (BONDUKI, 1992, p.29).

Já na década de 1960, com a intensificação do processo de urbanização no Brasil, iniciou-se o fortalecimento da participação dos movimentos sociais em torno do debate sobre a reforma urbana e a elaboração da política habitacional de interesse social no país. Esse debate, porém, foi interrompido com a ascensão dos militares ao poder, que ocasionou o fechamento de muitos canais de participação popular (BONDUKI, 1992; FERREIRA, 2014).

Com o golpe militar, a organização da sociedade civil ficou limitada e, durante o período da ditadura, contou com o apoio da Igreja Católica para se mobilizarem, por meio das "Comunidades Eclesiais de Base" (CEB). As CEB auxiliavam na concentração das atividades comunitárias dos bairros, proporcionando um local para a organização das lutas operárias e urbanas (BONDUKI, 1992; FERREIRA, 2014, NOIA, 2017).

Sobre a atuação da sociedade civil e das CEB no período de 1978 e 1985:

> Os movimentos operários e aqueles que mobilizaram a população em torno do acesso a terra, à moradia e aos bens de consumo coletivos foram os de maior visibilidade e impacto político; por toda a cidade, discutiam-se em comunidades eclesiais de base, pastorais, associações, clubes de mães e Igreja, os diferentes temas do cotidiano: moradia, trabalho, transporte coletivo, creche, saúde e infra-estrutura [sic] urbana (FERREIRA, 2014, p. 64).

Nesse contexto, emerge o "novo sindicalismo" (SADER apud FERREIRA, 2014, p.65), entre as décadas de1970 e 1980, com o objetivo de ser independente do Estado, visando ao fortalecimento da ação popular através da reivindicação de direitos, e não do recebimento de favores. Nesse momento, surgem novos atores coletivos, representados por movimentos populares e operários, imbuídos nos ideais de "participação, união, solidariedade e democracia, mobilização popular e autonomia frente ao Estado, políticos e partidos" (BONDUKI, 1992, p. 30).

A partir da década de 1980, com a pressão social pelo fim da ditadura e redemocratização do país, os movimentos sociais buscaram transportar o foco de suas reivindicações para a participação popular na tomada de decisão sobre as políticas públicas. O objetivo era garantir que essas políticas e os programas governamentais fossem elaborados visando ao amplo acesso à moradia e aos serviços públicos pela população mais carente (FERREIRA, 2014).

A luta por moradia e reforma urbana ganha novos contornos a partir dessa década, com a recessão econômica, a queda do nível de emprego e a falta de investimentos públicos na política de habitação social, as famílias mais carentes não conseguiam dispor de renda suficiente para pagarem seus aluguéis e também não encontravam opções formais de acesso à moradia. Como consequência, há o agravamento da crise habitacional, uma vez que, mesmo as áreas periféricas, localizadas em favelas e loteamentos clandestinos, já não eram suficientes para comportarem o quantitativo de pessoas em busca por moradias (BONDUKI, 1992; MOREIRA, 2009; FERREIRA, 2014).

A ausência de opções para viabilização de moradias impulsionou os indivíduos a se organizassem coletivamente, para juntos cobrarem do Estado soluções para o problema

habitacional que assolava o país, principalmente, nas grandes cidades, que recebiam o maior número de pessoas em busca de empregos na indústria.

> No final dos anos 70 e início dos 80, momento em que o Brasil viveu um processo de expansão das periferias, acompanhado por sérios problemas urbanos, surge uma infinidade de movimentos espontâneos os quais, com apoio da Igreja católica, de profissionais, intelectuais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares, se articulam nos bairros, favelas e em determinadas regiões das cidades lutando por melhores condições de vida (RODRIGUES, 2013, p. 23).

A reivindicação por inclusão da proposta autogestionária na política habitacional tem início com os movimentos sociais por moradia, que surgem na década de 1980. A proposta, inicialmente, teve sua inspiração no modelo uruguaio e buscava rever conceitos de estruturação da relação entre sociedade e estado (RODRIGUES, 2013).

> A influência do cooperativismo uruguaio no surgimento de propostas autogestionárias na luta por moradia foi enorme, tanto pelos excelentes resultados alcançados em termos de qualidade, custos e participação popular como por apontar uma proposta habitacional alternativa numa conjuntura onde se buscava novas soluções (BONDUKI, 1992, p. 35).

Contudo, como Bonduki (1992) mesmo destaca, o modelo de autogestão desenvolvido no Uruguai se mostrou inviável para a realidade brasileira, que não possuía, à época, uma legislação capaz de permitir a criação de cooperativas habitacionais autônomas e autogeridas. Apesar disso, os movimentos sociais por moradia, atuando principalmente na cidade de São Paulo, buscaram desenvolver experiências de autogestão habitacional que pudessem repercutir positivamente no cenário local, de modo a pressionarem uma mudança da legislação.

As primeiras experiências de produção de moradias por autogestão foram realizadas de maneira incipiente, com participação de organizações pontuais da sociedade civil, ainda em caráter de “projetos-piloto” (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 22), restringindo-se a práticas locais, principalmente, nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás (MOREIRA, 2009; MINEIRO; RODRIGUES, 2012; VIANA, 2017), sem a presença efetiva do governo federal, que financiou poucos projetos até 2002 no país (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Ainda na década de 1980, começa a ter início um processo de ocupações coletivas de terras e edificações ociosas, que em um primeiro momento, foram realizadas de forma isolada, com forte incidência na cidade de São Paulo. Posteriormente, as práticas de ocupações se espalharam para outras capitais do país. Essas ocupações, que contavam com o apoio da Igreja Católica e de partidos de políticos de esquerda, foram, muitas vezes, reprimidas pelo governo militar, mas tomaram forma e se constituíram um importante

instrumento de mobilização e reivindicação utilizado pelos movimentos sociais por moradia no país (MOREIRA, 2009).

Como afirma Moreira (2009), as ocupações serviam como ferramenta de negociação com o Estado e tinham como objetivo a viabilização de terras e a publicização dos problemas habitacionais. A autora, ao abordar a experiência na capital paulista, completa:

> Coordenadas por lideranças e apoiadas por profissionais progressistas, as ocupações coletivas serviram para publicizar os problemas da habitação e do acesso restrito à terra [...]. E, funcionaram como importante instrumento de negociação com os governos municipal e estadual para alcançar suas bandeiras de luta: a desapropriação da terra e o acesso a financiamento público para construção de habitações por meio de mutirões (MOREIRA, 2009, p. 45).

Nesse contexto, percebe-se o estímulo ao uso de mutirões como alternativa de provisão de moradias à população mais carente. Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, na segunda metade da década de 1980, diversos municípios e estados veem no mutirão uma possibilidade barata para se esquivarem dos problemas habitacionais (MOREIRA, 2009).

Assim, várias experiências de produção habitacional por mutirão foram desenvolvidas no país. Entre essas experiências, destaca-se o "Programa FUNAPS Comunitário" (FUNACOM), desenvolvido através do "Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal" (FUNAPS), na gestão da prefeita Luíza Erundina (1988-1992) em São Paulo. O FUNACOM configurou o primeiro programa público a subsidiar a produção habitacional por autogestão em média escala, destinando recursos públicos à construção de habitações através de mutirões autogeridos (RODRIGUES, 2013; NOIA, 2017; VIANA, 2017).

Quanto ao FUNAPS:

> Realizado exclusivamente com recursos próprios do município, o programa inovou ao repassá-los diretamente às entidades que, junto com uma assessoria técnica escolhida e contratada por elas, eram responsáveis pela elaboração dos projetos, compra de materiais, execução das obras, feitas em parte em mutirão e parte com mão de obra contratada e prestação de contas (RODRIGUES, 2013, p. 38).

A partir da experiência do FUNAPS, Noia (2017) salienta que a utilização da autoconstrução e do mutirão passou a ser percebida pelo governo como uma alternativa viável à provisão de moradias, a autora conclui:

> A experiência do FUNAPS provou que a implementação de um conjunto de inovações no processo produtivo garantiu a melhoria da qualidade da moradia a baixo custo. Isso somado ao fortalecimento dos movimentos de moradia fez com que as propostas que contemplassem a autogestão fossem priorizadas (NOIA, 2017, p.84).

Nesse sentido, cabe uma colocação sobre as controvérsias em torno da utilização de mutirões na provisão de moradias para a população mais carente. Os mutirões, conforme aborda Friedrich (2015, p. 38), podem ser desenvolvidos de três formas distintas: (1) gestão institucional, por orientação dos agentes públicos; (2) cogestão, com assessoramento técnico; e (3) autogestão, através da gestão autônoma do grupo de beneficiários.

Para Oliveira (2006), um dos críticos da utilização dos mutirões na produção da moradia, o uso de sua variante clássica - aquela em que indivíduos se reúnem em seus dias e horários de folga, convidando familiares e amigos para juntos construírem suas moradias por meio da autoconstrução-, contribui para o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Na visão do autor, a autoconstrução, representada pela construção de moradias por mutirões geridos pelo Estado, reforçaria a "superacumulação de capital" (OLIVEIRA, 2006, p. 72), privilegiando a utilização da mão de obra de trabalhadores desempregados e reforçando essa característica na sociedade.

Bonduki (1992) corrobora com a ideia de que os mutirões geridos pelo Estado, sem a efetiva participação dos futuros beneficiários das moradias na gestão do empreendimento, consistem em uma prática que pode servir apenas aos interesses do poder público, o autor completa:

> O poder público, por exemplo, pode organizar mutirões para, com os mesmos recursos, construir um maior número de unidades habitacionais. Nesse caso, os futuros moradores são apenas utilizados como mão-de-obra [sic] gratuita e passiva, com o objetivo de dinamizar e multiplicar os resultados de uma política pública. [...] Neste caso, estamos frente a uma organização produtiva onde as relações de poder são inteiramente mantidas.[...] Esse tipo de programa diverge do proposto pelos movimentos no fundamental, ou seja, na questão da gestão, não servindo como referência para avaliá-la. O movimento propõe que todas as decisões sejam tomadas autonomamente pela entidade que congrega os futuros moradores (BONDUKI, 1992, p. 161).

Contudo, Bonduki (1992) defende a capacidade emancipatória dos mutirões autogeridos, que na visão do autor contribuem para a organização coletiva dos envolvidos; além de ser um importante fator de promoção da solidariedade, da cooperação e da qualificação dos indivíduos para solução de questões cotidianas.

> O mais importante- e mais difícil- de se implementar nos mutirões é a autogestão. A questão que está em jogo aqui é a construção de alternativas de poder popular ao poder do Estado. A realização pura e simples do mutirão não garante a criação de uma alternativa de gestão e organização popular (BONDUKI, 1992, p. 160).

Assim, durante a década de 1980, desenvolvem-se em São Paulo diversas experiências de mutirões autogestionários. Tais experiências culminam na realização do I e do II Encontro de movimentos de moradia por cooperativismo, ajuda mútua e autogestão, ocorridos na capital paulista, nos anos de 1984 e 1985, respectivamente.

> No II Encontro consolidou-se a perspectiva autogestionária assumida cada vez de forma mais consciente por todos os participantes. E tornou-se mais clara a necessidade de articulação das questões específicas com as de caráter mais geral. Foi aprovada uma proposta, ainda embrionária, de alteração da política de habitação e recomendado o debate da Constituinte nos movimentos (BONDUKI, 1992, p. 56).

A atuação dos movimentos por moradia na cidade de São Paulo deu uma prévia do que passaria a ser reivindicado por esses movimentos nacionalmente. Ao abordar o processo de organização em torno da proposta autogestionária na cidade, Bonduki (1992) destaca algumas características inéditas desses movimentos, entre elas:

> A terceira característica, a perspectiva política do movimento, é a preocupação de reivindicar ao Estado um programa habitacional, elaborado a partir de discussões desenvolvidas pelos grupos comunitários e que inclua a participação dos moradores na gestão ou no controle de sua execução (BONDUKI, 1992, p. 40).

A interação entre os diversos movimentos de luta por direitos sociais e por moradia e reforma urbana resultou na "articulação dos movimentos em federações de associações" (FERREIRA, 2014, p. 68), passando a abranger as reivindicações dos bairros ou das organizações concebidas em torno de exigências específicas (FERREIRA, 2014).

> Essas organizações, que proliferam em nível local, também vão construindo articulações e propostas de caráter nacional. Em nível nacional, a necessidade e o desejo de articular-se surgem à medida que se aprofunda a crítica à política habitacional oficial do governo federal, marcada por critérios financeiros excludentes e, por consequência, pela exclusão das famílias mais pobres e dificuldade de acesso aos recursos [...]. O resultado é a construção de entidades nacionais com plataformas propositivas no campo da política urbana e de habitação (RODRIGUES, 2013, p. 24).

Nesse contexto, destaca-se a atuação de quatro grandes entidades nacionais de luta por moradia, que apesar de compartilharem o mesmo ideal luta, apresentam diferenças quanto a seus modos de atuação, valores e estratégias de reivindicações (FERREIRA, 2014; JESUS, 2015; VIANA; 2017). São elas: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); a Central de Movimentos Populares (CMP); o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM); e a União Nacional de Moradia Popular (UNMP).

3.3.1 Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

A Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) surgiu em 1982, em meio às articulações entre movimentos populares e comunitários do final da década de 1970 e início da década de 1980 (FERREIRA, 2014; JESUS, 2015). O seu objetivo principal não se restringe à luta por moradia, uma vez que consiste em uma entidade que visa à organização das demandas de federações e associações comunitárias, de bairros e similares, e estas podem ser de naturezas distintas.

De acordo com as informações disponibilizadas em seu sítio eletrônico, a CONAM (2017) tem como objetivos de luta:

> [...] a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito a cidades, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis.

Entre suas ações na área da habitação e reforma urbana, esteve presente na mobilização para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular; nas Conferências do Habitat da ONU (1996) e das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (2016); nas Conferências Nacionais das Cidades; da Caravana Nacional pelo Direito à Moradia (2001); na Marcha Nacional pelo Direito à Cidade e pela Reforma Urbana (2001); nos Seminários Mundiais pelo Direito à Cidade (2002) e Nacional sobre Habitação e Reforma Urbana (2001) e; no Fórum Mundial do Direito da Cidade (CONAM, 2017).

Em 2017, a CONAM reunia 550 entidades municipais e 22 federações estaduais espalhadas em 23 estados da Federação e no Distrito Federal. Além disso, compunha a diretoria executiva da "Frente Continental de *Las Organizaciones Comunales*" (FCOC), que congrega as entidades comunitárias no continente americano; e o Comitê de Coordenação da rede global de organizações e movimentos sociais "Aliança Internacional dos Habitantes" (AIH) (CONAM, 2017).

3.3.2 Central de Movimentos Populares (CMP)

A Central de Movimentos Populares (CMP) foi criada em 1993, durante o "I Congresso Nacional de Movimentos Populares", realizado em Belo Horizonte. O objetivo de sua criação era a centralização de movimentos populares e comunitários, com pautas de reivindicações diversas. Assim como a CONAM, a CMP não está voltada, exclusivamente, para a pauta de reivindicação por moradia, e sim para a congregação de pautas específicas dos movimentos a ela vinculados.

A Central foi criada, inicialmente, considerando quatro eixos estratégicos de atuação: (1) direitos humanos; (2) cidadania; (3) reforma urbana; e (4) reforma agrária. Contudo, na ocasião de seu segundo congresso, em 1999, teve sua atuação reorientada para um único eixo: "Políticas Públicas com Participação Popular" (FERREIRA, 2014, p.71).

Por ser uma articuladora de movimentos sociais, a CMP atua de forma indireta na reivindicação por moradia, desse modo, auxilia na interação entre os movimentos filiados a

ela e os agentes públicos responsáveis pela formulação da política habitacional nas esferas municipal, estadual e federal (JESUS, 2015).

3.3.3 Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM)

O Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) surgiu durante a realização do "I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia", realizado na cidade de Goiânia em 1990. O objetivo principal de sua criação era a articulação das reivindicações em torno da moradia, com a finalidade de fortalecê-las diante às instituições e agentes públicos do Estado (FERREIRA, 2014).

Segundo Ferreira (2014), o lema adotado pelo Movimento, a partir do "V Encontro Nacional" em 1998, é "Ocupar, resistir para morar" (FERREIRA, 2014, p. 77). A autora ainda ressalta que o MNLM está presente em 18 estados e organizado em cinco eixos estratégicos de atuação, sendo eles: (1) ocupação; (2) luta contra despejos e remoções; (3) regularização fundiária; (4) melhoria habitacional; e (5) cooperativismo.

A missão do Movimento está na busca por um projeto político que contribua para a unicidade das lutas por moradia e reforma urbana, em que a população possua o controle da formulação da política habitacional, refletindo os princípios de igualdade e liberdade (FERREIRA, 2014).

3.3.4 União Nacional de Moradia Popular (UNMP)

A União Nacional de Moradia Popular (UNMP) foi criada em 1993, durante o "Encontro Nacional por Moradia Popular" realizado em Betim-MG. A sua criação está vinculada à mobilização para encaminhamento do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que culminou na Lei nº 11.124/2005, para criação do Sistema e do Fundo Nacional de Moradia Popular (FERREIRA, 2014; JESUS, 2015).

A UNMP está presente em 19 estados da Federação, articulando diversos movimentos populares por moradia através da atuação de suas unidades descentralizadas (FERREIRA, 2014). Sua forma de atuação baseia-se nas "Comunidades Eclesiais de Base", onde grande parte de suas lideranças foram formadas.

A União tem como princípios a defesa da autogestão na habitação, o direito à cidade, à reforma urbana e à participação popular na elaboração das políticas públicas (FERREIRA, 2014; JESUS, 2015; UNMP, 2017). Suas reivindicações refletem seus princípios e são expressas em estratégias de luta, que são orientadas ao poder público nas esferas municipal, estadual e federal, sejam através de negociações ou caravanas, ocupações etc (UNMP, 2017).

O movimento, juntamente com a “União dos Movimentos Sociais” (UMM) e as Comunidades Eclesiais de Base, atuou em São Paulo na década de 1980, para a realização do programa de mutirões autogeridos (CAMARGO, 2016). Dentre os quatro grandes movimentos, a UNMP consiste naquele que está mais comprometido com a proposta autogestionária (JESUS, 2015).

Em suma, a proposta de autogestão habitacional defendida pelos movimentos sociais engloba o ideário de gestão e controle dos meios de produção, valorização do trabalho, direito à cidade e à moradia digna, autonomia, acesso à terra, organização coletiva, cidadania, democracia, emancipação, participação no processo decisório e fortalecimento das relações sociais para uma mudança de consciência da sociedade.

Contudo, existe o consenso entre esses movimentos de que a inclusão da proposta autogestionária na política habitacional brasileira sofre com a falta de incentivo ao modelo (RODRIGUES, 2013). As práticas de autogestão habitacional convivem com as limitações atribuídas pelo desenho prévio da política pública, por estarem inseridas em programas habitacionais que, historicamente, não têm sido formulados para sua inclusão, sendo resultantes de adaptações a programas já existentes. Tais limitações podem estar relacionadas, por exemplo, a questões financeiras, fundiárias ou burocráticas (RODRIGUES, 2013).

Como destacado, a década de 1980 configura o período em que a autogestão habitacional entra na agenda dos movimentos sociais por moradia, como resultado, as reivindicações por um programa federal, que a inclua ganharam força. Essas reivindicações seguem, concomitantemente, as manifestações para a criação do Sistema Nacional de Habitação e do Projeto de Lei de iniciativa popular para criação do Fundo Nacional por Moradia Popular, encaminhado ao Congresso em 1991 (RODRIGUES, 2013).

As reivindicações dos movimentos sociais por moradia resultam em poucas experiências financiadas pelo governo federal. Entre essas iniciativas pontuais, destacam-se o PROHAP Comunidade e o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), ambos realizados no estado de São Paulo (RODRIGUES, 2013). Apesar disso, os avanços em torno da elaboração de programas destinados à autogestão sofreram com a descontinuidade na implantação de políticas públicas e pelo caráter local em que eram desenvolvidos.

Em 1999, com a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em ofício dirigido à CEF, a UNMP encaminha proposições para utilização do PAR em empreendimentos autogestionários, onde as entidades organizadas pudessem configurar como gestoras desses projetos habitacionais. Contudo, o governo federal não aceita a proposta e

limita a participação das entidades apenas como intermediárias entre a CEF e as construtoras (MOREIRA, 2009; RODRIGUES, 2013).

Em 2003, a mesma proposta sofreria algumas alterações para encaminhamento ao MCidades, porém, o resultado seria semelhante:

> A proposta apresentada ao MCidades já continha a maior parte dos princípios a serem atendidos na mudança da política de habitação, como a destinação de subsídios para as famílias de baixa renda e a retirada de restrições de crédito para o acesso das famílias, recursos para assistência técnica, desburocratização e mais transparência nos procedimentos de aprovação dos projetos, destinação de terras públicas para HIS [Habitação de Interesse Social] e o uso misto das edificações, para comércio ou equipamentos sociais. Algumas alterações foram feitas no PAR, mas não atenderam à proposta da autogestão, que efetivamente tinham natureza distinta dos princípios do programa (RODRIGUES, 2013, p. 64).

Os movimentos sociais continuaram pressionando, até que ainda em 2003, o MCidades formula uma proposta para a criação de um programa de autogestão na habitação com a utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O "Programa Crédito Solidário" (PCS) foi criado em 2004, como o primeiro programa federal a contemplar a proposta autogestionária e após intensa negociação entre os movimentos sociais por moradia, a CEF e o MCidades (RODRIGUES, 2013).

> 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, 2001, p. 104).

Durante o período de atuação da PCS, entre junho de 2004 e agosto de 2011, foram contratados 341 empreendimentos no Brasil, que resultaram em 21.695 unidades habitacionais, em 21 estados brasileiros e um valor de investimento aproximado de 387 milhões de reais. (FERREIRA, 2014). No estado do Pará, o PCS contratou 8 empreendimentos para a produção de 1.127 unidades habitacionais no valor total de investimento de R$ 18.284.627,74 (FERREIRA, 2014). Desse total, 6 empreendimentos estavam localizados em Belém, somando 965 unidades habitacionais, com valor total de investimento de R$ 15.368.627,74 (CIDADES, 2017).

Apesar da conquista, o PCS consistia em uma adaptação dos programas habitacionais presentes no Sistema Financeiro de Habitação, em que os subsídios indiretos serviam para reduzir o custo de financiamento. O PCS era "um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular e viabilizado por recursos privados de um fundo secundário, cujo desenho operacional foi formulado pela CEF [...] e a ser operacionalizado por um banco" (MOREIRA, 2009, p. 104).

O PCS não era considerado um programa sustentável ao longo prazo, visto a importância financeira do FDS e a quantidade de recursos disponíveis, mas consistia em uma conquista dos movimentos sociais por moradia e uma possibilidade de disseminar a prática da autogestão no Brasil (MOREIRA, 2009).

Contudo, o desenho inicial do programa não se alinhava ao perfil dos tomadores dos financiamentos, resultando na reivindicação dos movimentos sociais por mudanças na estrutura do programa, que envolviam desde a forma de concessão dos financiamentos até a alteração na postura da CEF para aprovação das propostas (RODRIGUES, 2013).

> O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar o programa, cujos agentes proponentes – as associações comunitárias e cooperativas – não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da CEF costumava rotineiramente operar (CAMARGO, 2016, p. 65).

Quanto à execução do PCS, "Podemos dizer que o PCS teve uma "curva de aprendizagem", onde levou algum tempo tanto para as entidades se apropriarem do programa, como de adaptação do Programa e de seus agentes públicos na sua efetivação" (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 26).

Posteriormente, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, a atenção dos movimentos sociais se voltou para a formulação de um programa dentro do sistema, com a utilização dos recursos aportados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A inclusão da possibilidade de acesso aos recursos do FNHIS, pelas entidades sem fins lucrativos, somente foi possível em 2007, após a alteração da legislação e com a criação do programa "Ação de Produção Social da Moradia" (APSM).

A APSM selecionou 61 empreendimentos em 2008, contudo, somente um foi concluído, o "Projeto Construindo Juntos", com a produção de 50 unidades habitacionais localizadas em Fortaleza de Tabocão, no estado do Tocantins (CAMARGO, 2016). Apesar disso, nesse momento, com o lançamento do "Programa Minha Casa, Minha Vida", as entidades passaram a se preocupar mais com o novo pacote habitacional lançado pelo governo (RODRIGUES, 2013).

3.4 Os movimentos sociais em Belém – PA

De acordo com Borges (1992), o processo de organização coletiva em Belém-PA se intensificou a partir da segunda metade da década de 1970, por meio de mobilizações em torno do direito de morar, realizadas, especialmente, pela população de menor poder

aquisitivo através de ocupações das áreas de baixadas em bairros da Primeira Légua Patrimonial e, posteriormente, em áreas próximas à Rodovia Augusto Montenegro e BR-316.

Quanto às questões da moradia em Belém, a autora completa:

> O problema da moradia se agravou em Belém [...] face ao constante aumento dos preços das terras urbanas, dos aluguéis e dos baixos salários, bem como pela falta de investimento público [...] para a faixa salarial de até cinco salários mínimos. Assim, as classes populares foram, cada vez mais, levadas a ocupar áreas ociosas nas periferias de Belém [...]. Essas ocupações coletivas de terras para moradias passaram a representar um foco de resistência da sociedade civil [...], envolvendo centenas de famílias, que, agora de forma organizada e coletiva, ergueram suas casas e conquistaram o direito de morar (BORGES, 1992, p.40).

O processo de organização da sociedade civil de Belém estava em consonância com o cenário nacional de movimentação em prol da redemocratização do país, atmosfera que favoreceu o surgimento de entidades organizadas que congregavam o ideário popular de luta por melhores condições de vida, dentre elas a reivindicação pelo direito à moradia e à cidade (ALVES, 2010; COSTA, 2016; CRUZ; SANTOS, 2017; SANTOS; DIAS, 2017).

Inicialmente, em Belém, a mobilização popular em prol de moradia contou com o apoio da Igreja, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's). A atuação das CEB's contribuiu para a promoção do ideário de solidariedade e identidade entre os integrantes de ocupações coletivas ocorridas na cidade. Além das CEB's, destaca-se a participação da Federação de Órgãos para a Assistência Social (FASE) que, a partir de sua criação em 1961 e durante a década de 1970, principalmente, atuou junto à Igreja Católica na promoção de ações educativas nas associações comunitárias de Belém (BORGES, 1992).

