

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

JOÃO COSTA AGUIAR FILHO

**OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E O PROCESSO DECISÓRIO
PARTICIPATIVO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA –
ENTIDADES**

Belo Horizonte
2014

JOÃO COSTA AGUIAR FILHO

**OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E O PROCESSO DECISÓRIO
PARTICIPATIVO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA –
ENTIDADES**

Pesquisa sobre os mecanismos de controle social e o processo decisório participativo no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, do Governo Federal, apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a conclusão do curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Guerra.

BELO HORIZONTE
2014



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E O PROCESSO DECISÓRIO PARTICIPATIVO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES”** elaborada por **João Costa Aguiar Filho**.

A Comissão, composta pelos professores Gabriel Guerra Duarte e Leonardo Barros Soares, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação com reformulações**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.

Gabriel Guerra Duarte (UFMG)

Leonardo Barros Soares (UFMG)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama de insumo-produto.....	26
Figura 2 – Organograma da CGU	27
Tabela 1 – Municípios e entidades	45
Gráfico 1 – Qual é a sua função na entidade?	53
Gráfico 2 – Sua entidade tem projeto já aprovado junto ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal?	53
Gráfico 3 - Há um responsável técnico pelo empreendimento?.....	54
Gráfico 4 – A administração das obras será direta ou haverá uma empreitada global?	54
Gráfico 5 – O TTS será contratado ou será realizado diretamente pela entidade?.....	54
Gráfico 6 – Os beneficiários terão alguma atividade no processo construtivo?.....	55
Gráfico 7 - Você é filiado a alguma entidade?	66
Gráfico 8 - Você é capaz de informar quem são os membros da CAO?.....	67
Gráfico 9 – Você é capaz de informar quem são os membros da CRE?.....	67
Tabela 2 - Para você, o objetivo da CAO deve ser:.....	68
Tabela 3 – Para você, o objetivo da CRE deve ser:.....	68
Gráfico 10 – Para você, o objetivo da CRE deve ser:	69
Gráfico 11 - Você sabe qual é o valor total da obra?	69
Gráfico 12 – Há um responsável técnico pelo empreendimento?	70
Tabela 4 – Você sabe o que é o Trabalho Técnico Social?	70
Tabela 5 – Você já participou de alguma atividade do Trabalho Técnico Social?	71
Tabela 6 – Você já participou de alguma tarefa relativa à obra que está sendo realizada?.....	71
Tabela 7 – Já ocorreu assembleia de todos os beneficiários? Você participou dela?.....	72
Tabela 8 – Comentários dos entrevistados para os organizadores do empreendimento	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES DO MOVIMENTO SOCIAL	9
2.1 A democracia participativa	9
2.2 Os movimentos sociais.....	11
3 O DENOMINADO “TERCEIRO SETOR”	13
3.1 Origens do Terceiro Setor.....	13
3.2 Princípio da subsidiariedade	14
3.3 Conceito e atividades exercidas pelo denominado “Terceiro Setor”	15
3.4 Os movimentos sociais x o terceiro setor	19
4 CONTROLE DA PARCERIA ENTRE AS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
4.1 Preliminares do controle	21
4.2 Controles externos	24
4.2.1 Controle pelo Ministério Público	24
4.2.2 Controle pelo Tribunal de Contas.....	25
4.2.3 Controle pela Corregedoria Geral da União (CGU).....	26
4.2.4 Controle pelo gestor da aplicação e agente operador do programa MCMVE.....	28
4.2.5 Controle interno	29
4.2.6 Controle próprio das entidades por si e seus associados	29
4.2.7 Controle Social	30
4.2.8 A Accountability Societária e as contribuições que as organizações civis podem desempenhar neste tipo de controle.....	32
4.2.8.1 Argumento eleitoral.....	33
4.2.8.2 Argumento de afiliação	33
4.2.8.3 Argumento de identidade.....	34
4.2.8.4 Argumento de serviços	34
4.2.8.5 Argumento de proximidade	34
4.2.8.6 Argumento de intermediação.....	35
5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – ENTIDADES	37

5.1 Caracterização do déficit habitacional brasileiro.....	38
5.2 Minha Casa Minha Vida – Entidades.....	40
5.3 Trabalho técnico social. Instrumento de formação e capacitação para o acompanhamento, controle e a preparação para o pré-morar e o pós- morar.....	45
5.4 Condições para Habilitação das Entidades Organizadoras	47
5.5 Do posicionamento de entidades que pleiteiam a parceria no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades	51
5.6 Dos instrumentos formais de constituição e relacionamento institucional das entidades.....	55
5.7 Associação Habitacional de Ipatinga	58
5.8 A AHI e o Mutirão por autogestão	60
6 CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a relação entre o Estado e a sociedade sofreu significativa mudança, ocorreram intensos e sucessivos câmbios nas estruturas político-organizacionais e nas funções do Estado. A Constituição Federal, no Estado Democrático de Direito, passou a ser vista como o centro de referência do ordenamento jurídico. Houve uma valorização dos princípios, assim, a legalidade foi, aos poucos, substituída pela juridicidade.

Habermas explica que a relação entre estado de direito e democracia ocorre a partir da dependência mútua entre as liberdades de ação dos sujeitos privados e a dominação pública, esta última consubstanciada no sistema normativo (HARBEMAS, 2003). Verifica-se, no período pós-Constituição de 1988, no Brasil, um movimento no sentido da participação da sociedade no processo decisório da administração pública como um dos elementos de valoração da democracia e de legitimação da representação política. Segundo Fernando Filgueiras (2011), citando Avritzer (2007), Lavallo e Castello (2008), a ampliação dos espaços de participação, especialmente na dimensão do poder executivo, já permite falar em novas modalidades de representação política. O autor aponta para uma participação caracterizada pelo partilhamento do poder entre representantes da sociedade civil e os governos, em órgãos colegiados, numa interlocução em que há defesa de interesses, intermediação, construção e implementação de políticas públicas.

A relação, autorizada e orientada pela constituição, entre os cidadãos e o Poder Público impõe alterações significativas na administração pública. Esta última, no cumprimento de suas tarefas, tem como escopo a satisfação das necessidades do cidadão, logo a forma coercitiva de atuação cede espaço à forma consensual e partilhada com a sociedade (ANDRADE, 2010).

É nessa perspectiva que o terceiro setor passa a ser visto e estudado. Com a democratização do país desenhada pela promulgação da Constituição de 1988, reconhece-se que tanto o Estado quanto a própria sociedade devem atuar em conjunto para buscar a realização do interesse público. As entidades que compõem o terceiro setor, a despeito de toda a sua diversidade qualificativa e dos problemas conceituais, possuem em comum o interesse de satisfazer os direitos sociais. Assim, as entidades sem finalidade lucrativa têm em comum auxiliar o papel de Estado em suas funções sociais, como bem estar, saúde, educação e moradia, entre outros.

Além do escopo global do terceiro setor, também serão estudadas determinadas entidades que desenvolvem atividades públicas: as organizações que promovem a gestão de empreendimentos de habitação popular no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida é coordenado pelo Ministério das Cidades e surgiu com dois objetivos centrais. Por um lado, o de enfrentar o déficit habitacional do país com oferta de moradia voltada principalmente para a população que tem dificuldade para acessar os programas de financiamento habitacional até então existentes e, por outro, o de incrementar a economia, com ampla oferta de emprego e renda para o trabalhador da construção civil. Esse programa foi instituído pela Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.

O tema proposto para a pesquisa, qual seja, o arcabouço organizativo e as formas de controle por parte da administração pública nas atividades desenvolvidas pelas entidades de terceiro setor busca sintetizar indagações que serão respondidas pelo instrumental recolhido e estudado no decorrer da análise. Portanto, o objetivo geral do presente estudo está pautado na análise das formas de controle de acompanhamento das atividades do terceiro setor, a partir de estudo das teorias orientadoras da questão e de estudo de caso, ou seja: um programa de governo, com política pública definida por lei e a sua aplicação por entidades privadas sem fins lucrativos.

A *accountability* como instrumento de verificação do relacionamento das instituições com a sociedade será objeto de estudo no presente trabalho, em especial a chamada *accountability* societal, cujo olhar se projeta nas formas organizativas e no processo decisório de uma entidade do terceiro setor.

Objetivamente, o estudo projeta a seguinte questão: a forma de controle orientada pelos normativos da administração pública para acompanhar as entidades empreendedoras do Programa Minha Casa Minas Vida Entidades é a melhor? A mesma atende a requisitos formais e aos princípios da administração pública e atinge os objetivos do programa?

O tema proposto na presente pesquisa – organização e controle das entidades – repercute na legitimidade da atuação das entidades sem finalidades lucrativas, notadamente na qualidade da regulação de suas atividades, especialmente em sua interface com a administração pública. Buscam-se, neste estudo, elementos para superar o paradigma do controle formal, ampliando as responsabilidades das entidades destinatárias dos recursos.

O trabalho desenvolvido tem como objetivos específicos: (i) identificar a constitucionalidade como mola propulsora para a evolução das entidades de terceiro setor; (ii) apontar a variação de formas constitutivas em que se revestem as pessoas jurídicas que integram o terceiro setor; (iii) apontar e contextualizar elementos do arcabouço legislativo que orientam as relações do Estado brasileiro e da sociedade organizada, notadamente no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades; (iv) verificar as formas de atuação do Estado no acompanhamento e na fiscalização desse novo espaço institucional público não estatal; (v) identificar e avaliar o controle do poder público sobre as entidades da sociedade civil que estabelecem parcerias com o Estado no Programa MCMVE.

Como marco teórico tomam-se os estudos sobre a democracia participativa e o princípio da subsidiariedade, um antigo princípio baseado na Igreja Católica, que tem como escopo a assunção por parte da sociedade de certas atividades.

Realizou-se revisão bibliográfica e documental sobre o tema e promoveu-se um estudo de caso sobre o citado Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

Nesse estudo se verificará a implementação do referido programa como parte do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, que prevê a diminuição do déficit habitacional brasileiro mediante a produção de moradias de variadas formas.

Objeto do presente estudo é a contratualização entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, que recebem os recursos da União Federal para implementar projetos de construção de casas e apartamentos e fazem a gestão desses recursos atendendo a beneficiários vinculados à entidade, desde que atendidos os critérios de renda, de primeira aquisição e desde que sejam integrantes do Cadastro Público denominado CADÚNICO.

Será verificada a relação entre as direções das entidades, os seus filiados, os critérios de escolha, a participação direta dos beneficiários no empreendimento e o processo decisório. Para tanto, foram aplicados questionários de pesquisa junto às direções de algumas entidades que buscam se habilitar nos programas habitacionais.

Também foram realizadas entrevistas com beneficiários de quatro empreendimentos, um chamado de Bom Jardim III, no Município de Ipatinga, outro de Conjunto Habitacional Córrego Novo, em Córrego Novo, o terceiro de Empreendimento Floresta, em Paracatu, e o quarto denominado Residencial Dom Luciano, no Município de Conselheiro Lafaiete, todos no estado de Minas Gerais.

O que se pretende discutir são as formas de controle, avaliação e determinação de parâmetros de que dispõe a administração pública na relação com as atividades do

terceiro setor e o manuseio desses e de outros mecanismos pelos associados e pela sociedade, como forma de controle da própria organização e de seus empreendimentos.

A indagação básica que se faz é se os mecanismos de controle e gestão criados pela Administração Pública para o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades são suficientes e seguros no sentido da correta aplicação desses recursos. É preciso avaliar ainda se há eficácia no programa (no sentido do alcance da moradia por aqueles que necessitam) e se o déficit habitacional é diminuído com mais esse programa em implementação.

A hipótese ventilada é que os critérios de controle, embora se coadunem com elementos novos de acompanhamento da aplicação de recursos públicos, adquirem caráter formal e que, por assim serem, conjecturam-se insuficientes ou ineficazes.

A inexistência de aspectos de *accountability* próprios dos instrumentos constituidores das entidades pode levar, a despeito de o programa alcançar o objetivo da moradia, à reprodução de vícios de representação, o que supõe a inevitabilidade do aperfeiçoamento dos sistemas de controle das próprias entidades sem fins lucrativos e das parcerias estabelecidas entre elas e a administração pública.

Os capítulos a seguir buscam, inicialmente, identificar como a doutrina se posiciona na emblemática questão do controle do Estado e de sua extensão quando os serviços são prestados por terceiros. Em seguida, apresentam-se a estruturação do Programa MCMVE e suas formas de organização, os processos decisórios nas entidades estudadas e, por último, avaliam-se, a partir da tabulação de respostas de questões formuladas diretamente aos beneficiários, as relações travadas no interior dos empreendimentos.

2 O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES DO MOVIMENTO SOCIAL

2.1 A democracia participativa

Os estudiosos da Teoria da Democracia têm se debruçado sobre o possível impacto positivo que a abertura de canais de participação tem causado no sistema representativo dos países, principalmente nos estados nacionais em que o processo democrático foi recentemente instalado ou recuperado com o fim dos governos centralizados ou das ditaduras militares, como é o caso de vários países da América do Sul ou de democracias recentes, que venceram o colonialismo europeu existente até os meados do século XX.

Para Avritzer e Boaventura, a chamada “democracia de baixa intensidade” está associada à concepção hegemônica de democracia. Esses autores afirmam que ela não resolve a “dupla patologia, ou seja, quanto mais há consolidação de elementos formais da democracia, percebe-se um expressivo absentéismo e uma baixa representatividade dos governantes junto aos representados”. (AVRITZER; SANTOS, 2013, p. 14).

Os defensores da democracia participativa advogam que as variadas formas de envolvimento social no processo decisório e o desenvolvimento do sentido de caráter público que os cidadãos adquirem ao atuar junto ao Estado são subsídios do entendimento e até da crença, como afirma Claudia Feres, de que a democracia, para se consolidar, precisa se amparar em valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade (FARIA, 2013).

Revela-se, assim, um choque claro e uma expectativa de superação da concepção prevalente até então acerca da democracia, em que ela é entendida como um rol de procedimentos que resultam na representação, garantindo que haja condições de tomada de decisões no âmbito do Estado. Como afirma Schumpeter, citado por Avritzer, o processo democrático é um “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas” (AVRITZER, 2013).

Nessa contenda, a existência de um procedimento que culmina, através de eleições, na indicação de governantes para incumbir-se dos afazeres do Estado se apresenta insuficiente, impondo riscos de distanciamento dos problemas concretos e orientando opções parciais que resultem na falta de identificação da sociedade com os rumos tomados pelos governos, o que provoca a diminuição da representatividade e da legitimidade. A efervescência dos processos participativos aparece como um antídoto à

inércia do processo decisório formal, proporcionando a apropriações das decisões pela sociedade, como se fossem suas.

Para autores como Sabo Paes, , o estado e o mercado têm adquirido um protagonismo significativo nas relações que envolvem a sociedade civil, ocupando papel de destaque na denominada esfera pública. (PAES, 2012).

Tendo em vista que o Brasil, cujo processo democrático é recente, vem alternando períodos de abertura democrática e de autoritarismo, com predominância deste último, é possível afirmar que algumas de suas instituições de representação, quando investidas de poder governamental, têm diversificado experiências de abertura para a participação societária. As grandes conferências nacionais sobre políticas públicas específicas têm marcado a elaboração de programas e projetos para a atuação governamental, embora seja no nível local que as experiências de participação têm se multiplicado.

O processo constituinte que culminou na atual constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, demonstrou a ansiedade da sociedade em resgatar instrumentos democráticos e de equilíbrio entre os poderes. O engajamento de organizações populares no processo de elaboração da carta constitucional já apontava para o aparecimento no Brasil de um vigoroso movimento em direção ao acompanhamento e à participação da população nas decisões da administração pública.

É nítida a ampliação da participação, principalmente no processo de planejamento, notadamente o orçamentário. Tanto a Constituição Federal quanto a legislação infraconstitucional orientam no sentido da participação dos cidadãos nos planos e programas. Nos municípios, a Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, obriga a criação de mecanismos variados de controle e de transparência na elaboração e na execução orçamentária.

Há, no ordenamento brasileiro, a definição de que o planejamento deve ser elaborado com ampla participação da sociedade e de que, no que tange às questões econômicas, se dê mediante ações efetivas que promovam o crescimento sustentável do Brasil. Os princípios constitucionais que orientam o Estado brasileiro – entre eles, a valorização do trabalho, a dignidade da pessoa humana, a diminuição das desigualdades regionais e sociais e a participação dos cidadãos na administração pública – revelam que há uma direção política no sentido de consolidar o Estado brasileiro como uma democracia que supere os aspectos puramente formais do processo governamental para que haja uma interação definitiva entre a sociedade e o Estado.

A Carta Magna guarda dispositivos que garantem a participação dos cidadãos na vida política do país. Saule Júnior (2002, p. 2-3) afirma que nossa constituição:

acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, onde o controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social, deve ser efetuado pelas instituições que representam o cidadão, ou de forma direta com base no sistema da democracia participativa ou direta.

2.2 Os movimentos sociais

No outro patamar da participação, os denominados movimentos sociais têm se organizado não só para participação nos fóruns, nos conselhos e nas variadas formas de decisão estatal, como também no estabelecimento de parcerias que viabilizem resultados efetivos de ampliação das políticas públicas aos representados.

Nominados pela professora Ilse Scherer-Warren (2006) como “organizações de articulação e mediação política”, os movimentos organizados articulam fóruns de representantes das organizações, associações nacionais e redes interorganizacionais de interesse público que buscam se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, para desenvolver formas de mediação. É através delas que se dão a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado.

No nível local, as “organizações de base ou associativismo localizado” são as expressões locais e/ou comunitárias da sociedade civil organizada. Um desses movimentos, o de moradia, pode ser perfeitamente identificado como tal, visto que geralmente se organiza em núcleos de sem-casas, com reuniões regulares de formação política acerca dos direitos sociais, trocas de informações e apresentações de possibilidades de programas e projetos a serem implementados.

A articulação nacional dos movimentos de moradia objetiva influenciar a elaboração e a implementação de políticas habitacionais e, principalmente, mediante participação ativa de suas lideranças, instar a institucionalidade brasileira a atender ao direito fundamental à moradia, contido no art. 6º da Constituição da República, que trata dos direitos sociais.

Algumas organizações dessa articulação, como a União Nacional de pela Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia Popular (MNLPP), a Central de Movimentos Populares (CMP) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), que atuam tanto individualmente como em rede, têm tido destaque na mobilização de pessoas que objetivam conseguir acesso à moradia.

Essas entidades articulam-se para atuação conjunta nos espaços de participação abertos pelos governos e em outros organismos da sociedade como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, entre outros.

Nessa trajetória, as entidades concertadas como movimento de luta pela moradia vêm participando de mobilizações que buscam atendimento a projetos específicos no rol de um programa estratégico de avançar nos direitos à moradia de forma concreta, com construção efetiva de casas para aqueles que não a possuem. Por outro lado, objetivam também viabilizar uma política nacional e estadual de habitação.

O movimento de coleta de assinaturas pelo projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular é um exemplo de articulação cujos resultados foram muito além do cumprimento do objetivo de entregar um milhão de assinaturas de eleitores brasileiros ao Congresso Nacional. Ocorrido num momento e em condições em que o acesso à tecnologia para comunicação e mobilização era completamente diferente dos atuais, atingiu seus objetivos através de um movimento amplo de rede que ampliou o debate sobre a necessidade de uma política habitacional real para o país, o que só se conseguiu muito tempo depois, porém com envolvimento direto da sociedade organizada.

