

**DAVIDSON AFONSO DE RAMOS**

**SOCIEDADE CIVIL, BUROCRACIA ESTATAL E  
INICIATIVA PRIVADA:  
Estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Belo Horizonte  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Sociologia - DSO  
Doutorado em Sociologia  
2013

DAVIDSON AFONSO DE RAMOS

**SOCIEDADE CIVIL, BUROCRACIA ESTATAL E  
INICIATIVA PRIVADA:  
Estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida**

Tese apresentada ao Programa de  
Doutorado em Sociologia da Faculdade  
de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal de Minas Gerais,  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutor em Sociologia.

Área de Concentração: Políticas  
Públicas

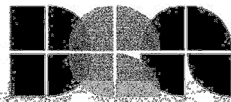
Orientador: Prof. Dr. Jorge Alexandre  
Barbosa Neves.

Universidade Federal de Minas Gerais.

301 Ramos, Davidson Afonso de  
R175s Sociedade civil, burocracia estatal e iniciativa privada  
2013 [manuscrito]: estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida /  
Davidson Afonso de Ramos. - 2013.  
332 f.  
Orientador: Jorge Alexandre Barbosa Neves.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências.

1.Programa Minha Casa, Minha Vida. 2.Sociologia - Teses .3. Sociedade civil - Teses. 3.Burocracia - Teses. 4.Política habitacional - Teses. I. Neves, Jorge Alexandre Barbosa. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



Departamento de Sociologia  
e Antropologia - UFMG

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

## ATA DE DEFESA DE TESE

### DAVIDSON AFONSO DE RAMOS

Aos 23 (vinte e três) dias do mês de outubro de 2013, (dois mil e treze) reuniu-se a banca examinadora de defesa de tese, composta pelos professores doutores **Jorge Alexandre Barbosa Neves** (Orientador - SOA-UFMG), **Flávia de Paula Brasil** (FJP), **Denilson Bezerra Marques** (UFPE), **Silvio Segundo Salej Higgins** (SOA-UFMG) e **Otávio Dulci** (PUC-MINAS). A tese defendida, neste curso de doutorado, pelo aluno Davidson Afonso de Ramos, foi intitulada:

**"Sociedade civil, burocracia estatal e iniciativa privada: estudo do programa minha casa minha vida"**

Após a arguição, a banca reuniu-se, decidindo pela:

Aprovação

Aprovação com recomendações

Reprovação da tese

Para constar foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 23 de outubro de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia de Paula Brasil

Prof. Dr. Denilson Bezerra Marques

Prof. Dr. Silvio Segundo Salej Higgins

Prof. Dr. Otávio Dulci

Dedico este trabalho à minha mãe, Helena. Mulher guerreira que com seu exemplo de luta, dedicação e coragem me ensinou o valor da vida e o custo das vitórias.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha namorada, companheira e amiga, Cida, pelo amor, confiança, cumplicidade, paciência e incentivo. Sou muito grato pelas longas horas dedicadas à realização das entrevistas, transcrições e pela leitura carinhosa do texto final. Sem dúvida, aprendi o significado da palavra parceria e as dificuldades de associá-la à autonomia.

Agradeço e peço desculpas ao meu filho Pedro pelos inúmeros momentos de ausência, na tentativa insana de conciliar os estudos à vida profissional e pessoal.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG, pela oportunidade de estudar em um ambiente fecundo de ideias e a todos os professores e colegas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta tese.

Um agradecimento especial à Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), por me proporcionar condições especiais de trabalho, que tornaram possível a conclusão deste curso de doutorado. Aos colegas, agradeço pela convivência amigável e compreensão.

Sou muito grato a todos os entrevistados, em especial os coordenadores de núcleos de luta por moradia, que contribuíram para o meu crescimento profissional, acadêmico e, sobretudo, humano.

Por fim, um fraterno agradecimento ao meu orientador e amigo, Professor Doutor Jorge Alexandre Barbosa Neves, que sempre me guiou de forma atenciosa e generosa, respeitando minha necessidade de liberdade, independência e autonomia intelectual.