> Através de pequenas equipes de profissionais especializados, pluridisciplinares, a FASE buscava atuar diretamente nas chamadas carências urbanas (água, energia elétrica, escolas, transportes coletivos, etc.), juntamente com as Associações de Moradores, tanto na captação de recursos como na mobilização dos vários movimentos nas periferias de Belém. Seus objetivos fundamentais se voltaram para "fortalecer a cidadania e as bases de edificação da democracia", acreditando que as organizações comunitárias poderiam ser essas bases (BORGES, 1992, p. 47).

A organização da sociedade civil em Belém foi impulsionada pela articulação da população em associações de moradores, centros comunitários e demais agentes de organização popular presentes nos bairros da capital (BORGES, 1992; COSTA, 2016). Destaca-se que esse processo organizativo surge, inicialmente, de forma a atender as especificidades de cada localidade, de modo espontâneo e independente, sem a intervenção de instituições como sindicatos ou partidos políticos (SANTOS; DIAS, 2017).

O surgimento de entidades organizadas em bairros de Belém favoreceu o compartilhamento de experiências de atuação e lutas, inclusive nas áreas de baixadas, onde se observava grande mobilização em torno de ocupações de terras (BORGES, 1992). De acordo

com Santos e Dias (2017), nas décadas de 1970 e 1980, destacam-se as atuações por meio da articulação em centros comunitários e associação de moradores em prol da moradia nos bairros da Condor, Cremação, Guamá e Jurunas.

No final da década de 1970 surge a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), que serviria de incubadora para a criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB), inicialmente denominada Comissão dos Bairros Pobres de Belém, criada em 1979 durante assembleia convocada pela SPDDH para o debate em torno de conflitos por posses de terras em Belém (ALVES, 2010).

A CBB teve sua origem na articulação entre os centros comunitários e as associações de moradores de Belém e, na visão de Alves (2010, p. 44), representa a "mais atuante e capilar entidade representativa dos movimentos sociais populares durante as décadas de 1980 e 1990 na cidade de Belém, espraiando ainda sua influência para os municípios da Região Metropolitana de Belém" (RMB).

Segundo cartilha publicada pela CBB (1980), o seu objetivo principal estava concentrado na reivindicação por moradia, terras e melhores condições de vida para os trabalhadores, além da luta contra as injustiças. Na sua visão, esse objetivo seria alcançado por meio da organização popular e a congregação dos esforços dispersos em uma única entidade, sendo essa representante das demandas da população oriunda de bairros de Belém.

> Em Belém, fatos recentes comprovam a afirmativa de que "só o povo organizado e unido pode fazer alguma coisa em seu favor". São os moradores das áreas ameaçadas [....] que à beira do despejo, agregam-se em torno de uma entidade por eles criada a Comissão dos Bairros de Belém - CBB, e, renitentes, recusam-se a deixar as casas [...], protestam, recorrem aos meios jurídicos, pedem posições do governador (CBB, 1980, não paginado).

As reivindicações da CBB estiveram centradas, durante o início a década de 1980, nas demandas relacionadas a questões de educação e moradia, com a intenção de articular as necessidades dos bairros de forma conjunta (ALVES, 2010). Para Alves (2010), a prevalência pela temática da habitação tinha como propósito provocar uma ação mais concreta do Estado, que atuava de forma pontual, sem a definição de uma política habitacional que visasse à solução dos conflitos em torno da moradia e da posse de terras.

Segundo Borges (1992), a CBB atuava com certo viés político e era reconhecida como o principal ator na articulação dos interesses dos bairros de Belém com o poder público. Além disso, contribuiu para que a prática de ocupações coletivas de terras fosse realizada de forma mais articulada e planejada, proporcionando, inclusive, o surgimento de novos movimentos populares em Belém, como por exemplo, o Movimento pela Titulação e Urbanização da Área

do Tucunduba (MOTUAT), representando os ocupantes de terras nessa região (SANTOS; DIAS, 2017).

Durante seu período de maior atuação, a CBB obteve resultados positivos em Belém, como destacam Santos e Dias (2017), ao citarem a permanência de famílias em terrenos ocupados em bairros como: Jurunas, Pedreira, Sacramenta e Terra Firme; e a obtenção de terras nas áreas dos bairros do Benguí e da Pratinha, que foram ocupadas por famílias expulsas de outros bairros de Belém ou que vieram migraram do campo para a cidade.

Contudo, com a redemocratização do país, a política habitacional do governo do estado do Pará contribuiu para o enfraquecimento da CBB. Tal política estava orientada para a legitimação do Estado e para o fornecimento de títulos de posse aos "invasores" de terras em Belém. A titulação dessas terras beneficiava politicamente o Governo do Estado, que utilizava como estratégia cooptar "lideranças nas bases populares com benesses pessoais e iniciava assim a constituição de uma base de interlocução popular ao mesmo tempo em que isolava a CBB" (ALVES, 2010, p; 58).

No intuito de realizar a articulação entre os representantes da sociedade civil e o Estado, o governo estadual cria a Assessoria Comunitária do Palácio do Governo (ASCOM) em 1982, órgão responsável pela mediação e facilitação do acesso das entidades comunitárias ao governo estadual. Dessa forma, as reivindicações dos movimentos populares por moradia passaram a ser realizadas de forma institucionalizada (BORGES, 1992).

> Na RMB, na metade da década de 80, acabam-se praticamente as manifestações públicas, as passeatas. Tem-se um processo de desmobilização, onde o movimento popular através dos canais democráticos de negociação com o poder público acaba se institucionalizando, burocratizando suas relações tanto com o poder público como com as bases nos bairros. [...] Desta forma, o governo democrático muda as relações entre Estado e movimento popular, reestruturando politicamente suas lutas de resgate da cidadania. O direito de morar, era naquele momento a principal bandeira ideológica que conseguia articular e mobilizar a população no confronto co o poder público. O governo democrático percebeu isso, legitimou a luta pelo direito de morar, buscando canalizá-la para a sua própria sustentação político-ideológica (BORGES, 1992, p. 92).

Entre os anos de 1983 e 1986, o que se percebeu em Belém foi o incentivo da institucionalização ou legalização das organizações comunitárias de bairros pelo governo estadual. O discurso era de que as reivindicações dessas organizações seriam atendidas a partir do momento em que estas estivessem "devidamente legalizadas e cadastradas nos diversos órgãos do aparelho estatal" (BORGES, 1992, p. 94).

Com essa nova estrutura de relação entre sociedade civil e Estado e o enfraquecimento da CBB, surge uma disputa pela representatividade dos interesses dos bairros de Belém (BORGES, 1992). A institucionalização das relações entre sociedade civil e Estado tinha o

propósito de individualizar as reivindicações, indo de encontro ao caráter articulador e unificador que os movimentos sociais preconizavam (SANTOS; DIAS, 2017).

Ainda na década de 1980, os governos municipal e estadual criam a Coordenadoria Municipal de Associações Comunitárias (COMAC) (SANTOS; DIAS, 2017) e, em 1985, a Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associações de Moradores (FEMECCAM). A FEMECCAM possuía parte das lideranças da CBB e tinha como propósito encobrir o caráter assistencialista dos programas sociais do governo do estado e não a solução de problemas estruturais ligados à moradia (ALVES, 2010).

A atuação da FEMECCAM visava à aceitação pela sociedade civil organizada das ações do governo e tinha por finalidade construir um cenário harmônico e coparticipativo com o poder público, institucionalizando os movimentos sociais. A mediação entre demandas dos bairros com o poder público ocorria por meio da promoção de encontros, seminários etc, que buscavam eliminar conflitos e reduzir o poder dos movimentos (BORGES, 1992).

Santos e Dias (2017) ressaltam que a intervenção do Estado na institucionalização dos movimentos passou a ocorrer pela atuação de representantes dos governantes em reuniões promovidas nos bairros e na participação dos moradores em decisões ali tomadas. Porém, o motivo desses encontros não estava na articulação das demandas dos bairros em torno da moradia, mas no enfraquecimento da organização dos movimentos sociais, assegurando, assim as políticas de governo.

Durante as décadas de 1980 e 1990, as ocupações de terras ociosas se intensificam em Belém, influenciando o modo como o governo do estado executava a política habitacional no município. Nesse período, o foco de atuação do governo estadual estava na desapropriação, titulação e urbanização de áreas ocupadas, o que beneficiava aos interesses eleitoreiros da época, além de se configurar em uma das poucas opções viáveis para a população de menor poder aquisitivo (ALVES, 1997).

Sobre esse cenário, “[...] à medida que o Estado ausenta-se de prover moradia e infraestrutura à população, deixando-a sem alternativas viáveis, as ocupações passam a constituir-se em formas possíveis de resolver suas demandas e forçando o poder público a dar respostas” (ALVES, 2010, p. 60).

A partir da década de 1990, a forma de organização dos sujeitos sociais em torno de questões como a moradia se modifica. As manifestações e passeatas, formas típicas de atuação dos movimentos sociais populares, cedem espaço a formas mais institucionalizadas, como fóruns e conselhos. Nesse momento, em 1992, surge em Belém o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) (ALVES, 2010; COSTA, 2016; SANTOS; DIAS, 2017).

A criação do FMRU seguiu uma tendência nacional de luta por reforma urbana e tinha como objetivo a promoção de um espaço onde diferentes entidades da sociedade civil pudessem debater e sugerir alternativas de políticas públicas e reforma urbana (ALVES, 2010). O intuito era concentrar as lideranças dessas entidades organizadas em um espaço de luta por melhores condições de vida e moradia (COSTA, 2016; SANTOS; DIAS, 2017).

> O Fórum Metropolitano se articulou por meio de duas pautas específicas, a primeira o Plano Diretor de Belém, um instrumento importante para a construção da política urbana, pois com ele é possível legitimar um planejamento urbano para o desenvolvimento do território municipal, previsto pelo Estatuto das Cidades; e a segunda pauta foi o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Uma [...], vinculado a ações de urbanização, água e esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos, importantes vetores de articulação do movimento social urbano de Belém (COSTA, 2016, p. 63).

A partir da década de 2000, observa-se em Belém a intensificação da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais dentro dos espaços institucionais, como os conselhos e fóruns (COSTA, 2016). No caso do FMRU, da CBB e a da FEMECCAM estes estão desarticulados e, apesar de ainda possuírem existência legal, não possuem mais o caráter de representação dos interesses coletivos dos bairros, ao contrário, suas participações nos espaços institucionais ocorrem por meio de lideranças individuais e atuações pontuais (COSTA, 2016).

No que concerne à atuação dos principais movimentos nacionais de luta por moradia em Belém, esses começaram a se articular a partir da década de 1990, como afirmam as lideranças entrevistadas pertencentes à Central de Movimentos Populares (CMP), ao Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e à União Nacional de Moradia Popular (UNMP).

A origem da CMP em Belém está entrelaçada com a atuação de dois outros atores sociais, a Comissão de Bairros de Belém (CBB) e a Pró-Central, foi a partir da articulação de lideranças que atuavam nesses movimentos que a CMP foi criada em 1993 no município, logo após a realização do Congresso Nacional realizado, no mesmo ano, em Belo Horizonte.

> No período de 86 a 96, nós criamos a Pró-Central [...] mais ou menos em 88, 87/88 que nós começamos a trabalhar a Pró-Central aqui [Belém]. Só para entender, então, primeiro nós tivemos a Pró-Central mais ou menos em 87/88... construímos aqui, em conjunto de lideranças, principalmente, ligados à Comissão Bairros de Belém, a CBB e da Pró-Central fomos trabalhando [...] Então, em 93 nós criamos a Central, logo depois do congresso da CMP, aqui [em Belém] (Entrevistado 3 – CMP).

A partir de sua fundação em 1993, a CMP passou a atuar em Belém, congregando movimentos sociais populares espontâneos, com pautas de reivindicações diversas, mas organizadas em dois eixos principais: cidadania e reforma urbana:

> Então, a CMP ela tem um diferencial que, ela veio pra ser uma entidade de movimentos populares. Ela não tem o objetivo de ser de todos os movimentos populares desse país, mas de movimentos populares numa concepção de...de eixo de cidadania e reforma urbana, principalmente, e nós trabalhamos com organizações das mais diversas possíveis (Entrevistado 3 – CMP).

O MNLM teve sua fundação no estado do Pará no ano de 1992, tendo como principal pauta a inserção da política de habitação no escopo de políticas públicas no país. Em Belém, suas estratégias de atuação estiveram, inicialmente, pautadas nas ocupações de terra, sendo esse escopo ampliado para as discussões que envolvem o planejamento e a execução da política habitacional nas esferas local e nacional.

> O principal motivo de criação dele [MNLM] é que, na época, como até hoje a gente não tem uma política de desenvolvimento urbano [...] foi criado o Movimento pra tá discutindo, tá organizando essas famílias [...] as ocupações [...] na década de 90, pra gente, pra você ter a sua casa, só tinha um meio, se tu não tinha dinheiro pra comprar, tu ia ocupar a terra, e aí o Movimento Nacional vem nesse processo que organiza as famílias, né. [...] Então esse foi o objetivo de ter sido criado o Movimento Nacional. Hoje, hoje os avanços que a gente tem [...] a ocupação ela deixa, deixará de ser nosso ponto principal, o ponto principal passa a ser a habitação, já a habitação construída, já os programas habitacionais, pensados, inclusive, pelos movimentos, por nós [...] (Entrevistada 2 – MNLM).

A UNMP, por sua vez, teve sua fundação em Belém somente em meados da década de 2000 e contou com a articulação e apoio dos demais movimentos já atuantes na cidade, como a CMP, o MNLM e a CONAM. A partir de sua fundação, a UNMP tem se organizado em conjunto com entidades que atuam tanto em Belém, como em municípios do interior, para disseminação da habitação de interesse social e da autogestão habitacional.

> Depois de muito tempo, nós estávamos falando de 89, nós fundamos a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) do Pará em 2007, tá. Uma articulação liderada pelo Companheiro Matos, que até então se tinha aqui somente o MNLM, a CONAM e a CMP, pactuado com esses três movimentos, fizemos a importância que tínhamos aqui e as diferenças nós fundamos, tá. Se eu não me engano estamos falando de março/2007, foi o mês que a gente fundou aqui a União Nacional por Moradia Popular (Entrevistado 1 – UNMP).

Diante do exposto, afirma-se que a atuação dos movimentos nacionais por moradia ocorre em articulação com as entidades e movimentos locais que possuem como um de seus objetivos a busca por melhores condições de habitação. A presença desses movimentos e entidades pode ser percebida por meio de suas ações nos bairros de Belém, plenárias e encontros locais e regionais.

4 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À CONTRATAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS PELO PMCMV-E RELATIVAS AO DESENHO O PROGRAMA

4.1 O eixo “acesso à terra”

A análise da dimensão fundiária representa um problema estrutural complexo na sociedade brasileira. Apesar desta pesquisa não se concentrar nas minúcias que tal questão exige, deve-se salientar o impacto que essa dimensão impõe à execução das políticas e programas habitacionais em todo o país, em especial, aos voltados para habitação de interesse social. Dentre as dificuldades envoltas nessa problemática, destaca-se a lógica privada de aquisição de terras, que visa à obtenção de rentabilidade a partir da valorização fundiária (RODRIGUES, 2013).

Essa lógica contribui para a especulação imobiliária e para afastar do mercado formal a população mais carente, que sem a possibilidade de obter terras legalizadas e providas de infraestrutura, serviços coletivos e localizações próximas aos núcleos centrais, busca formas alternativas de acesso à moradia, como em loteamentos ilegais e favelas (RODRIGUES, 2013). Esse cenário favorece a proliferação de áreas sem regularização ou cuja titularidade não pode ser facilmente determinada, além de elevar os custos de aquisição de terrenos e/ou imóveis e proliferar disputas entre os diversos agentes que atuam na produção e utilização do espaço urbano.

Ao abordar a dimensão fundiária como um dos fatores que mobilizam os atores envolvidos na operacionalização do PMCMV-E, Viana (2017) ressalta as questões relacionadas à disponibilização de terra urbanizada para a habitação de interesse social. Para o autor, a partir de 2006 e, posteriormente, com o lançamento do PMCMV em 2009, observou-se nas cidades brasileiras um processo de valorização de terras e concorrência por terrenos entre construtoras e entidades organizadoras.

No caso específico do PMCMV, Bonduki (2009) e Rodrigues (2013) já haviam destacado a possibilidade de geração de efeitos negativos na valorização de terras pelo programa, principalmente, pelo quantitativo de unidades habitacionais a serem construídas e pelo despreparo da maioria dos municípios em recebê-las. O autor coloca:

> A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa (BONDUKI, 2009, p.13).

Por sua vez, observa-se que “na elaboração das políticas e programas habitacionais, as fontes de recursos e condições de financiamento determinam que produto, como e para quem a política será destinada” (RODRIGUES, 2013, p. 116). A autora ressalta que no caso do PMCMV a questão fundiária não foi considerada de forma adequada no momento de elaboração do programa, além disso, que os esforços por reforma urbana que vinham sendo acumulados estavam sendo preteridos.

No caso específico de Belém, a dimensão fundiária pode ser considerada um fator relevante para a implantação de programas e projetos públicos relacionados à habitação de interesse social, destacando-se os aspectos de natureza geográfica e histórica que contribuíram para o processo de urbanização da cidade (ALVES, 1997).

O surgimento da cidade de Belém, a partir da construção do Forte do Presépio em 1616, teve por finalidade a proteção do território, então pertencente à coroa portuguesa, contra as tentativas de invasão pelas tropas inglesas, holandesas e francesas (BORGES, 1992), estando o processo de urbanização da cidade intimamente relacionado ao potencial de exploração de sua localização geográfica, cercada por rios e oceano, às margens da Baía do Guarajará e do Rio Guamá (ALVES, 1997).

O aparecimento das primeiras ruas e bairros de Belém foi orientado pelo litoral, influenciado pelas transações que ocorriam através dos rios que circundam a cidade, sem que houvesse, inicialmente, expansão para o interior do seu território (BORGES, 1992; ALVES, 1997). Mourão (1987) ressalta que a expansão inicial da cidade de Belém ocorreu através de doações da coroa portuguesa a cidadãos civis e militares que possuíam condições econômicas de explorar, defender e povoar as terras recebidas em áreas próximas ao litoral.

No século XVII (1627), o Conselho Municipal da Cidade de Belém recebeu como doação uma área com aproximadamente 6 km de extensão, essa área constituiu o “primeiro patrimônio público da municipalidade” (MOURÃO, 1987, p. 23), sendo denominada como a Primeira Légua Patrimonial. Essas terras foram cedidas à população e se constituíram no principal centro urbano de Belém, sendo suas ocupações realizadas pela incorporação de terrenos altos, deixando grandes áreas de terras baixas desocupadas (MOURÃO, 1987).

Durante a gestão do Marquês de Pombal (1750-1777), as atividades econômicas estiveram focadas no estímulo à agricultura e à pecuária, resultando em um significativo crescimento demográfico em Belém e no avanço para interior de seu território (BORGES, 1992). Esse avanço ocorreu, primeiramente, pela região atualmente ocupada pelos bairros de Batista Campos, Nazaré, Reduto e Umarizal, tendo a Avenida Nazaré como seu fio condutor e se estendeu até o bairro do Marco, limite da Primeira Légua Patrimonial.

Com o fim do governo de Pombal, a cidade de Belém sofreu um período de estagnação econômica, o que impactou em sua expansão, fato revertido com o advento do ciclo da borracha, na segunda metade do Século XIX. Durante o auge da extração da borracha na Amazônia, a expansão da cidade se consolidou e foram implantados diversos serviços urbanos em Belém, especialmente durante a gestão do Intendente Antônio Lemos (1897-1912) (BORGES, 1992).

O discurso que prevalecia durante essa gestão era o de melhorias nas condições de saneamento, embelezamento e progresso da cidade. Contudo, tal discurso encobria o objetivo real de promover melhorias urbanas que suprissem as necessidades da elite vinculada à economia da borracha (ALVES, 1997). O padrão de ocupação utilizado na gestão de Antônio Lemos priorizou a utilização das terras mais altas da cidade pela população de maior poder aquisitivo, deixando grandes vazios de terras baixas, o que contribuiu para a criação do perfil irregular de ocupação de terras em Belém (ALVES, 1997). Com o tempo, esses vazios de terras baixas foram distribuídos, por meio de título de aforamento, a famílias que se dedicavam a atividade pastoril.

> Através desse procedimento razoáveis porções do solo urbano de Belém foram apropriadas e nelas surgiram as fazendas de vacarias das famílias Lobo Guimarães, Leal Martins, Umbelina Quadros, Chermont, Santos Moreira, Pinheiro Filho, entre tantas outras. Algumas dessas, ou partes, foram sendo repassadas ou vendidas a parentes ou a outras famílias. Essas famílias, ou seus herdeiros, hoje se constituem nos maiores proprietários privados das baixadas [...] (MOURÃO, 1987, p. 30).

A expansão da cidade dentro da Primeira Légua foi limitada pela existência das chamadas “áreas institucionais”. Essas áreas foram doadas pelo município à União e correspondem a cerca de 60 quilômetros quadrados de áreas pertencentes a instituições civis e militares. Sua existência, somada à parcela de terras pertencentes a particulares que, em grande parte, não possuem documentação jurídica que comprove a propriedade da terra, impossibilita sua utilização para fins sociais (MOURÃO, 1987; BORGES, 1992; ALVES, 1997).

Nesse sentido, a existência dessas áreas institucionais ou privadas ocasionou uma concentração populacional e de edificações na Primeira Légua Patrimonial, resultando em escassez de terras altas e melhor localizadas nessa área, principalmente, para a população de menor poder aquisitivo (MOURÃO, 1987). Essa escassez de terras contribuiu para que a população mais carente fosse buscar outras soluções de moradia, como a ocupação de áreas propensas a inundações, denominadas “áreas de baixadas” (ALVES, 1997, p. 32).

Com o declínio na comercialização da borracha a partir de 1910 e o crescimento demográfico acentuado pelas políticas de integração nacional da região Amazônica, dentre elas a construção das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica (BORGES, 1992), a ocupação das áreas de baixadas se intensificou (ALVES, 1997). O processo de verticalização da região central de Belém teve início a partir do final da década de 1950, com a ocupação intensiva dessa área pela população de maior renda, o que impulsionou a "valorização urbana e especulação imobiliária" (BORGES, 1992, p. 34).

Diante desse cenário, a população de baixa renda passou a ocupar cada vez mais as áreas de baixadas, próximas aos canais da cidade, que correspondem à aproximadamente "40% da área urbana de Belém" (ABELÉM, 1981 apud BORGES, 1992, p. 35), principalmente a partir do início da década de 1950, intensificando-se durante a década seguinte (MOURÃO, 1987).

A ocupação das áreas de baixada em Belém ocorreu devido:

> a) à forma de apropriação e uso do solo urbano; b) à escassez de terras altas em seu sítio principal; c) a serem elas, de maneira geral, próximas do centro da cidade e naturalmente, de serviços e empregos; d) aos limites da capacidade econômica dos setores sociais [...]. Outro fator é o de Belém possuir imediatamente após sua primeira légua patrimonial, um "colar" de grandes áreas institucionais que dificulta a sua expansão no sentido continental, tornando as terras altas, além delas, muito distantes do centro da cidade (MOURÃO, 1987, p. 3).

Diante das ocupações dessas áreas, principalmente a partir da década de 1960, Mourão (1987) destaca a existência de duas situações: (1) a cobrança de taxas pelos proprietários aos ocupantes dos terrenos e (2) a ocupação dos terrenos sem que houvesse o conhecimento dos proprietários. Nessa segunda situação, a autora salienta que com o passar do tempo, em algumas áreas, os ocupantes conseguiram que o poder público realizasse benfeitorias no entorno, ocasionando um processo de urbanização e consequente valorização da área e, dessa forma, atraindo os "proprietários (ou pretensos), buscando por todos os meios, legais ou ilegítimos, readquirir seu domínio e propriedade" (MOURÃO, 1987, p. 32).

As ocupações de terras nas áreas urbanas de Belém ocorreram, principalmente, nos limites dos bairros da Primeira Légua Patrimonial, expandindo-se, a partir da segunda metade da década de 1970, para as áreas em direção à Rodovia Augusto Montenegro e BR-116 (BORGES, 1992; ALVES, 1997), ou seja, pela Segunda Légua Patrimonial.

Tais ocupações impactaram os demais municípios da Região Metropolitana de Belém, principalmente devido às desapropriações, aos conjuntos habitacionais do Estado e à urbanização das baixadas nos bairros de Belém, via projetos como as macrodrenagens das Bacias do Una e do Tucunduba (BORGES, 1992).

Alves (1997) destaca que o processo de ocupação dessas áreas pela população de menor renda aumentou durante as décadas de 1980 e 1990, por meio da prática de invasões coletivas de terras, que contribuíram para o agravamento da problemática habitacional no município e propagaram um padrão de ocupação desigual do espaço urbano de Belém. A autora afirma que essas invasões influenciaram a forma como a política habitacional foi desenvolvida pelo Governo do Estado durante essas décadas.

Além dessas questões, ressaltam-se a disputa e as relações que se estabelecem no espaço urbano de Belém e que influenciam na disponibilidade de terras para a habitação de interesse social. Segundo Corrêa (1995, p. 07), o espaço urbano pode ser compreendido, num primeiro momento, como "um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si", sendo esses usos os responsáveis pela "organização espacial da cidade", assim, o espaço urbano é ao mesmo tempo fragmentado e articulado, cujas partes se relacionam entre si através dos fluxos de pessoas, veículos, decisões e investimentos.

As relações espaciais refletem as relações sociais de uma sociedade de classes e os processos que dela advém, sendo capazes de se interligarem em torno de um "núcleo de articulação" (CORREA, 1995, p.08) que, convencionalmente, tem sido o centro da cidade. Por ser a expressão da sociedade de classes, o espaço urbano se divide em áreas de profunda desigualdade e segregação residencial, que são próprias do sistema capitalista. Dessa forma, o espaço urbano possui formas espaciais que variam conforme a atuação de diferentes agentes, tais como: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos (CORREA, 1995).

Os *proprietários dos meios de produção* representam os grandes industriais e/ou provedores de serviços que, por determinação de suas atividades, necessitam consumir grandes espaços. Para eles, não interessa, em princípio, a especulação fundiária, pois esta pode provocar o aumento do preço da terra e prejudicar tanto a expansão das suas atividades, quanto ocasionar pressão dos trabalhadores por aumentos salariais, resultando em queda na sua lucratividade. A especulação fundiária interessa, contudo, aos *proprietários fundiários*, que aumentam seus ganhos a partir da redução da oferta e valorização da terra. Esses agentes têm interesses em obter renda a partir da comercialização de suas propriedades para "uso comercial ou residencial de *status"* (CORREA, 1995, p.16).