A criação do Programa Governamental Minha Casa Minha Vida é resultado desse amplo processo de mobilização e articulação que não só sensibilizou os dirigentes estatais acerca da urgência de uma política pública com tal alcance, como viabilizou o estabelecimento de parcerias por uma variante do programa que possibilita às próprias entidades gerirem recursos públicos para a construção de moradias.

3 O DENOMINADO “TERCEIRO SETOR”

3.1 Origens do terceiro setor

A forma de organização da sociedade civil é antiga e muitas vezes baseada em valores religiosos como a solidariedade. A noção de dar e servir se manifesta em antigas instituições que têm como finalidade precípua o auxílio ao mais necessitado, baseado em tradições religiosas como a ajuda ao próximo. As raízes dessas instituições podem ser encontradas nas Santas Casas, que a Igreja Católica implantou no Brasil a partir do século XVI, conforme modelo trazido de Portugal.

As mudanças históricas ocorridas na normatização das relações entre Estado e sociedade modificaram objetivos e instituições da sociedade, que adquiriram atitudes pluralistas e expectativas variadas, exigindo mais do Estado. Dado o significado e a relevância de tais alterações, as formas de organização e as atuações das variadas instituições sociais se tornaram temas importantes para análise de estudiosos. A diversificação e a constante inovação nas práticas de cooperação entre o Estado e outros extratos da sociedade constituem meios de encontrar caminhos, ou legitimidade, para intervir na realidade social complexa. As organizações sem fins lucrativos passam a se constituir com uma das formas privilegiadas de gestão das políticas sociais, com eficácia no sentido da canalização e da otimização da utilização dos recursos que lhes são disponibilizados.

O Estado, por sua vez, em atendimento ao seu desígnio social, passa a observar o grau de eficiência, ou o bom desempenho dos serviços prestados por entidades que assumem múnus público. Para Diogo de Figueiredo,

Abre-se esta época, o que se poderia definir como uma Idade da Democracia, afirmando-se simbolicamente com a queda do muro de Berlim e se expressando pelo progressivo isolamento das ditaduras, pelas críticas às formas autocráticas e concentradoras de poder e por um insopitável anseio de participação, difícil de ser ignorado por parte das estruturas políticas tradicionais, que haviam sido desenvolvidas sob as premissas do estatismo e das ideologias estatizantes, que dominaram a primeira metade do século XX (MOREIRA NETO, 2006, p. 231).

Ademais, nessa linha de mudança verificou-se a constitucionalização do direito, fenômeno que cresceu após a Segunda Guerra Mundial. Essa linha de mudanças atingiu as constituições que, tendo como objeto central a dignidade da pessoa humana, culminaram por positivar os direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 2006).

3.2 Princípio da subsidiariedade

Diante das transformações acima assinaladas, foi necessário repensar a função da administração pública no modelo de democracia substancial. Assim, evidenciou-se para o Estado e para a sociedade um antigo princípio, cujas bases remontam ao direito canônico: o princípio da subsidiariedade, relacionado à concentração de poder e de farta utilização pela Igreja Católica. Com a constitucionalização do direito, esse princípio foi relembrado na Alemanha e no direito comunitário europeu (MOREIRA NETO, 2006).

A ideia de subsidiariedade aparece como solução intermediária entre o Estado Social e o Estado Liberal. Tem como escopo a intervenção mínima do Estado e prevê sua atuação somente onde a sociedade civil não consegue. Assim, a função precípua do Estado é de fomentar e fiscalizar as atividades da sociedade civil.

A aplicação da subsidiariedade leva à conciliação entre as diversidades mais variadas sem negar a solidariedade do Estado. Sua ideia está assentada na concepção de uma sociedade plural, dotada de sentido mais amplo, pois visa à capacidade de atuação com efetivação dos fins individuais e sociais. Diogo de Figueiredo pontua o centro do princípio da subsidiariedade, que seria reconhecer a prioridade no atendimento de interesses sociais por parte dos corpos sociais sobre os políticos. Assim, faz-se necessário desenvolver a sociedade organizada em todas as suas atividades, visto que a atuação do Estado só se justifica quando a sociedade organizada necessitar dessa atuação (MOREIRA NETO, 2000). O Estado subsidiário harmoniza a liberdade com a ordem social justa e tem como finalidade o desenvolvimento da sociedade formado por autoridades plurais e diversificadas (BARACHO JÚNIOR, 2003).

Pode-se dizer que o princípio da subsidiariedade no Estado Democrático de Direito é um dos princípios implícitos na Constituição Federal e se adequa ao direito administrativo moderno. Quanto à pertinência do mesmo em relação ao terceiro setor, o professor Alfredo Baracho Júnior assim se manifesta: O Estado permite às associações intermediárias promover os assuntos e atividades públicas relacionadas ao fazer social concreto, para que possam efetuar-se de maneira livre, duradoura e eficaz, todas as atividades que são de suas competências exclusivas. Ao mesmo tempo o Estado dirige, vigia e fiscaliza por via direta e própria, ao mesmo tempo em que subsidia aquilo que os grupos podem fazer diretamente (BARACHO JÚNIOR, 2003, p. 49-50).

Outro elemento a se considerar é a perda de soberania dos estados nacionais, decorrente do processo de diminuição das fronteiras econômicas e mesmo sociais com a globalização. Há questões que merecem considerar os efeitos jurídicos positivos que trariam o princípio da subsidiariedade acoplado ao novo conceito de soberania, seja do

Estado clássico ou de um grupo de países, como está sendo arquitetado pela globalização. São elas a questão acerca dos limites da soberania da pessoa sobre si mesma (e de onde começa a autoridade da sociedade) e a questão sobre o amadurecimento e a capacidade de as sociedades modernas assumirem o encargo das responsabilidades decorrentes dessa postura.”

3.3 Conceito e atividades exercidas pelo denominado “terceiro setor”

Tendo em vista o fato de que as entidades não têm um marco legal, sendo tratadas em legislações esparsas, e de que suas composições geralmente são dotadas de pessoas com natureza jurídicas distintas, revelam-se dificuldades para sua conceituação. Os estudiosos das ciências do direito e da política ainda não conformaram um estudo sistemático sobre tal assunto. Durante um bom tempo, quem mais se preocupava com os estudos acadêmicos eram as ciências da Contabilidade e da Administração. O próprio termo terceiro setor ainda carece de conceituação precisa e muitas entidades não se reconhecem como integrantes desse segmento na sociedade.

Se, em países como os Estados Unidos, o terceiro setor aparece como marca do liberalismo, caracterizado por entidades que, distantes do Estado, mobilizam o apoio deste último e da iniciativa privada para atingir seus objetivos, boa parte marcados pela filantropia, no Brasil e em grande parte da América Latina, embora existam, desde sempre, organizações da sociedade, o volume de entidades cresceu no processo de democratização, sendo boa parte delas protagonistas da mobilização em torno de liberdades democráticas e da redistribuição de renda.

Tal processo acabou por aproximar as entidades do Estado, buscando influenciá-lo acerca da adoção de determinadas políticas públicas e estabelecendo parcerias na implementação de projetos e de prestação de serviços públicos:

[...] talvez, o mais importante dos motivos, porque a análise de atuação destas organizações no Brasil, principalmente a partir do início de década de 90, indica que as entidades do Terceiro Setor longe de colocarem em confrontação com o governo – buscam, com maior frequência, estabelecer relações de complementariedade e parceria. De seu lado, parece que as organizações voltadas para a ação direta encontraram, nos recursos financeiros do Estado, a resposta para a escassez apresentada pelos financiadores internacionais. Estes vêm mudando seu foco de interesse para outras regiões do mundo, onde se apresentam problemas de desigualdades sociais e desequilíbrio político, como forma de reformulação de seus procedimentos de concessão de recursos e controle de resultados (FISCHER; FALCONER, 1998, p. 5).

Ademais, “a pluralidade de questões que envolvem o terceiro setor e os tipos de entidade que o compõem obviamente resultaram em diversas formas de sua atuação” (DIAS, p. 99).

A forma mais clássica e antiga de entidade assistencial são as associações, e aqui podemos citar as Santas Casas. As Santas Casas são entidades de herança portuguesa, das quais se tem registro desde a vinda da família real. Com o passar dos tempos, foram-se notando outras formas de entidades filantrópicas.

Na tentativa de simplificar o tema, pode-se dizer que o terceiro setor seria o que seria o que não é governamental, não tem fins lucrativos e tem como escopo sociais, na busca de benefícios coletivos públicos. Além disso, pode ser considerado como de utilidade pública, pois é capaz de auxiliar o Estado no cumprimento de seus deveres, atentando para desigualdades vigentes no país e para a dificuldade do Estado de desempenhar com eficiência todas as atividades de sua atribuição.

Portanto, compreende-se que o terceiro setor se caracteriza pela promoção de interesses coletivos, sendo representado por organizações da sociedade civil inseridas num contexto social, econômico, político e nas demais variáveis que permeiam as relações humanas.

Maria Tereza Dias pontua essa diversidade do setor:

[...] o terceiro setor congrega tanto instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviço (saúde, educação, bem-estar social), quanto organizações voltadas para defesa dos direitos de grupos específicos da população (mulheres, negros, indígenas) e de proteção do meio ambiente; congrega ainda experiências de trabalho voluntário e de filantropia empresarial. (DIAS, 2008, p. 103).

Como demonstrado, o Estado é o ente com personalidade jurídica de direito público, encarregado de funções públicas essenciais e indelegáveis ao particular (justiça, segurança, fiscalização, políticas públicas, etc.): é denominado “primeiro setor”.

O segundo setor é engloba as organizações do mercado encarregadas da produção e da comercialização de bens e serviços, que têm como escopo o lucro e o enriquecimento do empreendedor.

Sucedo que o Estado não consegue, sozinho, cumprir com sua finalidade (e muito menos o segundo setor com a finalidade do Estado, visto que tem a finalidade de lucro). Logo, surge um terceiro setor mobilizador de um grande volume de recursos humanos e materiais para impulsionar as iniciativas voltadas para o desenvolvimento social.

Nas palavras de José Eduardo Sabo Paes:

[...] ao lado dos dois setores clássicos surgiu e começa a se firmar outro, cada vez mais conhecido como Terceiro Setor. A ideia é que nele se situem organizações privadas com adjetivos públicos, ocupando pelo menos em tese uma posição intermediária que lhes permita prestar serviços de interesse social sem as limitações do Estado, nem sempre evitáveis, e as ambições do Mercado, muitas vezes inaceitáveis (PAES, 2003, p. 89).

Outro não é o entendimento senão o de que o terceiro setor é um conjunto de valores que privilegia a iniciativa individual, a autoexpressão, a solidariedade e a ajuda mútua. Destarte, o terceiro setor pode ser entendido como o que não é Estado – primeiro setor –, nem mercado – segundo setor. Constitui-se, portanto, de organizações que não integram o Estado nem a iniciativa privada com fins lucrativos. No entanto, o terceiro setor apresenta características do segundo e do primeiro..

Portanto, genericamente, o terceiro setor é visto como derivado de uma conjugação entre as finalidades do primeiro setor e a metodologia do segundo setor, ou seja, é composto por organizações que visam a benefícios coletivos e de natureza privada, embora não objetivem auferir lucro. O terceiro setor, assim, é aquele que congrega as organizações que, embora prestem serviços públicos, produzam e comercializem bens e serviços, não são estatais e não visam ao lucro financeiro com os empreendimentos efetivados. Estão incluídas nesse setor, portanto, as associações, as sociedades sem fins lucrativos e as fundações.

Faz-se mister salientar, outrossim, que as sociedades sem fins lucrativos não auferem lucros e que seus diretores e associados não obtêm benefícios financeiros e materiais dos resultados dessas entidades. Geralmente, elas têm como escopo a organização em torno de uma ou mais políticas públicas, ou de um determinado território (como as associações de moradores), sempre com vistas a melhorar as condições de vida da comunidade e/ou de seus associados.

Nesse ínterim, os recursos necessários às suas ações sociais se originam das parcerias tanto com órgãos governamentais como com as instituições de iniciativa privada. É na relação entre recursos e sociedade que se define a legitimidade da ação social. O repasse de recursos para a entidade é uma das principais formas de a sociedade reconhecer o papel das organizações sem fins lucrativos. Esse repasse é feito principalmente pelo Estado, o principal parceiro, constituindo a principal fonte de receita dessas organizações, pois os recursos oriundos da iniciativa privada são relativamente bem menores.

Ressalte-se que, embora não possamos aprofundar estudos sobre elas nesse trabalho, há uma novíssima normatização brasileira sobre as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil, consubstanciadas na Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, que tem caráter geral e, portanto, obriga a todos os entes federados e à sociedade civil.

A principal atenção da referida legislação é a definição do que seja Organização da Sociedade Civil, nomenclatura que, diferenciada da comumente utilizada até então, terceiro setor, a estabelece como:

a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.(Lei Federal 9.790 de 23 de março 1999).

As Organizações da Sociedade Civil estão inseridas num contexto social, econômico, político e nas demais variáveis que permeiam as relações humanas. Caracterizam-se pela promoção de interesses coletivos e diferenciam-se também pela lógica de mercado. Construir moradias para uma entidade da sociedade civil significa atender à carência de habitação para as famílias que necessitam, tendo baixa relevância o montante de recursos empreendidos e nenhuma os possíveis lucros advindos da operação.

Dessa feita, as organizações sem fins lucrativos existem para alcançar interesses de diferentes fins, com o intuito de atender expectativas da sociedade, de indivíduos, grupos e outras organizações. São formadas por ideias e pessoas que querem fazer coisas capazes de interferir na realidade que lhes interessa, visando não à substituição do Estado, mas à consecução conjunta do bem comum (DI PIETRO, 2002).

Assim como sua conceituação, a denominação dos tipos de atividades desenvolvidas pela sociedade civil ou pelo terceiro setor, por ser diversa, apresenta dificuldades. A expressão “delegação social”, cunhada por Diogo de Figueiredo, aufere relevo e aponta para a ideia de solidariedade, o que não é matéria própria do primeiro e do segundo setores.

Pode-se afirmar que, pela delegação social, o Poder Público retrai-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas possam apresentar superiores condições de eficiência (MOREIRA NETO, 2000, p 188).

As organizações sociais, como entidades intermediárias (MOREIRA NETO, 2000, p. 189), criam inter-relações com o Estado e com o mercado. O Estado, através do sistema legal, legitima as suas ações e, em contrapartida, as ações estatais passam a ter responsabilidade dividida e – até mesmo substituída – pelas iniciativas dessas entidades.

3.4 Os movimentos sociais x o terceiro setor

Maria da Glória Gohn (2011) entende que os movimentos sociais são fontes de inovação e matrizes gestoras dos saberes. Assim, esses movimentos possuem caráter político-social, que é estabelecido através das redes de articulação, na prática cotidiana dos movimentos e dos grupos sociais. Dessa forma, esses movimentos precedem verdadeiramente a execução de determinada política pública.

Tarso Cabral Violin (2010, p. 138-140), ao estudar os movimentos sociais no livro intitulado “Terceiro setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica”, informa que há uma grande discussão sobre o fato de esses movimentos comporem verdadeiramente ou não o terceiro setor.

Diz o supramencionado autor que, para a grande maioria dos estudiosos, o movimento social não se confunde com o terceiro setor, e que isso depende do conceito adotado de entidades sem finalidade lucrativa. Isso acontece porque, para a grande maioria dos pesquisadores, orientados pelos estudos feitos pela John Hopkins University, o terceiro setor é composto de pessoas jurídicas formais.

Tarso Violin finaliza dizendo que:

[...] mais importante do que definir se os movimentos sociais fazem parte ou não do terceiro setor é interessante deixar claro que as pessoas jurídicas devidamente constituídas e que atendem alguns requisitos podem firmar parcerias com o Poder Público. (VIOLIN, 2010, p. 140).

Ilse Scherer-Warren (2006) identifica como de terceiro nível as mobilizações junto ao Poder Público que são resultado da articulação de atores dos movimentos sociais de diferentes matizes e tamanhos, mas que objetivam, porém, adoção de políticas por parte do Estado. Muitos desses movimentos organizados em redes de entidades diversas vão encontrar nas parcerias e nos contratos com o Poder Público formas de proporcionar concretude às políticas criadas a partir de suas mobilizações, atuando de forma operacional na sua implementação. O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades é, ao mesmo tempo, consequência e resposta do Poder Público às

mobilizações dos movimentos de moradia, pois é instrumento de implementação da política pelos próprios movimentos em suas entidades que se institucionalizaram.

4 CONTROLE DA PARCERIA ENTRE AS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Preliminares do controle

A ideia de controle parte da própria disciplina da Administração, sendo uma de suas principais e imprescindíveis funções. A sua inexistência ou ineficiência produz reflexos negativos nas funções de planejar, organizar, direcionar e coordenar. A palavra “controle” tem origem francesa e significa examinar, supervisionar.

A origem e a evolução do termo se dão juntamente com o comércio, desde os tempos dos escambos, passando pela Revolução Industrial e chegando ao século XXI. Com a exacerbação do capitalismo, se buscam melhores resultados e mais eficiência. Essa evolução metodológica se dá não apenas no comércio, mas também na administração pública.

A disciplina do controle da administração pública se deu de forma diferente do que ocorreu na iniciativa privada, no entanto, não deixou de existir. A evolução do controle na administração pública se deu de forma mais lenta e gradual.

Os controles são definidos pela política, pelos procedimentos e pelas práticas instituídas pelas pessoas jurídicas. Seu escopo é identificar e gerenciar os riscos inerentes às atividades, criando e melhorando rotinas. É visto como instrumento de otimização de recursos e de defesa do patrimônio público. O escopo do controle é assegurar que a administração pública aja de acordo com os princípios previstos no ordenamento pátrio (DI PIETRO, 2002, p. 600).

O controle na administração pública se iniciou como um controle de legalidade, de uma subordinação do ato da administração à lei. No entanto, ele se modernizou e, com a Constituição de 1988, a preocupação passou a ser além do aspecto formal. Hoje, o controle em razão da matéria tem papel importante na administração, impondo limites para a atuação da administração pública e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.

A Constituição Federal prevê as formas de controle externo da administração pública tanto pelos cidadãos, através da participação, como pelas próprias instituições estatais. A Constituição Federal estabelece um sistema de controle baseado na separação dos poderes, teoria aristotélica lembrada por Montesquieu.

Para a efetivação do interesse comum necessário, se fazem a atualização a modernização das formas de controle. Assim, a atividade estatal moderna busca o desenvolvimento de novos mecanismos de controle a fim de reestruturar aqueles já

existentes. Dada a sua diversidade, atenta-se para os controles existentes na administração pública e e que podem ser usados na relação da administração com a sociedade civil organizada.

A constituição permite e privilegia o controle social e há, no arcabouço normativo brasileiro, intensas citações e determinações acerca da participação popular na administração pública. Essa constatação assinala que participação e controle são instrumentos de intervenção conjunta na medida em que a atuação da sociedade no controle das ações da administração pública legitima o Estado Democrático de Direito.

O controle é importante para legitimar a atuação do terceiro setor na medida em que ele assume o papel da administração pública na prestação de certos tipos de serviço. O controle pode ser interno ou externo. O interno, ou aquele exercido pelos seus próprios integrantes, será motivo de abordagem à frente. Apuraremos nessa seção elementos do controle externo, ou seja, daquele decorrente de um órgão estranho, de uma terceira pessoa.

Parte-se da noção de serviço público e da possibilidade ou não de sua execução direta pelo particular. Pelo sistema legal, o Estado legitima as ações do terceiro setor e, em contrapartida, as ações estatais passam a ter responsabilidade dividida e até mesmo substituída pelas iniciativas da sociedade civil. Contudo, a ineficiência do controle e da fiscalização por parte do Poder Público pode propiciar casos de abusos por entidades inidôneas de modo a comprometer a legitimidade do setor, que é de extrema importância social.