(QUINO, 2010:1)

Claro que é importante para as ciências políticas e sociais que a essência do governo totalitário, e talvez a natureza de toda burocracia, seja transformar homens em funcionários e meras engrenagens, assim os desumanizando. E se pode debater prolongadamente e com proveito o governo de Ninguém, que é o que de fato significa a forma política conhecida como *bureau-cracia* (ARENDR, 1999:312-313)

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a partir de três pontos de vista distintos que interagem dentro da engenharia institucional do Programa: a sociedade civil organizada, a burocracia pública e as entidades representativas das empresas da construção civil.

A perspectiva analítica que conduz o estudo é de que é absolutamente necessária a constituição de uma burocracia técnica, competente e bem remunerada, para exercer o importante papel de racionalização política, capaz de se impor como mediadora no jogo dos interesses particulares. Todavia, essa burocracia tem de ser permeável às demandas da sociedade, caso contrário se fecharia em procedimentos ineficientes e pouco afeitos ao Estado Democrático de Direito. O elemento chave para a eficiência da ação estatal seria o equilíbrio entre autonomia e parceria.

O primeiro passo do estudo foi uma análise de base documental, na qual foram pesquisados os documentos oficiais relacionados à política habitacional em âmbito nacional. A parte empírica foi realizada a partir de dados de natureza qualitativa e quantitativa, obtidos de forma primária e secundária. A coleta de dados primários foi feita a partir de 107 entrevistas estruturadas, utilizando questionários mistos, com atores das diversas instâncias envolvidas no Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

O estudo revelou que o PMCMV apresentou diversos avanços, entre os quais: uma expressiva quantidade de recursos para a habitação de interesse social; um grande número de unidades habitacionais construídas; a consolidação do subsídio público para a habitação de interesse social; a agilidade das contratações; o aquecimento da economia com geração de muitos empregos formais. Esses avanços podem ser parcialmente explicados pela confluência de interesses entre o governo federal e o empresariado da construção civil, com a instância estatal preservando sua autonomia através do controle da legislação, por parte do Ministério das Cidades, e do acompanhamento da execução da política, através da Caixa Econômica Federal e das prefeituras.



Essa parceria entre poder público e setor privado, no entanto, estabeleceu-se fora da institucionalidade criada pelo Ministério das Cidades para tratar das questões de política urbana e habitacional. Ao mesmo tempo em que se fortaleceram os laços com o setor privado, enfraqueceram-se os laços com a sociedade civil organizada. Essa postura esvaziou as instâncias de participação popular.

Constatou-se também uma grande dificuldade, por parte do poder público municipal, de operacionalizar os instrumentos do Estatuto das Cidades que garantiriam a implantação de empreendimentos do PMCMV em terrenos bem localizados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Política Habitacional, Sociedade Civil, Núcleos de Luta por Moradia, Burocracia Pública, Processo de Implementação do PMCMV, Setor Privado.

## ABSTRACT

This thesis aims to analyze the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) from three different points of view that interact within the institutional engineering of the Program: organized civil society, the public bureaucracy and representative organizations of civil construction companies.

The analytical perspective that leads this study is that it is absolutely necessary to establish a technical team, skilled and well-paid, to exert an important role in rationalization policy, able to impose itself as a mediator in the game of interests. However, this bureaucracy has to be permeable to the demands of society, otherwise shut up in inefficient procedures opposed to the democratic state. The key to the efficiency of state action would be the balance between autonomy and partnership.

The first step of the study was an analysis of the evidence base, in which researched the official documents related to housing policy nationwide were researched. The empirical part was made from qualitative and quantitative data, obtained for primary and secondary way. The primary data collection was made from 107 structured interviews, using questionnaires mixed, with actors of the various instances involved in the PMCMV implementation in the cities of Belo Horizonte, Rio de Janeiro and São Paulo.