Em ambas as situações, o Estado pode influenciar na trajetória de valorização dessas áreas. No primeiro caso, os proprietários fundiários pressionarão o Estado a fim de obterem melhorias infraestruturais ou concessões de financiamentos. No segundo caso, será a pressão

popular que demandará a legalização de seus terrenos ao Estado e a instalação de infraestruturas que contribuirão para a valorização das áreas e seu entorno.

A atuação do Estado ocorre de forma “complexa e variável tanto no tempo como no espaço” (CORREA, 1995, p. 24), valendo-se das características de proprietário de meios de produção, ou fundiário ou promotor imobiliário, além de sua função de regulador do uso do solo. Contudo, será por sua atuação como provedor de infraestruturas e serviços que o Estado se destacará (CORREA, 1995).

Por sua vez, os *promotores imobiliários* representam os agentes que executam de forma parcial ou total as operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção, produção ou comercialização. Esses agentes atuam de formas distintas e se utilizam de estratégias que possam garantir moradias para camadas de maior poder aquisitivo da população e, também, pressionando o Estado para transformar a população que não possui recursos suficientes em potenciais consumidores de sua produção habitacional, é nesse último grupo que se encontram as moradias populares (CORREA, 1995).

Os *grupos sociais excluídos* são resultantes do modo de organização do espaço urbano das cidades capitalistas, cujo “acesso aos bens e serviços produzidos socialmente” (CORREA, 1995, p.29) é seletivo, o que exclui uma grande parcela da população. No caso da habitação, como não possuem renda suficiente para comprarem ou para alugarem imóveis adequados, voltam-se para os cortiços, favelas, imóveis autoconstruídos em locais periféricos ou os conjuntos habitacionais providos pelo Estado (CORREA, 1995).

Corrêa (1995) conclui afirmando que a atuação desses agentes é regulada por um marco jurídico que não é neutro e sim um reflexo dos interesses do agente dominante que busca reproduzir no espaço as relações de produção para apropriação de renda sobre a terra. As estratégias utilizadas pelos agentes se modificam ao longo do tempo e no espaço, tal variação pode ser impulsionada tanto por fatores externos quanto internos a esses agentes. Dessa forma, surgem processos e formas especiais como (a) centralização; (b) descentralização e os núcleos secundários; (c) coesão e as áreas especializadas; (d) segregação e dinâmica espacial de segregação; e (f) inércia e as áreas cristalizadas.

Dentre esses processos, destacam-se a centralização e a segregação espacial. A centralização da área central caracteriza-se pela principal área da cidade, local de interligação entre os fluxos internos e externos de capitais, pessoas, mercadorias, transportes e decisões. A segregação residencial resulta da aglomeração de um determinado tipo de população dentro de um território específico. Essa concentração reflete no surgimento de áreas sociais, que são

áreas com tendência à uniformização de suas populações, baseando-se nas características econômicas, sociais, étnicas e de urbanização dessas pessoas (CORREA, 1995).

As áreas sociais segregadas constituem bairros homogênicos que refletem o processo de segregação residencial e este tipo de segregação corresponde ao processo de organização espacial realizado pelas classes sociais, que fica mais evidente nos extremos da sociedade, ou seja, tanto nos grupos com maior quanto nos de menor renda (CORREA, 1995).

A partir do deslocamento das classes mais altas para novas regiões, há os deslocamentos de outras atividades e serviços que atendem essa população, significando, assim, o surgimento de novos centros. Esse processo de deslocamento divide a cidade em duas partes, conforme as classes que nelas habitam, sendo uma destinada à classe de mais alta renda, enquanto a outra se destina à população carente e excluída. Cada uma ocupando, inclusive, uma área central das cidades (VILLAÇA, 1998).

Pode-se afirmar que a questão fundiária em Belém, assim como em outras grandes metrópoles, configura-se um fator de impacto na execução de políticas habitacionais, sendo os motivos principais: a escassez de terras bem localizadas na área da Primeira Légua Patrimonial, com o aumento de preços das áreas disponíveis e a especulação imobiliária; a existência de áreas disponíveis, mas sem a correta legalização; e o grande número de terras pertencentes a instituições públicas, que limita a expansão da cidade e reduz a oferta de áreas que possam ser adquiridas para fins de moradia.

Assim, o acesso à terra para viabilização de empreendimentos se configura em uma das principais dificuldades para a efetivação de contratos pelo PMCMV-E em Belém – PA, sendo ressaltada, em algum momento, por todos os entrevistados de ambos os grupos analisados, tanto os representantes dos Movimentos Sociais por Moradia, quanto os representantes das Entidades Organizadoras.

Como já salientado, a dificuldade na viabilização de terrenos para o programa tem sua origem no processo histórico e de formação da cidade de Belém, que impacta na execução das políticas de moradia como um todo e não somente para o PMCMV-E, "*o custo da produção pra baixo renda é enorme. A dificuldade que eu digo que hoje é geral...a dificuldade de construir [...]. Então, não é só Minha Casa, Minha Vida – Entidades [...]*" (Entrevistado 3 – CMP).

A partir da fala dos entrevistados, foram destacados quatro fatores como sendo as principais dificuldades na viabilização de terrenos dentro da cidade de Belém-PA: (1) o elevado número de terras não legalizadas; (2) o custo de aquisição das áreas disponíveis; (3) a

má localização dos terrenos disponíveis; e (4) a existência de terras públicas ociosas, mas sem destinação para ações de moradia popular.

Nesse momento vale um esclarecimento sobre o conceito de localização empregado neste trabalho. Conforme define Villaça (1998, p. 24), a localização "refere-se às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais". Assim, a determinação de uma boa ou má localização está relacionada à forma como essas relações se desenvolvem e como ocorre o acesso às redes de infraestrutura e o deslocamento de pessoas, produtos e informações (VILLAÇA, 1998).

Quanto às áreas ocupadas e não legalizadas, destacam-se a ausência de uma política habitacional desenvolvida pelo Estado e a prática, durante algum período, de invasões de terras por movimentos sociais:

> Não vamos esquecer que mais de 90% da nossa cidade é ocupada, desde… E quem ocupou Belém não foi só os pobres, é bom que se diga. Os pobres e os ricos ocuparam Belém, Belém é uma cidade ocupada, completamente ocupada, né. [...] Então, nossos bairros populacionais eles são todos ocupados. Nós nunca tivemos uma política efetiva de habitação no nosso estado, estão a política que nós tínhamos de habitação foi a dos movimentos organizados. Os movimentos espontâneos fazerem ocupações e irem morar. (Entrevistado 7 – MNLM).

As ocupações de terras foram, por algum período, incentivadas pelo poder público, como forma de "proporcionar" moradia à população de baixa renda. Como consequência, há grande parcela de terras em Belém que não possuem regularidade fundiária, o que inviabiliza a sua destinação para programas como o PMCMV-E e influencia no tempo de aprovação de propostas para este programa.

Além disso, a prática de ocupações, incentivadas durante algumas administrações públicas em Belém, deixou traços que impactaram na realização de projetos de empreendimentos pelo PMCMV-E, como observado:

> Não é [sic] só as dificuldades de conseguir o terreno, quando você consegue, **essa questão da própria ocupação por grupos** [...] Então, hoje, nós temos, em Belém, uma realidade que vem desde a época ainda quando o Jader estava no governo e que criou todo tipo de especulação via ocupação. Incentivar diversos grupos, profissionais no sentido de ocupar a terra, especular e de vender, para ganhar benefícios próprios. Então, muita gente que não precisava, muita gente que não tinha necessidade e muita gente ligada a cargos e outros setores acabaram se aproveitando dessas condições (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

Apesar de seu lado negativo, as ocupações de terras ainda permanecem como uma estratégia dos movimentos sociais para viabilizarem um terreno, contudo, em grande parte, as áreas objeto dessas ocupações são públicas ou que não cumprem a função social da propriedade:

> Tem um levantamento feito pela própria academia, que só na Primeira Légua Patrimonial, nós temos mais ou menos dois mil, certo, imóveis ociosos, que não cumprem a função social da propriedade, certo, **e a gente não vai lá e não ocupa? Isso é o movimento deixar a desejar** (Entrevistado 1 – UNMP, grifo da autora).

> [...] porque nós trabalhamos a questão, pelo menos eu e a nossa Entidade, **não procura defender a ocupação pela ocupação** [...] Nós não defendemos a ocupação de um terreno em qualquer parte da cidade, tá certo. Nós não defendemos a ocupação de terrenos e projetos que têm uma destinação de reurbanização ou valorização cidade como um todo, certo. **Nós defendemos a ocupação de terrenos que sirvam para especulação imobiliária**, estão lá só para que... além de não pagarem impostos, só pra valorizar, enriquecer uma pessoa que não tem necessidade (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

O custo da terra, a ausência de legalização, a escassez de terrenos e a localização das áreas disponíveis constituem outros obstáculos para a viabilização de terrenos para a contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E, como ressaltado pelos entrevistados:

> Hoje em dia, a gente tem uma dificuldade muito grande de encontrar terrenos, então, **o metro quadrado ficou muito mais caro** e a partir de que começou a sair a implementação da política de habitação. Então, **nós temos uma dificuldade de encontrar terrenos, terreno bem localizad**o, tu não encontras terreno [...] (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

> Você, hoje, construir qualquer hoje empreendimento para faixa 1 é muito difícil... muito difícil, **aí tá o principal gargalo, hoje, o metro quadrado extremamente caro** [...] Por quê? Porque o pouco que tem de terra..., não utilizada, tá na mão de alguns poucos [...] (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

> **Aqui dentro de Belém a gente procurou, mas não tinha** [...]. Essa dificuldade a gente tinha, nós tivemos muito, porque a maioria dos terrenos, você sabe que o cara te apresenta o documento e o documento... dá trabalho, esbarra no cartório...tem...os terrenos aqui, às vezes, **o cara quer, fora da realidade o terreno...não se encaixa no programa**, porque [...] eles te dão um limite [...].**Eu acho que a dificuldade maior aqui é terra, né,** para gente construir [...] é porque **cresceu muito e não tem terra**....habilitada, né, toda legalizada [...] (Entrevistado 5 – SINDFORTE, grifo da autora).

> Fizemos tentativas, fizemos, mas é a dificuldade de terreno, nós tínhamos dificuldade, nós não conseguimos efetivar um terreno pra apresentar [...]. Encontramos áreas, mas tínhamos dificuldades de áreas legalizadas **e de preço, porque quando, porque quando era particular, o cara pede o valor extremamente alto que inviabiliza um projeto de faixa 1, ficaria acima** (Entrevistado 4 – NIAPAM).

A demora em aprovar propostas pelo PMCMV-E, por conta da falta de regularização dos terrenos, também foi destacada por uma das lideranças. Nesse aspecto, ressalta-se a inexperiência dos movimentos sociais e das entidades organizadoras em anteverem essa dificuldade, o que contribuiu para tempo e dinheiro despendidos para elaboração de projetos de empreendimentos que não se confirmaram em propostas submetidas à CEF para contratação pelo programa.

> A gente demorou pra entender, certo [...] por que é que demora tanto? [...]. O que eu aprendi, **demorou, mas depois que eu aprendi**... que depois que você legaliza a terra, tá, por isso que a legalização fundiária tem que estar na frente, tá, **regularizou, você tem chances de resolver, de correr com o projeto, tá** [...] O que eu tenho percebido [...], toda vez que eu via, companheiros da União que iam apresentar um projeto, certo. Eles se preocupavam com projeto técnico-social, com o projeto de engenharia, certo, com [...] licença, **o último que eles iam se preocupar era com o documento do terreno**, né. Eu tô dizendo porque eu vivi isso, depois que me disseram, tá tudo errado (Entrevistado 1 – UNMP, grifo da autora).

> Porque às vezes a gente começa, a gente passou vários processos, nós apresentamos vários projetos [...] até a gente conseguir dominar as coisas é... mal orientados, inclusive [...] **Porque o que a gente fazia, a gente apresentava**... a gente achava o terreno aqui, esse terreno, prepara projeto tudinho e **pra lá para Caixa e depois a gente levava o documento**. Aí já tinha gasto com projeto, já tinha gasto com uma série de coisas, apresenta pra Caixa, aí quando leva o documento do terreno, aí tu esbarras lá e para tudo. Então é o nosso principal gargalo é o terreno (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

No que tange às terras públicas em Belém, esse fator pôde ser observado nas falas das lideranças entrevistadas: *"o que precisava ter um debate mais aprofundado é [sic]* ***os terrenos públicos federais ou estaduais****, o que é que se pode fazer, o que é que se tem de prioridade para esses terrenos do ponto de vista de buscar minimizar o problema da política habitacional na cidade, certo*" (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

No grupo de lideranças de movimentos sociais, destacam-se algumas ações que foram realizadas no intuito de se obter um levantamento dos imóveis e terras que poderiam ser doados pelo poder público às entidades organizadoras ou aos movimentos sociais para a execução de projetos no âmbito do PMCMV-E.

> Olha, eu acho assim, **nós fizemos um levantamento**, não foi só a União [UNMP] não, nós fizemos junto com MNLM, CMP e a CONAM, tá, de imóveis que são passíveis de alienação. Conseguimos **identificar aquilo que é da União** [...] No levantamento que a gente foi fazendo, a gente foi identificando, tá. [...] Então, são áreas que a gente **pode muito bem fazer um concessionário** (Entrevistado 1 – UNMP, grifo da autora).

Nesse cenário, inclusive, houve a mobilização dos quatro movimentos de luta por moradia de maior atuação nacional (CMP, CONAM, MNLM e UNMP) para a cessão de uma área pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) no município de Belém que viesse a atender ao PMCMV-E e beneficiar os associados dos quatro movimentos.

> Nós não fizemos, **nós perdemos um empreendimento** [...] que era para ser executado, ele era dos quatro movimentos, sendo que era para ser executado pelos três, pela União [UNMP], pela CMP e pelo MNLM [...] que foi ocupado. Na época o governo era nosso, certo, por falta de documentação, de agilizar documento, olha, uma área da União [...] do SPU, certo. Os caras postergaram lá, seguraram o que puderam, tá. Quando a gente terminou, tá, [...] aí foram lá e **invadiram** (Entrevistado 1 – UNMP, grifo da autora).

> A experiência que nós estávamos trabalhando, as quatro entidades nacionais [...], que é a CMP, a União [UNMP], o Movimento Nacional por Moradia e a CONAM, nós trabalhamos, há uns quatro ou cinco anos atrás, um terreno da SPU [...] Batalhamos esse terreno que nem uns condenados, depois de quase três anos, a gente conseguiu o terreno, aí veio o outro grupo, legitimado pelo poder público da época [...] E o **pessoal ocupou**. Então, a nossa primeira experiência, que era a produção de na época 390 unidades mais ou menos, tinha projeto, recurso estava liberado, terreno SPU tinha passado pras 4 entidades (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

Apesar das colocações quanto às dificuldades de se adquirir o terreno, cabe ressaltar que essa dificuldade ficou mais evidente na fala das lideranças dos movimentos sociais e da entidade organizadora vinculada a um desses movimentos entrevistados. Contudo, mesmo estando presente na fala das lideranças das entidades organizadoras participantes do acordo de cooperação "Viver Belém Entidades", essa dificuldade parece ter sido contornada pela ampliação da busca por locais mais afastados do centro de Belém.

Além dessa observação, cabe aqui outro esclarecimento, na fala das lideranças dos movimentos sociais surgiu a afirmação sobre a existência de entidades organizadoras que estariam servindo de "fachada" para os interesses de empresários do ramo da construção civil em Belém, como ressaltado "*eu sei que têm algumas entidades que elas se habilitaram, mas elas são barriga de aluguel, certo, elas não têm nada a ver com o movimento*" (Entrevistado 1 – UNMP).

As mesmas suspeitas foram levantadas por outra liderança entrevistada:

> Deixa eu te falar, aqui têm muitas entidades que elas não têm nenhuma relação, mas por outros interesses, de outros grupos de outros, de outros agentes, inclusive, empresários, que acabou[sic] qualificando por interesses outros [...] São gente que não tem, estão tentando se aproveitar dessa situação, desses projetos, porque também quando o FAR teve problema, muitos desses empresários financiaram, pra ter entidades entregando projetos ou interesses outros de governos municipais [...] Aquilo que eu falei agora, têm entidades que foram criadas só para se diferenciar, só para ocupar esse espaço (Entrevistado 3 – CMP).

Como uma hipótese plausível, poderíamos supor que essas entidades seriam as pertencentes ao acordo de cooperação "Viver Belém Entidades", uma vez que essas foram convidadas por um representante da Prefeitura Municipal de Belém a participarem do PMCMV-E, contando com o auxílio de técnicos municipais e da CEF para realizarem o processo de habilitação no programa, conforme observado nas entrevistas com as lideranças das entidades participantes desse acordo.

Tal hipótese, porém, não pôde ser confirmada por meio das entrevistas, primeiro, por não ter havido, por parte das lideranças dos movimentos sociais por moradia entrevistadas, a indicação das entidades organizadoras que estariam servindo a esses fins. Soma-se a isso o fato de nenhuma das entidades organizadoras participantes do "Viver Belém Entidades" terem

sido constituídas após o lançamento do PMCMV-E e, por fim, o insucesso dessas em efetivarem a contratação pelo programa. Apesar da impossibilidade de confirmação dessa hipótese, não se pode afirmar que as entidades participantes desse acordo não foram cooptadas por empresários ou que não possuíam algum tipo de parceria com eles.

A partir de algumas falas das lideranças das entidades organizadoras participantes do "Viver Belém Entidades", não foi descartada a possibilidade de que existiam interesses outros por trás das contratações de empreendimentos por essas entidades. Porém, não se pode afirmar, com certeza, quais seriam esses interesses e de que modo eles serviriam ao poder público municipal ou a empresários locais e, menos ainda, se essas entidades estão servindo a esses interesses ou sendo utilizadas por eles.

> Isso aí [o acesso aos órgãos públicos] foi mais através de informações, né. Você sabe aí que a gente tem uma cadeia, né de... que vem através da Prefeitura, daí já foi mais fácil que, vai nas pessoas certas, através do Senhor Gilvan [Portal do Trabalhador], que ele que fez esse contato diretamente...através do seu conhecimento, e tornou mais fácil porque a gente já ia com as pessoas certas (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

> Isso daí [a busca por terrenos] foi particular, através de informações...tem gente que tem toda essa movimentação, conhece...e através de empresários que apresentaram, também, a gente...verificamos vários, né....terrenos aí...esse daí é mais particular as informações (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

As alegações quanto ao vínculo dessas entidades com empresários não puderam ser confirmadas. O que se confirmou foi que as entidades organizadoras participantes do "Viver Belém Entidades" não possuem vinculação com os movimentos sociais por moradia entrevistados e que a forma como tomaram conhecimento sobre o programa e como realizaram sua habilitação difere do restante dos entrevistados, pois não há um histórico de luta por moradia.

Ademais, houve a necessidade de adequação do estatuto social das entidades participantes do "Viver Belém Entidades" e de ações de capacitação para proporcionarem a essas entidades pontuação necessária para a sua qualificação técnica na fase de habilitação. Porém, vale destacar, que a mesma alteração de estatuto social ocorreu com a entidade organizadora vinculada ao movimento social, uma vez que a habitação somente passou a fazer parte de seu foco de atuação após a sua vinculação à Central de Movimentos Populares.

Assim, não cabe aqui uma defesa das entidades organizadoras participantes do "Viver Belém Entidades", mas vale uma ressalva de que o fato dessas entidades não estarem vinculadas a movimentos sociais por moradia não constitui fator suficiente para afirmar que elas foram concebidas somente para atuarem no programa ou que estão servindo a interesses

de outras instituições ou, ainda, que não sejam legítimas suas reivindicações por melhores condições de habitação e qualidade de vida para os seus associados.

O que ficou evidente nesses questionamentos foi um equívoco no próprio desenho do programa, que permite a participação de entidades organizadoras sem vínculos com movimentos sociais ou sem histórico de luta por moradia e, possivelmente, com maior propensão a servirem a interesses outros que não ao ideário de autogestão habitacional. O questionamento deve, então, ser realizado no sentido de crítica ao desenho do programa e não por considerarem erradas as tentativas de participação de entidades organizadoras em um programa que, claramente, permite a sua atuação.

No que tange ao desenho do programa, algumas considerações são necessárias. A crítica ao modo como o PMCMV foi construído e como a modalidade Entidades foi inserida em seu escopo ocorre desde o momento do lançamento do programa. Contudo, as tentativas ou pseudotentativas de ajuste do programa às demandas de seu público alvo parecem não estarem, de fato, sendo efetivas.

> O Minha Casa, Minha Vida, no primeiro momento, ele é um programa de ajuste, que ele vai tá se ajustando a cada momento. Então, quando você pensa que você tem uma regra geral, a próxima instrução normativa ela muda essa regra geral e ela vai trazer uma nova regra. [...] toda hora você muda a instrução normativa, você muda critério (Entrevistado 7 – MNLM).

Apesar dessa constatação, alterações nas normativas do programa avançaram no sentido de buscarem uma solução para a questão do acesso à terra. O texto final do PMCMV, em 2009, incluiu a priorização de propostas que adotassem estratégias de inserção urbana e aplicassem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, além de incentivarem o poder público municipal e estadual a contribuírem com a doação ou cessão de terrenos para a viabilização dos empreendimentos (BONDUKI, 2009; RODRIGUES, 2013).

As adaptações para minimizarem a questão de acesso à terra pelo PMCMV-E vieram após mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais por moradia, sendo as principais alterações, segundo Viana (2017), a possibilidade de doação de terras às entidades organizadoras pela União e a possibilidade de antecipação do valor do financiamento para a elaboração do projeto e aquisição do terreno, conhecida como “compra antecipada”.

Contudo, os ajustes nas normativas do PMCMV-E parecem, realmente, causar certas distorções no entendimento das lideranças dos movimentos sociais e das entidades organizadoras, tais distorções ficaram claras durante as entrevistas e podem estar relacionadas à baixa capacidade técnico-administrativa das entidades entrevistadas. Algumas lideranças apresentaram informações incongruentes em relação ao normativo vigente, a principal foi

relacionada ao fato da retirada do elemento terreno como parte do valor da operação e a impossibilidade de realização da “compra antecipada”.

> Então a gente... a gente tem um pouco mais de dificuldade de encontrar os terrenos e valores... **a nova normativa agora, não permite**, isso vai ser uma dificuldade maior ainda, **porque a normativa agora não permite compra de terreno**, a antiga permitia a compra de terreno, a nova não permite mais a compra do terreno; ou o terreno, ele tem que ser doado pela prefeitura ou pela SPU, são as únicas duas maneiras, hoje, pra a gente fazer o Entidade (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

A afirmativa acima não procede, o elemento terreno, assim como na Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017, ainda pode fazer parte do valor do financiamento, conforme observado na alínea 7.3 do Item 7. Valor da Operação, da Instrução Normativa nº 12, de 07 de junho de 2018:

> 7.3. Para empreendimentos contratados na modalidade construção de unidades habitacionais, **o valor destinado ao componente terreno será limitado** a 10% (dez por cento) do valor total da operação, admitida a elevação para 15% (quinze por cento) quando executados em capitais estaduais classificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE como metrópole (grifo da autora).

Apesar disso, pode haver uma priorização pela seleção de propostas que tenham como objeto terrenos cedidos por entes públicos ou de propriedade da entidade organizadora, contratando, unicamente, a etapa de obra. Tal hipótese não pôde ser confirmada, uma vez que não foi possível entrevistar os técnicos da Caixa Econômica Federal responsáveis pela análise das propostas.

Viana (2017) destaca que a previsão da utilização de terras e imóveis da União para o PMCMV-E, por meio da atuação da Secretaria do Patrimônio da União, constituiu pauta de reivindicação dos movimentos sociais por moradia e resultou na alteração de normativos para inclusão dessa possibilidade no escopo do programa.

Porém, o fato de as normas do PMCMV e da modalidade Entidades preverem a possibilidade de destinação de terras e imóveis pelo poder público não significa, exatamente, que essa destinação seja realizada (JESUS, 2015). Na visão de um dos entrevistados, a ocorrência da priorização por terrenos cedidos pelo poder público pode estimular os movimentos a buscarem acordos com os entes públicos para viabilizarem áreas para empreendimentos pelo PMCMV-E.

> Se o normativo diz e ele é muito claro, primeiro a legalização, tanto é que agora [...] ela fala lá, **a prioridade do Ministério é quem tem terreno doado**, certo, terreno próprio, né, cedido, desde que você comprove lá que está com a cessão. Então, tem muita gente que está com raiva, que está fazendo beicinho, porque queria porque queria que voltasse o compra antecipada, certo. Então esse é o problema, inclusive interno nosso. Por isso eu digo, [...] se for verdade, nós vamos facilitar a especulação, quem tem terreno aí é porque quer vender, certo. E o governo tá

> dizendo aí, tá dizendo, a prioridade é quem tem terreno, ah, mas a gente não tem! Sim! **Então isso nos obriga a discutir a política do estado e do município, certo**. Como é que está estabelecida essa política do município, certo (Entrevistado 1 – UNMP, grifo da autora).

Outro item controverso se relaciona à previsão de antecipação de recursos para a aquisição do terreno e elaboração do projeto. Viana (2017) ressalta que a "compra antecipada" foi uma tentativa de superar as dificuldades de aquisição de terrenos, que para ele se relacionavam ao custo da terra, à reduzida capacidade financeira das EO e à morosidade nas aprovações das propostas pela CEF e de licenciamentos pelos órgãos públicos, acarretando na perda de oportunidades de compra de terrenos, informalmente acordados, entre os proprietários e as entidades organizadoras.

Apesar de sua previsão no texto da normativa vigente, a possibilidade de antecipação do valor do financiamento, segundo as lideranças dos movimentos sociais por moradia entrevistados, não ocorre na prática. O que existiria não seria a liberação dos recursos antecipadamente, mas, sim, um "reembolso" à entidade organizadora e, caso a proposta não fosse aceita, ficaria a EO com o prejuízo por tê-la desenvolvido.