Conquanto a legislação se apresente, em variados casos, de forma confusa e assistemática, dificultando a compreensão, sua observação e implementação por parte das entidades e do Poder Público quanto às formas de controle são os elementos disponíveis para balizar a sua eficiência e avaliar a eficácia do controle e da fiscalização.

Considerando a inexistência de legislação sistematizada sobre controles das ações do terceiro setor de forma geral, a análise parte das modalidades de controle, depois verifica suas formas e como elas são utilizadas nas entidades e, por fim, sua aplicação no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

A literatura tem se ocupado em revisar os diversos mecanismos previstos na legislação brasileira, bem como tem estudado os novos fundamentos para a extensão dos mecanismos de controle (DIAS, 2008). Isso significa dizer que os mecanismos de controle têm sido estudados pelas ciências e que isso se justifica pelo fato de que as entidades de terceiro setor prestarem serviços afetos à administração pública.

Essa transferência de atividade se dá ora pela Constituição Federal, ora pela legislação infraconstitucional. Assim, a justificativa do controle está pautada no fato de que a atividade desenvolvida é de interesse público e, tal como ocorre no controle da administração pública, o que se busca é a legitimação através dos mecanismos de controle.

Como muito bem colocado por Maria Tereza:

Quando se trata da transferência de atividade anteriormente desempenhada diretamente pelo Estado, deve surgir, concomitantemente, um Estado regulador, com força coercitiva direcionada à plena consecução dos objetivos ora deferidos a entidades privadas sem fins lucrativos. A situação atual de democracia, no âmbito da Teoria Discursiva, impõe, portanto, o reforço dos mecanismos de controle existentes (DIAS, 2008, p. 352).

As dificuldades enfrentadas no controle dos gastos públicos repassados ao setor privado, bem como sua própria atividade, não podem comprometer o trabalho realizado por entidades idôneas. Para a efetivação do interesse comum, faz-se necessária a constante atualização das formas de controle da administração pública: elas refletem diretamente no controle das ações das entidades que utilizam recursos públicos.

Nesse sentido, cabe aos órgãos financiadores promover um maior controle dos repasses, especialmente aqueles de grandes somas de recursos, com o apoio técnico das Cortes de Contas e de todos os mecanismos disponíveis para buscar efetividade e ultrapassar limites meramente formais.

Ademais, a busca pelo controle prévio seria uma solução paliativa, mas não descartável. O controle prévio deve iniciar na escolha das entidades que se beneficiarão dos recursos públicos, pois os órgãos concedentes devem ter condições de distinguir as entidades sérias daquelas oportunistas. Para isso, é de extrema importância a manutenção de um cadastro das entidades que permita o acompanhamento das execuções de projetos e o histórico de recursos repassados.

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), criado pelo Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007 é, atualmente, um grande instrumento para a administração pública realizar o controle de suas parcerias com as entidades sem fins lucrativos. É possível, pelo sistema, apurar as condições formais das entidades de assumirem a implementação direta de investimentos públicos. Ele é uma página na internet cuja atuação é dirigida para a gestão dos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização da execução e da prestação de contas dos convênios.

4.2 Controles externos

O controle externo é de importância fundamental para o desenvolvimento e a legitimação das atividades desempenhadas, na medida em que é constituído por mecanismos de controle totalmente desvinculados da estrutura administrativa e que têm relação com a atividade que será objeto de controle.

Nas próximas linhas, analisam-se os controles existentes na administração pública e sua utilização nas entidades que são objeto de estudo. O controle social que poderia ser enquadrado como controle externo é analisado junto ao controle interno, tendo em vista que o alvo do presente estudo aponta um relacionamento direto entre a estrutura administrativa da entidade e os beneficiários diretos de determinado empreendimento habitacional.

4.2.1 Controle pelo Ministério Público

O Ministério Público é uma instituição permanente, responsável, nos termos do art. 129 da Constituição Federal, entre várias outras funções, por exercer atividade investigatória e de controle. O Ministério Público tem assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares.

Caberá ao Ministério Público, ainda, velar sobre as fundações, ou seja, há duas formas de pessoas jurídicas que podem ser criadas para integrar o terceiro setor, quais sejam as fundações e as associações. O Código Civil é o diploma legal que dispõe acerca dessas pessoas jurídicas.

O citado código prevê, no art. 66, a atribuição do Ministério Público de velar pelas fundações. Velar significa cuidar, vigiar, zelar, proteger, orientar, ajudar, acompanhar – portanto, muito mais do que fiscalizar – a fim de que as fundações alcancem seus objetivos e finalidades estatutárias, satisfazendo a vontade do instituidor e aplicando de maneira correta o patrimônio destinado ao desempenho de suas atividades. Considera-se que essa função deve ser exercida, particularmente, através do exame da documentação necessária à instituição de fundações (especialmente escritura ou testamento e estatuto) e do velamento efetivo e constante dos atos praticados por seus administradores.

O fortalecimento do papel do Ministério Público se verifica inclusive no trabalho desenvolvido nas entidades sem escopo de lucro. Isso porque, atualmente, é conferida

maior legitimação ao Ministério Público no controle, não ficando adstrito à legalidade estrita.

Controvérsias existem quanto ao fato de poder haver a fiscalização pelo Ministério Público junto às associações, contudo, sob a égide da segurança jurídica, a atuação do Ministério Público resta respaldada na medida em que esse princípio, no estado democrático de direito, se apresenta como forma de controle a fim de restringir a liberdade volitiva do administrador.

Cumprir consignar que esse entendimento do Ministério Público é recente, mas demonstra uma tendência a cumprir com a sua finalidade constitucional que é de atender aos anseios da sociedade.

4.2.2 Controle pelo Tribunal de Contas

O Controle pelo Tribunal de Contas está previsto na Constituição Federal. As cortes de Contas são órgãos especializados, diretamente ligados às casas parlamentares. Assim, todas as entidades integrantes da Administração Direta estão sujeitas a fiscalização, haja vista o disposto no artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, que estabelece ser competência exclusiva do Congresso Nacional "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".

O Tribunal de Contas da União tem suas atribuições estabelecidas no art. 71 da Constituição Federal, logo, as entidades que compõem a Administração Direta e Indireta estarão sujeitas a fiscalização. Nos termos desse Texto Maior, o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Uma de suas atividades precípua é de realizar auditorias e inspeções de natureza operacional e aferir a obediência ao princípio constitucional da eficiência, bem como a legitimidade da ação estatal. Assim, no que tange ao repasse dos recursos públicos pela administração direta, é inegável a legitimidade da fiscalização.

No que tange ao correto emprego dos recursos públicos por parte das entidades de terceiro setor, elas estarão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas. Isso quer dizer que essas entidades estão sujeitas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal.

Os tribunais de contas são órgãos de suma importância na organização estatal, posto que asseguram que o Estado mantenha-se atrelado às suas funções precípua, não se desviando da órbita da juridicidade.

A fiscalização pelo Tribunal de Contas ocorrerá no caso de recebimento de recurso público por parte da entidade de terceiro setor. Não obstante, não é com a mesma facilidade que se analisa a fiscalização promovida nas atividades ordinárias e com os recursos recebidos a título de contraprestação pelo serviço prestado.

Acerca da Auditoria Operacional, o TCU informa que:

Esse tipo de fiscalização visa contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas.

Auditoria operacional – ANOp é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise. O diagrama de insumo-produto ilustra essas dimensões e suas inter-relações:

Figura 1 – Diagrama de insumo-produto



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

No que tange ao controle atualmente existente, notadamente junto ao programa que é objeto do presente estudo, encontramos registros de fiscalização da aplicação da Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMVE.

4.2.3 Controle pela Corregedoria Geral da União (CGU)

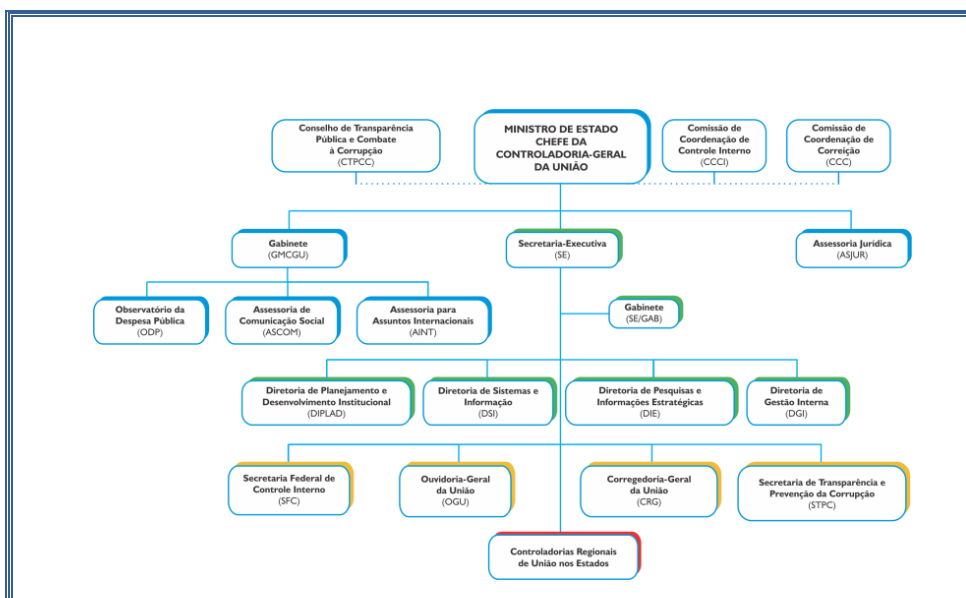
A CGU foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, 2 de abril de 2001. Com o nome de Corregedoria-Geral da União, sua competência era limitada, embora seu

propósito fosse o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção, e de promover a defesa o patrimônio público.

Em 1 de janeiro de 2003, através Medida Provisória nº 103, convertida na Lei Federal Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, sua denominação foi alterada para o nome atual e o seu titular assumiu status e denominação de Ministro de Estado do Controle e da transparência.

Com a edição do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, a estrutura da CGU foi alterada, o que possibilitou que a mesma agrupasse as principais funções administrativas de controle, correição, prevenção e ouvidoria, consolidando-as em uma única estrutura funcional.

Figura 2 – Ornanograma da CGU



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma>

Acerca do trabalho de fiscalização da CGU, ela realiza auditoria e fiscalização através de programas como a Avaliação da Execução de Programas de Governo, o Programa de Fiscalização por Sorteio Público, a Auditoria Anual de Contas, o Monitoramento dos Gastos de Pessoal, a Tomada de Contas Especiais (TCE), as Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos, o Atendimento a Demandas Externas e Denúncias dos Cidadãos.

Para exemplificar, apresentamos um acórdão de fiscalização da prestação anual de contas apresentada pela Secretaria Nacional de Habitação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.

- a) Acórdão: 2988/2011 – Plenário
- Processo: 028.461/2010-0
- Ente/Órgão público: Secretaria Nacional de Habitação e Caixa Econômica Federal
- Unidade Responsável pelos contratos: Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: 9.4. Recomendar à Secretaria Federal de Controle Interno que avalie a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras estabelecidas nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria MCidades n. 140/2010, acerca dos critérios de hierarquização e seleção da demanda no âmbito do referido Programa Minha Casa Minha Vida, PMCMV no caso de o município possuir empreendimentos financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e da observância ao princípio da publicidade elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal;

Conclusão do Órgão de Controle Interno: O acórdão trata do Relatório da Auditoria realizada pelo TCU para verificar a conformidade na aplicação dos recursos financeiros do Programa Minha Casa Minha Vida. Foram feitas determinações à Caixa e ao MCidades, tendo sido apenas RECOMENDADO à CGU que fosse avaliada a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras estabelecidas nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria Mocidades n. 140/2010, acerca dos critérios de hierarquização e seleção da demanda no âmbito do referido Programa MCMV e da observância ao princípio da publicidade elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

A esse respeito, informamos que está em andamento o processo de sistematização do acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o qual irá incluir no âmbito das Ações de Controle sistemáticas da CGU a fiscalização dos empreendimentos do Programa.

4.2.4 Controle pelo gestor da aplicação e agente operador do programa MCMVE

O Programa Minas Casa Minha Vida – Entidades, previsto na Lei Federal 11.977, de 7 de julho 2009, foi aprovado pela Resolução nº 182 de 18 de agosto de 2011 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), substituída atualmente pela Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012.

Há o controle prévio quanto às condições de habilitação da entidade organizadora, quanto ao projeto construtivo apresentado e quanto às famílias beneficiárias do programa. Também há previsão de controle quanto à liberação das parcelas pelo agente operador. Dependendo do regime construtivo, o repasse pode ser antecipado e fiscalizado a sua aplicação, no caso de administração direta, ou a posteriori, no caso de empreitada global.

Conforme previsto no item 14.1 da Resolução 194, o Gestor da Aplicação, no caso o Ministério das Cidades, terá disponibilizado pelo Agente Operador, como forma de acompanhamento e avaliação:

Informações mensais sobre as operações contratadas, discriminando o nome do empreendimento, município, Unidade da Federação, endereço do empreendimento; nome da Entidade Organizadora e da empresa contratada quando houver; valor total da operação e número

de unidades que compõem o empreendimento; data prevista para conclusão da obra e parceria do poder público local-característica adicional se for o caso;

Informações mensais sobre os empreendimentos concluídos, discriminando a data de conclusão, a Entidade Organizadora, empreendimento, município, Unidade da Federação, unidades construídas, valor total da operação e empregos gerados;

Informações mensais sobre o índice de inadimplência dos empreendimentos do PMCMV-E, bem como providências para o saneamento de eventual elevação da inadimplência; e

Outras informações solicitadas pelo Gestor da Aplicação dos recursos do FDS.

Segundo a citada norma, as informações deverão ser disponibilizadas ao público no sítio eletrônico do Ministério das Cidades.

4.2.5 Controle interno

Os controles internos são aqueles aplicados pela própria pessoa jurídica e que têm como objetivo o incremento da atividade. É próprio da gestão de cada entidade.

O controle interno decorre da necessidade dos órgãos gestores de medir a qualidade e a eficiência de seus atos. Essa forma de controle é a mais antiga, e se desenvolveu juntamente com o próprio conceito de empresa.

Para se tornar competitivas, as organizações passaram a criar e aprimorar suas rotinas através do estabelecimento de métodos e processos internos que garantissem a melhora contínua sobre suas atividades. Os controles internos são controles estabelecidos dentro do limite do sistema organizacional e consistem em um conjunto de métodos e medidas cujo objetivo abarca o atendimento à proteção dos ativos da empresa.

4.2.6 Controle próprio das entidades por si e seus associados

As entidades sem fins lucrativos, notadamente aquelas cujo objetivo é o de mobilizar esforços para estabelecer uma política habitacional com prioridade de atendimento às famílias de menor renda, têm inúmeras formas de se organizar.

Para contratar com o Poder Público, as mesmas deverão estar formalmente organizadas, dispendo de Estatuto com mecanismos de adesão, coordenação, prestação de contas e fiscalização interna.

Não obstante gozarem de liberdade para organizar sua estrutura, o art. 54 do Código Civil brasileiro determina que os estatutos sociais das entidades atendam a um

mínimo de requisitos, *in verbis*:

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

- I - a denominação, os fins e a sede da associação;
- II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
- III - os direitos e deveres dos associados;
- IV - as fontes de recursos para sua manutenção;
- V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;
- VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.
- VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Como valores vultosos são mobilizados nos convênios do Programa MCMVE, além das prestações de contas formais estatutárias, com atendimento à fiscalização do Agente Financeiro, a Caixa Econômica Federal, as prestações de contas geralmente são prestadas em assembleias gerais da entidade. Algumas adotam instrumentos de controle interno e outras formas de proporcionar informação aos beneficiários, tendo como exemplos a produção de boletins informativos, comissões de beneficiários, visitas e reuniões aos empreendimentos etc.

Nas atividades do chamado Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), ações de capacitação sobre a política de viabilização de novas moradias e o processo construtivo das unidades habitacionais, as tarefas de aquisição de insumos e equipamento, bem como estudos sobre os contratos de financiamento e dos prestadores de serviços ao empreendimento são meios de preparação e efetiva realização do controle direto pelos associados.

Tendo em vista as inúmeras entidades existentes e as suas mais variadas formas de organização, apontaremos alguns elementos que podem indicar a existência e a eficácia do controle exercido pelas as organizações da sociedade. Em tópico à frente trataremos do controle interno e do controle social como elementos de *accountability* societal.

4.2.7 Controle social

Controle social é aquele realizado pelos integrantes da sociedade. A Constituição Federal traz em seus dispositivos formas de participação popular, portanto, esse controle não poderia deixar de existir nas entidades que prestam relevante serviço social à população, cuja justificativa precípua está pautada na participação da sociedade.

No Estado multilateral, no qual se identifica a produção simultânea de efeitos relativamente a indivíduos, se faz referência às relações jurídicas em cujo seio são

emitidos os atos com eficácia relativos a terceiros, assim como aos múltiplos domínios em que elas podem ter lugar. Haja vista a democracia procedimental, todos devem participar do procedimento que o atingirá.

O controle social advém da própria evolução do Estado e do conceito de democracia. Assim, qualquer cidadão poderá utilizar das vias de participação democrática para somar ao controle das atividades do terceiro setor.

O controle social pode se dar de variadas formas. Merece relevância citar a participação de cidadãos na composição dos conselhos ou diretorias das entidades.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, o controle é exercido pelas duas comissões previstas nos seus normativos, a Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) e a Comissão de Representantes (CRE), que têm a responsabilidade de realizar acompanhamento e a avaliação físico/financeira da execução dos projetos.

Elas são os instrumentos previstos nas resoluções do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS). Segundo a Resolução 194/2012, página 15, o acompanhamento pelos beneficiários dá-se da seguinte forma:

O acompanhamento e a avaliação físico/financeira da execução dos projetos serão exercidos pela Comissão de Acompanhamento de Obras-CAO e pela Comissão de Representantes-CRE, assim constituídas:

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS – CAO – eleita em assembleia convocada pela Entidade Organizadora, com registro em ata, composta por mínimo de três pessoas, sendo uma indicada pela Entidade Organizadora e duas do grupo de beneficiários dos projetos e distintos dos membros da CRE, responsáveis pela execução do empreendimento juntamente com os beneficiários e a Entidade Organizadora;

COMISSÃO DE REPRESENTANTES – CRE – eleita em assembleia convocada pela Entidade Organizadora, com registro em ata, composta por no mínimo três pessoas, sendo uma indicada pela Entidade Organizadora e duas do grupo de beneficiários do projeto, e será responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pela abertura e movimentação da conta bancária.

Esses mecanismos formais devem se somar a outros instrumentos da própria entidade para aprimorar e potencializar aos beneficiários e demais associados da Entidade a capacidade de efetivamente acompanhar o processo construtivo, os gastos realizados, os materiais utilizados na obra, os custos das atividades do Trabalho Técnico Social e outros.

4.2.8 A *accountability* societária e as contribuições que as organizações civis podem desempenhar neste tipo de controle

Embora seja objeto de inúmeros estudos e concepções, em geral, e de forma sintética, a doutrina tem apresentado a *accountability*, termo ainda sem tradução literal para a língua portuguesa, como um subconjunto de avaliação do grau de democratização de determinada sociedade ou instituição e de seus sistemas de controle.