The study showed that PMCMV presented several advancements including: a significant amount of resources for social housing, a large number of housing units built, the consolidation of public subsidy for social housing; agility of buildings; the economic recovery with generating many formal jobs. These advances may be partially explained by the confluence of interests between the federal government and the business of construction. However, the public instance preserving their autonomy through control of legislation, by the Ministry of Cities, and the monitoring of policy implementation by the Caixa Econômica Federal and prefectures.

However, this partnership between government and the private sector was established of the institutions created by the Ministry of Cities to take care of urban and housing policy. At the same time that it strengthened ties with the

private sector, weakened ties with organized civil society. This situation weakened the instances of popular participation.

Another great problem noted was the difficulty, by the municipalities, to implement the instruments of the Statute of the City to guarantee the implementation of projects in the PMCMV in well-located land.

**Keywords:** Public Policy, Housing Policy, Civil Society, Center for Fight for Housing, Public Bureaucracy, Implementation Process PMCMV, Private Sector.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Produto Interno Bruto das Empresas do Ramo da Construção Civil ...	253
GRÁFICO 2 - Número de Empregados na Construção Civil Brasileira .....	254
GRÁFICO 3 - Produtividade das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas .....	255
GRÁFICO 4 - Déficit Habitacional Brasileiro* .....	256
GRÁFICO 5 - Importância do PMCMV Para o Horizonte de Negócios do Empresariado .....	257
GRÁFICO 6 - Satisfação do Empresariado com o PMCMV .....	257
GRÁFICO 7 - Dificuldades na Operacionalização do PMCMV .....	257
GRÁFICO 8 - Principais Dificuldades do Setor Empresarial na implementação do PMCMV* .....	259

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Ações Desenvolvidas pelo PMCMV .....	69
QUADRO 2 - Distribuição dos Empreendimentos do PMCMV 1 por Faixas de Renda	70
QUADRO 3 - Distribuição dos Empreendimentos do PMCMV 1 por Agente Promotor	70
QUADRO 4 - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.....	71
QUADRO 5 - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida .....	73
QUADRO 6 - Valores dos Subsídios, por característica do município e Faixas de Atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida.....	74
QUADRO 7 - Faixas de renda PMCMV .....	81

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Principais Programas da Política Municipal de Habitação do Município de Belo Horizonte .....	136
FIGURA 2 - Fluxo do PMCMV via Construtora .....	223
FIGURA 3 - Fluxo do PMCMV Com Doação do Terreno Pelo Estado ou Município .	224

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Número de Núcleos de Luta por Moradia, Distribuição da Amostra e Entrevistas Realizadas por Regional de Belo Horizonte .....	26
TABELA 2 - Produção Habitacional Pública Federal IAPs nas Modalidades 1 e 2 e Fundação da Casa Popular - 1937 – 1964 .....	42
TABELA 3 - Atendimentos Habitacionais dos IAPs, Modalidades 1 e 2, por Categorias Profissionais .....	43
TABELA 4 - Distribuição por Período das Unidades Habitacionais dos IAPs, Modalidade 1, e da Fundação da Casa Popular - 1937/1964 .....	43
TABELA 5 - Produção Habitacional do BNH - 1964/1986 .....	51
TABELA 6 - Unidades Habitacionais contratadas e entregues pelo PMCMV por Faixas de Atendimento - 2009 a Abril de 2013.....	82
TABELA 7 - Unidades Habitacionais em Estudo por Faixas de Atendimento - PMCMV Abril de 2013.....	82
TABELA 8 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Regiões Geográficas - Abril 2013.....	84
TABELA 9 - Unidades Habitacionais em Estudo por Faixas de Atendimento e Regiões Geográficas - PMCMV Abril de 2013 .....	85
TABELA 10 - Total de Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação - 2009/2013.....	86
TABELA 11 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação - 2009/2013 .....	87
TABELA 12 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação - 2009/2013 .....	88
TABELA 13 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação - 2009/2013 .....	89
TABELA 14 - Unidades Habitacionais em Estudo no PMCMV por Faixas de Atendimento e Unidades da Federação - 2009/2013.....	90
TABELA 15 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013 .....	91
TABELA 16 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013 .....	94
TABELA 16 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013 .....	96
TABELA 17 - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013 .....	97
TABELA 18 - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013.....	101
TABELA 19 - Unidades Habitacionais Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nas Capitais Estaduais e Distrito Federal - 2009/2013.....	105
TABELA 20 - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nas Capitais Estaduais e Distrito Federal - 2009/2013.....	106