> Você não tem um centavo antecipado, você não faz uma topografia de um terreno para fazer uma casa para 200 moradores com menos de 20 mil, você não faz estudo do solo [...] com menos de 60 mil reais pra um terreno pra 200 famílias. Então, você começa gastando 100.000 reais, quem paga 100.000 reais? De onde a gente tira? A Caixa te devolve, é verdade que a Caixa te devolve, mas ela te devolve depois que você entregou o produto. Primeiro tu gasta, depois tu aprova o produto na Caixa, depois tu recebe. Tá escrito no programa, né, recurso antecipado, não existe recurso antecipado para o programa. O que existe é que você faz o produto, entrega na Caixa e se ela aprovar, ela te paga o produto (Entrevistado 7 – MNLM).

Mineiro e Rodrigues (2012) já haviam alertado para a resistência do governo, a desconfiança e a reduzida divulgação dessa possibilidade pelos agentes operadores do programa. O desconhecimento sobre a compra antecipada, tanto pelas lideranças das EO quanto pelos próprios agentes da CEF também foi destacado Jesus (2015), assim como o tempo decorrido para aprovação do processo envolvido na antecipação dos recursos.

Uma das lideranças das entidades organizadoras entrevistadas, ao ser indagada sobre a possibilidade de apresentação de elaboração do projeto durante o período de execução do empreendimento afirmou que, atualmente, a submissão da proposta na CEF exige mais do que o projeto com os estudos preliminares: "*Hoje, hoje, hoje, hoje... Se fosse ter, tinha que ser completíssimo*" (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Ao analisarmos as falas dos entrevistados, ficaram evidentes os percalços que as entidades organizadoras devem percorrer para adquirirem o elemento terreno, mesmo existindo alternativas de viabilização de terras por meio de doações por entes públicos e de

antecipação de recursos. Ocorre que não há proposta sem que o elemento terreno esteja definido, será a partir dele que todos os demais elementos do empreendimento serão elaborados. Desse modo, verifica-se que as dificuldades de acesso à terra são determinantes para a efetivação de contratos pelo PMCMV-E em Belém e que o próprio desenho do programa dificulta o acesso das entidades organizadoras aos seus recursos.

4.2 O eixo "burocracia"

As reivindicações por adaptações no processo de implementação do PMCMV-E não estiveram restritas às questões de acesso à terra, as manifestações com a finalidade de possibilitar a superação de dificuldades relacionadas à burocracia, constituem um dos aspectos que compõem a pauta dos movimentos por moradia desde a formulação do programa (MINEIRO, RODRIGUES, 2012).

> Desde que o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades foi aprovado, as Associações e Cooperativas têm encontrado enormes dificuldades e inúmeros obstáculos para avançar nesta modalidade de Produção de Moradia Popular. A cada passo dado aparece uma dificuldade ou uma nova exigência, dificultando o acesso aos recursos [...] (UNMP, 2010 *apud* MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 37).

Durante o seu período de existência, o PMCMV-E passou por alterações em seus normativos para se adaptar às particularidades das entidades organizadoras e tentar reduzir as dificuldades burocráticas envoltas na implantação do programa. Uma dessas alterações diz respeito à possibilidade de antecipação dos recursos para aquisição de terrenos ou compra antecipada (MINEIRO; RODRIGUES, 2012; CAMARGO, 2016; NOIA, 2017).

Apesar da inclusão dessa possibilidade, a busca por áreas que se enquadrem nos requisitos do programa ainda se configura um fator de dificuldade, isso porque os terrenos devem estar integralmente legalizados para serem aceitos pelo PMCMV-E, o que, na visão de Rodrigues (2013), consiste em uma exigência que não reflete a realidade de muitos municípios brasileiros, inclusive Belém-PA, contribuindo para prolongar o tempo envolvido na apresentação e na contratação das propostas.

A dificuldade de legalização de terrenos para utilização no PMCMV-E colaborou para a utilização de estratégias conjuntas entre movimentos sociais e o governo municipal de Belém.-PA. A liderança de um dos movimentos entrevistados relatou a tentativa de regularização de áreas no município, a partir de um levantamento de famílias realizado pelo próprio movimento, mas sem que houvesse formalização de qualquer tipo de parceria ou a inclusão em qualquer projeto de regularização fundiária já vigente no município.

> Eles [Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM] informariam para gente a situação, é.. fundiária desses terrenos, tá, a partir do momento, aquilo que tá no domínio da prefeitura, eles repassariam a documentação pra gente, pra aquele morador e a gente iria no cartório e faria o registro de imóvel, tá. [...] Independente, tá. Isso aí é uma relação direta da União [UNMP] com a CODEM. Apresentamos uma relação de 450 nomes e eles estão identificando, dessas famílias, quais aquelas que são possíveis já de regularização, que não tem pendência nenhuma. [...] (Entrevistado 1 – UNMP).

A situação relatada destaca a tentativa de interação entre um dos movimentos sociais entrevistados e um dos agentes da burocracia municipal. O movimento, a partir de um levantamento de futuros beneficiários, contaria com o auxílio do agente municipal para identificação de quais áreas seriam passíveis de utilização pelo PMCMV-E.

Contudo, por ser uma ação isolada, sem a existência de um programa municipal institucionalizado de regularização fundiária, a regularização dessas áreas levaria um tempo considerável, que acarretaria em morosidade para elaboração da proposta. Essa morosidade pode ser proveniente da própria ação de identificação dessas áreas levantadas, pois, a ação de regularização *"[...] É lote a lote. Ele é mais dificultoso"* (Entrevistado 1, UNMP).

O processo de regularização das áreas a serem utilizadas no PMCMV-E não se limita a somente um órgão ou agente burocrático, mas a um conjunto de órgãos de diferentes esferas e interesses, que também corrobora para a lentidão do processo de aprovação dessas áreas. Sobre esse aspecto, destaca-se a dificuldade de interação entre as entidades organizadoras e a "burocracia dos órgãos públicos, sobretudo da CEF, das prefeituras e dos cartórios" (TATAGIBA *et al*, 2013, p. 23).

> Eu tenho certeza que a gente resolvendo esse problema da regularização fundiária, e regularização é assim: tá bom, me dê uma declaração de posse. A **prefeitura** ela pode dar para essa família aqui, de que essa área que ela tem aqui, ela dá um termo de posse para cá? Você deu para essa família, eu pego esse documento, vou lá no **cartório**, me diz uma coisa, com isso aqui eu posso registrar, eu posso gerar um registro de imóvel, certo?! Porque se ele disser não, eu volto lá com ele [Prefeitura Municipal – CODEM] e digo assim: [...] não serve de nada. Mas, se ele me entregar lá, um termo de posse e eu vier aqui e o cartório disser assim, que tem como gerar o registro de imóvel, tá, pronto!! Eu tô querendo essas 150 aqui. Esse registro de imóvel tem um valor que ele cobra lá, tá, dependendo do quantitativo [...]. Porque são famílias de baixa renda, Programa Minha Casa, Minha Vida, tá, então, esse cara tem interesse também de resolver. Resolvido isso, daí eu pego tudo isso aqui e elaboro um projeto de engenharia e social, vou lá na **Caixa** e apresento (Entrevista 1 – UNMP, grifo da autora).

Essa dificuldade não fica tão evidente quando se analisa os textos das normativas relacionadas ao PMCMV-E, porém, as falas das lideranças entrevistadas permitem vislumbrar o árduo percurso a ser realizado pelas entidades organizadoras e identificar alguns entraves no processo de contratação. Entre esses entraves, além da seleção de áreas, destacam-se a reunião da documentação complementar sobre a legislação urbanística municipal, a manifestações

quanto à viabilidade de equipamentos urbanos e infraestrutura no entorno e a reunião de declarações de concessionárias e órgãos diversos.

> Nas **concessionárias, no meio ambiente, no CREA, na Prefeitura, no órgão da Prefeitura, no órgão A, B, C**. Tudo isso demanda tempo e dinheiro, que para cada documento desses é **um processo, uma burocracia** [...] Para cada documento tem que **esperar um mês, dois meses para**... Então, vai toda uma burocracia, também, para poder... até você conseguir colocar esse projeto para análise, daí vai no jurídico da Caixa, vai no técnico, vai no social [...] Então, para que nós possamos construir pelo movimento ou é uma área que o poder público ceda ou é área negociada com algum empresário, que tenha um terreno que queira negociar isso... E, **a burocracia pra liberar o recurso** pra você comprar esse terreno, pra poder executar. **Ela é muito grande e demora mais e eles colocam mais dificuldades e tudo mais.** Então, nós temos muitas dificuldades em construir (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

A partir das falas das lideranças entrevistadas, é possível inferir que depois de selecionada a área do projeto habitacional, inicia-se a perambulação das entidades organizadoras para o levantamento da regularidade fundiária dessa área, após, deve-se reunir documentos que comprovem a viabilidade de utilização dessa área pelo PMCMV-E. Esse trâmite de visitar as áreas, tentar aprovar nos órgãos municipais ou estaduais a documentação do projeto leva um tempo considerável que, na experiência de uma das lideranças entrevistadas, dura "de dois a quatro anos" (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Além disso, do ponto de vista das lideranças entrevistadas, a atuação dos técnicos desses órgãos influencia no tempo e na aprovação das propostas. Foi observado na fala dos entrevistados que, dependendo da origem da proposta (PMVMV-E x FAR), o número de técnicos disponíveis e a presteza em analisar as propostas configuraram uma dificuldade para a contratação pelo PMCMV-E.

> Primeiro, **pouca equipe da Caixa** tá, pra área de projetos e... **o técnico não analisa com a mesma vontade e presteza que um projeto do FAR**. O projeto já entra, já não tendo assim a mesma... São outras relações, são outras coisas. O Minha Casa, Minha Vida – Entidades, infelizmente, nós não podemos dizer que o técnico ele analisa com a mesma vontade o projeto do empresário e o projeto do Entidades, é diferente [...] Porque você passa tanto tempo na elaboração e quando tem ainda... **não encontra a boa vontade da análise do projeto,** às vezes, que não é.... que a gente não pode generalizar nunca, em nenhum lugar, porque, às vezes a dificuldade é de sobrecarga de trabalho em alguns setores, que acaba não indo na mesma velocidade que tem para outros setores (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).

> **Na Caixa**...a análise **vão depender do técnico que vai olhar**. Pras entidades é tudo... falta um ponto, falta vírgula, falta... tudo **é gasto de tempo, de recurso, não é fácil.**.. Eu acho que tinha que ter mecanismos mais simples, **com pessoas com mais vontade de querer ver aquele empreendimento,** seja por entidade A, B, C ou D [...] que não é normal com déficit que nós temos, de moradia na nossa cidade, com os problemas que nós temos, as pessoas não terem sensibilidade e vontade e dizer "Ei, bora atacar, nós vamos colocar nossos técnicos..." **que já são pagos, seja de prefeitura, seja da Caixa**. Seria interessante que tivesse o compromisso, dizer "Olha, nós vamos ajudar você aqui", que é um projeto que traz recurso pra cidade, que vai gerar emprego e renda pra cidade, ele vai diminuir problema de moradia na região A, B, C ou D, tá certo?! Vai diminuir conflitos e tudo... (Entrevistado 4 – NIAPAM).

> Mas nós temos um problema aqui [Belém] que não é de entidade [...] a gente tem um problema aqui com a Caixa Econômica. A Caixa Econômica do Pará... a Coordenação de Entidades da Caixa Econômica ela não tem uma maleabilidade pra tratar com os movimentos. Então, enquanto tiver essa posição de funcionários, você não vai ter projetos [...] O trato com o setor empresarial é um e o trato com o movimento é outro, completamente diferente. Enquanto este trato na Amazônia não mudar, e aí eu já não estou mais falando de Belém, nem do Pará, eu estou falando da Amazônia. Enquanto a Amazônia não mudar, nós continuaremos tendo problema (Entrevistado 7 – MNLM).

Nesse momento, cabe uma observação sobre a dificuldade em dialogar com a equipe técnica responsável pela Coordenação Habitação de Interesse Social de Entidades Urbanas e Rurais da Gerência Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal em Belém-PA. Durante a pesquisa, foram solicitadas informações sobre o fluxo do processo de habilitação e contratação e a listagem nominal das entidades organizadoras habilitadas para aturem no município, além das EOs que apresentaram propostas, contudo, essas informações foram atribuídas como de competência do MCidades e não foram fornecidas.

Esse breve relato contribui para ilustrar como o desenho do programa não deixa claro quais as competências de cada órgão ou, mesmo que as atribuições de cada um as atribuições de cada um estejam expressas nos normativos, na prática, as coisas se confundem e dificultam o acesso ao programa, inclusive, para as ações de controle social.

Cabe dizer, ainda, que houve desencontros nas informações disponibilizadas, pois, a CEF nacional afirma que não houve formalização de propostas por entidades organizadoras de Belém, à exceção da OFAM (única a contratar pelo programa), enquanto as lideranças das EOs e dos movimentos sociais entrevistados alegam ter formalizado propostas junto à regional da CEF em Belém, sendo a aprovação da proposta inviabilizada pela falta de verba para o PMCMV-E.

> Não, tudo foi documental para Caixa, né...tudo, tudo. O dono do terreno foi lá e levou conosco, na Caixa, apresentou o documento e a Caixa vai fazer toda a parte jurídica dela, né O levantamento, né, junto ao cartório, junto à SPU, né, já não compete a gente, né. [...]: está na Caixa Econômica, aqui na Caixa na Governador José Malcher com a José Bonifácio. Temos lá, dado entrada e tudo e já aguardamos diversas vezes e fomos chamados outras vezes, mas sempre alguma coisinha que faltava e nós cumprindo todas as falhas, né (Entrevitado 5 – SINDFORTE).
>
> Só que foi parado pela burocracia do Ministério das Cidades, tantas... tantas confusão no governo, tanta roubalheira, que é uma realidade,com o dinheiro nosso... eles agora estão tentando buscar esse dinheiro pra tentar ajudar, eu espero que seja isso... que venha a resgatar verbas Eu vejo assim, me coloco no lugar deles, eles dependem lá do Ministério liberar verba (Entrevistado 6 – SOBCSPA).
>
> O único estado que mandou proposta pra seleção [refere-se ao resultado da seleção de 2017, que saiu em fevereiro 2018] foi o estado de Tocantins, não foi nada Pará, não foi nada do Amapá, não foi nada do Acre, não foi nada de Rondônia, não foi nada de Rorraima e não foi nada do Amazonas. Nada! Foram 6 propostas do Tocantins. Tinha proposta que foi dada entrada em Belém? Tinha! Nós [MNLM] demos entrada em proposta, a CONAM deu entrada em proposta, a UNMP deu

> entrada em proposta [...] Por que não mandou? Porque tem uma desconfiança dos técnicos da Caixa com os movimentos, entendeu? Têm alguns técnicos da Caixa que acham que são donos do recurso, que acham que podem dizer que entidades que vão, e este é o problema (Entrevistado 7 – MNLM).

Nesse sentido, surgiu a dúvida quanto ao encaminhamento ou formalização das propostas apresentadas ou protocoladas pelas entidades organizadoras na CEF Belém-PA para a Superintendência Nacional do órgão ou para a seleção do MCidades e, ainda, o comprometimento da equipe técnica regional na realização das análises e encaminhamentos das propostas para seleção do ministério.

Dessa forma, na visão das lideranças entrevistadas, talvez, o principal entrave burocrático à contratação de propostas de empreendimentos em Belém-PA seja a postura da equipe técnica da CEF responsável pelo envio das propostas para seleção do MCidades. Em favor dessa hipótese, ocorre o fato de não ter sido formalizada nenhuma proposta desde a aprovação da contratação do empreendimento da OFAM em 2013, mesmo havendo a afirmação de apresentação de proposta junto à CEF Belém por parte de lideranças dos movimentos sociais e das entidades analisadas.

> Então esse é um problema, a relação... não há uma relação, a Caixa não tem uma relação.... formal igual ela tem com o setor empresarial, a relação com o movimento social é uma e com o empresarial é totalmente outra, principalmente, na Amazônia. Enquanto não mudar esse quadro, nós vamos sofrer com esse quadro que nós temos, de você não ter... empreendimento no estado do Pará (Entrevistado 7 – MNLM).

Outro aspecto destacado pelos entrevistados, que reflete na atuação dos técnicos da CEF e de outros órgãos públicos em Belém-PA, foi o vínculo político que os movimentos sociais e as entidades organizadoras podem vir a possuir. Esse vínculo foi destacado como uma barreira à relação entre essas entidades e os técnicos das burocracias públicas, responsáveis pela análise e encaminhamento de propostas para seleção do MCidades.

> Porque o empresário vai chegar no órgão e vai falar "Olha, eu sou empresário", as portas se abrem rápido. Se eu chegar e disser "eu sou do movimento", calma lá, vão olhar que tipo de movimento é, qual é tua ideologia política, teu comportamento etc. Mesmo quando não tem isso, os empresários têm o jeitinho de fazer tudo ir mais rápido. Porque às vezes o poder público.... (Entrevistado 3 – CMP).

> Eu vejo assim, me coloco no lugar deles, eles dependem lá do Ministério liberar verba... eu vejo que a parte política, realmente, porque eu senti isso dentro da Caixa, que... partido tal, que tal pessoal estão lá dentro e isso e aquilo... eles já fizeram, "você é de que partido, alguma coisa", mas eu não quis entrar nesse assunto com eles [...] Só que eu senti que ali havia política dentro processo, lá dentro da Caixa, eu senti isso, muito mesmo, agentes da Caixa, eu sentia isso, porque... tinha algum peso, na parte política, da politicagem em relação a esse liberamento [sic] do ia realmente acontecer. (Entrevistado 6 – SOBCSPA).

A questão política também mostrou sua relevância na relação com o MCidades e o governo federal, na visão de uma das lideranças das entidades organizadoras que participaram

do acordo “Viver Belém Entidades”, a relação das entidades de Belém com o programa pode ser alterada a partir do apoio de parlamentares cujo vínculo esteja na base sindical. Como evidente no trecho a seguir:

> Mas eu tenho certeza de uma coisa, se dessa vez o nosso candidato, que ele é do povo, que ele é trabalhador, for eleito, como deputado estadual, eu tenho certeza que muda a história. **Porque a política muda tudo.** E sem ninguém lá, de trabalhador, que só tem empresário, se houver, realmente, essa participação com político que realmente defenda a categoria, o negócio muda (Entrevistado 6 – SOBCSPA, grifo da autora).

Além disso, o desenho do programa também colabora para que a burocracia, a atuação dos técnicos e o tempo despendido na aprovação das propostas influenciem na efetivação de propostas pelo PMCMV-E em Belém. Ao abordar sobre as alterações nos últimos normativos do programa, uma das lideranças do movimento social em Belém destacou:

> O que fizeram pra prejudicar mais ainda as entidades? Trouxeram pra 30 dias [o prazo para aprovação de propostas na CEF]. Porque não tem técnico na Caixa Econômica, dos melhores técnicos, dos mais comprometidos, porque nós temos técnicos comprometidos conosco, que gostam de trabalhar com a gente, que gostam da nossa política, que gostam do nosso programa, que gostam da nossa execução, o cara olha e diz "bicho, eu só consigo visualizar, eu só consigo ter um orçamento, pra carimbar e colocar meu CPF em 60 dias". Porque diferente do empresariado, quando o técnico da Caixa vai analisar o projeto do Minha Casa Minha Vida FAR, ele analisa a planilha geral [...]. No Minha Casa, Minha Vida-Entidades, ele vai olhar [...] item a item que eles checam. Então, pra aprovar o orçamento do FAR o técnico leva três dias pra aprovar no FAR. No Minha Casa, Minha Vida-Entidades, o técnico mais rápido, ele leva 60 dias (Entrevistado 7 – MNLM).

Por sua vez, o tempo gasto nas aprovações dos terrenos durante a fase de contratação consiste em mais um dos entraves burocráticos:

> Porque tudo começa num passo, primeiro você tem que ter as famílias, depois vai... segundo passo, a questão de conseguir um terreno e esse terreno você tem que passar por um monte de análise primeiro antes, e depois jogar na Caixa essa análise pra ver se o terreno está todo enquadrado dentro do programa, das garantias e tudo, depois de passado o período de garantia, vai... pensa numa análise que não demora... são 3 meses, 4 meses até que o pessoal da Caixa dê um parecer sobre aquele terreno, que faça uma visita técnica... Depois disso, você tem que correr atrás da elaboração do projeto, que demanda cada especificação de tudo que precisa... cada... depois da elaboração desse projeto, conseguir pagar quem vai fazer os projetos envolvidos, você vai ter que correr atrás das licenças. Todas as licenças que são necessárias ao empreendimento e a prefeitura e as concessionárias... e cada uma no seu tempo e cada uma tem que ser no seu tempo (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Esse tempo consumido pela “elaboração de contratos, estudo de viabilidade de diversas naturezas, levantamentos físicos, levantamentos e preparação de documentações” (NOIA, 2017, p. 261), realizado na fase anterior à aquisição do terreno e à elaboração do projeto, consiste em um dos maiores entraves burocráticos à contratação do empreendimento,

não estando expresso nos textos das normativas e dos manuais do programa, mas contribuindo para o sucesso ou fracasso das propostas pelo PMCMV-E.

A partir da análise das lideranças entrevistadas, infere-se que, em Belém-PA, a morosidade e a falta de comprometimento dos técnicos atuantes nas burocracias estatais, somados a interesses diversos, entre eles a vontade política e econômica, contribuem para a dificuldade de contratações pelo PMCMV-E no município.

Contudo, deve-se ressaltar o fato de não terem sido entrevistados os técnicos atuantes nas burocracias estatais, em especial os da Caixa Econômica Federal, nesta pesquisa. Dessa forma, outras hipóteses quanto à atuação desses técnicos devem ser estruturadas em pesquisas futuras, a partir das análises das entrevistas com esses agentes e do relato de suas realidades, que podem ou não interferir na forma como as propostas de empreendimentos do PMCMV-E são analisadas internamente, em cada órgão estatal.

Aqui, coube relatar a atuação dos técnicos estatais a partir das experiências vividas pelos entrevistados deste estudo, não sendo possível supor qualquer outro tipo de interferência que possa dificultar as análises das propostas de empreendimentos do PMCMV-E no âmbito interno dos órgãos públicos, uma vez que não se pôde ter acesso às informações necessárias para se construir um contraponto ao afirmado pelos entrevistados.

Por fim, apura-se, quanto ao eixo burocracia, que o município de Belém-PA está inserido no mesmo contexto nacional, que impõe às entidades organizadoras a difícil missão de peregrinar entre diferentes órgãos públicos a fim de reunirem um conjunto de documentos que permitam a apresentação de propostas de empreendimentos à CEF.

4.3 O eixo “capacidade técnico-administrativa” das Entidades Organizadoras

Diante das falas dos entrevistados, ficou evidente que as entidades organizadoras, vinculadas ou não aos movimentos sociais por moradia, não possuem em seu escopo a capacidade técnico-administrativa necessária para realizar, por sua conta, todas as ações requeridas pelo desenho do PMCMV-E. As exigências prévias à apresentação das propostas impõem às entidades um fluxo de recursos pessoal e financeiro que, em sua grande maioria, elas não possuem.

No que concerne ao desenho do programa, conclui-se que a fase de habilitação das entidades organizadoras não consiste em um impeditivo para a contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E, pelo menos não na visão dos entrevistados: “*Pra se habilitar, praticamente, nenhuma dificuldade, porque como nós estamos todo regularizado, com documentação, essa coisa, pra habilitar não houve dificuldade...*” (Entrevitado 3 –

NIAPAM). "*Difícil eu não te digo, porque nós corremos e até que eu digo que, não foi tão difícil fazer essa parte, né,[...]*" (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

Essa fase corresponde ao momento de provar que a entidade existe legalmente e que possui experiências na área de gestão, articulação ou elaboração de empreendimentos e projetos habitacionais (qualificação técnica). A qualificação técnica da entidade organizadora pode ser facilmente ajustada, inclusive com a alteração do estatuto social, para contemplar ações de habitação.

Em todas as três entidades organizadoras cujas lideranças foram entrevistadas, houve a necessidade de adequação de seus estatutos sociais para englobarem as ações de habitação. "*Fomos buscar assessoria para podermos estar aptos a... a estar no programa, [...] Quando houve as condições de nós fazermos o estatuto para colocar o que era preciso para estar, nós fomos buscar tudo o que era necessário juridicamente, né*" (Entrevistado 6 – SOBCSPA).

Por outro lado, ficou evidente a necessidade de profissionalização dos movimentos sociais e das entidades organizadoras no sentido de possuírem parcerias fixas ou profissionais em seu quadro permanente para acompanharem as mudanças nos normativos, a elaboração de projetos, a submissão de propostas e a execução das atividades inerentes ao PMCMV-E.

Porém, o grande desafio repousa na capacidade que a entidade ou o movimento possui para custear esses profissionais e dedicá-los às atividades relacionadas à elaboração de projetos, à reunião da documentação necessária para apresentação das propostas à CEF e ao acompanhamento técnico da execução das obras.

> O que a gente tem detectado, é que nós precisamos ter sim uma equipe que trate dessa questão mais técnica, desde que não se abra mão do perfil, tá, mas não dá para mim ser o coordenador geral da União [UNMP], pensar a política da União [UNMP] e ao mesmo tempo fazer esse acompanhamento técnico do empreendimento, não tem como, certo (Entrevistado 1 – UNMP).

Diante do exposto, os principais fatores, ligados ao desenho do PMCMV-E, que influenciam negativamente na efetivação de contratos pelas entidades organizadoras e movimentos sociais residem na forma como esses participantes acessam o próprio programa.

> As coisas, os normativos, as exigências não são iguais para a entidade para o empresário, no papel estão lá, tudo bonitinho, mas na prática não é assim, né. **Para a gente conseguir um documento, uma licença**, ou é muita diplomacia ou muita pressão ou muita... **Demora!** Às vezes, em duas semanas, um projeto do empresário é analisado e aprovado, não vamos falar entidade porque.... O cara entra, rapidamente, passa por um monte de coisa e rapidamente aprova o projeto, aí são os interesses que estão em jogo, quem é quem.... (Entrevistado 3 – CMP, grifo da autora).
>
> Eu digo, não é fácil para as entidades, só as entidades que tem mesmo algumas coisas por trás para poder bancar uma coisa dessa, porque é tempo, tempo, tempo,

> paciência, paciência, paciência...porque é muita... que é muita exigência, é muita burocracia, é muita... (Entrevistado 4 – NIAPAM).

As exigências para elaboração dos projetos, apresentação de licenças e aquisição do terreno não parecem ser factíveis de serem realizadas pelo público alvo do PMCMV-E, sendo possível afirmar que a lógica que impera no programa condiz com a mesma requerida por qualquer outro empreendimento imobiliário, com um fator de diferença, a disputa desigual entre empresários, entidades organizadoras, Estado e outros agentes.