Estudiosos têm assinalado sobre o termo variações e derivações classificatórias como a horizontal, a vertical e a societária, a depender de seu posicionamento no que se refere às relações entre os representantes e os representados, o estado e suas instituições e as organizações da sociedade. Guillermo O'Donnell (1999), ao dividir a *accountability* em duas linhas, vertical e horizontal, levando em consideração o “sujeito” (que presta contas) e a “autoridade” (a quem se presta contas), informa que na *accountability* vertical a relação é entre partes desiguais (nesse caso, os agentes públicos devem prestar contas sobre seus atos e suas decisões à opinião pública).

As estatísticas apontadas por Figueiredo (2001) confirmam que, durante os períodos democráticos, os poderes de investigação do Congresso Nacional tendem a crescer e produzir resultados significativos. É o que pode ser intitulado como *accountability* horizontal, ou seja, a utilização por parte do Poder Legislativo do instrumental legal colocado à sua disposição para exercer a fiscalização do Poder Executivo e gerar informações sobre as ações do Governo.

Embora autores como O'Donnell não a admitam, a *accountability* societal é objeto de estudo como instrumento de avaliação de instituições que não sejam integrantes formais do Estado, isto é, daquelas que buscam acompanhar o processo decisório estatal a partir dos mecanismos de participação existentes. Nesse caso, a observação é quanto à qualidade da representação de delegatários de instituições da sociedade e à sua condição de apresentar e defender proposições de interesse da sociedade a que eles pertencem, bem como à sua prestação de contas à mesma sociedade.

Essa seção busca verificar, nos estudos realizados, as implicações da *accountability* societária com as organizações da sociedade civil, notadamente aquelas que integram conselhos institucionais e outros organismos participativos, e que têm no seu escopo organizativo a busca para viabilizar melhores condições de moradias para os seus associados e para a sociedade em geral.

O Programa minha Casa Minha Vida – Entidades apresenta requisitos para habilitação de entidades com vistas ao estabelecimento da parceria com o Poder Público para empreender e administrar a construção de moradias e, nesse sentido, pode ser objeto de estudo sobre a participação a partir do olhar da *accountability* societal.

Como apoio à avaliação da *accountability* societária, tomando por base as exigências arroladas para habilitação das entidades tidas no programa como Entidades Organizadoras – EO, podem-se aplicar, a título ilustrativo, como matriz de avaliação, questões como as abordadas na pesquisa apresentada pelo texto de Lavalle e Castello (2008), utilizando os seis argumentos de congruência para avaliação das implicações com a democracia.

4.2.8.1 Argumento eleitoral

O argumento eleitoral apresenta como exemplo a questão “Porque somos eleitos para responder politicamente por essa população?”

No programa, essa é uma questão de grande relevância face ao desafio que se apresenta ao delegado ou representante da Entidade Organizadora. Ele deverá se posicionar, nos organismos em que sua entidade tem assento, quando da destinação dos recursos, por algum serviço ou investimento que beneficie à coletividade que ele está representando.

O membro de entidade que se tornou delegado ou representante em um conselho ou conferência de habitação deverá opinar no sentido de garantir os interesses de sua instituição ou entidade e para aprovar medidas para todos aqueles que necessitam de aumento da oferta de moradias.

4.2.8.2 Argumento de afiliação

A filiação é a própria identidade do representante do movimento de moradia para participar dos espaços de elaboração e decisão de políticas públicas. Há todo um formato próprio das organizações de sem casas, para se articular no nível local, regional e nacional, no sentido de apresentar seus pleitos ao Estado. O movimento de moradia costuma realizar encontros e jornadas de mobilização pelos investimentos em habitação. O exemplo ou marca do argumento de que “Porque somos parte do movimento por sermos filiados” tem relevância significativa, tendo em vista os membros de instituições ou entidades se apresentarem dessa forma.

4.2.8.3 Argumento de identidade

Esse argumento se escuda na análise de que as organizações civis invocam coincidência substantiva plena entre representante e representado como fulcro da representatividade. Há riscos de perda de legitimidade por parte das organizações quando essas têm aproximação exacerbada com o Estado. Segundo os autores, embora careça implícita ou explicitamente de mecanismos de controle pelos beneficiários, o argumento da intermediação não pressupõe sua anulação lógica, visto que os dirigentes assumem a voz do segmento que eles representam.

Afirmam os autores citados Lavalle e Castello (2008), que:

Esse argumento mostra com nitidez a questão da *accountability* societal: por um lado, afirma o valor de uma representação especificamente política exercida por organizações civis, admitindo a distância entre representantes e representados, e a importância de ter acesso ao Estado; por outro, a incidência em políticas públicas e o controle societal efetuado por essas organizações sobre o poder público ocorrem de modo “solto” em relação aos eventuais beneficiários, seja pela inexistência de autorização ou pela precariedade ou franca ausência de mecanismos capazes de sustentar o controle social sobre sua atuação.

Essa identidade pode estar difusa, visto que o processo decisório se apresenta para toda a cidade, porém, verifica-se que determinados investimentos ou programas propostos para áreas consideradas de interesse social, costumam mobilizar apoios e identificações dos delegados e representantes eleitos.

4.2.8.4 Argumento de serviços

Por esse argumento o representante, por excelência, busca legitimar sua representação pelos serviços que presta aos seus filiados, na medida em que destinação de recursos para investimento em obras ou programas de moradia e outros serviços pode representar efetiva melhoria das condições de vida daqueles por quem se tornou representante.

Há riscos claros de diminuição da relação crítica e de mecanismos de controle visto que ocorre uma relação de dependência entre os dirigentes da entidade e os seus beneficiários ou associados.

4.2.8.5 Argumento de proximidade

O argumento da proximidade e da relação direta entre o representante o e representado como elemento de qualificação da representatividade pode fragilizar o controle social. As entidades utilizam tal argumento como elemento de finalidade da sua atuação.

4.2.8.6 Argumento de intermediação

Como afirmam os autores em comentário entre os seis argumentos encontrados, este é excepcional se considerado que a organização civil estriba sua representatividade não na relação com seu beneficiário, mas com o lócus da representação.

O representante da organização faz intermediação e estabelece negociações com os membros do poder público para ver as propostas suas e do grupo que representa serem aprovados e terem os recursos destinados.

Esses argumentos que, direta ou indiretamente, são utilizados pelas entidades para se apresentar como genuínos representantes são colocados à prova na sua trajetória de articular benefícios e programas de moradias para os seus associados. O Poder Público estabelece critérios básicos para habilitação das entidades.

Pelo lado do governo, suscitam indagações quanto à real participação dos cidadãos beneficiários na definição da destinação dos recursos repassados às entidades, bem como quanto à capacitação dos participantes para o enfrentamento de questões técnicas. São estabelecidos mecanismos de controle e a sua suficiência é colocada à prova quando da prestação de contas acerca do cumprimento do contrato.

Quanto à participação da sociedade propriamente dita nos empreendimentos de moradia do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, como ela se dá? Os mecanismos de comunicação dos representantes da sociedade para com os beneficiários são próprios, possibilitando diálogo direto, ou são disponibilizados através dos instrumentos da administração, ou simplesmente não existem.

Tais questões são importantes para avaliarmos a interatividade dos mecanismos de que dispõem as organizações para fazer face ao desafio de tomar decisões que podem aumentar ou diminuir o controle sobre a aplicação da política pública de habitação. O tratamento de questões como essa é importante para a avaliação do processo democrático e da participação das organizações da sociedade civil.

Os requisitos previstos na Portaria 105 de autoria do Ministro de Estado das Cidades, datada de 2 de março de 2012, estabelece, entre outros requisitos para a qualificação e a habilitação de entidades, a promoção de ações visando à capacitação de

seus associados nas áreas da gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação e regularização fundiária, além de atividades de mobilização como reuniões, assembleias e atos públicos. Também são previstas ações de difusão de informações referentes à área de atuação e de direito à moradia.

Para qualificação há exigência da representatividade direta ou indireta da entidade junto a conselhos participativos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas ou em conferências e congressos nas esferas municipal, estadual e federal. A forma de comprovação da representatividade será:

1. Para conselhos municipais e/ou conferências e congressos municipais: declaração de participação do poder público municipal ou secretaria executiva do conselho ou da conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, que comprove que a entidade proponente tem, ou teve, nos 03 (três) últimos anos, assento no referido conselho;
2. Para conselhos estaduais e/ou conferências e congressos estaduais: declaração de participação do poder público estadual ou secretaria executiva do conselho ou da conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, comprovando que a entidade proponente ou entidade vinculada tem, ou teve, nos 3 (três) últimos anos, assento no referido conselho. No caso de entidade vinculada, a declaração ou publicação oficial deve vir acompanhada de declaração, emitida pela entidade de vinculação, atestando que a entidade proponente é filiada à entidade com representação no conselho em questão;
3. Para Conselho das Cidades e/ou Conselho Gestor do FNHIS ou conferências ou congressos nacionais: declaração de participação do poder público federal ou secretaria executiva do conselho ou da conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, comprovando que a entidade proponente ou entidade vinculada tem, ou teve, nos 03 (três) últimos anos, assento no referido conselho. No caso de entidade vinculada, a declaração ou publicação oficial deve vir acompanhada de declaração, emitida pela entidade de vinculação, atestando que a entidade proponente é filiada à entidade com representação no conselho em questão. Ministério da Cidades. Portaria 105 de 02 de março de 2012. P15)

5 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – ENTIDADES

A União Federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida como uma política pública cujo objetivo principal é o enfrentamento do enorme déficit habitacional existente no país, decorrente de um processo de urbanização acelerado e desorganizado em que as cidades, abrigos de atividades diversas e cada vez mais complexas, não ofereciam condições dignas de moradia para os grandes granéis populacionais que aportaram nesses núcleos urbanos.

A exposição de motivos de apresentação ao Presidente da República, datada de 24 de março de 2009, assinada pelos ministros Guido Mantega, Tarso Genro, Paulo Bernardo Silva, Carlos Minc e Marcio Fortes de Almeida afirmava que o programa:

[...] visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda. Além disso, a proposta dispõe sobre a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, a definição das entidades que integram o referido Sistema, a liberdade de escolha de seguradora, pelo mutuário, na aquisição do seguro habitacional, o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Compõe-se, assim, parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômico-financeira global.

O Programa Minha Casa Minha Vida é coordenado pelo Ministério das Cidades e surgiu com dois objetivos centrais. Por um lado, enfrentar o déficit habitacional do país com oferta de moradia voltada principalmente para a população que tem dificuldade de acessar os programas de financiamento habitacional até então existentes e, por outro, para incrementar a economia, com ampla oferta de emprego e renda para o trabalhador da construção civil.

Por outro lado, o programa pode se apresentar como um rebate do Estado brasileiro à demanda por empregos, em particular no momento do seu lançamento, quando se avizinhava a crise econômica que se instalou nas economias ocidentais e desde então vem se mostrando de difícil superação.

É recomendável que o planejamento estatal para políticas públicas obedeça a uma estratégia ampla e articulada no sentido de diagnosticar de forma segura o histórico e a realidade do problema social e econômico a ser atacado. Também é importante que tenha como resultado um plano que considere toda a diversidade e a complexidade do problema, apresentando programas e projetos para as variadas faces em que o mesmo se apresenta.

O Programa Minha Casa Minha Vida, dada a sua imediatidade decorrente da grandiosidade do déficit habitacional e da necessidade de geração de empregos nas faixas mais vulneráveis da sociedade, embora bem estruturado e discutido com todos os segmentos do setor habitacional, em particular as empresas e os movimentos sociais, foi incorporado ao Plano Nacional de Habitação por ter sido criado antes da edição do mesmo.

Se podemos considerar tal fato uma debilidade do processo de planejamento governamental, pode-se argumentar que, além da urgência e do impacto social provocado pela ausência de projetos que proporcionem produção e oferta de moradias para os estratos menos abastados da população brasileira e a enormidade da demanda, justificava-se a criação de um programa próprio e ousado de oferta de moradias populares para o país.

As estatísticas apontavam imensa necessidade de oferta de novas moradias. Uma pesquisa da Fundação João Pinheiro divulgada em 2010 apontava um déficit habitacional no Brasil da ordem 6,49 milhões de unidades. Cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) desse déficit concentrava-se entre a população com rendimento de até três salários mínimos.

5.1 Caracterização do déficit habitacional brasileiro

Segundo o relatório de pesquisa da Fundação João Pinheiro, o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias e também àquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física.

Então, o déficit é entendido como a necessidade de reposição de moradias precárias e de incremento do estoque. Há situações de coabitação familiar forçada, de moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade.

A resposta do Estado brasileiro deveria ser no sentido de atacar de frente o déficit e ofertar grandes contingentes de casas. A primeira parte do programa previu a construção de um milhão de novas moradias.

Desde o Programa Financeiro da Habitação, em que foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei Federal 4380, de 27 de agosto de 1964, o Brasil não apresentava nenhum programa que realmente se objetivasse a diminuir o déficit habitacional. Foram projetadas inicialmente a contratação de 1.000.000 de moradias e, atualmente, a meta chega à contratação 3.400.000 de moradias.

Para atingir tais resultados o Governo da União lançou mão de variadas formas de contratação e de mecanismos de viabilização do programa. Foi criada uma rede entre os estados e municípios no sentido de identificação e organização das demandas nos variados extratos em que são organizadas as faixas de renda das famílias beneficiárias do programa.

A Caixa Econômica Federal foi escolhida no primeiro momento como o Agente Operador do Programa. O objetivo era ter uma instituição que tanto fizesse a contratação dos projetos como que se responsabilizasse pela operacionalização da concessão do crédito aos beneficiários para acessar a sua moradia.

Os empresários do setor da construção civil participaram da estruturação do programa e aderiram em grande parte à sua implementação. Por outro lado, outras experiências de articulação no sentido da produção de moradia, dados os ousados objetivos do programa, poderiam ser incorporadas e contribuir para o atingimento das metas. Experiências de contratações com cooperativas, entidades e instituições diversas para construir moradias já existem no Brasil há bastante tempo.

5.2 Minha Casa Minha Vida – Entidades

O movimento pela reforma urbana tem presença no Brasil desde os anos 1960. Na década de 1980, a luta por acesso à moradia digna e por políticas públicas que intencionavam reverter o quadro de exclusão e desigualdades nas cidades se intensificaram. Como resultado dessa mobilização, percebem-se alguns marcos importantes como a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, a edição da Lei Federal 10.257/2000, o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003.

De forma expressiva, os movimentos de moradia desenvolveram uma ampla mobilização social no sentido de coletar assinaturas para apresentar ao Congresso Nacional o primeiro projeto de lei de iniciativa popular após a autorização constitucional para tanto. O Anteprojeto que previa a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular foi apresentado em 1991.

Tal projeto, após vários anos de tramitação, foi transformado em lei no ano de 2005, com a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Experiências de parceria entre estados e municípios com organizações da sociedade civil proporcionaram resultados importantes na oferta de moradia para a população de baixa renda.

Regina Fátima C. F. Ferreira e Joana Cattapreta Pereira, no boletim do Fórum Nacional De Reforma Urbana de 2008 informam que

Em seguida, durante o período em que Luíza Erundina, na época do PT, assumiu a prefeitura de São Paulo, foi iniciado o processo de mutirão por autogestão. [...]

Simultaneamente, em Ipatinga, Minas Gerais, foi realizada a primeira experiência autogestionária, no bairro Bom Jardim, em 1988. As famílias se organizaram através de ajuda mútua, solicitando materiais de construção à comunidade, formando, assim, o primeiro mutirão habitacional de Ipatinga, o Mutirão Nova Conquista, através do qual foram beneficiadas 105 famílias. A partir desta experiência, foi constituída a Associação Habitacional de Ipatinga, em 1990.

Dos vários movimentos por moradia existentes em todas as partes do país, se articularam em rede nacional quatro grandes movimentos, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM).

Esses movimentos, por meio de suas seções locais ou regionais, desenvolveram parcerias com estados e municípios para empreender em moradias, porém reivindicavam da União Federal a criação de programa de caráter amplo para viabilizar a produção de moradia mediante repasse para as próprias entidades.

No ano de 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário que, segundo Ferreira e Pereira (2008), contribuiu com o fomento à produção social da moradia, alavancando o processo de construção de forma autogestionária pelas associações comunitárias e cooperativas habitacionais, mesmo com todas as dificuldades colocadas para acessar ao crédito subsidiado em função das exigências de documentos pela Caixa Econômica Federal.

Esse e outros programas serviram de base para organização de uma variante do Programa MCMV denominada Minha Casa Minha Vida – Entidades.

A União Federal, então, ao editar o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, procurou oportunizar às organizações da sociedade civil detentoras de experiência em empreender em habitação popular para os seus associados ou beneficiários, o acesso ao programa central da política habitacional nacional e, com isso, proporcionar aos movimentos organizados condições para implantar conjuntos habitacionais que pudessem contar com a participação na gestão pelos próprios beneficiários.

Isso significa transferir recursos diretamente para as entidades os gerirem e produzirem as moradias. Se a marca dessas experiências era uma intensa mobilização social e uma grande articulação de apoios no sentido de atingir os objetivos dos programas, algo assim foi orientado para ser a base do programa MCMVE.

É possível, ainda, identificar uma terceira intenção do programa. Ao ser desenvolvido por entidades representativas dos beneficiários, há um claro sentido de possibilitar experimentação e aprofundamento da democracia no processo de implementação do direito constitucional à moradia. Intenta-se não só a conquista do direito a habitação, como também o direito à participação e ao controle direto dos recursos disponíveis para o empreendimento.

O Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMVE) foi definitivamente criado pela Resolução nº 182, de 18 agosto de 2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

Nesta Resolução, o Presidente do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS justifica a criação do programa por considerar que o acesso à moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira.

É também informado que o acesso ao financiamento habitacional para essas famílias que não têm capacidade de poupança exige condições especiais e subsidiadas, e que os estímulos ao regime de cooperativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns dentro das necessidades e das características dos usos e costumes locais.

O programa é exclusivo para famílias cuja renda não exceda o valor de R\$1.600,00 (hum mil e seiscentos reais) e há previsão de subsídios de cerca de 95%

(noventa e cinco por cento) do custo do empreendimento. Entre as condições dos financiamentos concedidos aos beneficiários pelo agente financeiro destacam-se as seguintes:

- VALOR LÍQUIDO DA PRESTAÇÃO MENSAL INICIAL: correspondente as 5% (cinco por cento) da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado de R\$25,00 (vinte e cinco Reais);
- TAXA DE JUROS: 0,00% (zero por cento);
- PRAZO DE CARÊNCIA: o previsto para execução das obras, limitado ao máximo de 36 (trinta e seis) meses;
- PRAZO DE AMORTIZAÇÃO: fixo de 120 (cento e vinte) meses;
- GARANTIA: na contratação será adotada uma das seguintes garantias:
- Hipoteca em favor do FDS;
- Responsabilidade Solidária por 72 (setenta e dois) meses, até o máximo de 3 (três) beneficiários;
- Alienação Fiduciária em favor do FDS;
- RESTRIÇÃO CADASTRAL DOS BENEFICIÁRIOS: é permitida a participação de beneficiário com restrição cadastral no Serviço de Proteção ao Crédito – SPC e/ou SERASA, exceto CADIN-Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do Setor Público Federal;

ENCARGOS DURANTE A FASE DE PRODUÇÃO: não são devidos encargos nesta fase;(Resolução nº 182, de 18 agosto de 2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS)).