TABELA 21 - Ano de Fundação dos Núcleos de Luta por Moradia – 2012 .....	139
TABELA 22 - Número de Associados dos Núcleos de Luta por Moradia – 2007/2012.....	140
TABELA 23 - Núcleos de Luta por Moradia por Registro Formal – 2007/2012.....	142
TABELA 24 - Núcleos de Luta por Moradia por Regimento Interno/Estatuto – 2007/2012.....	142
TABELA 25 - Núcleos de Luta por Moradia por Livro Ata - 2007/2012 .....	142
TABELA 26 - Núcleos de Luta por Moradia por Lista de Presença – 2007/2012.....	143
TABELA 27 - Núcleos de Luta por Moradia por Critérios de Associação - 2012 .....	143
TABELA 28 - Núcleos de Luta por Moradia por Critérios de Desvinculação do Núcleo - 2012	144
TABELA 29 - Núcleos de Luta por Moradia por Periodicidade das Eleições - 2007/2012 .....	145
TABELA 30 - Núcleos de Luta por Moradia por Número de Coordenadores ao Longo da Existência do Núcleo - 2007/2012.....	145
TABELA 31 - Núcleos de Luta por Moradia por Tempo de Coordenação do Coordenador – 2007/2012.....	146
TABELA 32 - Núcleos de Luta por Moradia por Filiação a alguma entidade geral - 2007/2012 .....	147
TABELA 33 - Entidades Gerais de Luta - 2007/2012 .....	147
TABELA 34 - Núcleos de Luta Por Moradia por Vinculação à Associação de Bairro Local - 2012 .....	148
TABELA 35 - Núcleos de Luta por Moradia por Atividades Além das Reuniões Ordinárias - 2007/2012.....	148
TABELA 36 - Núcleos de Luta por Moradia por cobrança de contribuição voluntárias de seus membros - 2012 .....	150
TABELA 37 - Núcleos de luta por moradia que mantêm contato com outros núcleos - 2012..	151
Tabela 38 - Núcleos de luta por moradia que mantêm contato com entidades da sociedade civil organizada - 2012 .....	151
TABELA 39 - Sexo dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2012.....	153
TABELA 40 - Idade dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2012.....	153
TABELA 41 - Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por níveis de instrução, Brasil, Minas Gerais, Belo Horizonte e Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2010/2012.....	154
TABELA 42 - Setor onde o coordenador exerce sua principal atividade laborativa - 2012.....	154
TABELA 43 - Forma de Ingresso dos Coordenadores de Núcleos que Trabalham no Setor Público - 2012.....	155
TABELA 44 - Coordenadores de núcleos que já trabalharam em algum órgão público - 2012	155
TABELA 45 - Forma de Ingresso dos Coordenadores de Núcleos que já Trabalharam em Órgãos Públicos - 2012.....	155
TABELA 46 - Coordenador ou Algum Parente já foi Beneficiado Pela Política Municipal de Habitação - 2012 .....	156
TABELA 47 - Coordenador ou Algum Parente já foi Beneficiado Pela Política Municipal de Habitação - 2012 .....	156
TABELA 48 - Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia por Filiação Partidária - 2012	157
TABELA 49 - Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia por Vinculação a Partidos Políticos - 2012.....	157
TABELA 50 - Participação em Outras Instâncias Além do Núcleo de Luta por Moradia - 2012 .....	159
TABELA 51 - De Quantas Outras Instituições Participa - 2012.....	159