> Há privilégios sempre, pra poucos, quem tem o poder político ou econômico, consegue mais rápido as coisas, de forma nem sempre honesta, passa por cima, certo. Pra uma grande parcela, se você aqui, faltou um pingo aqui, troca documento, faltou uma vírgula aqui, troca o documento, volta de novo refaz isso aqui.... (Entrevistado 3 – CMP).

As entidades organizadoras não possuem recursos financeiros suficientes para fazerem frente aos gastos necessários à submissão de propostas ao programa, principalmente, quando nos referimos a grandes cidades e metrópoles brasileiras, onde o custo de aquisição do elemento terreno e a sua disponibilidade tendem a ser mais elevados e escassos. Tal dificuldade contribuiu para que o foco de atuação dos movimentos sociais fosse direcionado para municípios do interior do estado do Pará e para as modalidades referentes ao Programa Nacional de Habitação Rural.

> É mais fácil você conseguir um terreno no interior do que numa capital, numa cidade grande, certo. O valor do terreno é menor, então a chance de você ter um terreno, com as condições de você elaborar um projeto é um pouco maior, mas, mesmo assim, as contratações do Minha Casa, Minha Vida - Entidades urbano é muito pouco, né (Entrevistado 3 – CMP).

Dessa forma, seria prudente a criação de uma rede de parceiros que minimizem os problemas relacionados a assessorias técnicas, à disponibilização de áreas e à conscientização dos agentes burocráticos, a fim de se evitar uma possível tendência de desmotivação dessas entidades em participarem do PMCMV-E em cidades como Belém.

O próximo capítulo se ocupou da análise das entrevistas a partir da forma de organização e as políticas de atuação das entidades organizadas, verificando como essas entidades lidam com as dificuldades na contratação de empreendimentos e utilizam seus recursos técnicos e financeiros para tentarem acessar ao PMCMV-E.

5 DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À CONTRATAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS PELO PMCMV-E RELATIVAS ÀS ENTIDADES ORGANIZADORAS

5.1 Descrição das Entidades Organizadoras analisadas

O Sindicato dos Trabalhadores em Carro Forte, Transporte de Valores e Escolta Armada do Estado do Pará (SINDFORTE) foi fundado em agosto de 2007, após o desmembramento entre os profissionais da categoria de transporte de valores e escolta armada do sindicato de vigilantes. O objetivo da entidade consiste na mobilização da categoria pela busca por melhores condições de trabalho e renda. As ações relacionadas à habitação não faziam parte do foco de atuação do sindicato, sendo inserida em seu estatuto social após o contato com representante da Prefeitura Municipal de Belém e da participação no "Viver Belém Entidades".

O Sindicato dos Oficiais de Barbeiros, Cabeleireiros e Similares do Estado do Pará (SOBCSPA) foi fundado na década de 1930 com o objetivo de unificar e organizar a categoria em Belém, buscando melhores condições de trabalho e qualificação para os profissionais associados, sendo esses os seus principais focos de atuação, mas com viés para a melhoria da qualidade de vida do trabalhador. A habitação não fazia parte do escopo de atuação da entidade e o interesse pelo tema surgiu, primeiramente, com uma parceria com a CEF para a emissão de declarações de comprovação de renda de seus associados para obtenção de financiamento junto à agência bancária e, com a possibilidade de participação no PMCMV-E, a temática foi inserida em seu estatuto social do sindicato.

O Núcleo Interdisciplinar de Assessoria e Pesquisa da Amazônia (NIAPAM) foi fundado em 2009 e tinha como objetivo principal a atuação sobre as questões socioambientais na Amazônia. A inclusão da habitação em seu estatuto social e como um de seus objetivos ocorreu após a vinculação da entidade à CMP, com a associação de uma das lideranças do movimento à entidade. Atualmente, as ações voltadas à habitação estão suspensas, assim como as atividades da entidade.

Diante do exposto, os itens seguintes descrevem as ações empregadas por essas entidades organizadoras na tentativa de contratarem empreendimentos pelo PMCMV-E, assim como, exporem os relatos das lideranças sobre as dificuldades e características que impossibilitaram a concretização desses contratos.

5.2 O eixo do “acesso à terra”

No capítulo anterior o eixo “acesso à terra” foi analisado sob a perspectiva das características inerentes ao desenho do PMCMV-E que tornam a efetivação da contratação pelo programa uma dificuldade para as entidades organizadoras e para os movimentos sociais por moradia. Neste item são analisadas as características das entidades organizadoras e como elas interferem na forma como elas oportunizam ou buscaram viabilizar o elemento terreno.

Como já demonstrado, as dificuldades de aquisição de terrenos para participação no PMCMV-E extrapolam o nível de atuação das entidades, elas estão relacionadas à forma como a cidade de Belém foi constituída e urbanizada, o que gerou um padrão de ocupação urbana que prejudica a utilização dos terrenos disponíveis, mas não legalizados pelo programa, sem contar os fatores como a existência das áreas de terras públicas e institucionais e a especulação imobiliária presentes na cidade.

No primeiro grupo de entidades, constituído pelos sindicatos, a estratégia utilizada foi a de se unirem na busca por uma área que contemplasse o projeto de mais de uma entidade. O projeto inicialmente previa a participação de três sindicados, os dois sindicatos analisados mais o Sindicato dos Músicos Profissionais de Belém do Pará, sendo que este último desistiu do projeto.

A busca pela área aconteceu por meio de contatos com particulares e ocorreu tanto dentro do centro de Belém, como em áreas mais próximas a municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belém. A partir do relado das lideranças, essa busca resultou no encontro de três terrenos, todos localizados em áreas mais afastadas da área central da cidade e com algum tipo de impedimento documental:

> O terreno ele estava sendo... o terreno nós encontramos lá... lá na estrada, ali perto de Outeiro, ali depois da ponte, ali ao lado do... daquele Clube Carajás, né. [...] Estava em trânsito, né de....de documentação, no cartório [...] Tem todo um critério lá, porque estava, ainda, tem um impasse, né, tem um pedaço que é área de Várzea, né e é área da Marinha, [...] e aí pertence a SPU, estava esse impasse, né. (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

> [...] nós tivemos três lugares que procuramos e a maior parte desses terrenos, estavam assim, com dificuldades porque era... era família, uns vinham na frente, daí depois viam outros e, às vezes, temos um próximo, ali na área de Aurá, mas era próximo de Ananindeua e Belém e teve esse problema, mas estava sendo resolvido e de repente outros pegaram, já tiraram da nossa equipe de sindicatos que estavam reunidos pra isso, né. [...]. E assim, perdemos essa e mais um ali pro Distrito Industrial, talvez essa área ali, talvez perto de Águas Lindas, e o que nós estávamos aprovadíssimo, assim, toda dimensão legal, mas ainda ficou pendente. Ficou pendente que.... ali em Outeiro, passando Icoaraci, na ponte de Outeiro, tínhamos um lá que está até conosco aí, que esse que nós [...] O melhor era o de Outeiro, que realmente... disseram que foi aprovado, que está toda documentação, mas ficou pendente, não foi realmente aprovado, porque se houvesse aprovação já deveríamos estar construindo (Entrevistado 6 – SOBCSPA).

Destaca-se, nesse momento, que o mesmo terreno localizado em Outeiro foi, também, citado por uma das lideranças do MNLM, como tendo sido apresentado à CEF por uma entidade vinculada a esse movimento e, logo depois, descartado por conter problemas quanto à proximidade de equipamentos urbanos.

> Nós tínhamos um ótimo terreno, muito bem localizado, **em Outeiro**, **logo depois da... da ponte, muito bem o terreno**, muito bem a... os equipamentos urbanos poucos próximos, mas eu acho que, porque a escola estava a 200 metros além do que eles pediram, porque eles diziam que tinha que ser 500 metros e a escola estava a 700, 700 metros... ele não foi aprovado [...] Ele foi aprovado, mas não passou por causa disso. (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

Porém, ao analisarmos as falas das lideranças das entidades do primeiro grupo, o terreno localizado em Outeiro permanece sendo passível de ser utilizado pelo programa e que a contratação entre essas entidades e o proprietário somente não foi concretizada, pois, a CEF informou que não havia recursos do PMCMV-E disponíveis para a contratação do empreendimento.

> Digamos, nós finalizamos todos os contratos bem dizer, né...Faltou o terreno e veio essa parte do...do Governo Federal de mudanças e acabou...a gente ficando de fora. Porque eles fecharam as torneiras, né e não tiveram mais como liberar. [...] Nós ainda estamos, ainda...não perdemos. [...] deixa passar todo esse processo de eleição, para gente reabrir de novo, para ver se vão liberar a verba para o projeto Minha Casa, Minha Vida-Entidades, pelo governo federal [...] (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

No que concerne à entidade do segundo grupo, não houve a formalização ou a solicitação de análise para nenhum terreno à CEF, pois, o NIAPAM não conseguiu viabilizar uma área para elaboração da proposta, houve tentativas de aquisição de terrenos em locais mais distantes do centro de Belém-PA e dentro da Região Metropolitana de Belém, além do diálogo com o poder público e a busca em conjunto com outras entidades (não foram especificadas quais).

> No Minha Casa, Minha Vida-Entidades Urbano você tem que ter um terreno, você tem que ter primeiro esse terreno para poder... o projeto é desenvolvido a partir de um terreno que você consiga, né. Você pode ter as famílias, mas a efetivação prática do projeto arquitetônico, essa coisa toda, você precisa ter o terreno e essa dificuldade nós não conseguimos... Nós estávamos também junto com as outras entidades, mas... algum terreno do Poder Público, tentamos alguns que particulares mas... inviáveis (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Desse modo, ficou mais uma vez evidente que a viabilização do elemento terreno consiste em um gargalo, senão o maior problema, para a efetivação de contratos pelo PMCMV-E em Belém. Apesar disso, outros fatores colaboram para o insucesso na elaboração e apresentação de propostas pelas entidades organizadoras, dentre eles, sua capacidade técnico-administrativa e sua política interna de atuação.

5.3 Os eixos da “capacidade técnico-administrativa” e da “política interna”

Como observado anteriormente, as entidades organizadoras possuem particularidades relacionadas a sua forma de organização que dificultam o seu acesso ao PMCMV-E. A capacidade técnico-administrativa dessas entidades, no que se refere aos recursos materiais, humanos e financeiros para execução da política habitacional, representa uma fragilidade interna que requer ajustes para a melhor gestão dos empreendimentos pelo programa.

Na percepção das lideranças entrevistadas, a consciência de que a participação no PMCMV-E demanda ajustes em sua capacidade técnica disponível foi unânime, a grande questão que paira sobre essas entidades consiste na forma como esse ajuste pode ser providenciado, visto que a capacidade administrativa das mesmas se configura como um obstáculo à ampliação de seus quadros permanentes de pessoal.

Essa dificuldade refletiu, inclusive, na seleção das entidades organizadoras que participaram desse estudo. A partir da listagem de entidades ainda habilitadas a apresentarem propostas à CEF, foi observado que na maioria dos casos a informação quanto ao endereço e telefone de suas sedes administrativas não procedia, o que dificultou a localização das lideranças e das próprias entidades para participarem desta pesquisa.

No grupo das entidades que participaram do “Viver Belém Entidades”, a realidade se difere um pouco, pois, são caracterizadas por sindicatos laborais, que podem contar com a contribuição de seus associados para comporem um fluxo de caixa. Ao contrário, o grupo de entidades que estão vinculadas aos movimentos sociais por moradia entrevistados se caracteriza como associações ou entidades sem fins lucrativos, que, em sua maioria, não possuem como forma de atuação a cobrança de taxas ou mensalidades de seus associados.

Nesse sentido, surgem duas colocações levantadas a partir das entrevistas, a primeira relacionada à política de atuação da entidade organizadora, suas estratégias de mobilização e viabilização de recursos e a segunda ao modo como essas entidades se organizam, como definem suas prioridades e executam suas ações. Para melhor analisar essas questões, a perspectiva das lideranças dos movimentos sociais também foi considerada, visto que se confirmou a exigência de adequações na organização interna desses movimentos para atender aos normativos do PMCMV-E.

Na questão sobre a política de atuação, todas as entidades entrevistadas possuem estratégia de mobilização semelhante, ou seja, aproximam-se de seu público alvo por meio de visitas aos locais com maior propensão de atingi-los. No caso dos sindicatos, nas empresas, e das entidades vinculadas aos movimentos, nos bairros periféricos ou populares de Belém,

sendo as principais ações de sensibilização executadas por meio de assembleias ou reuniões. Essa estratégia e modo de ação se assemelham às utilizadas pelos movimentos sociais por moradia, que se aproximam das entidades por meio de visita às periferias.

Além disso, nas três entidades organizadoras analisadas, a habitação não figurava como um dos objetivos de atuação definidos no momento de suas criações, sendo incluída a partir da possibilidade de participação no PMCMV-E. A diferença ocorre no agente propulsor da inclusão desse tema como um objetivo da entidade, no caso dos sindicatos, um representante do poder público municipal e no caso da entidade sem fins lucrativos, um representante da Central de Movimentos Populares.

Outro ponto relevante quanto à política de atuação da EO compete à possibilidade de viabilizar recursos por meio da cobrança de mensalidades de seus associados. A opção ou não por essa estratégia prevalece sobre a entidade que não possui caráter sindical e estava vinculada ao movimento social (CMP). Essa alternativa de oportunizar recursos financeiros foi exposta por uma das lideranças do MNLM como sendo uma "forma de excelência" na atuação de entidades localizadas no estado de São Paulo.

> Nós não temos... aonde nós conseguimos uma excelência, nós conseguimos uma excelência em São Paulo. Mas a excelência de São Paulo talvez demore muito pro beneficiário de Belém se acostumar, porque a excelência de São Paulo, você quer se associar na minha associação, tu quer entrar Minha Casa, Minha Vida-Entidades, tu começa a entrar pagando, a mensalidade e pra que é a mensalidade? Pra pagar o técnico. O técnico é meu, ele é meu funcionário. Muita das vezes é pra dar o sinal do terreno, é para fazer a topografia, é para fazer o estudo do solo, que custa dinheiro! (Entrevistado 7 – MNLM).

Contudo, a cobrança de valores para a filiação de pessoas a entidades organizadoras deve ser analisada com cautela, pois, como observado no trecho suprarrelacionado, ficou a dúvida de se a indicação do associado como possível beneficiário do programa estaria vinculada ao pagamento de uma taxa para a entidade, o que é proibido pelo programa. Essa proibição está disposta no item 1.1, do Capítulo II da Portaria nº 163, de 06/05/2016, do MCidades: "Os candidatos a beneficiários devem estar inscritos no cadastro habitacional que a Entidade Organizadora (EO) fará por empreendimento, sendo *vedada a cobrança de taxa para efetivação dessa inscrição*" (grifo da autora).

Apesar disso, a cobrança de taxa de mensalidade pode configurar uma prática adotada pela entidade, independentemente, da existência ou da possibilidade de atuação no PMCMV-E, como forma de manter suas atividades administrativas e sua sede. Caso a situação seja esta, a cobrança pode ser uma estratégia legítima, não eximindo, porém, a avaliação minuciosa

sobre a não configuração de prática ilícita ou vinculação ao cadastro para participação no programa.

Nesse contexto, vale ressaltar, também, que está prevista nos normativo do PMCMV-E a contrapartida mínima no valor de 0,01% do valor do investimento, sendo esta determinada por meio de aportes financeiros ou bens e serviços economicamente mensuráveis, de responsabilidade do tomador do financiamento (CCFDS, 2016). Assim, apresenta-se mais uma dificuldade: a maioria das entidades possui reduzida capacidade financeira e não possui bens em seu nome, restando, então, a mensuração de hora-trabalho de suas lideranças e associados como forma de provisão da contrapartida.

Quanto ao julgamento sobre a decisão da entidade de cobrar ou não mensalidade de seus filiados, destaca-se a colocação de uma das lideranças sobre os prós e contras dessa estratégia:

> Hoje, pelo menos eu tenho muito cuidado nisso, **pra você pedir qualquer recurso**, pra qualquer morador, pra qualquer família, **pode já ser interpretado que você está cobrando pelo programa, pela casa,** tá certo. E ainda com todas as dificuldades que você tem para aprovação do projeto, quando você cobra alguma taxa, alguma coisa e esse projeto não é aprovado, pensa a situação de quem tá na frente desse projeto... é que ele pegou para si, roubou ou explorou [...].Então colocam situações diferentes, daquele que age de má fé ou aquele que age de boa-fé, mas por não ter conseguido... têm uns que pegam só para se beneficiar e sumir mesmo e têm outros porque queriam fazer e os trâmites burocráticos e essa coisa acabam por não permitirem. Então é uma situação, também, a liderança ocorre, acaba ficando uma situação, não é fácil (Entrevistado 4 – NIAPAM, grifo da autora).

Além dos pontos destacados, a sensibilização dos associados (novos e antigos) também se configura uma dificuldade para as entidades organizadoras de ambos os grupos. Isso porque a manutenção ou ampliação desse público estaria muito relacionada aos resultados que essas entidades proporcionam e as estratégias que elas utilizam para alcançarem seus objetivos. Nesse sentido, a efetivação da contratação pelo PMCMV-E contribuiria para essa sensibilização.

> Primeira coisa, fomos aprovados [na fase de habilitação], então sinal de que estava tudo ok com a documentação que nós mandamos... porque a briga era essa, de nós fazermos e acontecer e **deu assim uma... uma revolução de associado**s, mais ainda, que estavam associados antigamente e estavam inadimplentes e vieram a se organizar para poder estar participando também. **Porque isso até incentiva** a... a entidade mostrando aos associados, sindicalizados que a profissão, no geral, [...] que **olharam com outro olhar para o sindicato** por ver que nós estávamos nessa luta (Entrevistado 6 – SOBCSPA, grifo da autora).

No grupo de entidades em que estão presentes os sindicatos, essa dificuldade de sensibilização se tornou mais factível com o fim da cobrança obrigatória do imposto sindical, reduzindo os recursos financeiros de que dispunham e os impulsionando à busca por

parcerias, prática executada em maior grau pelo grupo de entidades vinculadas a movimentos sociais, uma vez que esse grupo tem na sua trajetória o viés da construção de parcerias para consecução de seus objetivos.

Nesse contexto, foi destacada pela liderança de uma das entidades organizadoras participantes do "Viver Belém Entidades", a relevância de se fazer presente nas ações promovidas pelo poder público, a fim de mostrar interesse nas parcerias com os diferentes entes e construir vínculos que possam beneficiar a entidade no acesso ao PMCMV-E:

> Ah, precisa vir em tal lugar, precisa ir participar de evento que o governo ou a prefeitura... o governo estadual... Estávamos lá pra se mostrar... Porque o que eles dizem, você tem que ter amizade com a parte governamental porque eles que liberam o espaço lá onde você vai fazer o trabalho, porque é municipal, porque tem a COSANPA, precisa de energia, precisa ver se está tudo ok lá com o espaço... e quem faz isso é a prefeitura, pra ter a liberação. Então, o que nós estamos fazendo, tentando ser... tentando estar o máximo como parceiros e buscar sempre estar mostrando que estamos na ativa (Entrevistado 6 – SOBCSPA, grifo da autora).

Quanto à forma de organização interna das entidades, destacam-se a questão da estruturação dessas entidades e a relevância de se determinar como objetivo prioritário a contratação de financiamentos pelo PMCMV-E, alinhando as pautas e estratégias de ação dentro da própria entidade. Essa dificuldade de organização foi destacada como um fator de influência no sucesso ou fracasso na contratação pelo programa.

> Nós também precisamos nos organizar e tornar isso como uma prioridade da entidade com todo, não pode ser... enquanto entidade também tem a crítica que... não pode ser alguma coisa que uma parte quer, tem que ser um todo, que quando só uma parte quer e tem um problema com uma parte, acaba não sendo uma prioridade da entidade. A entidade tem que ser aquela que queira que isso se torne parte definitiva do seu processo de trabalho, de execução, essas coisas (Entrevistado 4 – NIAPAM).

A mudança na forma de organização interna também foi ressaltada pelas lideranças dos movimentos sociais, que afirmam ser imperiosa uma nova configuração da entidade quando esta passa a exercer o papel de executora da política habitacional: "*Ela muda [a organização interna], porque ... uma coisa é você ter o projeto aprovado e o outro executar, outra coisa, é você ter um projeto aprovado e poder gerenciar, mesmo com outro executando, esse recurso, né*" (Entrevistado 3 – CMP).

Essa mudança na organização interna estaria relacionada à capacitação de pessoas (lideranças, associados, funcionários e famílias) para atuarem no PMCMV-E, contudo, diferindo-se das ações previstas no Trabalho Social do empreendimento, pois, corresponderia à política de profissionalização das entidades organizadoras para desenvolverem projetos e propostas no âmbito do programa.

> Nós tivemos que capacitar pessoas, certo. Um conjunto de lideranças e de famílias, de trabalhadores, que quando a gente pega um projeto desse, a gente tem que ter uma prioridade. Uma coisa era quando você aprovava projeto e o outro fazia, você só ia lá e a casa tava pronta ou apartamento pronto para você entregar. Outra coisa é quando passa pra entidade e você tem toda a responsabilidade de desenvolvimento de todo o projeto e da execução, do passo a passo, do dia-a-dia, essas coisas, que você tem que, desde o início, ter um acompanhamento. Então, essa estrutura muda, as pessoas mudam, o tempo que você dava, isso aumenta consideravelmente, porque você tem que ter uma dedicação quase que exclusiva para isso, certo (Entrevistado 3 – CMP).

A dificuldade de organização das entidades e dos movimentos sociais pôde ser observada durante as entrevistas, assim como certo grau de despreparo das lideranças em se organizarem para obterem níveis de profissionalização que proporcionem ações de melhoria da condição de atuação desses agentes. Essa dificuldade se traduz na fala de um dos entrevistados: "*Então, nós temos muitas dificuldades de organização, porque... cada vez mais, nós temos nesse momento, nesse país, uma população muito desacreditada com tudo e com todos, infelizmente, é um diagnóstico que a gente chega*" (Entrevistado 3 – CMP).

O descrédito dos associados resulta em outro problema, na incapacidade ou na reduzida capacidade das EOs e movimentos sociais em renovarem suas lideranças e consolidarem um grupo que possa debater as questões de moradia e atuar com comprometimento na execução do PMCMV-E. Essa dificuldade reflete, inclusive, na possibilidade de se construir parcerias, pois, a falta de motivação para se associar a esses agentes afasta organizações e pessoas, em especial, os mais jovens.

Os perfis das lideranças variam e, algumas, principalmente as representantes dos sindicatos, não possuem conhecimento sobre o programa, sobre como acessá-lo e quais foram os fatores que levaram a sua criação. Porém, o desconhecimento ou a confusão sobre o programa não foi privilégio das lideranças do grupo de entidades participantes do "Viver Belém Entidades", pelo contrário, esteve presente também nas falas das lideranças dos movimentos sociais e da entidade organizadora vinculada a eles.

Esse desconhecimento sobre o PMCMV-E por parte das lideranças dos sindicatos foi o que fomentou, inclusive, o próprio acordo "Viver Belém Entidades", como uma tentativa de aproximá-los do contexto do programa, "*foram palestras, foram... encontros, [...], que foram esclarecendo e nos informando, né,, nos passando informações*" (Entrevistado 5 – SINDFORTE). Além disso, o mesmo sindicato contratou a elaboração uma cartilha para a divulgação do regramento do programa entre os seus associados.

> Isso daqui foram orientações da equipe técnica que nós contratamos, justamente pra a gente poder ter todo um...um seguimento, todo um passo a passo. E orientar, também, os trabalhadores, aqui tem toda, aqui...toda a orientação, o objetivo do

> desenvolvimento, qualidade de vida e responsabilidade social. (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

Apesar de válida, a ação corrobora com a hipótese de que entidades organizadoras sem vínculo com os movimentos sociais por moradia e com características distintas podem desvirtuar a proposta de autogestão habitacional e propagar os mesmos padrões observados na modalidade em que as construtoras/empreiteiras acessam o programa. Infelizmente, esse cenário, já destacado por outras pesquisas (TATAGIBA *et al*, 2013; JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; NOIA, 2017), também está presente em Belém-PA.

Dessa forma, transpareceu mais uma dificuldade das entidades organizadoras, a necessidade de profissionais que possam realizar as atividades de capacitação e orientação das lideranças e associados sobre como priorizarem o atendimento às exigências do PMCMV-E e o acessarem. Assim, justifica-se a análise do eixo da assessoria técnica e social e de como as entidades desempenham ações para provê-la.

5.4 O eixo “assessoria técnica e social”

No que compete à assessoria técnica e social das entidades organizadoras e movimentos sociais de Belém-PA entrevistados, destaca-se que esta é realizada por meio de parcerias espontâneas, sem que se possuam profissionais com vínculo permanente no quadro dessas entidades. Esse cenário contribui para a dificuldade em se elaborar os projetos necessários à apresentação das propostas para o PMCMV-E à Caixa Econômica Federal.

A inexistência de profissionais no quadro permanente dos movimentos sociais e das EOs tem sua origem na ausência de recursos financeiros para mantê-los. Na sua maioria, esses agentes não possuem fonte de recursos fixa ou um fluxo de recursos que permita a contratação permanente ou esporádica de profissionais de engenharia, arquitetura e serviço social para a elaboração e acompanhamento das propostas de empreendimentos pelo PMCMV-E.

Mesmo no grupo de entidades que participaram do “Viver Belém Entidades”, composto por sindicatos que, consequentemente, possuem fonte de recursos advindos das contribuições de seus associados, a permanência desses profissionais como funcionários da EO não pareceu ser uma opção viável entre os entrevistados, talvez, por serem sindicatos com poucos associados e impossibilitados de assumirem o ônus da contratação permanente desses profissionais.

Apesar disso, nesse grupo de entidades, a contratação eventual de profissionais ou empresas para realização dos projetos necessários à apresentação das propostas na CEF configura uma opção mais factível do que para as entidades vinculadas aos movimentos

sociais entrevistados, pois, há a capacidade de se prever e reservar recursos financeiros para essa atividade.

> [...] se nós ganhássemos teríamos, o que foi planejado em relação a ônus pra pessoa que assessora é devido se nós ganhássemos, se tiver tudo ok, pode ter certeza, que o governo sempre dá essas verbas junto pra ter essa assessoria mínima, o governo... já está feito no programa, já tem isto (Entrevistado 6 – SOBCSPA).