•

A quitação antecipada do contrato implicará no pagamento do saldo integral da dívida do imóvel, incluindo o valor correspondente à subvenção econômica;

Não será admitida a transferência intervivos de imóveis sem a respectiva quitação;

Quanto às condições físicas do empreendimento e especificamente do projeto do conjunto habitacional e das moradias, a Resolução 182/2011 determina o seguinte:

Projeto: correspondem aos valores dos projetos de engenharia, inclusive levantamentos, sondagens, pareceres, laudos, serviços jurídicos e capacitação para autogestão na fase pré-obra, licenciamentos e demais elementos necessários à execução da obra, limitado aos seguintes percentuais do valor da operação:

3% do valor da operação para projetos com até 100 (cem) unidades habitacionais;

2% do valor da operação para projetos com mais de 100 (cem) e até 200 (duzentas) unidades habitacionais; e

1,5% (um e meio por cento) do valor da operação para projetos com mais de 200 (duzentas) unidades habitacionais;
O Gestor da Aplicação dos recursos do FDS, mediante solicitação da Entidade Organizadora e parecer favorável dos Agentes Operador e Financeiro, poderá autorizar a ampliação de até 50% (cinquenta por cento) da porcentagem referida nos subitens anteriores;

Para as modalidades operacionais de contratação direta com a Entidade Organizadora, serão considerados os critérios previstos nessa Resolução 118, com as complementações seguintes:

Não será necessária a avaliação de risco de crédito da Entidade Organizadora por parte do Agente Financeiro para verificação de sua capacidade de pagamento;
O saldo devedor da Entidade Organizadora corresponde ao valor total de financiamento;
Garantia: Alienação Fiduciária ou Hipoteca;
A Entidade Organizadora tem até 90 (noventa) dias, antes da finalização do prazo previsto para conclusão das obras, para ratificar os beneficiários finais e apresentar a documentação pertinente para assinatura dos contratos de financiamento, e em caso de descumprimento;
Os imóveis serão retomados e alienados de acordo com a legislação regulamentar existente, no caso do contrato entrar em retorno e houver o inadimplemento da Entidade Organizadora;
d.2.1) Prazo de amortização: fixo em 12 (doze) meses;
Prazo de Carência: será de até 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação da edificação;
O contrato entrará em retorno senão for excepcionalizada a prorrogação de prazo pelos Agentes Financeiro e Operador;
Não será permitida a apuração de ganho financeiro pela Entidade Organizadora na comercialização dos imóveis;
O valor devido pela Entidade Organizadora, em caso de descumprimento das condições para transferência aos beneficiários finais, será obtido utilizando-se o sistema de amortização constante no prazo de 12 (doze) meses e com taxa de juros de 0% (zero por cento) a.a.;
No caso de inadimplemento e execução da garantia o Agente Financeiro receberá 20% (vinte por cento) de comissão sobre o valor que remanescer da dívida, deduzidas as despesas referentes à execução e aos tributos, e repassará o saldo;
Regime de Construção: empreitada global, exceto se a Entidade Organizadora ou a sua Assessoria Técnica comprovar em experiência em gestão de obras e projeto junto ao Agente Financeiro; [...]

Os normativos do programa preveem instrumentos de controle e administração com a Comissão de Acompanhamento da Obra - CAO e Comissão de Representação da Entidade – CRE, que são os mecanismos formais que todo empreendimento deveria ter para estabelecer a gestão e o controle dos gastos.

5.3 Trabalho técnico social. Instrumento de formação e capacitação para o acompanhamento, controle e a preparação para o pré-morar e o pós- morar.

O normativo previsto na Resolução 194 determina que o trabalho social seja organizado a partir de um conjunto de ações inclusivas, de caráter sócio-educativas, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais.

Aponta que a sua execução é de responsabilidade da Entidade Organizadora e será desenvolvido em 03 (três) etapas:

- Etapa Pré-Obras - Iniciada no mínimo em até 90 (noventa) dias antes do início da obra;
- Etapa Durante as Obras - Executada durante as obras, após a assinatura do contrato; e
- Etapa de Pós-Ocupação - Iniciada imediatamente após a conclusão das obras e terá duração de até 90 (noventa) dias.

Segundo relatório da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, até o ano de 2012 haviam sido habilitadas no programa 882 (oitocentos e oitenta e duas entidades) e, até o ano de 2014, 117 (cento e dezessete) entidades com projetos em condições de contratação. Tais dados resultam em 16.128 (dezesesseis mil, cento e vinte e oito) proposições de empreendimentos para construções de moradias, totalizando R\$687.913.128,05 (seiscentos e oitenta e sete milhões, novecentos e treze mil, cento e vinte e oito reais e cinco centavos) de investimentos.

Pelo relatório apresentado, Minas Gerais teve 38 (trinta e oito) entidades habilitadas. A Tabela 1 ilustra a informação com o espectro de municípios que abrigam as respectivas entidades.

Tabela 1 – Municípios e entidades

ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DE ALFENAS E REGIÃO	ALFENAS
COOPERATIVA INTEGRAL DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO DE ARAXÁ LTDA – COIND	ARAXÁ
FUNDAÇÃO ISRAEL PINHEIRO	BELO HORIZONTE
UNIÃO POR MORADIA POPULAR MG	BELO HORIZONTE
COOPERATIVA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO POPULAR – COOHABEL	BELO HORIZONTE
INSTITUTO DATA LEX	BELO HORIZONTE
INSTITUTO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	BELO HORIZONTE

HABITAR- ASSOCIACAO COMUNITARIA HABITACIONAL POPULAR	BELO HORIZONTE
UNIÃO METROPOLITANA POR MORADIA POPULAR DE BH	BELO HORIZONTE
ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA E HABITACIONAL DOS BAIROS RIO BRANCO E PIRATININGA	BELO HORIZONTE
ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA E HABITACIONAL DO BAIRRO MANTIQUEIRA	BELO HORIZONTE
GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITO EDUCACIONAL E AÇÃO SOCIOAMBIENTAL – GEPEDE	BELO HORIZONTE
NUHAC-MG	BELO HORIZONTE
ASSOCIAÇÃO SEM CASA BETÂNIA E REGIÃO DE BH	BELO HORIZONTE
INSTITUTO FREI HUMBERTO DE EDUCACAO E CULTURA – IFHEC	BONFINÓPOLIS DE MINAS
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DE BUGRE E REGIÃO	BUGRE
ASSOCIAÇÃO DOS SEM TETO DE CONSELHEIRO LAFAIETE	CONSELHEIRO LAFAIETE
ASSOCIACAO MAOS DADAS	CONSELHEIRO PENA
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DA REGIONAL RESSACA	CONTAGEM
ASSOCIACAO COMUNITARIA DOS MORADORES DOS BAIROS MARINA SANTA CLARA E URSULIMO LIMA-ACOMBAMSUL	CORINTO
ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA ALU FERREIRA	CORINTO
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES SEM CASA DE ENTRE RIOS	ENTRE RIOS DE MINAS
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL NOVA TERRA DE GOVERNADOR VALADARES	GOVERNADOR VALADARES
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DE IAPU	IAPU
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DE INCONFIDENTES	INCONFIDENTES
ASSOCIAÇÃO SOCIO CULTURAL IPABENSE – ASCIPA	IPABA
ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL DE IPATINGA	IPATINGA
ASSOCIAÇÃO DE MULHERES DO BOM JARDIM	IPATINGA
ASSOCIAÇÃO PROJETO JOÃO DE BARRO	OURO BRANCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARACATU	PARACATU

ASSOCIACAO DOS MORADORES E INQUILINOS DE PATOS DE MINAS	PATOS DE MINAS
ASSOCIAÇÃO PRO HABITAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL	PERDÕES
ASSOCIACAO HABITACIONAL E DA CONSCIENTIZACAO ORGANIZADA DE MATERIAIS APROVEITAVEIS E RECICLAVEIS	POUSO ALEGRE
INSTITUTO SABARENSE DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA – ISEC	SABARÁ
INSTITUTO DE VIVENCIA EM VALORES HUMANOS PARA UM MUNDO MELHOR	UBERABA
AÇÃO MORADIA	UBERLÂNDIA
COOPERATIVA VIDAS SOLIDARIAS DA REGIAO DE VARGEM ALEGRE	VARGEM ALEGRE
SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE VÁRZEA DA PALMA	VÁRZEA DA PALMA

Fonte: Ministério das Cidades. Acesso em 01 de julho de 2014.

5.4 Condições para Habilitação das Entidades Organizadoras

As condições para a habilitação e qualificação de uma entidade do terceiro setor como Entidade Organizadora – EO são estabelecidas mediante meios formais e legais exigidos para qualquer contratualização com a administração pública, porém, nesse caso, ultrapassam os limites formais de qualificação para identificar o histórico e o envolvimento das entidades e de seus dirigentes em conferências, redes organizativas do movimento social e outras: são elementos constantes do processo participativo no planejamento e no processo decisório da gestão.

Poderia-se argumentar que exigir informações desta monta apontaria no sentido de certa burocratização da participação, em que ela ocorreria exclusivamente para atender aos objetivos de pontuação no processo de escolha e enquadramento de entidades e lideranças na administração. Porém, como a avaliação se dá pelo histórico, isto é, pela trajetória da entidade, e, também pelo dinamismo que caracteriza a participação em conferências e processos organizativos de definição de políticas públicas, esse risco é minimizado.

De qualquer forma, esses elementos que podem ser associados à *accountability* societal como critérios para habilitação e enquadramento de entidades para participação no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades é um *locus* de estudo importante.

O Ministério das Cidades editou a Portaria nº 105, de 2 de março de 2012, que estabeleceu as diretrizes gerais e o cronograma para habilitação de entidades privadas

sem fins lucrativos. O seu objetivo é organizar a forma de escolha das entidades que, buscando atender à sua demanda organizada, geralmente aos seus próprios filiados, podem gerir, em parceria direta com o Poder Público, programas de habitação de interesse social com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Pela Portaria, o processo de habilitação das entidades ocorre pelo seu enquadramento em níveis de qualificação que correspondem aos limites e quantidades de habitações que elas podem executar simultaneamente. Divide-se em duas as partes da habilitação, a primeira referente à comprovação da regularidade institucional da entidade e a segunda à qualificação da entidade.

As condições para habilitação são as seguintes:

- As entidades privadas sem fins lucrativos deverão estar legalmente constituídas por no mínimo três anos até a data da publicação da portaria, e seus estatutos sociais deverão contemplar a provisão habitacional, seja por meio da atuação como prestador de serviços de assistência técnica/trabalho social ou como agente promotor de habitação de interesse social através da promoção habitacional;
- É vedada a habilitação de entidade privada sem fins lucrativos que:
 - Possua pendência registrada no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
 - Possuam no âmbito dos programas sob gestão do Ministério das Cidades, contratos firmados há mais de 6 (seis) meses com obras não iniciadas, ou contratos com obras paralisadas por mais de 6 (seis) meses, sem repactuação; e
- Outros impedimentos juridicamente caracterizados.
- É vedada a habilitação de entidade privada sem fins lucrativos cujos dirigentes componentes da diretoria executiva:
- Possuam pendência registrada no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN; e
- Sejam eles mesmos, ou seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes de primeiro grau, membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, das Instituições Financeiras Oficiais Federais, do Ministério Público, das esferas federal, estadual ou municipal, do Tribunal de Contas da União, servidores públicos vinculados ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Conselho Curador do FDS ou ao Ministério das Cidades.(Portaria nº 105, de 2 de março de 2012)

A comprovação da regularidade institucional da entidade se dará mediante a apresentação dos seguintes documentos, autenticados ou com a apresentação dos originais para autenticação por servidor público:

- Cópia do Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda – CNPJ, emitida no exercício correspondente ao da habilitação;
- Cópia do estatuto social atualizado, devidamente registrado;
- Cópia das atas de fundação da entidade e de eleição da atual diretoria, devidamente registradas;
- Relação nominal atualizada a diretoria executiva, com cópia de documento onde conste o Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF;
- Comprovante de regularidade com a Fazenda Federal, a Fazenda Estadual, a Fazenda Municipal, o FGTS e o INSS;
- Declaração dos dirigentes componentes da diretoria executiva da entidade atestando as condições de habilitação..(Portaria nº 105, de 2 de março de 2012)

As condições estabelecidas na referida Portaria 105/2012 para qualificação da entidade preveem uma pontuação para o atendimento aos critérios enumerados abaixo:

- a) Experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional, mensurada por quantidade de empreendimentos habitacionais produzidos, comprovado por meio de declarações do titular de órgão público contratante ou parceiro, por meio de convênios ou contratos assinados pela entidade, acompanhados de comprovante de conclusão de obras;
- b) Experiência em processos de articulação em parceria de projetos habitacionais, mensurada pelos empreendimentos habitacionais viabilizadas em parcerias públicas ou privadas, comprovada por meio de declarações do titular de órgão público contratante ou parceiro, por meio de convênios ou contratos assinados pela entidade;
- c) Experiência em desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social, comprovada por meio de declarações do titular de órgão público contratante ou parceiro, por meio de convênios ou contratos assinados pela entidade ou acesso a financiamento para execução de assistência técnica/trabalho social;

- d) Promoção de ações visando à capacitação de seus associados nas áreas da gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação e regularização fundiária, comprovada por material de divulgação destas ações acompanhada da descrição do conteúdo, carga horária e lista de presença, ou comprovante de conclusão emitido contendo descrição do conteúdo e carga horária;
- e) Desenvolvimento de atividades de mobilização dos seus associados, comprovada por meio de atas atestando a regularidade de realização de reuniões, assembleias e atos públicos;
- f) Ações de difusão de informações referentes à área de atuação e de direito à moradia, comprovada por meio de publicações impressas ou eletrônicas, cartilhas, folders e demais materiais informativos produzidos pela entidade;
- g) Representatividade direta ou indireta da entidade junto a conselhos participativos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas ou em conferências e congressos nas esferas municipal, estadual e federal. A forma de comprovação da representatividade será:
 - 1. Para conselhos municipais e/ou conferências e congressos municipais: declaração de participação do poder público municipal ou secretaria executiva do conselho ou da conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, que comprove que a entidade proponente tem, ou teve-nos 03 (três) últimos anos, assento no referido conselho;
 - 2. Para conselhos estaduais e/ou conferências e congressos estaduais: declaração de participação do poder público estadual ou secretaria executiva do conselho ou da conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, comprovando que a entidade proponente ou entidade vinculada tem, ou teve-nos 3 (três) últimos anos, assento no referido conselho. No caso de entidade vinculada, a declaração ou publicação oficial deve vir acompanhada de declaração, emitida pela entidade de vinculação, atestando que a entidade proponente é filiada à entidade com representação no conselho em questão;
 - 3. Para Conselho das Cidades e/ou Conselho Gestor do FNHIS ou conferências ou congressos nacionais: declaração de participação do poder público federal ou secretaria executiva do conselho ou da

conferência, publicação em diário oficial ou ata da eleição de conselheiros, comprovando que a entidade proponente ou entidade vinculada tem, ou teve-nos 03 (três) últimos anos, assento no referido conselho. No caso de entidade vinculada, a declaração ou publicação oficial deve vir acompanhada de declaração, emitida pela entidade de vinculação, atestando que a entidade proponente é filiada à entidade com representação no conselho em questão. (Portaria nº 105, de 2 de março de 2012)

5.5 Do posicionamento de entidades que pleiteiam a parceria no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades

No dia 26 de junho de 2014, estiveram em reunião na Sede da Superintendência da Caixa Econômica Federal, em Belo Horizonte, representantes de várias entidades para avaliarem, junto com a instituição responsável por efetivar os contratos, as situações e dificuldades que até dificultavam as contratações.

Participaram da reunião os dirigentes das entidades e, ainda, Eleonora Lisboa Mascia, Gerente Nacional da Gerência Nacional de Entidades Urbanas (GEHUR) e Ricardo de Gouvêa Correa, Consultor da Presidência, ambos da Caixa Econômica Federal, além de representantes do Ministério da Pesca e da Superintendência de Patrimônio da União em Minas Gerais.

Estiveram presentes representantes de entidades dos municípios de Belo Horizonte, Paracatu, Ipaba, Ipatinga, Guaraciaba, Conselheiro Lafaiete e Ponte Nova das seguintes entidades:

- Núcleo Califórnia Asmobac;
- Agência de Desenvolvimento Vale do Paracatu;
- Associação Sócio-cultural Ipabense;
- Associação Habitacional de Ipatinga;
- GAS - Guaraciaba Assistência Social;
- Associação do Sem Teto do Município de Conselheiro Lafaiete;
- Associação dos sem Casa do Bethânia e Região de BH;
- União Municipal por Moradia Popular de Ponte Nova e Região.

A presente pesquisa aproveitou a realização de tal reunião para aplicar questionários sobre as entidades e os empreendimentos que as mesmas estariam pleiteando ou que já teriam em implementação.

O objetivo dessa enquete era conhecer os empreendimentos em implantação no Estado até aquele instante. A maioria dos presentes eram dirigentes das entidades e tinham projetos tramitando junto à Caixa Econômica Federal. Segundo a maioria, há profissional especializado atuando na preparação do projeto de engenharia e também no Projeto Técnico Social.

A expectativa é de que os beneficiários desenvolvam algumas atividades diretamente no empreendimento. Houve ainda posicionamento no sentido de que o trabalho a ser desenvolvido seria na sua maioria por administração direta, o que significa que a própria entidade irá desenvolver as atividades do processo construtivo.

Não é objetivo do presente trabalho avaliar a opção das entidades pelo que se denomina Administração Direta ou Empreitada Global. Deverá merecer estudo próprio a avaliação acerca do impacto na participação e no controle do empreendimento pelos próprios beneficiários se eles participarem diretamente do processo construtivo. Se, por um lado, isso pode permitir maior acompanhamento por parte dos beneficiários, por outro, porém, exige preparação, responsabilidade e apoio técnico muito maior, tendo em vista a segurança dos edifícios a serem construídos cujo objetivo é abrigar pessoas.

São apresentados a seguir os gráficos ilustrativos das respostas às questões apresentadas aos dirigentes das entidades participantes do citado encontro.

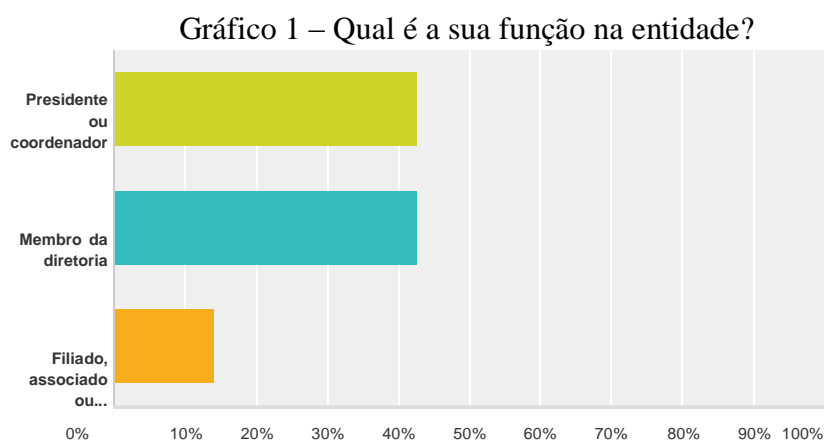


Gráfico 2 – Sua entidade tem projeto já aprovado junto ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal?

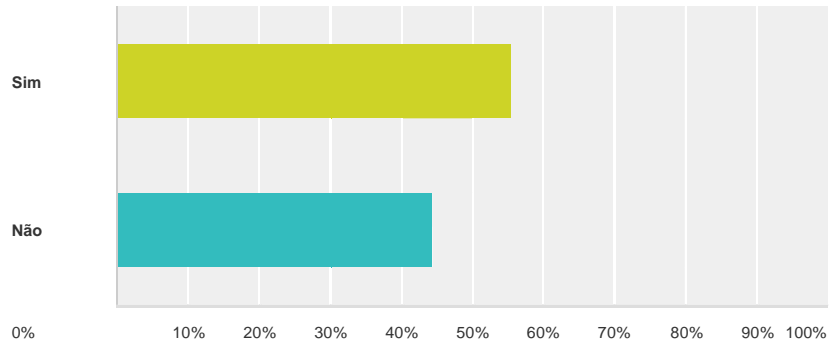


Gráfico 3 – Há um responsável técnico pelo empreendimento?

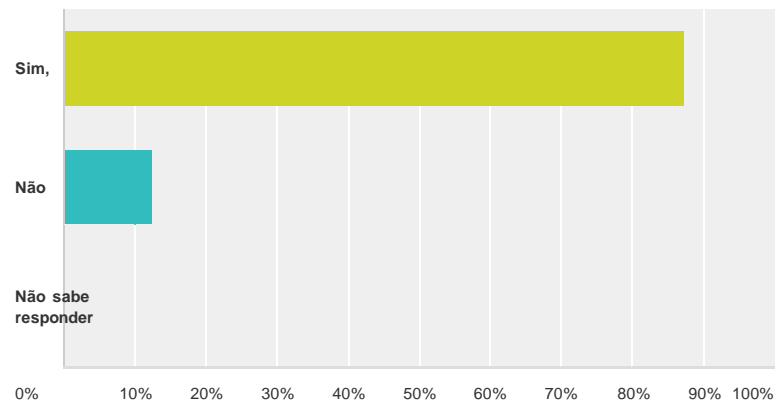


Gráfico 4 – A administração das obras será direta ou haverá uma empreitada global?

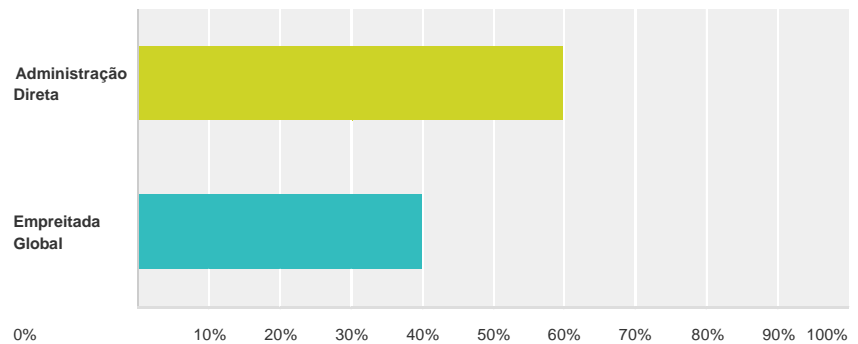


Gráfico 5 – O TTS será contratado ou será realizado diretamente pela entidade?

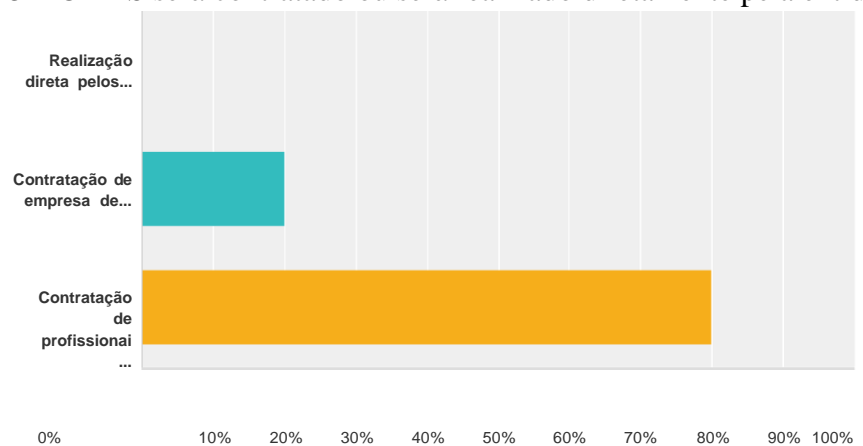
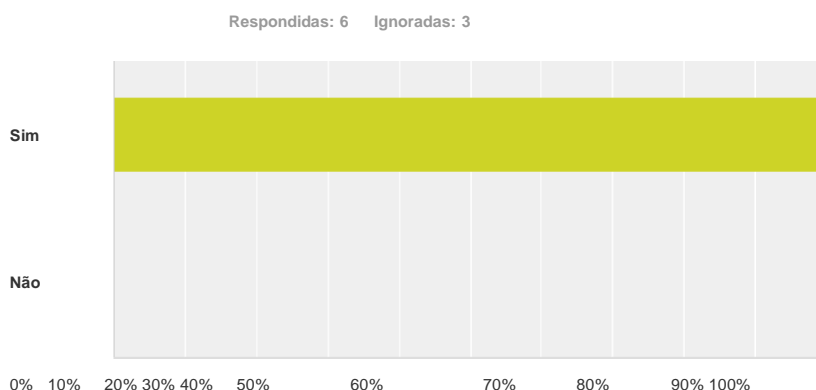


Gráfico 5 – Os beneficiários terão alguma atividade no processo construtivo?



5.6 Dos instrumentos formais de constituição e relacionamento institucional das entidades

Das entidades envolvidas na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades em Minas Gerais, o estudo destaca o acompanhamento de duas para verificar seus mecanismos institucionais. São então estudados os estatutos os atos de formalização da parceria entre as entidades e o Poder Público, notadamente o relacionamento com a Administração Municipal e com a Caixa Econômica Federal.

As entidades em análise são filiadas à União Estadual Por Moradia Popular (UEMP), numa articulação de rede que se associa ao movimento nacional denominado União Nacional Por Moradia Popular (UNMP), com assento no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Nacional do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FINHIS).

Uma das entidades é a Associação Habitacional de Ipatinga (AHI), que atua em experiências de articulação de políticas habitacionais e construção de moradias desde os anos 1990 e que no momento organiza os empreendimentos do Parque das Águas e do Bom Jardim III, no Município de Ipatinga, e o Conjunto Habitacional Córrego Novo, no Município de Córrego Novo. Também são analisadas informações da Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete (Astcol), que está para iniciar o empreendimento Residencial Dom Luciano no Município de Conselheiro Lafaiete.

Esta última, como ainda não tem experiência em empreendimentos implantados antes da contratação do programa que, conforme se percebe, é recente, será objeto de análise simples (sobretudo através de seus documentos constituidores e do relacionamento contratual com o Município de Conselheiro Lafaiete, o Agente

Operador do Programa, Caixa Econômica Federal e com os seus beneficiários na condição de filiados da entidade).

5.7 Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete (Astcol)

A Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete (Astcol) organiza-se como uma associação civil, sem fins lucrativos, vinculada à União Nacional de Luta Pela Moradia, de caráter beneficente, cultural, de assistência social, de reforma urbana, de promoção humana, com personalidade jurídica própria, por tempo de duração indeterminado. Tem por objetivo coordenar as obras e as atividades sociais de seus participantes e de outros carentes da sociedade, articulando, desenvolvendo e promovendo a ação das famílias envolvidas no âmbito dos problemas sociais, econômicos e educacionais e principalmente, na solução dos problemas habitacionais, bem como nos trabalhos de assistência social e de formação do espírito comunitário. Sua sede atual fica situada na Rua Francisco Lobo, Nº 1.799, Bairro Moinhos, Conselheiro Lafaiete, Estado de Minas Gerais.

Foi motivo da criação da entidade a mobilização de um conjunto de cidadãos do Município de Conselheiro Lafaiete, em Minas Gerais, que buscavam alternativas para conquistar o direito moradia.

O Estatuto da entidade prevê que como finalidades da associação, entre outros:

- Reunir, incentivar e organizar os (as) moradores (as) associados Sem Teto para lutar em defesa de seus interesses coletivos, promover o desenvolvimento da comunidade, através da conscientização de suas potencialidades e necessidades de esforços e mobilização de recursos.
- Lutar pela defesa dos interesses da entidade de seus associados e dar às famílias atendidas uma perspectiva global dos problemas existentes examinando-os e debatendo-os com base na experiência e nos meios comuns.
- Estudar os problemas que afetam a comunidade.
- Coordenar a elaboração de planos de melhoramentos e bem estar, a mobilização de recursos e avaliação de resultados;
- Fortalecer, estimular e dinamizar a Comunidade [...]
- Representar seus associados junto à justiça e fora dela.
- Defesa dos moradores Sem Teto da Cidade.
- Lutar pela construção da REFORMA URBANA como um todo, unindo força para conquistas populares de moradia, saúde, saneamento básico, água, luz, meio ambiente entre outras infraestruturas básicas necessárias para o integral desenvolvimento do ser humano.
- Lutar pela construção de uma nova sociedade [...]
- Lutar pela conquista da cidadania plena, combatendo toda e qualquer forma de violação dos direitos humanos [...]

- Unir-se a outras entidades e movimentos em defesa dos direitos da cidadania e da reforma urbana.
- Representar os associados perante autoridades administrativas, legislativas ou judiciárias [...](Estatuto Astcol)

O processo decisório da Astcol se desenvolve com representação e atos de gestão sendo decididos pela Diretoria e as decisões que envolvem o patrimônio e o quadro constitutivo e normativo da entidade sendo remetido ao órgão máximo de deliberação, a Assembleia Geral.

O Estatuto determina procedimentos para o controle social da entidade. No Art. 7º, além de outros, são tidos como direitos dos associados a proposição de medidas que julgar proveitosas e necessárias à entidade a apresentar reclamações de irregularidades observadas na administração da entidade e a garantia do acesso a toda a documentação da Associação.

Já o Art. 28 e os seguintes estabelecem a previsão estatutária de instituição de um Conselho Fiscal e Consultivo cuja competência inclui o seguinte:

- Examinar os balancetes mensais elaborados pela Tesouraria e emitir parecer sobre os mesmos;
- Dar parecer sobre os relatórios, balanços e contas da Diretoria;
- Examinar toda a escrituração da Entidade, dando parecer sobre a mesma;
- Eleger entre seus membros, um presidente que convocará e presidirá as suas reuniões;
- Exigir quaisquer esclarecimentos a Diretoria, no que concerne às contas prestadas, ou à apresentação de quaisquer livros ou documentos para os devidos exames;
- Levar ao conhecimento da Diretoria e/ou da Assembleia Geral quaisquer irregularidades porventura encontradas, sugerindo as medidas que se tornarem necessárias;
- Assessorar a diretoria sempre que o solicitar, emitindo parecer sobre as consultas a eles submetidas. (Estatuto Astcol).

Quanto ao processo de filiação à entidade, o seu instrumento normativo estabelece que a solicitação de associação seja submetida aos demais, devendo merecer aprovação de 1/3 (um terço) dos associados.

O Art. 19 do estatuto prevê que os membros da diretoria não serão remunerados, enquanto o art. 35 determina que, sendo ela dissolvida, seu patrimônio reverterá em favor de entidades congêneres, de fins filantrópicos e com personalidade jurídica.

A entidade possui reconhecimento de utilidade pública pelo Estado de Minas Gerais por intermédio da Lei Estadual Nº 15121, de 24 de maio de 2004.

As formas de financiamento das atividades da entidade se dão pela contribuição de seus associados e de algumas doações, subvenções ou parcerias

estabelecidas com o Poder Público ou com a iniciativa privada para custear as despesas cotidianas e a elaboração e o acompanhamento de projetos por parte de seus dirigentes.

Ao longo de sua existência foram poucos os convênios de parceria conseguidos com o Poder Público Municipal para custear a preparação dos empreendimentos que há muito vem tentando contratar.

A Lei Municipal Nº 5.107, de 15 de maio de 2009, autorizou o município de Conselheiro Lafaiete a repassar recursos da ordem de R\$140.000,00 com vistas à construção de 200 moradias no Bairro São Jorge. Esta importância, ínfima para investimento em habitação, não chegou a ser repassada à entidade.

Outra Lei Municipal, a de número 5.191, de 08 de junho de 2010, que autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder ajuda financeira a entidades privadas, destinou importância de R\$20.000,00 para a Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete. Também a Superintendência Regional no Centro de Minas da Caixa Econômica Federal, estabeleceram o Convênio para viabilizar a organização do 12º Encontro Nacional de Moradia Popular, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), assinado em 16 de novembro de 2011.

Os representantes da entidade participam das articulações para a elaboração de políticas de habitação no âmbito do Município, Estado e da União Federal. Em Lafaiete, desde a edição da Lei Nº 4.226/97, a entidade tem assento no Conselho Municipal de Habitação.

O atual presidente da entidade senhor Francisco Paulo da Silva (Chico Paulo), que é membro efetivo do Conselho Estadual de Política Urbana e Desenvolvimento Regional – CONEDRU, do Estado de Minas Gerais, indicado pela UEMP.

Segundo o citado presidente da entidade, depois de anos de luta, foi assinado com a Caixa Econômica Federal, no dia 08 de agosto de 2014, o Termo de Autorização para que sejam construídas as casas no residencial Dom Luciano, no bairro São Jorge. Numa primeira fase serão construídas 142 unidades. Serão liberados recursos na ordem de R\$8 milhões, 516 mil e 899 reais.

Cada unidade habitacional terá 55,32 metros quadrados e o valor da casa é de R\$59.972,00. De acordo com Chico Paulo, o projeto residencial Dom Luciano vai atender famílias com renda até R\$ 1.600,00.

5.7 Associação Habitacional de Ipatinga

A Associação Habitacional de Ipatinga foi fundada em 21 de outubro de 1990 e é uma associação civil, não tendo fins lucrativos. É dotada de personalidade jurídica

própria e seu estatuto prevê que a mesma exista por tempo indeterminado e não tenha qualquer preconceito quanto à raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, inclusive partidária. Está sediada na Rua Mariana, 164-B, Centro, Ipatinga, Estado de Minas Gerais, CEP 36160-018.

Os objetivos estabelecidos no Art. 2º do Estatuto da entidade são:

Zelar e defender os cidadãos, priorizando a finalidade social, beneficência, sobretudo, lutando pela melhoria de qualidade de vida de seus associados no que diz respeito à moradia, vida social, lazer, alimentação, nutrição, saúde, meio ambiente, urbanismo; lutar pela complementação de renda de seus associados, bem como ao estímulo à criação de cooperativas comunitárias de produção de alimentos e outros meios de produção;

- a) Zelar e defender os cidadãos de Ipatinga e da Região compreendida pelo Leste de Minas, associados ou conveniados nos assuntos referentes à habitação, por mais amplos que sejam e que dignifiquem as pessoas, podendo para tanto:
- b) Lutar pelos direitos dos sem casa filiados ou conveniados, garantindo-lhes a participação nos projetos de política habitacional urbana que visem recursos junto a entidades e/ou instituições a nível Federal, Estadual e Municipal;
- c) Valorizar a iniciativa popular e combater o descaso com problema da falta de moradia, exigindo dos órgãos competentes a elaboração de novas leis e cumprimento dos dispositivos legais existentes, a fim de garantir a dignidade do cidadão, e, conseqüentemente, a manutenção da ordem e da tranquilidade social;
- d) Despertar a consciência da população em todos os aspectos, tais como a atuação efetiva nas diversas instâncias de luta visando à transformação da sociedade;
- e) Manter convênios com entidades públicas e/ou privadas para promover a melhoria de qualidade de vida de seus associados no que tange à complementação de renda, atividades comunitárias, produção de alimentos, urbanismo, promoção e construção de creches comunitárias e de casas populares, bem como buscar recursos para construí-las;
- f) Promover e difundir os valores culturais da sociedade e a identidade histórica da Associação;
- g) Fazer promoções, visando a integração dos associados e a busca de recursos, quando necessário;
- h) Representar judicial ou extra judicialmente os seus associados nas questões referentes à moradia e aos direitos constitucionais, individuais, coletivos ou difusos, bem como nas questões referidas no item I deste artigo.

A AHI se organiza por núcleos de bairros e a filiação se dá dessa forma, ou seja, o interessado se candidata no núcleo, de preferência o do bairro onde reside e, aprovado, recebe o referendado por parte da Diretoria Executiva.

Os filiados têm direitos a participar de todas as reuniões da entidade, através dos núcleos, votar e ser votado, desde que esteja em dia com a sua contribuição financeira e tenha pelo menos 70% (setenta por cento) de frequência nas reuniões do núcleo do bairro ou da regional onde mora, estar informado da situação financeira, das atividades e das deliberações da associação e acionar a comissão de ética sempre que achar necessário.

A estrutura organizativa da associação prevê, além da Assembleia Geral, Conselho de Núcleo, Diretoria Executiva, Comissão de Ética, Conselho Fiscal e núcleos.

A Comissão de Ética, embora prevista na estrutura, não tem regulamentação estabelecida no Estatuto. Ao Conselho Fiscal compete acompanhar e analisar as prestações de contas da Diretoria, dando parecer sobre elas e encaminhando-as para deliberação final na Assembleia Geral.

Os primeiros empreendimentos geridos pela AHI no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades foram iniciados no ano de 2013 com o empreendimento denominado rio Madeirae atualmente está em implantação o Conjunto Habitacional Bom Jardim III. No entanto, essa entidade tem grande experiência em desenvolver programas habitacionais pelo sistema que intitula Mutirão por Autogestão.

5.8 A AHI e o Mutirão por autogestão

Alfio Conti, em artigo apresentado no IX Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (ENTAC), realizado em Foz do Iguaçu, Paraná, nos dias 7 a 10 de maio de 2002, citando Nabil Bonduki, busca conceituar o que seja Mutirão por autogestão citando Nabil Bonduki. Segundo o autor:

Trata-se de uma forma de gestão do processo de construção de moradias através de *mutirão* em que "os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento". (BONDUKI, 1992, p. 18) É forma de gestão que se vale, também, do acompanhamento de uma assessoria técnica contratada por ela e autônoma ao poder público.

Segundo o conceito apresentado pelo articulista, essa talvez fosse a forma mais controlada pelos próprios beneficiários e, por consequência, mais participativa de

processos construtivos acerca da conquista de um direito fundamental, nesse caso, o direito à moradia, arrolado no Art. 6º da Constituição da República.

Os estudiosos e os dirigentes de entidades mobilizadoras de programas habitacionais para famílias de condições socioeconômicas precárias incorporaram o tema da autogestão, ou seja, da gestão própria e participativa, com nova roupagem e concepção diferenciada das experiências de autoconstrução e construção coletiva conhecidas até então como mutirões. Essa última experiência ficou desgastada por representar, em grande medida, aquele trabalho gratuito para o Estado, ou pelo fato de se caracterizar pela desorganização, baixo desempenho e objeto de manipulações e apadrinhamento político. Segundo Nabil Bonduki:

a autoarugestão é como uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar. (BONDUKI, 1992, p. 19).

Essa é uma forma de atuação na implementação de programas habitacionais que a Associação Habitacional de Ipatinga, inspirada em experiências exitosas das cooperativas habitacionais uruguaias que combinavam participação direta e apoio técnico na implementação de empreendimentos, em parceria com os movimentos de luta pela moradia de São Paulo e suas assessorias técnicas, conseguiu se notabilizar no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 como uma das precursoras no Brasil dessa forma de democracia participativa na parceria entre a sociedade e o Estado.

Muitos afirmam que o próprio Programa Minha Casa Minha – Entidades foi inspirado em experiências ocorridas a partir do Programa FUNAPS-Comunitário, da Administração Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, no período 1989-1992. Em São Paulo e muitos dos mutirões por autogestão da Associação Habitacional de Ipatinga foram apoiados pela Administração Municipal do PT, liderada pelo Prefeito Chico Ferramenta. O autor do presente trabalho de pesquisa era o titular da pasta que respondia pela habitação na época na Prefeitura Municipal de Ipatinga.