> Tinha, tinha que contratar mais pessoas... isso aí ia ter que, queira ou não... principalmente a minha pessoa e na figura do diretor, que era o meu vice. Então, a gente ia ter que estar muito mais focado e não deixar....ia explorar muito mais a gente, né. Assim, nessa parte, então, teria que ter uma assessoria para estar nos assessorando, então teria que contratar, com certeza (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

Às entidades ligadas aos movimentos sociais, essa capacidade de reserva financeira se torna mais incerta, pois, as opções seriam as parcerias entre instituições, organizações ou pessoas em caráter voluntário ou dispostas a serem remuneradas quando e se houvesse a aprovação da proposta de empreendimento pelo PMCMV-E. Em ambas as situações, a elaboração dos projetos estaria vinculada ao desembolso de recursos por parte desses parceiros e não pela entidade, uma vez que essa não os disporia.

> As várias dificuldades que nós temos para aprovar um projeto, primeiro, é ter... **cada projeto desse de demanda um custo**, certo. Engenheiro, arquiteto, um conjunto de... uma equipe toda para a elaboração que, infelizmente, **você não tem, nenhuma entidade social popular, tem equipe técnica**.... pra elaboração do projeto, a gente tem que buscar entre amigos e conhecidos e pessoas.... e mesmo assim você tem que buscar algum parceiro para que possa bancar.... esses projetos (Entrevistado 3 – CMP).

Essas parceiras nem sempre possibilitam a criação de vínculos mais duradouros com os profissionais o que, na visão de uma das lideranças, o fato de a entidade "*não ter uma equipe comprometida, porque técnico na entidade é um 'bico'*" (Entrevistado 7 – MNLM) constitui em uma das dificuldades de acesso ao programa. Além disso, tais parcerias ainda podem acarretar em exigências, que nem sempre serão cumpridas, "*como ela [entidade] não tem recurso ela se associa e esse parceiro acaba exigindo algumas garantias, tá*" (Entrevistado 3 – CMP).

> [...] as pessoas que fazem, que acabam sendo de alguma forma voluntários, porque é... você consegue uma parceria pra pagar determinadas despesas e outras não, tá certo. As pessoas acabam despendendo um tempo e depois acaba não tenho retorno, tem alguns que fazem o serviço que só vão ter um retorno se o projeto for aprovado, quando o projeto não é aprovado. Na caminhada, aquela pessoa, todo o tempo que ela dedicou para que aquele projeto, pra aquela coisa, se perde. Elas ficam bravas com a gente, elas acham que a gente que é culpado, porque não conseguiu, certo. Então essa questão do voluntário [...] não é fácil (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Na visão de um dos entrevistados, a inexistência de assessoria técnica à disposição dos movimentos sociais por moradia e entidades organizadoras em Belém, configura um dos

principais fatores de dificuldade para a efetivação de contratos na cidade: "*nós temos algumas dificuldades; dificuldades mesmo na... no processo... profissional mesmo, né. Não é fácil, [...], dar entrada no processo*" (Entrevistada 2 – MNLM).

Apesar disso, as lideranças dos movimentos sociais entrevistados ressaltam que não seria qualquer perfil de profissional técnico que poderia estar vinculado aos movimentos, mas pessoas com a compreensão das particularidades que envolvem trabalhar com esses agentes e executarem as ações necessárias para acessarem programas como o PMCMV-E.

> E nós temos um problema, **o problema principal do Minha Casa, Minha Vida é assistência técnica**. Os técnicos brasileiros não estão, na sua ampla maioria, preparados para trabalhar com movimento social. Quer seja da área de Engenharia, quer seja o da área de arquitetura, quer seja da jurídico, o que é mais fácil é o da área de serviço social. [...] Então, nós temos problema na assistência técnica, [...] **poucos profissionais que entendem o que é o Minha Casa, Minha Vida-Entidades** e entendem como é que eles podem ser remunerados [...] dentro de um programa desses (Entrevistado 7 – MNLM, grifo da autora).

Uma estratégia possível seria a criação de um escritório de assessoria técnica por movimentos sociais ou instituições que tenham interesse na habitação de interesse social em Belém-PA. Esse escritório poderia, inclusive, ser mantido por meio do compartilhamento dos gastos entre os principais movimentos sociais e as entidades a eles vinculadas. Destaca-se que essa sugestão compete ao âmbito da gestão, não ignorando ou aprofundando as dificuldades relacionadas às diferentes concepções políticas e institucionais de cada um dos movimentos sociais e das entidades organizadoras.

Essa possibilidade esteve presente na fala de uma das lideranças: "*Por que a União não monta um escritório? Eu disse, eu vou pensar, tá. Podemos ter uma arquiteta ou um urbanista, que é do movimento. Então vale a pena ter uma companheira dessas, identificar, né, nos engenheiros civis, quem é que tem esse perfil de movimento, tá? "* (Entrevistado 1 – UNMP). Porém, não ficou claro se haveria a contratação permanente desses profissionais ou se a relação estaria baseada em parcerias, sem o vínculo permanente com o movimento.

Uma segunda alternativa dependeria de maior articulação com o poder público, a fim de reivindicarem formas de financiamento específicas para elaboração de projetos para empreendimentos de habitação de interesse social propostos por entidades. O acesso a essas formas poderia estar divorciado do PMCMV-E, mas que pudessem ter o seu produto utilizado para a submissão das propostas nesse e em outros programas.

Outra estratégia seria a aplicação, de forma complementar, da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que assegura a assistência técnica pública e gratuita para projetos de habitação de interesse social às famílias de baixa renda no município. Para tanto, haveria a

necessidade de promover a articulação entre agentes públicos e da sociedade civil para sua implantação por meio de convênios ou legislações que coloquem em prática a assistência técnica gratuita. Cabe ressaltar, ainda, que os chefes do Poder Executivo dos municípios, dos estados e do Distrito Federal podem pleitear recursos do Programa de Prestação de Assistência Técnica através de proposta encaminhada ao Ministério das Cidades (CAIXA, 2018).

Em certa medida, sugestão semelhante esteve presente na fala da liderança da CMP:

> O poder público, **o próprio projeto, ele deveria ter um recurso para que as entidades pudessem fazer**. Aqui, o poder público não libera pra isso, porque o projeto não tá aprovado. Só vai ter pagamento de assistência técnica, se o seu projeto for aprovado, então toda essa equipe, toda essa montagem, é um risco que a entidade corre (Entrevistado 3 – CMP).
>
> Essa questão de como a entidade banca técnicos ou consegue técnicos, a não ser que tenha alguns programas via determinadas universidades, que colocam professores que tenham compromisso com ações, que colocam estagiários que possam disponibilizar [...] (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Este e os itens anteriores se preocuparam com a descrição dos fatores que dificultam a contratação pelo PMCMV-E, contudo, houve uma contratação pelo programa no município de Belém-Pa, que merece ter destacados os fatores que colaboraram para que se obtivesse sucesso na efetivação desse contrato. Como exposto no início do capítulo, não foi possível realizar a entrevista coma entidade responsável pelo empreendimento, mas, a partir das falas das lideranças do Movimento Nacional por Moradia Popular, ao qual a OFAM era vinculada, pôde-se ressaltar alguns pontos relevantes.

5.5 A contratação de empreendimento pelo PMCMV-E pela Entidade Organizadora "Olhar Futuro para Amazônia"

O Residencial Talismã teve seu projeto habitacional selecionado pela Portaria do MCidades nº 354, de 02 de agosto de 2013. A proposta foi contratada na modalidade Pessoa Jurídica (PJ), com a entidade organizadora Olhar Futuro para Amazônia (OFAM) figurando como tomadora do financiamento. O contrato foi dividido em duas fases, a primeira referente à aquisição do terreno e à elaboração do projeto da solução habitacional e a segunda para execução das obras, em cada fase há a liberação de uma parcela do recurso total contratado.

No resultado do processo de seleção, consta que o valor total do empreendimento é de R$ 20.088.000,00, sendo R$ 20.085.991,20 aportados pelo FDS e R$ 2.008,90 em caráter de contrapartida da EO (CIDADES, 2013). O empreendimento foi contratado para a produção de 324 unidades a serem localizadas na Ilha de Caratateua – Outeiro (CAIXA, 2017). O valor

liberado até a finalização deste estudo, em agosto/2018, refere-se à primeira fase da contração pelo PMCMV-E e corresponde a R$ 1.865.638,00, na modalidade "PJ - sem construção – 1ª contratação" (CAIXA, 2017), sem que o valor da obra esteja incluso.

Quanto às estratégias viabilizadas pela OFAM, infelizmente, não foram possíveis de serem obtidas pela liderança da própria entidade. Apesar disso, a partir dos relatos das lideranças de movimentos sociais por moradia entrevistadas foi possível ter um vislumbre do processo de habilitação e contratação de empreendimento pelo PMCMV-E.

Na época da apresentação da proposta à CEF, seleção do projeto pelo MCidades e da celebração do contrato, a OFAM era vinculada ao Movimento Nacional por Moradia Popular. Contudo, após desentendimentos entre as lideranças da EO e do movimento social, houve uma ruptura entre esses agentes, ficando a entidade desvinculada desse ou de qualquer outro movimento nacional entrevistado (UNMP e CMP).

> A OFAM, na época, ela tava filiada ao Movimento Nacional, quando ela conseguiu, ela tava filiada ao Movimento Nacional [...]... no processo houve umas divergências lá, teve uns rompimentos lá e a OFAM pegou e saiu [...]Depois do contrato... mas não foi culpa da OFAM não. Foi culpa da diretoria, não foi culpa de... um diretor do movimento (Entrevistada 2 – MNLM).

Apesar do rompimento, a proposta do empreendimento teve o apoio da cúpula do MNLM em Belém-PA, sendo apresentado à CEF como uma demanda do movimento, encaminhada como um projeto prioritário para o estado do Pará:

> Então, ela veio pelo Movimento Nacional, **ela foi pautada pelo Movimento Nacional e o Movimento Nacional** tem assento no Conselho das Cidades Nacional e aonde se discute uma série de coisas e tem ali... Pois é, então ela foi pautada pelo Movimento Nacional. Então, tinha na época um acordo das entidades nacionais, do que era prioridade dentro dos estados. Então ela foi pautada **como uma prioridade dentro do estado**... (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

Porém, como pôde ser observado, a demanda da OFAM não parece ter sido considerada como prioridade por todas as lideranças do MNLM: "*Então, na época, ela estava filiada ao Movimento Nacional. Eu fiquei assim surpreendida por colocarem ela como uma demanda, né, que por sinal até porque você no início disse, que já prestou*[...]" (Entrevistado 2 – MNLM). A partir dessa colocação, infere-se que já havia certo dissenso dentro do movimento social, o que pode ter influenciado na ruptura com a entidade.

Quando questionada sobre os fatores que influenciaram no sucesso da contratação pela OFAM, uma das lideranças entrevistadas afirmou que a capacidade técnico-administrativa da entidade e a possibilidade de arcar com os custos envoltos no processo de elaboração do projeto da proposta e na viabilização do terreno eram os principais diferenciais.

> Na época ela estava... A OFAM ela tinha... porque é, é... gerenciar um projeto desse é muito caro [...] Então, naquele momento, [...] **ela estava mais preparada** para se habilitar... ela **conseguiu junto com dono do terreno fazer uma articulação legal** e **foi bancando essas despesas, que elas são umas despesas muito alta**. Não são despesas baixas, são despesas altíssimas. Então naquele processo a OFAM ela estava com um processo mais bem organizado para conseguir... é, é... bancar o projeto [...] **Uma equipe bem organizada, que conseguiu fazer... o projeto**, né. Porque a gente está sem equipe no movimento, então a gente acaba construindo parcerias, então nessa parceria, a OFAM ela foi mais... foi com mais sucesso (Entrevistada 2 – MNLM, grifo da autora).

Diante desse relato, ficaram evidentes que a capacidade de organização interna da entidade e a construção de parcerias podem ser consideradas fatores capazes de minimizar as dificuldades envoltas no processo de contratação. Porém, não houve como identificar durante a pesquisa que tipo de parceria foi construída entre a EO e o proprietário do terreno.

Para outra liderança do MNLM, que acompanhou o processo de elaboração e submissão da proposta do empreendimento do Residencial Talismã desde o início, o sucesso na efetivação da contratação residiu na mobilização das lideranças do MNLM e da entidade em pressionar a equipe técnica da Caixa Econômica Federal, mas, também, contou com a ajuda de funcionários desse órgão, que atuavam em sua Coordenação Social.

> Na época, 2013?! Nossa mobilização! Nós temos uma forma de fazer essa conversa com o morador muito grande, né. Nós passamos três anos fazendo mobilização, ocupando Caixa. O nosso projeto, a demanda... o pessoal da demanda aprova ele, discute ele, a equipe técnica tem que ir lá. [...] A equipe do projeto ia pra Caixa, mas nunca ia só, a gente tinha uma comissão de acompanhamento que sempre acompanhou tudo, né! Desde a indicação da empresa, da área, olhar a área, ver o preço, dar o aval. [...] Lá no início, a técnica da Caixa até surpreendeu a gente. [...] Eles foram, eles dois foram as pessoas que dentro do social, eles deram uma ajuda pra gente muito importante, entendeu?! Porque eles conseguiam fazer o debate dentro da Caixa, dizendo que "não é possível, todo esse povo aqui dentro da sala e a gente não dá atenção pra esse projeto". Então, eles foram muito parceiros, agora, a área da engenharia, horrível! (Entrevistado 7 – MNLM).

O mesmo questionamento sobre quais fatores poderiam ser atribuídos ao sucesso da OFAM na contratação pelo PMCMV-E foi realizado para as duas outras lideranças de movimentos sociais entrevistadas. Na percepção de uma delas, o fato da entidade estar vinculada ao movimento social pode ter contribuído, mas a contratação do empreendimento não teria sido tão exitosa: "*É verdade, é um projeto do Minha Casa, Minha Vida – Entidades, tá, mas pelo tempo que está demorando [...] Não sei se é sucesso, porque ela demorou muito a passar da fase 1 para a fase 2*" (Entrevistado 1 – UNMP).

Enquanto que para outra liderança, que é dirigente de um dos movimentos sociais entrevistados e, também, foi diretor de uma das EOs entrevistadas, o sucesso na apresentação da proposta reside no fato de a OFAM ter conseguido viabilizar o elemento terreno e o movimento ter se articulado para aprovar a proposta. Contudo, não há como se afirmar, com

certeza, a maneira como a entidade conseguiu viabilizar o terreno, se foi através de seus próprios recursos ou por meio de recursos de terceiros.

> Eu posso tentar especular isso aí... 1) terreno distante do centro da cidade, que já foi para Outeiro, né.... E já tem mais ou menos, uns cinco anos batalhando nessa coisa lá, conseguiram e não conseguiram implementar [...] eu não sei nem de quem era o terreno, mas acho que eles estão com dificuldades no dia a dia por causa das ocupações no entorno e gerenciamento de recursos logo na fase inicial da liberação. Eu acho que o sucesso foi eles terem encontrado um terreno distante, com possibilidade e o movimento se articulou, também, pra conseguir liberar (Entrevistado 3 – CMP).

> Eu acho que ela conseguiu, [...] ela conseguiu principal, que foi o terreno. Se foi uma empresa que tinha um terreno, se foi uma empresa que bancou o sinal ou que deu a estrutura, pode ter sido por esses caminhos, mas ela sozinha, enquanto entidade, ela... ela não conseguiria (Entrevistado 4 – NIAPAM).

Apesar da efetivação da contratação pelo PMCMV-E, a OFAM encontrou dificuldades de cunho burocrático para continuação do projeto empreendimento. A dificuldade de aprovações das licenças necessárias ao empreendimento nos órgãos públicos municipais de Belém, cujo processo teria demorado de um ano e meio a dois anos. A falta de integração e comunicação entre os órgãos municipais foi citada como um dos fatores potencializadores da morosidade envolta nessas aprovações, assim como, as relações políticas entre os representantes dos órgãos.

> [...] a SESAN [Secretaria Municipal de Saneamento] levou um ano e meio pra liberar uma licença de instalação, a SEMMA [Secretaria Municipal de Meio Ambiente] um ano e meio pra me dar a licença ambiental provisória... com pendências, com ressalvas, num terreno que já tinha tido um loteamento aprovado pela Prefeitura, num terreno que não tem um pé de....[...] tinha só mato, um terreno que já tinham derrubado tudo, que a Prefeitura já tinha aprovado um loteamento, o que eu fiz foi um remembramento [...] Nós não temos uma integração dos órgãos cada um faz o que quer. Nós temos um problema na política brasileira, né, que hoje os órgãos são distribuídos pros partidos, então, cada secretaria trabalha pro seu interesse político e, às vezes, até um raio de um Secretário é brigado com outro... (Entrevistado 7 – MNLM).

Diante do exposto, pode-se concluir que a OFAM logrou êxito na contratação a partir das articulações das lideranças dento do próprio MNLM e da pressão junto aos órgãos públicos envolvidos, além disso, destaca-se a capacidade de organização interna da entidade e sua articulação para viabilização do terreno.

6 AUTOGESTÃO NO PMCMV-E: DESAFIOS E CONTRIBUIÇÕES À EFETIVAÇÃO

Diante da análise das entrevistas com lideranças de três, dos quatro principais movimentos nacionais de luta por moradia, atuantes em Belém-PA (Entrevistado 1 da União Nacional por Moradia Popular; Entrevistada 2 e Entrevistado 7 do Movimento Nacional de Luta por Moradia e Entrevistado 3 da Central de Movimentos Populares), além das lideranças das entidades organizadoras entrevistadas, percebeu-se que a efetivação da autogestão habitacional, apesar de possível, não se concretiza no município analisado.

Dentre as lideranças dos movimentos sociais se observou certa confusão ou limitação no que concerne ao entendimento do que significa a autogestão habitacional, estando esta percepção limitada, em grande medida, à prática do mutirão, excluindo ou balizando a participação dos envolvidos na provisão da solução habitacional durante todos os demais processos de tomada de decisões.

Quando questionados sobre o significado da autogestão habitacional, surpreendeu o fato de uma das lideranças do MNLM não saber definir o termo, nem o trabalhar de forma a construir algum tipo de conceito ou percepção e, ainda, afirmar que a discussão sobre o tema não havia sido promovida, pelo movimento, em Belém:

> Poxa vida, eu não tenho assim como entrar no tema contigo, porque a gente, realmente, assim a autogestão... a gente não chegou a trabalhar [...] Não temos aqui, aqui nós não temos, no estado nós não temos nenhuma discussão avançada. Nós temos em outros estados, então acaba que essa discussão da autogestão ela não veio pro campo todo do movimento, então o estado foi avançando e alguns estados foram avançando e foram fazendo essa discussão da autogestão, aqui no estado nós não temos, eu realmente não tenho, assim, como te ajudar. Desculpe (Entrevistada 2 – MNLM).

Contrastando o entendimento da liderança supracitada, com outra do mesmo movimento, o que se observou foi a confusão entre os conceitos de autogestão e cogestão. Um dos entrevistados afirmou que o que se denominava autogestão no Brasil seria, na verdade, cogestão, pois, a autogestão estaria relacionada com a realização, pela entidade ou pelo movimento, de todas as atividades que envolvem a gestão e a execução da solução habitacional, o conhecimento e domínio de todas as técnicas necessárias.

> Nós não temos hoje autogestão. Autogestão é você dominar uma tecnologia e você fazer ela toda. Eu, eu, eu digo que o que nós temos hoje é cogestão [...] Os movimentos eles não detêm a tecnologia de fazer a fundação, então, a primeira coisa que eu faço, eu contrato uma empresa pra fazer a fundação. A partir da fundação, os mutirantes trabalham [...] Qual é a outra diferença? A diferença é que o beneficiário ele toma conta, ele gesta o empreendimento dele [...] ele sabe quanto custa, ele assina o cheque junto com o presidente da entidade ou da cooperativa para ter uma

> gestão. Hoje, para mim, a gente tem uma política de cogestão entre pequenas empresas e os movimentos que fazem a moradia (Entrevistado 7 – MNLM).

A partir da análise dessa fala, couberam algumas colocações: 1) o fato da entidade não saber executar um serviço ou uma atividade não a impede de ter conhecimento sistêmico de como cada etapa influencia no processo; 2) o conhecimento do processo auxilia na forma como os indivíduos podem decidir e participarem do mesmo; e 3) a participação nas atividades de gestão, o controle dos gastos, a escolha sobre em quais locais devem ser investidos os recursos e o acompanhamento da execução de cada etapa do empreendimento consistem, sim, em ações de autogestão (MINEIRO; RODRIGUES, 2012; NOIA, 2017).

O significado da autogestão ficou um tanto quanto limitado às práticas relacionadas ao momento de execução da obra, com utilização dos futuros beneficiários e seus familiares para realização de mutirões, sendo as decisões restritas ao processo de escolha de elementos ligados aos acabamentos das habitações. Apesar de importantes, essas atividades não são suficientes para caracterizar uma prática de autogestão, pois, o envolvimento dos beneficiários no processo estaria sendo muito superficial, sem a promoção de uma participação ampla.

Contudo, isso não significa que não foram observados esforços na tentativa de incutir nos associados aos movimentos sociais e EOs um senso de comunidade e de pertencimento ao local onde se irá habitar, ainda que a estratégia considerada pelas lideranças para o desenvolvimento desse sentimento tenha sido, unicamente, a prática dos mutirões.

> Autogerir, certo, a gente tomar conta, né. Isso não é fácil, sabe, como é que a gente vai tomar conta de um recurso que não é nosso, né? Eu tenho muita reserva, muito cuidado nessa questão de autogestão, tá, mas não abro mão. Eu acho que a gente tem que fazer todo o esforço possível [...] Então eu não abro mão, certo, dessas experiências, não, vamos discutir, autogestão, o que é que você tem em mente? Discutir com essas pessoas, levar o máximo de informações que eu tenho, para as pessoas saberem, certo, uma das coisas que a gente não abre mão, é o sentimento de pertencimento. Se eu for para lá e construir uma casa para a pessoa, possa ser que ela, no final, acabe não tendo a importância... mas a partir do momento que eu disser assim, olha, bora fazer os mutirões, certo, a limpeza do terreno. [...] Então, esse exercício de mutirão, de tomar conta, né, [...], eu acho que isso faz parte da autogestão. Por isso eu procuro fazer, né (Entrevistado 1 – UNMP).

> Porque assim, têm várias formas de autogestão, né, tem a que a família vai lá e ajuda a construir no dia a dia e têm parcerias, que ela faz determinados serviços [...] Então, parte já da consciência da entidade de motivar aquela pessoa, que é importante sim a participação dela [...] Aquilo que a gente diz, quando a pessoa não tem interesse de participar, essa vai ter maior facilidade, que assim que a casa tiver pronta, ela vai vender, ela vai repassar, porque ela não se sente, talvez ela nem tenha a necessidade ou até possa ter a necessidade, mas ela não vai ter aquele compromisso de morar ali naquela casa... mas quando a pessoa, realmente, é envolvida, ela quer participar [...] (Entrevistado 3 – CMP).

Ressalta-se que, na percepção da pesquisadora desse estudo, a prática do mutirão deve ser realizada com cautela, para que não se limite o entendimento da autogestão somente a essa

modalidade. Além disso, a tomada de decisão deve ser em uma perspectiva de "baixo para cima", com a definição de estratégias a partir da construção coletiva e que esse sentimento permeie todas as etapas que envolvem a provisão de uma moradia.

Apesar do foco no mutirão como a prática de autogestão entre os movimentos sociais entrevistados, percebeu-se no discurso das lideranças desses movimentos a busca pela construção de um senso de comunidade que se desenvolvesse a partir da busca pela moradia, uma tentativa de aproximação com os beneficiários:

> A nossa lógica é diálogo com a família, com a comunidade como um todo, é com os trabalhadores, para que todos sintam que aquilo é uma conquista importante, que aquilo ali tem um pouco de toda uma história, de toda uma construção de toda uma... Não é simplesmente ali algo estático, uma coisa, mas é uma concepção de vida que as pessoas, que aquilo é uma conquista de milhares de pessoas, que trabalharam para que aquilo pudesse acontecer, certo (Entrevistado 3 – CMP).

Quanto à possibilidade do PMCMV-E constituir uma opção viável de execução da política habitacional, o que se percebeu foi que a forma como o programa está constituído hoje impõe às entidades os mesmos trâmites percorridos por agentes com maior capacidade técnico-administrativa, como empresários, construtoras, empreiteiras, caracterizando uma concorrência desleal e dificultando, porque não dizer, inviabilizando, o acesso das entidades ao programa.

Ao ser questionado se o PMCMV-E proporcionava a efetivação da autogestão habitacional, uma das lideranças afirmou: "*Proporciona se a entidade tiver todas as condições. Ele proporciona porque, a partir do momento que você tem o recurso gerenciado pela entidade, ele permite você trabalhar com seus atores sociais, com as suas famílias, uma nova forma, tá certo, de relação*" (Entrevistado 3 – CMP).

Apesar dessa colocação, não é possível afirmar que a forma de participação dessas famílias estaria ligada a todas as etapas do processo de provisão da moradia, pois, pela análise das entrevistas, a participação dos envolvidos no processo de planejamento e gestão do empreendimento seria bastante limitada, o foco pareceu recair somente nas atividades de execução da etapa de obras.

Essa constatação se aplicou também à entidade organizadora vinculada a um desses movimentos, o Núcleo Interdisciplinar de Assessoria e Pesquisa da Amazônia, cuja análise da entrevista não permitiu garantir que o ideário de autogestão, com promoção da participação e organização comunitária estivesse sendo priorizado.

Na análise das entidades organizadoras participantes do "Viver Belém-Entidades" entrevistadas, o que se observou foi o completo desconhecimento sobre o conceito de

autogestão e seu histórico para inclusão na política habitacional brasileira, o mais grave foi constatar que o padrão a ser replicado por essas entidades tem grandes chances de ser o mesmo utilizado nas formas de oferta de moradia que visam ao lucro, geridos por empreiteiras ou construtoras, com a perpetuação dos mesmos vícios e irregularidades.

Além disso, ficou evidente que, nesse grupo, o PMCMV-E constitui somente mais um meio para alcançar o fim da casa própria, sem que se tivesse buscado qualquer correlação com ideário de autogestão e sem a participação dos beneficiários no processo de escolha.

> [...] isso aí já vem, já é um projeto da... é um modelo único, que a entidade ela....vai verificar e escolhe.... É a direção da entidade, ela vai lá com...com a parte técnica de engenharia e tudo, isso aqui tudo era contratado pela entidade, né...porque se não, ia ficar...um quer uma coisa, outro quer outra e acaba não saindo, né. Então, já vem um padrão e você escolhe entre umas três opções de modelo de empreendimento...e você escolhe, né. Esse aqui é o nosso poder de decisão, da entidade. [...] o sindicato ele contrata a empresa e tudo...a responsabilidade é toda da entidade, porque qualquer cobrança é em cima da entidade, não em cima do trabalhador (Entrevistado 5 – SINDFORTE).

> Nós tínhamos a ideia, porque já teve várias construções do Minha Casa, através de fotos, de reportagens, aí nós tínhamos uma base do que queríamos e eles vieram também com um projeto, mostrando o que seria melhor, mais fácil de construir com os valores [...] com o dinheiro que seria para cada uma, do que seria melhor pra aquilo e nós entramos em acordo do que realmente... porque que vai brigar por uma coisa que eu não entendo muito, que é construir. [...] Então, eu vi muito boa vontade das construtoras querendo pegar o projeto e isso foi acontecendo até uns pra esperar vir... verba, pra esperar acontecer, mas infelizmente ficou só.... (Entrevistado 6 – SOBCSPA).

Cabe nesse momento uma colocação quanto ao processo de seleção dos beneficiários para participarem do PMCMV-E, no grupo de participantes do "Viver Belém-Entidades", o critério primordial a ser utilizado seria a filiação desses beneficiários aos sindicados, a partir disso, seriam selecionadas as famílias com base nos critérios de enquadramento e priorização definidos pelo próprio programa. O mesmo comportamento foi observado no grupo da entidade vinculada ao movimento social, cujo critério principal seria a seleção de beneficiários com relações com a EO e, posteriormente, a aplicação dos critérios exigidos pelo programa.

Outro ponto que merece destaque e que pode contribuir para que a autogestão não se efetive em Belém-PA, consiste na afirmação, por parte das lideranças entrevistadas, de que a equipe técnica da CEF tem preferência por contratados cujo regime de construção seja por cogestão (empreitada global), independentemente do tipo de empreendimento a ser construído (casas ou apartamentos), como a opção mais interessante e viável, incentivando as entidades em optarem por esse regime no lugar do regime de autogestão.

> [...] a própria Caixa Econômica, a área municipal... nós estávamos buscando de onde houvesse e também de... de empresas que já fizeram esses trabalhos anteriormente,

> pra poder trazer e ser aprovado pela Caixa. A própria Caixa já fez vários trabalhos desses no estado todo, então, essas próprias empresas que nós estávamos trazendo para fazer esses trabalhos (Entrevistado 6 – SOBCSPA).
>
> [...] até porque o pessoal da Caixa gostam disso e já induz a entidade a fazer isso, se a entidade não for ligado a nenhum movimento nacional ela não vai fazer autogestão, ela vai fazer a modalidade de empreitada global [...] os funcionários da Caixa induz a fazer por empreitada global, e as poucas entidades que estão construindo por autogestão são ligadas aos movimentos nacionais [...] (Entrevistado 7 – MNLM).

Como não foi possível entrevistar os técnicos da CEF, pode-se supor que a sugestão por esse regime seja justificada pela inexperiência de algumas entidades em atuarem na execução da política habitacional ou pela equipe técnica do projeto não possuir competência comprovada para realizá-lo no regime de autogestão. Contudo, a existência da possibilidade de que entidades estejam sendo induzidas a optarem pelo regime de empreitada global, sem justificativas técnicas, pode ser um indício de que, dificilmente, haverá a consolidação de práticas de autogestão pelo PMCMV-E em Belém-PA.

Além disso, soma-se a esse fato a indicação por parte das lideranças dos movimentos sociais entrevistados de que esse comportamento pode estar vinculado a entidades denominadas “barrigas de aluguel”, que seriam entidades bancadas por empresas com interesse em atuarem no PMCMV-E, uma vez que estariam com dificuldades de acessarem a modalidade FAR. Prática semelhante já havia sido destacada por Mineiro e Rodrigues (2012), como sendo a utilização de entidades para contratarem empreendimentos via regime de construção por administração direta, mas com projetos totalmente elaborados e executados por empresários ou construtoras, como ocorre no regime de cogestão.

Desse modo, conclui-se que em Belém, existe um longo caminho a ser percorrido para a efetivação da autogestão habitacional dentro do PMCMV-E. A dificuldade para a consolidação da autogestão no município perpassa por fatores que estão além do desenho do programa, apesar deste ser um grande fator de dificuldade. A inexperiência das entidades e dos movimentos sociais em realizarem práticas de autogestão habitacional no município, somada à reduzida capacidade técnico-administrativa que entidades possuem, contribui para o baixo desempenho no programa e para a não efetivação da autogestão habitacional.

7 CONCLUSÕES

O presente estudo buscou compreender o processo de contratação pelo PMCMV-E em Belém-PA e se a autogestão habitacional está sendo efetivada nesse município no âmbito do programa analisado. Para tanto, a análise se concentrou no entendimento das atividades necessárias para habilitação e apresentação de proposta de empreendimento pelo PCMCV-E ao Agente Operador da modalidade, a Caixa Econômica Federal.

Diante do cenário analisado, observou-se que os fatores que contribuem para o baixo desempenho do PMCMV-E no Brasil se repetem em Belém-PA. O desenho do programa, ajustado para a inclusão da autogestão, não contribui para a sua efetivação, sendo os entraves fundiários, burocráticos e a capacidade técnico-administrativa das entidades organizadoras e dos movimentos sociais entrevistados os principais desmotivadores da prática.

Dentre as dificuldades descritas nos trabalhos analisados e que se repetem em Belém-PA, destacam-se: o acesso à terra pelas entidades organizadoras, que dispõem de poucos recursos financeiros (capital de giro) para adquirirem terrenos e sem bancos de terras em sua propriedade, disputam as áreas disponíveis com a iniciativa privada (VIANA, 2017) e outros agentes. O reduzido apoio dos governos locais com a reserva e doação de terrenos para empreendimentos de interesse social e o alto custo dos terrenos localizados em áreas centrais (RODRIGUES, 2013; FRIEDRICH, 2015).

Além disso, ressalta-se a morosidade na aprovação de licenças e projetos em órgãos públicos dentro das três esferas de governo, desgastando e desmotivando as entidades (TATAGIBA *et al*, 2013; JESUS, 2015; CAMARGO, 2016; NOIA, 2017); a baixa experiência dos movimentos sociais entrevistados em desenvolverem ações de autogestão, especialmente, em cidades com maior porte populacional como Belém-PA; e a sua reduzida capacidade técnico-administrativa para elaborar propostas de empreendimentos, entre elas a inexistência de equipe técnica permanente à disposição das entidades e dos movimentos analisados.

A percepção que ficou foi de uma modalidade sem o apoio do poder público, que foi inserida no escopo do Programa Minha Casa, Minha Vida somente como uma forma de compensação aos movimentos sociais que lutavam pela proposta da autogestão na política habitacional brasileira. O que se observou em Belém-PA foi uma realidade de abandono das entidades, que perambulam pela cidade em busca de áreas que possam ser utilizadas pelo programa, mas sem que tenham condições de obtê-las por meio de seus próprios recursos.

A questão fundiária em Belém, realmente, consiste em um fator de enorme dificuldade para a contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E. Como o programa não considera em seu desenho as peculiaridades regionais, as áreas necessitam estar totalmente regularizadas; o que no município constitui um problema de difícil solução. Quando o problema não reside na regularidade do terreno, está no valor ou na escassez de áreas próximas às regiões centrais, o que de certa forma, segue o padrão observado em outras metrópoles e grandes cidades brasileiras.

Esse problema impõe às entidades a seleção de áreas mais distantes dos centros, com maior probabilidade de não possuírem os equipamentos urbanos e/ou a infraestrutura básica exigida pelo programa. Além disso, uma parcela considerável de terras bem localizadas pertence ao poder público, que deve ser "provocado" para realizar sua cessão para fins de habitação de interesse social. Dessa forma, compreendeu-se que fica muito difícil, para não dizer impossível, uma entidade organizadora, sozinha, realizar todas as exigências necessárias para apresentação de propostas ao PMCMV-E, mesmo quando essa possui vínculo com os movimentos sociais por moradia.

Uma estratégia sugerida para minimizar essa dificuldade poderia ser a construção de uma rede de movimentos sociais e entidades organizadoras, que compartilhasse recursos, principalmente para provisão de assessoria técnica, e buscassem parcerias com instituições públicas e privadas para viabilização de terrenos ou projetos, por exemplo. Essa rede teria maior probabilidade de dialogar com o poder público para a cessão de áreas, ações de regularização fundiária ou assessoria técnica, além de facilitar a celebração de acordos de cooperação/convênios com instituições públicas e privadas ou para contratação de serviços a custos mais acessíveis ou para a capacitação de profissionais no desenvolvimento de competências para atuarem junto às entidades e na elaboração de projetos para produção de habitações de interesse social.

A capacitação de profissionais para atuarem na execução das políticas públicas de interesse social também é um fator que deve ser considerado como fundamental para a efetivação de programas como o PMCMV-E e da proposta de autogestão habitacional. As parcerias com profissionais e instituições para intercâmbio de informações técnicas nas áreas de direito, engenharia, arquitetura, serviço social e administração devem ser priorizadas, mesmo que não se tenha definido a área do empreendimento.

Essa capacitação deve se estender às lideranças das entidades e aos futuros beneficiários do programa, para que seja reduzida a inexperiência de muitos em executarem a política habitacional e, consequentemente, os riscos de insucesso na contratação e finalização

do empreendimento, pois, as ações de monitoramento e controle poderão ser executadas por todos os envolvidos, promovendo racionalização dos gastos, melhor qualidade no produto e melhores chances de efetivação da autogestão.

A capacitação pode ser realizada a partir do intercâmbio de conhecimento entre entidades e movimentos sociais que possuem mais experiência de atuação no programa e na elaboração de propostas e projetos nos diferentes estados e municípios do Brasil, inclusive, com a utilização de recursos da tecnologia da informação para reduzir custos e aumentar o alcance. Essa estratégia visa à definição das melhores práticas e sua replicação nos municípios cujo desempenho se encontra incipiente.

O que se observou foi que as entidades só iniciam o processo de "capacitação" dos futuros beneficiários após a definição da área do empreendimento e elaboração do projeto, para fins de atender às exigências do programa e diminuírem as chances de insatisfação desses atores em caso de insucesso na contratação. Contudo, essa estratégia pode ser prejudicial para a consolidação do ideário de autogestão, pois, a construção da consciência coletiva demanda tempo e, além disso, pode beneficiar outras áreas que não a habitação.

As estratégias até então sugeridas visam ao fortalecimento da capacidade técnico-administrativa das entidades e movimentos sociais no âmbito da gestão, sem, contudo, adentrar ou ignorar as questões que versam sobre os vínculos políticos e interesses diversos que esses agentes possuem e que, certamente, influenciam na possibilidade de realização das estratégias sugeridas.

As dificuldades de organização das entidades e dos movimentos entrevistados, no que concerne à capacidade de formularem estratégias de atuação conjunta em busca de parcerias mais sólidas e de relacionamentos mais próximos, ficaram evidentes. O fato das entidades serem de origens distintas não deveria ser um empecilho para trabalharem juntas, uma vez que o objetivo de acessar o programa é compartilhado por todas e as dificuldades enfrentadas também.

Durante o estudo não foi possível identificar se as entidades e movimentos sociais entrevistados competem entre si para acessarem os recursos do programa, o que se pode inferir é que, uma vez que a seleção obedece a critérios de regionalização e o estado do Pará possui poucos empreendimentos contratados, há recursos que possam contemplar empreendimentos propostos por entidades e movimentos sociais de Belém-PA. Essa disponibilidade de recursos pode contribuir para uma atuação conjunta desses atores.

Outro ponto que poderia ser utilizado como uma estratégia de atuação das entidades seria a priorização de projetos com menor número de unidades habitacionais. Essa estratégia

poderia se adequar melhor à realidade de Belém-PA, que possui áreas que não comportariam 50, 100, 300 unidades, mas que poderiam acomodar 20, 30 unidades verticalizadas, por exemplo. Na percepção da autora, essas áreas podem ser regularizadas com mais facilidade e despertam menos interesse do mercado imobiliário tanto para fins de especulação, quanto para produção habitacional almejando somente a maximização da lucratividade.

Além disso, as entidades poderiam priorizar ou redirecionarem o olhar para a requalificação de imóveis urbanos. Dentre os entrevistados, somente o Entrevistado 1 (UNMP) destacou a ação de transformação de residências construídas em madeira por residências feitas de alvenaria. O foco dos demais esteve muito direcionado para a viabilização da moradia a partir da construção de uma nova unidade habitacional, o que se torna mais difícil em grandes cidades e metrópoles como Belém.

Ademais, outras estratégias seriam no sentido de articulação e sensibilização dos agentes do poder público para que cumpram, efetivamente, o que já está previsto em lei, como a aplicação dos instrumentos da política urbana dispostos no Estatuto da Cidade. Assim, seria importante que entidades e movimentos sociais se fizessem presentes, formalmente, nos ambientes institucionalizados para discussão das questões da cidade, mas também, junto à população de Belém-PA, por meio da articulação com lideranças nos bairros.

Contudo, não podemos ser ingênuos em considerar essas estratégias uma tarefa fácil de ser realizada, nem supor que, sozinhas, as entidades organizadoras e os movimentos sociais têm condições de promoverem mudanças dessa magnitude estrutural. No entanto, esses agentes podem iniciar o processo, trazer à pauta das instituições locais essas reivindicações de melhores condições de acesso à moradia por meio da autogestão.

Nessa perspectiva, a atuação em rede pode, mais uma vez, ser considerada uma estratégia de mobilização interessante, capaz de reunir pessoas com interesses afins, pois, quanto maior o número de envolvidos, maior será o poder de barganha com os agentes políticos e econômicos dominantes. Essa rede deve envolver agentes das três esferas (municipal, estadual e federal), inclusive, para ter forças para alterar processos burocráticos que interferem e, às vezes, impossibilitam a contratação pelo programa.

Entre as hipóteses inicialmente levantadas neste trabalho, no caso de Belém-PA, observou-se que a falta de experiência dos movimentos sociais e entidades organizadoras entrevistadas em desenvolverem ações de autogestão habitacional e de se articularem com os demais participantes do PMCMV-E constituem fatores que limitam o acesso das entidades analisadas ao programa e confirmam a hipótese de que as capacidades locais podem ser consideradas diferenciais para a efetivação de contratações pelo PMCMV-E no país.

Além disso, o fato de existir somente 1 empreendimento contratado em Belém-PA, afasta a hipótese de que condições estaduais ou regionais poderiam refletir em um maior número de contratações, visto que apesar do estado do Pará possuir o maior número de contratações na região Norte, essa realidade não se aplica a sua, que divide com municípios do interior do estado a participação no grupo de municípios com apenas 1 empreendimento contratado pelo PMCMV-E.

Apesar dos normativos do PMCMV-E preverem maior destinação de recursos financeiros para construção de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis localizados em capitais estaduais, a existência dessa possibilidade não se configurou em maior número de empreendimentos contratados em Belém-PA, o que corrobora com outra hipótese levantada no estudo, de que o elemento terreno possui maior peso em municípios com maior faixa populacional.

Nesse sentido, apurou-se que nos municípios do interior do estado do Pará, em especial aqueles com menos de 150 mil habitantes, a contratação pelo PMCMV-E ocorreu na modalidade “pessoa física” e somente para a etapa de obras, fortalecendo a hipótese de que em municípios com menor porte populacional, o elemento terreno seja mais fácil de ser adquirido, seja pelo seu valor ou disponibilidade.

O presente estudo identificou os principais fatores que dificultam a contratação pelo PMCMV-E em Belém-PA, entre eles a escassez de terrenos legalizados, bem localizados, disponíveis e com valor passível de serem utilizados pelo programa; a baixa capacidade técnico-administrativa das EOs e dos movimentos sociais entrevistados; e a burocracia envolta na aprovação da documentação necessária à apresentação das propostas nos órgãos públicos. Além disso, verificou-se que o ideário de autogestão habitacional não está sendo efetivado pelo PMCMV-E no município, sendo sugeridas estratégias para a promoção desse ideário e para o incremento na participação pelo programa.

Por fim, conclui-se que são muitas as críticas ao PMCMV-E, este trabalho foi mais um entre tantos outros que buscou trazer à tona uma realidade ainda não estudada, o caso de Belém-PA, mas que se assemelha às realidades observadas no restante do país. O PMCMV-E pode não ser o ideal, mas se constitui na opção que as EOs e movimentos sociais por moradia possuem, no momento, para participarem da execução da política habitacional. Dessa forma, deve-se buscar o aprimoramento e a expansão do programa até o máximo possível, mas sem ignorar os problemas e oportunismos que o integram.

REFERÊNCIAS

ALVES, Joana Valente Santana. **Belém: A Capital das Invasões.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 1997. 128 p

AMORE, Caio Santo. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. In: AMORE, C, S. SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M.B.C. **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano. 48, n. 3, p. 105-134, set./dez. 1997. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397 Acesso em: 25 mai. 2018.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. 'Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. **Correio da cidadania**, 31/07/2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso em: 27 de julho de 2017.

BELÉM, Prefeitura Municipal de Belém. PMB assina acordo com 15 entidades para o programa Minha Casa Minha Vida. Nov.2013. Disponível em: http://ww3.belem.pa.gov.br/www/mais-noticias/pmb-assina-acordo-15-entidades-programa-casa-vida/. Acesso em 14 dez. 2017.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**. N. 82, mai./jun. 2009, p. 8-14.

_____. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, v. XXIX, n. 127, p. 711-732, 3º. 1994.

_____. **Habitação e Autogestão:** construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BORGES, Maria Vitória Paracampo. **Cidadania e Direito de Morar: A prática de ocupações coletivas e o Movimento de Posseiros de "JArdelândia" – Ananindeua-Pará**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 1992. 361 p.

BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014**. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária...

_____. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas...

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas...

_____. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita...

CAIXA Econômica Federal. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida 2018.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx> Acesso em: 17/06/2018.

_____. **Assistência Técnica.** Disponível em: <www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/interesse-social/assistencia-tecnica/Paginas/default.aspx> Acesso em 10/11/2018.

_____. **Planilha de Entidades Habilitadas em Belém.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União.

_____. **Manual do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades**, 2017. Disponível em: < http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. **Empreendimentos Minha Casa Minha Vida 2017**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por < suher@caixa.gov.br>

_____. Agência de Notícias. **Minha Casa Minha Vida 2017**: Entenda o que muda no programa 2017. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=4550> Acesso em: 15 dez. 2017.

CAMARGO, Camila Moreno de. **Minha Casa Minha Vida Entidades:** entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016. 293 f. Tese (Doutorado – Programa em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. Orientação de Cibele Saliva Rizek.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CBB. Comissão de Bairros de Belém. Cartilha: O povo oprimido está cada vez mais consciente e organizado. Belém, 1979. Disponível em: http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PICBBPA011979000.pdf. Acesso em 27 jul. de 2018.

CIDADES. Ministério das. **Portaria nº 367, de 7 de julho de 2018**. Regulamenta o Processo de seleção de propostas para participação no Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV- E.

_____. **Instrução Normativa nº 12, de 07 de junho de 2018**. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E.

_____. **Ministro anuncia contratações de 650 mil novas unidades do Minha Casa, Minha Vida**. Publicado em 08/02/2018. Disponível em: http://www.minhacasaminhavida.gov.br/ultimas-noticias/5505-ministro-anuncia-contratacoes-de-650-mil-novas-unidades-do-minha-casa-minha-vida Acesso em 24 ago. De 2018.

_____. **Resultado das homologações realizadas pela Caixa Econômica Federal até 01 julho de 2017**. Disponível em. https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/20170601_EO_Habil_Requal_%C3%81rea_Urbana.pdf.pdf. Acesso em: em 06 de ago. de 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017**. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E

_____. **Portaria nº 269, de 22 de março de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos...

_____. **Portaria nº 163, de 06 de maio de 2016.** Institui o Sistema Nacional de Cadatro Habitacional (SNCH) e a aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

_____. **Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ...

_____. **MCMV 3 vai contratar 2 milhões de unidades e ampliar o número de famílias candidatas ao benefício**. Publicado em 30/03/2016. Disponível em: http://www.minhacasaminhavida.gov.br/ultimas-noticias/4164-mcmv-3-vai-contratar-2-mi-de-unidades-e-ampliar-o-numero-de-familias-candidatas-ao-beneficio Acesso em 24 ago. de 2018.

_____. **Programa Minha Casa, Minha Vida** Publicado em 24 de março de 2016. Disponível em: < https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv> Acesso em 24 de ago. de 2018.

_____. **Portaria nº 412, de 06 de agosto de 2015**. Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

_____. **Portaria nº 747, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre as condições para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos, para os fins que especifica.

_____. **Portaria nº 599, de 24 de setembro de 2014** Homologa e divulga o resultado final, após julgamento dos recursos, do processo de habilitação de Entidades Organizadoras

_____. **Portaria nº 452, de 05 de agosto de 2014**. Homologa e divulga o resultado do processo de habilitação de Entidades Organizadoras...

_____. **Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

_____. **Portaria nº 354, de 02 de agosto de 2013.** Divulga o resultado do processo de seleção de projetos apresentados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

_____. **Programa Crédito Solidário.** https://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/progrmas-e-acoes-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/95-programa-credito-solidario. Acesso em: 12 jan. 2018.

CCFDS. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. **Resolução n 219, de 29 de março de 2018.** Altera o Anexo da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, que aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades.

_____. **Resolução n 217, de 1º de novembro de 2017.** Altera o Anexo da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, que aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (PMCMV-E) e dá outras providências

_____. **Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016.** Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV E.

CONAM. **Confederação Nacional das Associações de Moradores**. Disponível em: < http://conam.org.br/> Acesso em: 24 nov. 2017.

CORREA, R. L. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Ática, 3 ed. 1995.

COSTA, Larissa Marinho da. **Movimentos sociais urbanos nos novos espaços de participação popular:** atuação e organização. 2016. 143 f. Dissertações (Mestrado – Programa de Pós-graduação em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Orientação de Olinda Rodrigues Silva.

CRUZ,S. H. R; SANTOS, G. C.C dos. Lutas Sociais e Grandes Projetos Urbanos em Belém: as "Frentes Dos Prejudicados". In: Seminário Internacional América Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos, 2017, Belém. **Anais... Belém:** UFPA, não paginado.

FARIA, José Henrique; MENEGHETTI, Francis Kanahiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**. [online] vol. 51, n. 5, p. 424-439, set/out, 2011. ISSN 0034-7590. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002. Acesso em: 25 mai. 2018

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado.** 2014. 219 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Orientação de Orlando Alves dos Santos Junior.

FERREIRA, Regina Fátima. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br> Acesso em: 12 de jan. 2018.

FRIEDRICH, Clarissa do Nascimento. **O Movimento Cooperativista de Bento Gonçalves: trajetórias e perspectivas da produção habitacional autogestionária.** 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Orientação de João Farias Rovati.

GERTH, H.H.; MILS, C. W. (Org.) Burocracia. In: _____. **Max Weber: Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982. cap. 8, p. 229-277.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-513, mai-ago. 2011.

_____. Uma proposta teórico-metodológica para a análise dos movimentos sociais na América Latina. In: _____. **Teoria dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola. 1997. Cap. 7, p. 241-267.

_____. Movimentos Sociais no Brasil na Era da participação. In: GONH, M. da G.. **Teoria dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola. 1997. Cap. 8, p. 273-285.

JESUS, Patrícia Maria de. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no município de São Paulo**. 2015. 285 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Orientação de Marta Inez Medeiros Marques.

KLECHEN, Cleiton Fabiano; BARRETO, Raquel de Oliveira; PAULA, Ana Paula Paes de. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro,v. 45, n. 3, p. 669-694, mai./jun. 2011.

MARICATO, Ermínia. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**, 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma Pós-burocrático: reflexões sobre a Burocracia Estatal. **Organizações & Sociedade** [online], vol. 13, n. 37, p. 143-160, abril/junho, 2006, ISSN 1984-9230. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008 Acesso em: 23 abr. 2018.
MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966, p. 96-110.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, Luciana Corrêa do. (Org.) **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012 (Habitação e cidade; 2).

MISOCZKY, Maria Ceci.; OLIVEIRA, Rômulo Paes de.; PASSOS, Rafaela Pavan dos. Reflexões sobre a autogestão a partir da experiência da cidade das cidades. **Organizações & Sociedade**, v. 11, n. esp, p. 183-196, 2004.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. 2009. 195 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Orientação de Reginaldo Nuner Ranconi.

MOURÃO, Leila. O Conflito Fundiário Urbano em Belém (1960-1980) " A Luta pela Terra de Morar ou de Especular". Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 1987. 148 p.

NASCIMENTO, Cláudio. Autogestão: Economia Solidária e Utopia. **Otra Economía**, v. II, n. 3 (2º semestre), p. 27-40, 2008.

_____. A Autogestão e o "novo cooperativismo". **Seminário Nacional de Autogestão.** Joinville, Santa Catarina, 2003. Não paginado.

NOIA, Paula Regina da Cruz. **Participação e qualidade do ambiente construído na habitação:** processo e produto no programa minha casa minha vida – entidades. 2017. 289 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Orientação de Erica Yukiko Yoshioka.

OLIVEIRA, Francisco. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**. n. 74, p. 74-85, março/2006.

PLANALTO, Palácio do. Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida Acesso em: 17 jun. 2017.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz. A organização burocrática. In: _____. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Editora Brasiliense, 6 ed., 1988. cap. 1, p. 15-55.

_____. A organização informal. In: PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Editora Brasiliense, 6 ed., 1988. cap. 2, p. 56-87.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia.** 2013. 233 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Orientação de Raquel Rolnik.

ROLNIK, Raquel (org.) Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132 p.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=46> Acesso em 27 de julho de 2017.

SANTOS, G. C.C dos; DIAS, M. L. Lutas Sociais pelo Direito à Cidade em Belém. In: Seminário Internacional América Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos, 2017, Belém. **Anais... Belém:** UFPA, não paginado.

SILVA, Jéssica Moreira Mariquito Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** 2009. 192 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Orientação de Luciana Corrêa do Lago.