A Associação Habitacional de Ipatinga, desde a sua fundação, organizou vários empreendimentos, como:

- *Mutirão Nova Conquista*: Ano 1989. Uma construção de 105 unidades habitacionais produzida em autogestão com apoio da Prefeitura de Ipatinga;
- *Mutirão Novo Jardim e São Francisco*. Ano 1992, 83 + 117 unidades habitacionais; financiamento PMI;

- *Mutirão Primeiro de Maio*. Ano 1995, 201 unidades habitacionais; financiamento PMI;
- *Mutirão Planalto II*. Ano 1997, 565 unidades habitacionais; financiamento PMI-BDMG-BIRD;
- *Programa de Subsidio Habitacional*. Ano 2005. 60 + 48 +68 totalizando 222 unidades habitacionais. Financiamento Ministério da Cidade/Caixa/Prefeitura Municipal de Ipatinga;
- *Programa de Crédito Solidário*. Ano 2006. Programa de Crédito solidário. 304 apartamentos. Financiamento Ministério da Cidade/Caixa/Prefeitura Municipal de Ipatinga.

Desses programas, os primeiros foram marcadamente geridos pelo Mutirão em Autogestão e os demais, dadas as suas características ou as imposições do Poder Público nas parcerias estabelecidas, ou mesmo as condições organizativas, metodológicas e de estruturação interna da entidade, não mantiveram participação direta dos beneficiários como marca efetiva dos programas. Parte foi implantada mediante contrato com empreiteiras, algumas exercendo controle absoluto da obra, invertendo a lógica do processo construtivo como parte da conquista do direito à moradia.

Embora o Projeto de Trabalho Técnico Social dos empreendimentos atuais apresente atividades participativas dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida junto aos canteiros de obras como visitas e reuniões de apresentação da sua evolução, os projetos e opções acerca de materiais, marcas e especificações ficam longe, até mesmo dos dirigentes da entidade. A obrigação de constituir a CAO e a CRE supostamente supre tal necessidade de acompanhamento amíúde.

Os estudos realizados por estudiosos de programas como esses vêm discutindo o porquê, na medida em que os dirigentes das entidades ocuparam lugar de destaque na formulação de políticas públicas (como é o próprio Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, ou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SINHIS e a Política Nacional de habitação), foram se distanciando da experiência em que a democracia participativa e o controle social eram a marca dos empreendimentos.

Perquirir e suscitar dúvidas acerca desse movimento inverso se releva tendo em vista que tal método enseja a incorporação do direito à moradia como uma conquista real e, por consequência valorizada e melhorada cotidianamente.

Os gestores das políticas habitacionais vêm diagnosticando que a massificação de programas habitacionais e a falta de participação real dos beneficiários no planejamento e na implementação dos programas vêm dificultando ainda mais o chamado pós-morar, o que tem como consequências graves distorções no convívio entre

as famílias, baixo espírito coletivo e comunitário, conflito de vizinhos e, até transformação de alguns dos empreendimentos em locais controlados por traficantes.

Como esse não é o foco principal do presente estudo, ele não ultrapassa o limite da constatação, embora suscite a necessidade de pesquisa sobre esses temas.

Outro elemento de avaliação relevante é a relação entre a participação na concepção e na elaboração do projeto e o acompanhamento de sua execução, seja direta ou indireta, e a satisfação posterior ao morar atingida por alterações ou soluções relativas à moradia, seja por ampliação ou reforma de ambientes, cômodos, varandas, garagens, etc.

Se elementos como esses não comportam aferições cartesianas, inferem na percepção da aquisição da moradia como um direito. Além disso, a oportunidade de opinar sobre a casa em construção pode resultar em maior ou menor arranjos, jeitos e/ou puxadas que muitas famílias iniciam imediatamente após receber as chaves de sua nova moradia.

Maria Lúcia Malard (et al.) aborda esse aspecto de forma que merece ser destacada:

Outro aspecto curioso que a abordagem fenomenológica nos revelou, foi a similaridade e recorrência de certos conflitos em conjuntos habitacionais populares, independentemente de o empreendimento ter sido construído pela indústria da construção civil ou por mutirão autogerido. Quando a territorialidade, a privacidade, a identidade e a ambiência são afetadas, o morador rejeita as soluções dadas, por mais que os projetistas se tenham empenhado para o sucesso de seus projetos. Isso aponta para a necessidade de aumentar a participação dos usuários no processo de decisão de projeto, a partir da perfeita compreensão do que está sendo proposto.

Aponta, também, para a necessidade de se fazerem avaliações sistemáticas nos assentamentos habitacionais populares, com o objetivo de coleccionar os conflitos recorrentes e fechar cada vez mais o foco no rumo da habitabilidade. (MALARD; CONTI; SOUZA; CAMPOMORI, 2002, p.)

A Associação Habitacional de Ipatinga, ao longo de sua existência, vem estabelecendo, além dos empreendimentos de moradia implantados, variadas parcerias com o Poder Público para atuar em políticas públicas. O Ministério das Cidades conviniu com a entidade a sua participação em programas como o de Regularização Fundiária e o de Elaboração de Projetos Técnicos de Arquitetura e Urbanismo, de Engenharia e Trabalho Social, decessários para a execução de empreendimento de produção de abitação de interesse social.

O Município de Ipatinga repassa verbas a título de subvenção para manutenção das atividades da entidade e/ou para desenvolver projetos específicos.

Os representantes da AHI têm participado das atividades políticas de desenvolvimento urbano. No ano de 1991, participaram da mobilização e da entrega ao Congresso Nacional do Primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular do país, que propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Em todas as 5 conferências nacionais das cidades realizadas no Brasil desde o ano de 2003, há militantes da entidade atuando como delegados em todas as suas fases. Dois dirigentes da entidade são membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS), que faz a gestão participativa do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FINHIS). No âmbito estadual, seus associados têm assento no Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (CONEDRU). No Município de Ipatinga e na Região Metropolitana do Vale do Aço participam de vários organismos institucionais de participação popular.

A entidade é associada à União Estadual por Moradia Popular (UEMP) e à União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Também se vincula ao Fórum Estadual e Nacional de Reforma Urbana. Uma das suas lideranças, o atual vereador no Município de Ipatinga, Saulo Manoel da Silveira, foi coordenador nacional da Central de Movimentos Populares (CMP).

As experiências da Associação Habitacional têm sido objeto de estudo acadêmicos. Alguns são citados neste trabalho, mas há outros, como:

- Diretrizes Para o Projeto de Alvenaria de Vedação. Margarete Maria de Araújo Silva, Dissertação de Mestrado;
- A Experiência da Autogestão em Ipatinga. Alfio Conti. Dissertação de Mestrado;
- A Estratégia Fundiária dos Movimentos Populares na Produção Autogestionária da Moradia. Evaniza Lopes Rodrigues, Dissertação de Mestrado;
- Os Interesses em Torno da Política de Habitação Social no Brasil. A Autogestão no Programa Crédito Solidário. Jéssica Moreira Mariquito Naime Silva, Dissertação de Mestrado;

5.9 Da impressão dos beneficiários acerca do programa e de suas entidades

Como o objeto do presente estudo são os instrumentos de controle disponibilizados aos beneficiários pela administração estatal e pela entidade e a impressão dos beneficiários sobre eles, os casos estudados buscam identificar os

mecanismos, sua implementação e a percepção que a Entidade Organizadora e seus associados têm para com tais instrumentos.

A finalidade da CAO é de responsabilizar-se por acompanhar a construção das unidades habitacionais do programa. Ela tem como papel observar a qualidade e quantidade dos materiais adquiridos para a construção das casas ou apartamentos e verifica se a construção está de acordo com o projeto da obra. Seus membros assinam os documentos que permitirão a liberação de recursos para o empreendimento.

Enfim, é ela quem acompanha a construção das casas do início até a finalização do Trabalho Técnico Social após a entrega das unidades habitacionais para os beneficiários.

A constituição da CAO é de responsabilidade da Entidade Organizadora e a eleição acontece na reunião de todos os beneficiários, chamada de Assembleia Geral dos Beneficiários, com o devido registro em ata. A CAO é composta por no mínimo por 02 (dois) representantes dos beneficiários e 01 (um) representante da diretoria da Entidade.

A Comissão de Representantes (CRE) tem por responsabilidade o acompanhamento financeiro do empreendimento e a abertura e movimentação da conta bancária. Todos os pagamentos realizados para cobrir despesas do empreendimento são de responsabilidade dessa comissão. Ela é eleita em assembleia convocada pela Entidade Organizadora com registro em ata, composta por no mínimo três pessoas, sendo uma indicada pela Entidade Organizadora e duas do grupo de beneficiários do projeto.

Destacamos 4 (quatro) empreendimentos para a realização de pesquisa direta junto aos beneficiários para verificar sua percepção da CAO e da CRE.

Foram aplicados questionário de pesquisa utilizando a metodologia disponibilizada no portal *surveymonkey*.

O primeiro empreendimento avaliado foi o da Associação Habitacional de Ipatinga, Entidade Organizadora, que apresentou projetos para o Agente Financeiro, a Caixa Econômica Federal, com o intuito de construir cerca de 1000 (mil) moradias para a população cuja renda não ultrapasse 3 salários mínimos. Trezentas unidades do empreendimento intitulado Bom Jardim III estão sendo construídas. Além do movimento em Ipatinga, a AHI também é a gestora do Conjunto Habitacional Córrego Novo, desenvolvido no município Córrego Novo, integrante da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Outras duas entidades que já estão começando os seus projetos serão objeto do olhar dessa pesquisa.

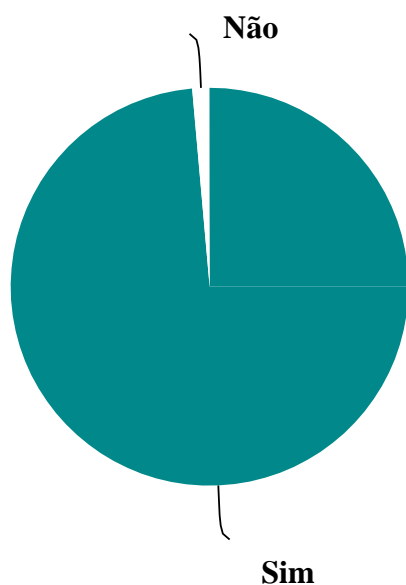
São elas o Residencial Dom Luciano em Entre Rios de Minas, administrado pela Associação do Moradores Sem Casa de Entre Rio de Minas (AMSCA), o Empreendimento Floresta no Município de Paracatu, sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento Vale do Rio Paracatu.

A análise é produzida a partir das respostas de todos os entrevistados, restando apenas algumas questões que serão tratadas relativamente a um empreendimento específico.

Foram entrevistados 72 beneficiários, sendo 38 no Empreendimento Bom Jardim III, 5 no Conjunto Habitacional Córrego Novo, 5 no Empreendimento Floresta e 24 no Residencial Dom Luciano.

A pergunta inicial indagava se os beneficiários eram filiados à entidade. Apenas 1 respondeu negativamente. Em seguida, a questão era qual o posto deles na entidade e 57 responderam serem apenas filiados ou cooperados, 6 são membros de Diretoria e 1 dos que responderam informou ser Presidente de entidade.

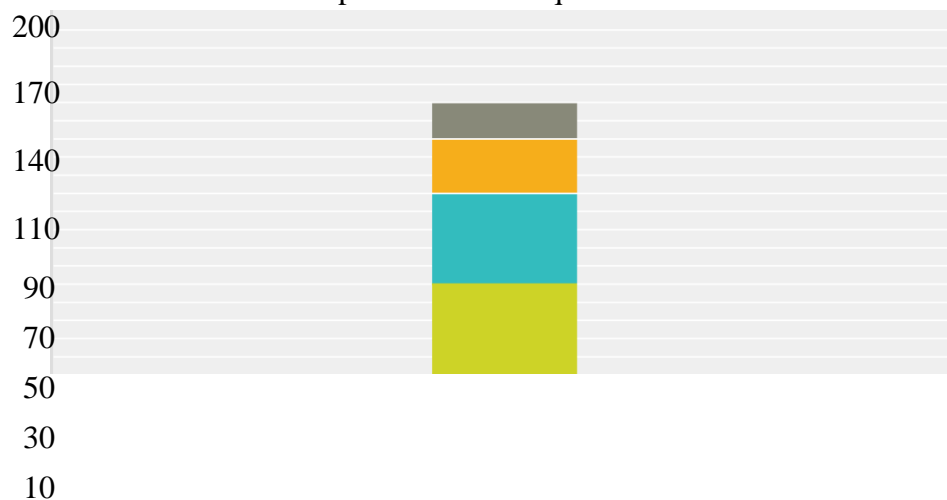
Gráfico 6 – Você é filiado a alguma entidade?



Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à pergunta sobre o seu conhecimento a respeito da CAO e da CRE, 65 responderam que conheciam a primeira, 2 que não. Para a segunda, a resposta de 67 entrevistados foi positiva, e de 5, negativa.

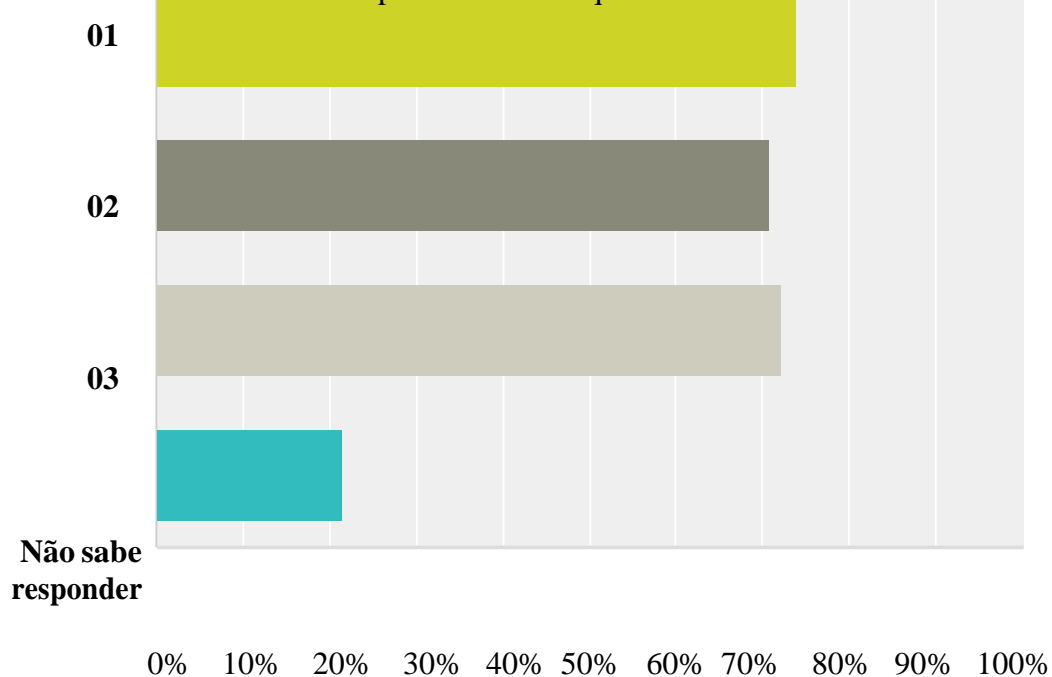
Gráfico 8 – Você é capaz de informar quem são os membros da CAO?



01 02 03 Não sabe responder

Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 9 – Você é capaz de informar quem são os membros da CRE?



Outra questão apresentada e que tinha, dessa vez, 5 opções de resposta (além de “outros”) está abaixo indicada:

Tabela 2 – Para você, o objetivo da CAO deve ser:

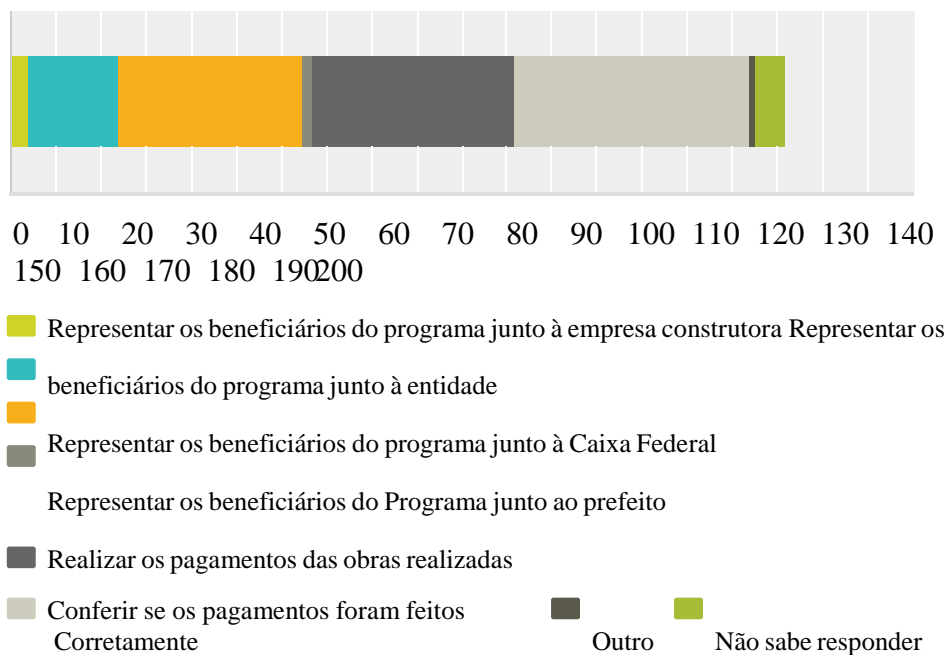
• Acompanhar o andamento da obra	66	95,7%
• Fiscalizar os gastos da obra	26	37,7%
• Fiscalizar os materiais utilizados na obra	48	70%
• Decidir pela contratação de empresa para fazer a obra	4	5,8%
• Decidir pelos materiais utilizados	10	14,5%
• Outros	0	0,0%
Total de questionários respondidos:	69	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 3 – Para você, o objetivo da CRE deve ser:

• Acompanhar o andamento da obra	66	95,7%
• Fiscalizar os gastos da obra	26	37,7%
• Fiscalizar os materiais utilizados na obra	48	69,6%
• Decidir pela contratação de empresa para fazer a obra	4	5,80%
• Decidir pelos materiais utilizados	10	14,5%
• Outros	0	0,00%
Total de questionários respondidos:	69	

Gráfico 10 – Para você, o objetivo da CRE deve ser:

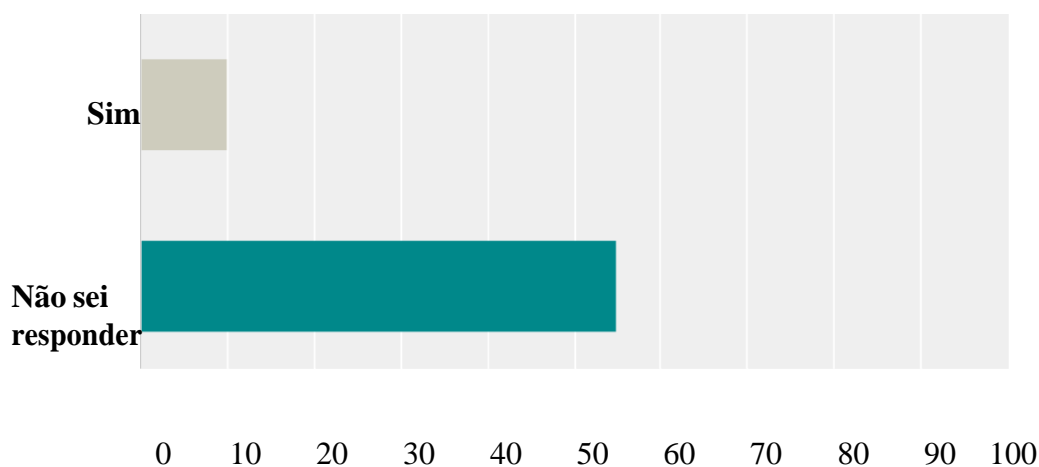


Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra questão relevante diz respeito à participação do entrevistado nas eleições da CAO e da CRE. Dos 66 entrevistados que responderam à pergunta, 61 afirmaram que participaram das eleições da CAO e 5 que não. Já sobre a CRE, houve 63 respondentes e, destes, 57 informaram ter participado e 6 não.