SOUSA, Salviana Pastor Santos. Burocracia: notas interpretativas sobre enfoque teóricos predominantes. **Revista de Políticas Públicas**. vol. 1, n. 1, 1995. Diponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3713 Acesso em: 25 mai. 2018.

TATAGIBA et al. **Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades.** Relatório Final de Pesquisa. Programa Regional de Becas de Investigación. Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2017** [mensagem pessoal].

TRAGTENBERG, Maurício. O modelo de produção asiático. In: _____. **Burocracia & Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 2 ed., 1992. cap. 1, p. 21-57.

_____. Max Weber. In TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia & Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 2 ed., 1992. cap. 4, p. 108-185.

_____. Burocracia: da mediação à dominação. In: TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia & Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 2 ed., 1992. cap. 5, p. 186-220.

UNMP. **União Nacional por Moradia Popular.** Disponível em <http://www.unmp.org.br/> Acesso em: 24 nov. 2017.

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. 2017. 147 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Orientação de Rebecca Abers.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano: esse desconhecido. In: VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. Cap. 2, p. 17-48.

_____. Segregação e estruturação do espaço intra-urbano. In: VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. Cap. 12, p. 311-327.

_____. Reflexões finais. O consumo e a estruturação do espaço intra-urbano In: VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. Cap. 13, p. 328-333.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS

1. Como e quando o MOVIMENTO foi fundado em Belém?
2. Qual o principal objetivo do MOVIMENTO atualmente? E quando foi fundado?
3. Quais as estratégias de mobilização e atuação praticadas pelo MOVIMENTO?
4. Quais os principais resultados alcançados pelo MOVIMENTO no planejamento e/ou na execução da política habitacional no país e em Belém?
5. Qual a sua percepção sobre a atuação dos movimentos sociais por moradia em Belém?
6. Quais as principais ligações externas – apoiadores e apoiados – pelo MOVIMENTO?
7. O PMCM-Entidades consiste em uma opção viável para a execução da política habitacional?
8. Como o MOVIMENTO descreveria autogestão habitacional?
9. O MOVIMENTO possui experiência com autogestão habitacional?
10. Como você descreveria a relação do MOVIMENTO com o poder público (municipal, estadual e federal)?
11. Como você considera a participação do MOVIMENTO no PMCMV-Entidades no Brasil?
12. A possibilidade de execução da política habitacional alterou a forma de organização interna do MOVIMENTO?
13. Quais entidades organizadoras que estão vinculadas ao MOVIMENTO conseguiram se habilitar ou apresentar propostas ao PMCMV-Entidades?
14. Você conhece as entidades organizadoras que se habilitaram ou que conseguiram contratar projetos pelo PMCMV-Entidades que não estão associadas ao MOVIMENTO?
15. A que você atribuiria o sucesso da contratação da entidade organizadora OFAM, que é a única a ter contrato no município de Belém pelo PMCMV-Entidades?
16. A que você atribuiria o sucesso da contratação das entidades organizadoras: Associação das Comunidades Agroextrativistas da Ilha Trambioca (Barcarena); Associação Atlética Esporte Clube (Barcarena); Associação Ipê Amarelo (Cametá); Cooperativa Agroindustrial dos Expropriados de Novo Repartimento LTDA (Novo Repartimento); Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Oriximiná); Associação de Moradores do Bairro de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro (Oriximiná); Associação do Desenvolvimento Sustentável de Palestina do Pará (Palestina do Pará), que têm contrato em outros municípios do Pará?
17. Na percepção do MOVIMENTO, quais os fatores e agentes de maior influência na execução da política habitacional pelo PMCMV-Entidades em Belém?
18. Como você descreveria a participação do MOVIMENTO no PMCMV-Entidades em Belém?
19. Como os associados participam das atividades do MOVIMENTO?
20. O MOVIMENTO apresentou propostas para financiamento habitacional pelo PMCMV-Entidades em Belém?
21. Na sua percepção, o PMCMV-Entidades proporciona a efetivação da autogestão habitacional?
22. Você conhece as exigências e o processo de contratação do PMCMV-Entidades?
23. Quais as principais dificuldades à contratação de projetos pelo PMCMV-Entidades?
24. Na visão do MOVIMENTO, quais estratégias poderiam ser desenvolvidas para auxiliar o acesso do movimento ao PMCMV-Entidades em Belém?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – LIDERANÇAS DE ENTIDADES ORGANIZADORAS

1. Quando e com quais objetivos a EO foi fundada em Belém?
2. Qual o principal foco de atuação da EO atualmente?
3. Se habitação não estiver entre os objetivos da criação da EO, o que levou à participação ou tentativa de participação no PMCMV-E?
4. Quais as ações em habitação desenvolvidas pela EO?
5. Quais as estratégias de mobilização dos associados e como eles participam das atividades da EO?
6. Como a EO tomou conhecimento sobre o PMCMV-E?
7. Quais os apoiadores nas ações relativas ao PMCMV-E?
8. A EO participou de algum tipo de acordo de cooperação no setor de habitação como, por exemplo, o Viver Belém-Entidades? (*Se sim, responder as questões a seguir)*:
   a) A participação no acordo de cooperação auxiliou a EO a participar do PMCMV-E? De que forma?
   b) Quantas entidades organizadoras participaram do acordo?
9. A EO possui ou já possuiu alguma vinculação com os movimentos sociais por moradia atuantes em Belém?
10. Quais as principais ligações externas da EO?
11. Como você descreveria o relacionamento da EO com os agentes públicos municipais, estaduais ou federais envolvidos com o PMCMV-E?
12. Como os futuros beneficiários foram/serão selecionados? Quais os principais critérios utilizados?
13. No seu entendimento, o que significa autogestão habitacional?
14. Você conhece as exigências e o processo de habilitação/contratação do PMCMV-E?
15. Quais as principais dificuldades à contratação de projetos pelo PMCMV-E?
16. Quais os principais desafios enfrentados pela EO na etapa de habilitação?
17. A EO apresentou propostas para financiamento habitacional pelo PMCMV-E em Belém?
18. Quais as principais dificuldades na etapa de apresentação da documentação exigida para contratação do empreendimento pelo PMCMV-E?
19. Qual o tempo médio para aprovação do terreno e/ou do projeto preliminar junto aos órgãos competentes?
20. Como você julga o interesse do poder público em auxiliar as EO's na efetivação da contratação de empreendimentos pelo PMCMV-E?
21. Qual seria o modelo de construção escolhido para o empreendimento?
22. A possibilidade de execução da política habitacional, pelo PMCMV-E, alterou a forma de organização interna da EO?
23. Na percepção da EO, quais os fatores e agentes de maior influência na execução da política habitacional pelo PMCMV-Entidades em Belém?
24. Na visão da EO, quais estratégias poderiam ser desenvolvidas para auxiliar o acesso ao PMCMV-Entidades em Belém?

ANEXO A – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO SOBRE O PMCMV-E

- **Ofício encaminhado ao Coordenador Habitação Interesse Social Entidades Urbanas e Rurais da Caixa Econômica Federal em Belém-PA em 23/05/2018:**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

Ilmo. Sr. André Santos
Coordenador Habitação de Interesse Social Entidades Urbanas e Rurais – GIHAB/BE

Prezado Senhor,

Venho, por meio desta, solicitar o apoio da Coordenação Habitação de Interesse Social Entidades Urbanas e Rurais – GIHAB/BEpara facilitar o acesso de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA a dados referentes a financiamentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades implementado no município de Belém.

O NAEA é uma unidade da Universidade Federal do Pará, fundado em 1973, com trajetória amplamente reconhecida no ensino e na pesquisa no âmbito da PósGraduação na Amazônia e vem desenvolvendo estudos de reconhecida importância para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas na região.

Nesse conjunto de estudos, inclui-se o trabalho em andamento da discente Patrícia de Macêdo Silva dos Reis,cujo objetivo principal é compreender o processo de contratação de empreendimentos habitacionais pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades", em Belém-PA, no período de 2009 a maio de 2017, tendo como orientação a efetivação da autogestão habitacional. Trata-se de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública, orientado pela Profa. Dra. Simaia Mercês. Pretende-se que os resultados da pesquisa possam auxiliar os governos e a sociedade na identificação das potencialidades e dos obstáculos à autogestão e, a partir daí, contribuir para a formulação de políticas públicas.

Em vista desse objetivo acadêmico, solicito o acesso da discente aos dados a seguir discriminados:

- Descrição detalhada do processo de habilitação e contratação, se possível em fluxograma, com detalhamento dos passos e requisitos necessários para o avanço da contratação em cada etapa;
- 2) Listagem das Entidades Organizadoras (EO's), contendo:
    - Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que tentaram se habilitar ao PMCMV-E, mas que não conseguiram;
    - Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que conseguiram se habilitar para participarem do PMCMV-E;

- **Ofício encaminhado ao Coordenador Habitação Interesse Social Entidades Urbanas e Rurais da Caixa Econômica Federal em Belém-PA em 23/05/2018 (página 2):**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

- Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que conseguiram se habilitar e que apresentaram propostas de contratação à Caixa Econômica Federal.

- Informações quanto à data inicial do processo (data do protocolo inicial) e à situação atual dos processos de cada EO (solicitação negada, encerrada ou aguardando apresentação de documentos, por exemplo).

É importante ressaltar que, especificamente, nenhuma identificação de pessoas, entidades, empresas ou locais interessa às finalidades do estudo. Assim, esta instituição e a discente garantem que o sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos dados coletados e da sua análise de forma agregada e garantem, ainda, que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos na pesquisa.

Sendo o que se nos apresenta para o momento, subscrevemo-nos,

Durbens Martins Nascimento

Diretor Geral do NAEA/UFPA

Port. n° 0187/2017

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Diretor Geral
Núcleo de Altos Estudos Amazônico
Port. 187/2017

- **Ofício nº 166/2018/GIHAB/BE: Resposta à solicitação de informação sobre o PMCMV-E encaminhada à CEF-Belém-PA**

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Gerência Executiva de Habitação
Av. Governador José Malcher, nº 2723 – 5º andar
66.090-100 – São Braz - Belém – PA

Ofício nº 166/2018/GIHAB/BE

Belém, 25 de maio de 2018

Ao Senhor
DURBENS MARTINS NASCIMENTO
Diretor Geral do NAEA
Universidade Federal do Pará
Av Perimetral, 1 - Guamá
66.075-750 Belém/PA

Assunto: Solicita informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades

Senhor Diretor

1. Atendendo a solicitação feita por essa instituição, informamos que tal solicitação deve ser feita ao gestor do programa: Ministério das Cidades. Dessa forma, orientamos à IES buscar tais informações diretamente com o citado Ministério.

Atenciosamente

MARIA DE NAZARÉ MARQUES DOS SANTOS
Coordenadora de Filial

ROGÉRIO JORGE PAULO FERREIRA MENDES
Gerente de Filial
GE NEG Habitação Belém/PA

Ouvidoria de Governo 0800.2002222
ouvidoriadegoverno@caixa.gov.br

- **Manifestação protocolada junto ao Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 11/06/2018**

Dados do Pedido	
Protocolo	80200000648201804
Solicitante	Patricia Reis
Data de Abertura	11/06/2018 20:06
Orgão Superior Destinatário	MCIDADES – Ministério das Cidades
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	02/07/2018
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Parcialmente Concedido (Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações sobre o Programa Minha casa Minha Vida Entidades
Detalhamento	Solicito acesso aos dados descritos no Ofício em anexo. Destaco que a mesma solicitação foi encaminhada ao Agente Operador do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades em Belém-PA, contudo, com informação de que o correto seria o envio ao Ministério das Cidades.

Dados da Resposta	
Data de Resposta	14/06/2018 11:22
Tipo de Resposta	Acesso Parcialmente Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade

- **Ofício nº 04/2018 protocolada junto à manifestação pelo Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 11/06/2018:**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

Ofício nº 04/2018 - Naea/UFPA Belém, 08 de junho de 2018.

Secretaria Nacional de Habitação
Assunto: **Solicitação de Informações**

Senhor(a) Responsável,

Venho, por meio deste solicitar o apoio da Secretaria Nacional de Habitação para facilitar o acesso de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA a dados referentes a financiamentos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades em Belém-Pará.

O NAEA é uma unidade da Universidade Federal do Pará, fundada em 1973, com trajetória amplamente reconhecida no ensino e na pesquisa no âmbito da Pós-graduação na Amazônia e vem desenvolvendo estudos de reconhecida importância para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas na região.

Nesse conjunto de estudos, inclui-se o trabalho em andamento da discente Patrícia de Macêdo Silva dos Reis, cujo objetivo principal é compreender o processo de contratação de empreendimentos habitacionais pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades", em Belém-PA, no período de 2009 a maio de 2017, tendo como orientação a efetivação da autogestão habitacional. Trata-se de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, orientado pela Profa. Dra. Simaia Mercês. Pretende-se que os resultados da pesquisa possam auxiliar os governos e a sociedade na identificação das potencialidades e dos obstáculos à autogestão e, a partir daí, contribuir para a formulação de políticas públicas.

Em vista desse objetivo acadêmico, solicito o acesso da discente aos dados a seguir discriminados:

- Descrição detalhada do processo de habilitação e contratação, se possível em fluxograma, com detalhamento dos passos e requisitos necessários para o avanço da contratação em cada etapa;

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA
Av. Augusto Corrêa, nº 01, Campus Profissional, Belém – PA - 66075-110
Fone: 3201-7231/Fax: 3201-7677
E-mail: naea@ufpa.br

- **Ofício nº 04/2018 protocolada junto à manifestação pelo Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 11/06/2018 (página 2):**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

- Listagem das Entidades Organizadoras (EO's), contendo:
  - Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que tentaram se habilitar ao PMCMV-E, em Belém-PA, mas que não conseguiram;
  - Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que conseguiram se habilitar para participarem do PMCMV-E em Belém-PA;
  - Nome, endereço, telefone e e-mail das EO's que conseguiram se habilitar e que apresentaram propostas de contratação à Caixa Econômica Federal em Belém-PA.
- Informações quanto à data inicial do processo (data do protocolo inicial) e à situação atual dos processos de cada EO (solicitação negada, encerrada ou aguardando apresentação de documentos, por exemplo) que apresentaram propostas para seleção pelo PMCMV-E em Belém-Pará.

É importante ressaltar que, especificamente, nenhuma identificação de pessoas, entidades, empresas ou locais interessa às finalidades do estudo. Assim, esta instituição e a discente garantem que o sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos dados coletados e da sua análise de forma agregada e garantem, ainda, que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos na pesquisa.

Respeitosamente,

Durbens Martins Nascimento
Diretor Geral do NAEA/UFPA
Port. n° 0187/2017

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA
Av. Augusto Corrêa, nº 01, Campus Profissional, Belém – PA - 66075-110
Fone: 3201-7231/Fax: 3201-7677
E-mail: naea@ufpa.br

- **Resposta à manifestação protocolada junto ao Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 11/06/2018:**

Resposta	
	Prezado(a) Senhor(a), Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, formulado com base na Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, a Secretaria Nacional de Habitação informa que o MCidades estabelece uma sistemática de habilitação de entidades sem fins lucrativos para atuação no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E). As informações sobre o processo de habilitação, bem como a relação das entidades habilitadas a atuarem no PMCMV - E encontram-se disponíveis na página do Ministério em: http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/habilitacao-de-entidades Ressalta-se que só detemos informações das entidades já habilitadas, conforme apresentadas no site do Ministério. Além disso, no que compete à regularidade documental e gestão sobre o processo de habilitação das Entidades Organizadoras, deve-se consultar a Caixa Econômica Federal, uma vez que é a responsável por estas ações. Por fim, informamos que as condições para contratações e atribuições de cada ente no âmbito do PMCMV – E estão detalhadas em seus normativos de regulamentação, sendo a Instrução Normativa nº 12, de 07 de junho de 2018, vigente no momento. Seguem normativos anteriores: Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017 Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014 Instrução Normativa Nº 14, de 25 de março de 2008 Comunicamos a Vossa Senhoria que a apresentação de recurso a esta resposta, se for o caso, deverá obedecer ao disposto na Seção II do Capítulo III da Lei nº 12.527/2011 e na Seção IV do Capítulo IV do Decreto nº 7.724/2012. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC Ministério das Cidades sic@cidades.gov.br
Responsável pela Resposta	Gerência de Informação da Secretaria Nacional de Habitação
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Gerente de Projetos da Gerência de Informação da Secretaria Nacional de Habitação
Prazo Limite para Recurso	25/06/2018
Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Habitação, Saneamento e Urbanismo
Subcategoria do Pedido	Habitação

- **Manifestação protocolada junto ao Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 14/06/2018:**

Dados do Pedido	
Protocolo	99902001089201862
Solicitante	Patricia Reis
Data de Abertura	14/06/2018 19:30
Orgão Superior Destinatário	CEF – Caixa Econômica Federal
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	09/07/2018
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações sobre o Programa Minha casa Minha Vida Entidades
Detalhamento	Solicito acesso aos dados descritos no Ofício em anexo. Destaco que a mesma solicitação foi encaminhada ao Agente Operador do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades em Belém-PA, contudo, com informação de que o correto seria o envio ao Ministério das Cidades. Posteriormente, foi encaminhada ao Ministério das Cidades, mas foi direcionada à Caixa Econômica novamente (anexo II).

Obs. O Ofício em anexo continha a mesma solicitação presente no Ofício nº 04/2018-NAEA/UFPA.

- **Resposta à manifestação protocolada junto ao Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União em 14/06/2018:**

Dados da Resposta	
Data de Resposta	25/06/2018 18:22
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Prezado(a) Senhor(a) Patricia, 1.Conforme solicitação através do E-SIC, site CGU, informamos que: 1.1. Segue em anexo planilha com informações referentes às entidades habilitadas, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, bem como a data do protocolo inicial. 1.2. Esclarecemos ainda que todo o processo de habilitação, no âmbito do PMCMV- Entidades, está detalhado nas seguintes Portarias do Ministério das Cidades: Portaria nº 747, de 11º de dezembro de 2014, Portaria nº 778, de 11 de dezembro de 2014 e Portaria nº 500, de 24 de setembro de 2015. 1.3. No que tange ao processo de contratação, as informações estão constantes na Portaria 367, de 7 de junho 2018 (Ministério das Cidades). A documentação exigida e maiores esclarecimentos do Programa, podem ser encontradas no sítio da CAIXA: http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida-entidades/Paginas/default.aspx 1.4. Não houve apresentação de propostas, para as entidades relacionadas, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, recurso FDS. 2. Por fim, agradecemos o contato e esclarecemos que a CAIXA, na página www.caixa.gov.br/acessoainformacao, disponibiliza as informações corporativas em atendimento à Lei 12.527/2011. 3. Informamos que a CAIXA mantém SAC para informações, reclamações, cancelamentos, sugestões, serviços e elogios, com atendimento 24 horas por dia 07 dias por semana, pelo DDG 0800 726 0101 e para reclamações não solucionadas no SAC ou denúncias, a CAIXA mantém canal de Ouvidoria com atendimento de segunda a sexta-feira, das 08 às 18 horas, pelo DDG 0800 725 7474. 4. A CAIXA coloca-se à disposição através de seus canais de atendimento. Atenciosamente, RODRIGO SOUZA WERMELINGER Superintendência Nacional de Habitação Rural e Entidades Urbanas CAIXA - Serviço de Informações ao Cidadão
Responsável pela Resposta	SUHER - Superintendência Nacional de Habitação Rural e Entidades Urbanas
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	DEHAB - Diretoria Executiva de Habitação
Prazo Limite para Recurso	05/07/2018
Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Habitação, Saneamento e Urbanismo
Subcategoria do Pedido	Habitação
Número de Perguntas	1

- **Resposta ao recurso junto ao Sistema de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União:**

Dados do Recurso de 1ª Instância	
Órgão Superior Destinatário	CEF – Caixa Econômica Federal
Órgão Vinculado Destinatário	
Data de Abertura	26/06/2018 20:35
Prazo de Atendimento	02/07/2018
Tipo de Recurso	Outros

Justificativa

Boa noite, a resposta atendeu ao meu pedido, contudo, surgiu uma dúvida. Na planilha disponibilizada no site da CEF, há a informação sobre uma contratação para o município de Belém, no Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. A entidade responsável por essa contratação é a ONG OFAM, porém, na planilha enviada (item 1.1), com as entidades habilitadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, a ONF OFAM não aparece, assim como, não há menção a sua contratação no item 1.4 da resposta. Nesse sentido, gostaria que fosse esclarecida a situação dessa entidade organizadora e de seu contrato. Obrigada.

Resposta ao Recurso de 1ª Instância

Data da Resposta	29/06/2018 15:07
Prazo para Disponibilizar Informação	-
Tipo Resposta	Deferido

Justificativa

Prezado(a) Senhor(a) Patricia,

1.Conforme solicitação através do E-SIC, site CGU, informamos que:

1.1. Em resposta à sua solicitação, informamos que as informações anteriormente prestadas são relativas as entidades habilitadas no presente momento. Na oportunidade, informamos que a referida Entidade Organizadora, quando da contratação, estava habilitada.

2. Conforme o disposto no parágrafo único do art.21 do decreto 7.724, de 2012, informa-se que poderá ser apresentado recurso no prazo de 10 dias contado da ciência da decisão, à autoridade máxima para o assunto solicitado.

3. Por fim, agradecemos o contato e esclarecemos que a CAIXA, na página www.caixa.gov.br/acessoainformacao, disponibiliza as informações corporativas em atendimento à Lei 12.527/2011.

4. Informamos que a CAIXA mantém SAC para informações, reclamações, cancelamentos, sugestões, serviços e elogios, com atendimento 24 horas por dia 07 dias por semana, pelo DDG 0800 726 0101 e para reclamações não solucionadas no SAC ou denúncias, a CAIXA mantém canal de Ouvidoria com atendimento de segunda a sexta-feira, das 08 às 18 horas, pelo DDG 0800 725 7474.

5. A CAIXA coloca-se à disposição através de seus canais de atendimento.

Atenciosamente,

PAULO ANTUNES DE SIQUEIRA
Diretoria Executiva de Habitação
CAIXA - Serviço de Informações ao Cidadão

Responsável pela Resposta	DEHAB - Diretoria Executiva de Habitação
Destinatário do Recurso de 2ª Instância	VIHAB - Vice-Presidência de Habitação
Prazo Limite para Recurso	11/07/2018

ANEXO B – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO SOBRE O "VIVER BELÉM-ENTIDADES"

- **Manifestação protocolada junto ao Sistema de Informações ao Cidadão (e-Sic) da Prefeitura Municipal de Belém em 20/11/2017:**

Resumo da Manifestação

Nr.Protocolo
597 / 2017
Titulo
Informações sobre o Programa Viver Belém Entidades
Manifestacao
Solicito informações sobre o "Programa Viver Belém Entidades", lançado em 2013. De acordo com notícias publicadas no portal da Prefeitura de Belém em 28/11/2013 e 28/08/2014, o referido programa tinha por objetivo capacitar as entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades a aturem no âmbito do "Programa Minha Casa Minha Vida Entidades", por meio de acordo de cooperação técnica firmado entre entidades organizadas, Caixa Econômica Federal e Portal do Trabalhador, representado pela Secretaria Municipal de Economia. Desse modo, gostaria de saber se o programa ainda se encontra vigente? Quais foram as entidades organizadas que participaram do programa? Essas entidades obtiveram êxito na contratação de empreendimentos pelo Minha Casa Minha Vida Entidades? Como e quando ocorreram os encontros de capacitação? Tais informações irão me auxiliar na pesquisa do meu mestrado, que tem como foco o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Obrigada e aguardo respostas.
Data de Abertura
20/11/2017 14:50:00
Finalizado
Tipo da Manifestação
Solicitação
Tipo do Encerramento
não informado
Secretaria
PORTAL DO TRABALHADOR
Assunto
Informação
Despacho
Parecer da OGM
aguardando resposta

Retornar para lista de manifestações (/PortalOGM/Manifestacao)
Imprimir

- **Ofício 06/2018 protocolado junto à Secretaria Municipal de Habitação de Belém em 08/08/2018:**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Belém, 08 de agosto de 2018.

Ofício 06/2018.

Ao Secretário Municipal de Habitação em Belém-PA.
Sr. Maiken Souza

Senhor Secretário,

Venho, por meio deste, solicitar o apoio da Secretaria Municipal de Habitação para facilitar o acesso de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA a dados referentes a financiamentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades implementado no município de Belém.

O NAEA é uma unidade da Universidade Federal do Pará, fundado em 1973, com trajetória amplamente reconhecida no ensino e na pesquisa no âmbito da Pós Graduação na Amazônia e vem desenvolvendo estudos de reconhecida importância para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas na região.

Nesse conjunto de estudos, inclui-se o trabalho em andamento da discente Patrícia de Macêdo Silva dos Reis, cujo objetivo principal é compreender o processo de contratação de empreendimentos habitacionais pelo "Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades", em Belém-PA, no período de 2009 a maio de 2017, tendo como orientação a efetivação da autogestão habitacional. Trata-se de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública, orientada pela Profa. Dra. Simaia Mercês. Pretende-se que os resultados da pesquisa possam auxiliar os governos e a sociedade na identificação das potencialidades e dos obstáculos à autogestão e, a partir daí, contribuir para a formulação de políticas públicas.

Em vista desse objetivo acadêmico, solicito o acesso da discente aos dados a seguir discriminados:

SEHAB
RECEBIDO
EM 23/08/18
AS 10:23 HORAS
leprousa
PROTOCOLO

- **Ofício 06/2018 protocolado junto à Secretaria Municipal de Habitação de Belém em 08/08/2018 (página 2):**

- Descrição detalhada do que foi o Termo de Cooperação Técnica, também conhecido como "Viver Belém Entidades", assinado durante o Seminário "Programa e Políticas Públicas de Habitação", em 28/11/2013, por lideranças sindicais e a Secretaria de Habitação de Belém, em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Portal do Trabalhador, vinculado à Secretaria Municipal de Economia; e

- Listagem das Entidades Organizadoras (sindicatos e associações) que assinaram esse Termo de Cooperação Técnica, contendo nome, endereço, telefone e e-mail dos representantes de cada entidade.

É importante ressaltar que, especificamente, nenhuma identificação de pessoas, entidades, empresas ou locais interessa às finalidades do estudo. Assim, esta instituição e a discente garantem que o sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos dados coletados e da sua análise de forma agregada e garantem, ainda, que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos na pesquisa.

Sendo o que se nos apresenta para o momento, subscrevemo-nos,

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
Diretor Geral
Núcleo de Altos Estudos Amazônico
Port. 187/2017