Perguntados se estavam informados sobre o valor da obra, 55 responderam que não sabiam o valor total da obra e 10 que sabiam.

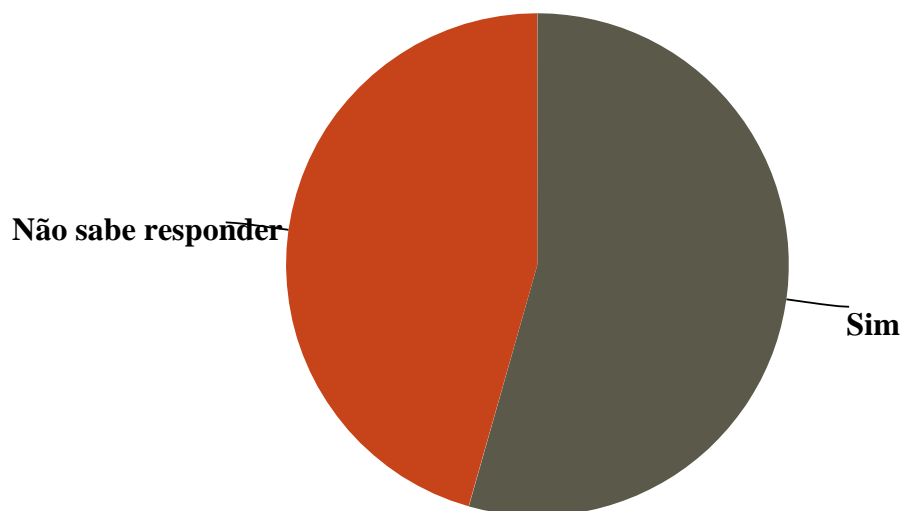
Gráfico 11 – Você sabe qual é o valor total da obra?



Fonte: Elaborado pelo autor.

De 68 entrevistados que responderam a essa pergunta, 37 conhecem o técnico responsável pela obra e 31 não.

Gráfico 12 – Há um responsável técnico pelo empreendimento?



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Trabalho Técnico Social – TTS também foi objeto de inquirição aos beneficiários. Foram duas perguntas, a primeira sobre o conhecimento a respeito do TTS e a segunda sobre a possível participação em alguma atividade do Trabalho Técnico Social. As respostas estão informadas nas tabelas abaixo:

Tabela 4 – Você sabe o que é o Trabalho Técnico Social?

• Sim	46	67,7%
• Não	9	13,3%
• Já ouvi falar	13	19,1%
• Outro	0	0,00%
Total	68	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 5 – Você já participou de alguma atividade do Trabalho Técnico Social?

• Sim, já participei.	47	71,2%
• Não, nunca participei.	18	27,3%
• Não sei o que é	1	1,5%
Total	66	

Fonte: Elaborada pelo autor.

A pergunta seguinte foi sobre a possível realização de alguma tarefa pelos beneficiários relativa à obra que está sendo realizada.

Tabela 6 – Você já participou de alguma tarefa relativa à obra que está sendo realizada?

• Sim. Eu já participei. Eu e outros fizemos.	46	71,9%
• Sim, mas apenas de reuniões porque a obra é da empreiteira.	8	12,5%
• Não, eu nunca participei de nada da obra.	6	9,4%
• Não, porque a obra é realizada pela empreiteira.	0	0,0%
• Não sei responder sobre isto	4	6,3%
Total	64	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na questão referente à ocorrência de assembleia de todos os beneficiários do empreendimento e à participação ou não dos entrevistados, tivemos as respostas na forma a seguir:

Tabela 7 – Já ocorreu assembleia de todos os beneficiários? Você participou dela?

• Sim, ocorreu e eu participei	64	92,8%
• Sim, ocorreu, mas eu não participei	2	2,9%
• Não, ainda não ocorreu	3	4,4%
Total de questionados	69	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na última pergunta, em que é franqueado o comentário ou sugestão que o entrevistado apresenta para os organizadores do empreendimento, as respostas são variadas, porém, na sua ampla maioria, referem-se a agradecimento pela inclusão ou participação no programa. Não há críticas ou mesmo observações quanto a possíveis instrumentos de controle. Destacam-se, na tabela abaixo, os 42 comentários efetuados.

Tabela 8 – Comentários dos entrevistados para os organizadores do empreendimento

	Comentários
1	Eu agradeço a deus por sair do aluguel e agradeço a toda a equipe do projeto.
2	Que esse projeto se amplia para outras famílias que precisam. Esse projeto é um sonho de toda a minha vida. Se não fosse esse empreendimento não conseguiria minha casa minha vida. Parabéns a todos desse projeto.
3	Eu tenho a agradecer a todos os organizadores, porque através desse projeto eu estou realizando o meu sonho de ter a minha casa própria.
4	Eu agradeço a todas as pessoas que estão ajudando para que realizemos os nossos sonhos e que se realize também para outras pessoas.
5	Agradeço a oportunidade de ter minha moradia, por realizar um grande sonho de ter o meu apartamento. A equipe está de parabéns.
6	Que este empreendimento continue, para beneficiar mais pessoas como este. Continuando realizando sonhos de ter sua moradia. Os organizadores estão de parabéns.
7	Que este programa chegue a outras cidades para ajudar outras famílias. Parabenizo a todos deste programa. Que deus continue abençoando a todos.
8	Meu comentário é de agradecimento primeiro a deus e depois à organização e ao empreendimento por eu sair do aluguel, após mais de 20 anos pagando aluguel
9	Muito legal. Todos participam da melhor forma possível. Parabéns a todos!
10	Parabenizo a todos que de certa forma colaboraram para a realização do meu

	sonho que é adquirir meu apartamento.
11	É uma realização de um sonho.
12	Esse trabalho é uma realização de muitos sonhos.
13	Que esse trabalho sirva de exemplo para outras pessoas. Obrigado por ajudar a realizar o meu sonho de ter a minha casa própria.
14	Muito bom eu fiquei muito feliz por ganhar.
15	Ótimo, que continue sendo feito com muito empenho.
16	Atuei na reforma do galpão e o que o trabalho sirva de exemplo para outras famílias beneficiárias em Ipatinga.
17	Em minha opinião o trabalho está sendo muito bom, pois eu tenho aprendido muitas coisas boas com os organizadores da AHI.
18	A minha opinião é que esse empreendimento serve de exemplo para toda a comunidade.
19	É meu sonho da casa própria.
20	Realizando um sonho.
21	Que possam continuar beneficiando outras famílias, para que também realizem seu sonho da casa própria.
22	Acontecerão muitas palestras na qual aprendemos muito.
23	Bom, foi uma realização do meu sonho.
24	O trabalho está muito bem sucedido, pois tem até adquirir conhecimento com palestras.
25	Que esse trabalho seja exemplo para outros.
26	À equipe tenho a agradecer a dedicação, carinho a que somos acolhidos como família. Que continue sendo benção em nossas vidas.
27	Trabalhos artesanais. Teve um trabalho muito bom, porque não tínhamos condições de ter a nossa moradia e a associação está realizando nossos sonhos.
28	Que os mesmos realizem suas atividades com responsabilidade, como tem ocorrido. É uma equipe voltada para o social, no qual suas palestras trazem resultados benéficos.
29	Trabalho artesanato. É um sonho que está sendo realizada.
30	O trabalho é organizado e estou contente.
31	É um presente de deus na minha vida
32	Parabéns pelo trabalho
33	Precisamos que o projeto ande mais rápido.
34	Que a construção das casas comece logo.
35	Tenho ótima sugestão sobre o assunto e espero que tudo se realiza bem e com sucesso.
36	É uma luta constante de difícil mas se todos se unirem em prol de um só objetivo

	ter nossa casa própria, a luta fica mais clara e fácil.
37	Que a luta continue, buscando resoluções nas assembleias, com os associados, a entidade, Caixa, os colaboradores, estamos aqui para lutar e lutar sempre.
38	Eles estão fazendo de tudo para nos ajudar a conquistar nossas casas, estão empenhados a lutar com a gente para termos uma moradia digna e dar a nós o direito de bater no peito e dizer, hoje temos uma casa. Obrigado a todos na luta pela nossa casa.
39	Que seja o mais rápido possível pois é muito difícil eu meus filhos morando de aluguel e passando por dificuldades, por exemplo, minha filha desistiu da casa porque não tinha condições de pagar. Que deus lhe abençoe.
40	Parabeniza a AMSCA pela iniciativa e pelo apoio as famílias.
41	Gostei da reunião de hoje.
42	Ótimos
43	Ótimo, e que eles continuem dando força para todos nós, e que eles estão de parabéns.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6 CONCLUSÃO

Como conclusão, pode-se afirmar que o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades revela elementos consideráveis para a avaliação da implementação da democracia participativa na administração pública brasileira no que concerne a sua relação com a sociedade civil, notadamente as entidades que se articulam para a formulação de políticas de habitação popular e que desenvolvem diretamente programas habitacionais dirigidos aos seus associados, filiados ou cooperados.

As condições institucionais para a formalização de contratos e convênios com as entidades e as experiências em curso compõem um instrumental de análise dos mecanismos de participação no processo decisório de importante política pública como a habitação de interesse social e dos seus resultados reais, no sentido de proporcionar oferta de novas moradias para contingentes sociais que, até então, não tinham tal acesso.

Por outro lado, se apresentam a estrutura e os condicionantes para o estabelecimento de parcerias construtivas de casas e de conjuntos habitacionais entre a administração e as entidades dos movimentos sociais de luta pela moradia popular.

Contrapõe-se a isso a forma como essas entidades se organizam para empreender. Seus processos constitutivos internos, o grau de democracia nos mecanismos de decisão e a representatividade e a legitimidade com que seus dirigentes se posicionam nos fóruns de discussão da política de habitação são elementos que podem apontar avanços ou recuos nos processos participativos de consolidação na apropriação dos próprios beneficiários das políticas públicas em implementação.

Os sistemas de controle da administração pública são instituições que buscam aprimorar seus instrumentos de fiscalização, o que contribui para tornar mais rígidas as análises dos projetos e a documentação das entidades pelo Agente Financeiro – a Caixa Econômica Federal – e pelo Ministério das Cidades, órgãos da União Federal. Constata-se, porém, que, pelo lado do público-alvo do Programa Minha Casa Minha Vida, são minimizadas as expectativas dos beneficiários quanto à prestação de contas, ao gerenciamento e a outras questões que deveriam ser consideradas importantes.

Total confiança é depositada em seus representantes e acredita-se que eles atuarão sempre no sentido de atender aos interesses de seus representados, seja quando exercem a delegação em congressos e conferências definidoras das políticas habitacionais a serem adotadas pelo Estado, seja na condição de gestores dos empreendimentos habitacionais. Supostamente, sempre fariam as melhores escolhas

quanto à contratação de prestadores de serviços, aquisição de equipamentos e materiais para as moradias em construção.

A decisão dos órgãos do Estado de transferir serviços às instituições da sociedade para que elas próprias possam desenvolver as ações que viabilizem políticas públicas, numa aplicação do princípio da subsidiariedade, pode significar real aproximação da gestão com os administrados e busca de soluções comuns para os complexos problemas da atualidade.

Por outro lado, há sempre o risco de conveniar com alguma entidade que pode comprometer todo o programa por praticar desvio e não atender a critérios mínimos de democracia nos seus encaminhamentos internos. Daí a necessidade de os normativos que orientam as parcerias estabelecidas conterem elementos de garantia de que o uso dos recursos disponibilizados será, na sua totalidade e da melhor forma possível, aplicado nos objetivos do programa.

O estudo aponta ser frágil a relação entre os beneficiários e suas entidades. Parte disso pode ser atribuída à ansiedade e à satisfação em conseguir a moradia esperada há tantos anos, o que acarreta um baixo senso crítico no acompanhamento e na fiscalização dos dirigentes das entidades.

Mecanismos formais como a utilização de cadastros oficiais (quando a lógica da entidade é o atendimento a seus associados) e a rigidez imposta pelo Ministério das Cidades também podem contribuir para certo afrouxamento interno nas entidades.

Percebe-se que as direções das entidades deverão desenvolver uma maior capacitação dos beneficiários no sentido do entendimento do investimento como uma conquista do direito à moradia, garantido constitucionalmente e que, dessa forma, suscitem espírito crítico e fiscalização atuante junto à entidade.

Ampliar mecanismos de acompanhamento por parte dos próprios beneficiários também se justifica na medida em que, apesar da rigidez para a contratação, os processos de fiscalização realizados pelos órgãos de controle apontaram a necessidade de haver maior acompanhamento das prestações de contas e, principalmente, da escolha dos participantes do programa: os beneficiários escolhidos realmente se enquadram nos critérios?

Esse ponto dos critérios de escolha é motivo de conflito, tendo em vista que, sendo um programa direcionado às entidades, é mister que sejam atendidos os seus filiados ou associados, porém, ao mesmo tempo, obedecendo aos critérios gerais do programa. A indagação que se apresenta é a seguinte: os critérios são mesmo gerais ou, ao contrário, especificam tanto que dificultam a participação dos membros da entidade e

ela acaba por optar em indicar pessoas avulsas não militantes, porém pouco questionadoras e acríicas?

Por fim, o presente trabalho aponta no sentido de que os desafios identificados não podem concorrer para a diminuição de experiências de gestão de recursos pelas próprias entidades da sociedade civil, ao contrário, o incentivo a programas como o Minha Casa Minha Vida – Entidades contribui para a aproximação entre a sociedade e o Estado, democratizando-o e fazendo com que opte pelas políticas de real interesse social.

Aprimorar instrumentos de fiscalização e controle combinados com a institucionalização de processos facilitadores da democratização da ação pública nas parcerias com o chamado terceiro setor pelas suas entidades, principalmente por aquelas que atuam tanto na elaboração das políticas quanto na sua implantação, representa melhora real nas condições de um país como o Brasil.

Por outro lado, desenvolver processos construtivos diretamente por parte das entidades do movimento social da moradia deve-se traduzir em extensão da democracia participativa na relação dos dirigentes de entidades com seus associados e com os beneficiários dos programas que empreendem.

Incentivar a participação crítica dos membros integrantes de entidades da sociedade civil, utilizando para isso os mecanismos institucionais previstos em programas como o Minha Casa Minha Vida – Entidades que, a título de exemplo, exige a criação de comissões de acompanhamento e controle como as CAO e CRE, além de ampliar iniciativas no sentido da capacitação para a participação (o trabalho técnico social poderia produzir o instrumental necessário para que tais objetivos fossem atingidos. Como mecanismo de acompanhamento sistemático e avaliação e crítica organizada a disseminação da *accountability* societal como um parâmetro de avaliação da entidade e da organização interna e da atuação externa nos processos de decisão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

_____. **Direito Administrativo em Evolução**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca **Terceiro Setor e Estado: Legitimidade e Regulação- Por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

_____. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ANDRADE, Érico. **O mandado de segurança: A busca da verdadeira especialidade**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010.

PABLO, Andrés. **Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor**. Revista de Administração. Volume: 33 - Número: 1 - Data: janeiro / março / 1998

ARAÚJO, Florivaldo Dutra. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura Sousa. Introdução. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: <https://ufmgextensao.grude.ufmg.br/mod/forum/view.php?id=7972>. Acesso em 14 de maio de 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: Novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. Barueri, SP: Manoele, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**, 5 out. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DOU 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, 4 maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. DOU 5 maio 2000.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm.. Acesso em 12 de agosto de 2014.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. E.M. Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm. Acesso em 15 de julho de 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Resolução nº 182 de 18/08/2011** / CCFDS - Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social(D.O.U. 9/08/2011). Disponível em: <http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=218021>. Acesso em 15 de julho de 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Manual de instruções**. Habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos. 2014. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/manualdeinstrucoeshabilitacao.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2014.

COELHO, Simone de C. **Terceiro Setor: Um Estudo Comparado Entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. **Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES**. Disponível em <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA208643.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2014.

COPOLA, Gina. **Desestatização e Terceirização**. São Paulo: Editora NDJ, 2006.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do Direito Administrativo no estudo da relação entre o Estado e a Sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

ESTORNINHO, Maria João. **A Fuga para o direito privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Livraria Almedida, 1999.

FALCAO, Joaquim. **Democracia, Direito e Terceiro setor**. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2006.

FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERREIRA DA ROCHA, Sílvio Luís. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. e PEREIRA, Joana Cattapreta. As experiências autogestionárias de produção social da moradia dos movimentos sociais urbanos. http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_regina.pdf. Acesso em 21 de julho de 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. **Revista Dados**, v. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: www.cielo.com.br. Acesso em: 16 jun. 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. **XXXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. GT 04 – Controles democráticos e legitimidade. 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**/Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012. 200p. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>. Acesso em 21 de julho de 2014.

GIL FRANÇA, Phillip. **O Controle da Administração Pública** - Tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em agosto de 2014.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, volume II. 2. Ed./ tradução: Flávio Beno Siebeneich-ler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza e CASTELLO, Graziela. Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. In: **Caderno CRH**, Salvador, vol. 21, n. 52, Abr. 2008. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=542..> Acesso em 17 de julho de 2014.

LEAL, Rogério Cesta. **Estado Administração Pública e Sociedade** - novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MALARD. Maria Lucia, CONTI Alfio, SOUZA Renato César Ferreira de, CAMPOMORI Maurício José Laguardia. Coletânea Habitare - vol.1 - Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. Avaliação pós-ocupação, participação de usuários e melhoria de qualidade de projetos habitacionais: uma abordagem fenomenológica. <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/87.pdf>. Acesso em 01 de julho 2014.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEREGE, Luiz Carlos e Barbosa, Maria Nazaré Lins (Org.). **3º. Setor**: Reflexões sobre o Marco Legal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. 2. ed. Forum. e ampl. Belo Horizonte: 2010.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2004;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Transferências de atividades estatais a entes da sociedade**. Tese apresentada ao XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, São Paulo, setembro de 1998, para o Item 7 do Temário: Gestão Compartilhada do Serviço Público.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

No controle da corrupção no Brasil. XXXV Encontro Anual Da ANPOCS. GT 04 – Controles democráticos e legitimidade. http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=872&Itemid=353

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n.44, p.27-54, 1998.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundação e Entidades de Interesse Social**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Marco legal da participação popular no Brasil**, 2002. Disponível em: http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/nelson_saule.pdf. Acesso em: 23 de agosto de 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais e/no Estado: Nexos para uma política emancipatória**. Cad. CRH vol.21 no.54 Salvador Sept./Dec. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000300007&script=sci_arttex. Acesso em 10 de julho de 2014.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, p. 109-130, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

SOCIEDADE CIVIL E ACCOUNTABILITY SOCIETAL. UCI Executora:
SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades.
<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201203973.pdf>.