TABELA 52 - Além do Núcleo de Luta por Moradia, Qual Outra Instância Participa - 2012....	160
TABELA 53 - Como os Núcleos de Luta por moradia avaliam o OPH - 2007/2012.....	161
TABELA 54 - Qual é sua opinião a respeito da obrigatoriedade da participação em Núcleos - 2012.....	162
TABELA 55 - Principais critérios utilizados pelos núcleos para indicar famílias para vagas conquistadas no OPH - 2012 .....	164
TABELA 56 - Núcleos de Luta por Moradia por conquista de Unidades Habitacionais no OPH - 2012.....	165
TABELA 57 - Núcleos de Luta por moradia que não receberam todas as Unidades Habitacionais conquistadas - 2012 .....	165
TABELA 58 - O OPH atende a necessidade de moradia dos núcleos - 2012.....	166
TABELA 59 - OPH motiva as pessoas a participar dos núcleos - 2012 .....	166
TABELA 60 - OPH Permite que as famílias paguem as prestações - 2012.....	167
TABELA 61 - As condições de financiamento estimulam - 2012.....	167
TABELA 62 - A PBH consegue atender no tempo previsto a construção das Unidades Habitacionais conquistados no OPH - 2012 .....	168
TABELA 63 - Como os Núcleos de Luta por moradia avaliam o PAR - 2007/2012 .....	169
TABELA 64 - Como os coordenadores dos núcleos de luta por moradia avaliam o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012.....	172
TABELA 65 - O Programa Minha Casa Minha Vida atende à necessidade de moradia dos núcleos de luta por moradia - 2012.....	172
TABELA 66 - O Programa Minha Casa Minha Vida motiva as pessoas a participar dos núcleos de luta por moradia - 2012 .....	174
TABELA 67 - Os coordenadores dos núcleos de luta por moradia e o conhecimento dos critérios do Programa Minha Casa Minha Vida - 2012 .....	175
TABELA 68 - Critérios do Programa Minha Casa Minha Vida citados pelos coordenadores dos núcleos de luta por moradia - 2012.....	175
TABELA 69 - Coordenadores dos núcleos de luta por moradia que receberam alguma capacitação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012.....	176
TABELA 70 - Entidades que capacitaram os Coordenadores dos núcleos de luta por moradia sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012.....	177
TABELA 71 - Representantes do Poder Público já foram a uma reunião do núcleo de luta por moradia - 2012 .....	178
TABELA 72 - Alguma entidade de apoio já foi a uma reunião do núcleo de luta por moradia - 2012.....	178
TABELA 73 - Participação em reuniões dos Núcleos de luta por moradia de representantes do poder público e entidades de apoio ao movimento - 2012 .....	179
TABELA 74 - Entidades gerais de apoio ao movimento popular de luta por moradia que já estiveram em reuniões dos núcleos de luta por moradia - 2012 .....	180
TABELA 75 - Coordenadores de núcleos de luta por moradia que prestam esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012.....	180
TABELA 76 - Coordenadores de núcleos de luta por moradia que participam das reuniões da COMFORÇA - 2012 .....	181
TABELA 77 - A COMFORÇA já prestou informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida aos coordenadores de núcleos de luta por moradia - 2012.....	181

TABELA 78 - Os coordenadores de núcleos de luta por moradia têm Informações sobre os temas que são debatidos e as decisões que são tomadas pelo Conselho Municipal de Habitação - 2012 .....	182
TABELA 79 - Qual é o papel dos núcleos de luta por moradia dentro do Programa Minha Casa Minha Vida na opinião dos coordenadores - 2012.....	183
TABELA 80 - Quais as críticas que os coordenadores dos núcleos de luta por moradia fazem ao Programa Minha Casa Minha Vida - 2012 .....	185
TABELA 81 - Opinião dos coordenadores dos núcleos de luta por moradia a respeito das ocupações de terrenos urbanos - 2012 .....	188



## LISTA DE SIGLAS

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social  
ANAMPOS – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ASPA – Associação Social Política Arquidiocesana  
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
CADIN – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal  
CADMUT – Cadastro Nacional de Mutuários  
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
CAIXA – Caixa Econômica Federal  
CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensão  
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção  
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
CEB – Comunidade Eclesial de Base  
CF-88 – Constituição Federal de 1988  
CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social  
COHABITA – Cooperativa Habitacional Metropolitana  
CMP – Central de Movimentos Populares  
CMPU – Conferência Municipal de Política Urbana  
CN – Congresso Nacional  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNPU – Conselho Nacional de Política Urbana  
CNC- Conferência Nacional das Cidades  
COHAB – Companhias de habitação  
COMDUR – Conselho de Desenvolvimento Urbano  
COMFORÇA – Comissão de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo  
COMFORÇA Regional – Comissão de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo Regional  
COMFORÇA Habitação – Comissão de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo da Habitação  
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores

CONCIDADES- Conselho das Cidades  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
EC – Estatuto da Cidade  
FAMENG – Federação de Associações de Moradores de Minas Gerais  
FAMOBH – Federação de Associações de Vilas Bairros e Vilas e Favelas  
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial  
FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional  
FCP - Fundação da Casa Popular  
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPMF – Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
MCidades - Ministério das Cidades  
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONG – Organização Não-Governamental  
OP – Orçamento Participativo  
OPH – Orçamento Participativo da Habitação  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte  
PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PEAR – Programa Estrutural em Áreas de Risco  
PGE – Plano Global Específico

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
PlanHab – Plano Nacional de Habitação de Interesse Social  
PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social  
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNH – Política Nacional de Habitação  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
PROAS – Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Função de Obras Públicas ou Vítimas de Calamidades  
PRODECOM – Programa de Desenvolvimento de Comunidades  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEPURB – Secretaria Especial de Política Urbana  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SFH – Sistema Financeiro da Habitação  
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário  
SIACI – Cadastro Integrado de Administração da Carteira Imobiliária  
SINDUSCON-MG – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais  
SINDUSCON-RJ – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro  
SINDUSCON-SP – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de São Paulo  
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
UEMP – União Estadual de Luta pela Moradia de Minas Gerais  
UH – Unidades Habitacionais  
UNICAMP – Universidade Federal de Campinas  
UNMM – União Nacional dos Movimentos de Moradia  
UNMP – União Nacional por Moradia Popular  
URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte  
UTP – União de Trabalhadores da Periferia  
ZEIS – Zona de Espacial de Interesse Social

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>1.1 - Hipótese de Trabalho</b> .....	24
<b>1.2 - Metodologia</b> .....	25
1.2.1 - <i>Instância Societal</i> .....	25
1.2.2 - <i>Instância Estatal</i> .....	27
1.2.3 - <i>Instância Privada</i> .....	28
<b>1.3 - Justificativa da Abordagem Metodológica</b> .....	28
<b>2. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS</b> .....	30
<b>2.1 - Primeira República</b> .....	31
<b>2.2 - Era Vargas</b> .....	35
<b>2.3 - Regime Militar</b> .....	45
<b>2.4 - Redemocratização – 1985/1994</b> .....	53
<b>2.5 - Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002</b> .....	56
<b>2.6 - Governo Lula – 2003/2011</b> .....	61
2.6.1 - <i>O Programa Minha Casa, Minha Vida</i> .....	68
2.6.2 - <i>Resultados do PMCMV</i> .....	82
2.6.3 - <i>Interpretações sobre o PMCMV</i> .....	106
<b>2.7 - Considerações Preliminares</b> .....	113
<b>3. A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b> ....	116
<b>3.1 - Participação Social e a Questão Habitacional no Brasil</b> .....	121
<b>3.2 - Participação Social no Programa Minha Casa, Minha Vida</b> .....	124
<b>3.3 - Participação Popular e Política Habitacional em Belo Horizonte</b> .....	129
<b>3.4 - Os Núcleos de Luta por Moradia em Belo Horizonte</b> .....	139
3.4.1 - <i>Organização e Composição dos Núcleos</i> .....	140
3.4.2 - <i>Núcleos de Luta por Moradia e Formação de Redes</i> .....	151
3.4.3 - <i>Perfil dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia</i> .....	152
3.4.4 - <i>Os Núcleos de Luta por Moradia e o Orçamento Participativo da Habitação – OPH</i> .....	160
3.4.5 - <i>Os Núcleos de Luta por Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR</i> .....	169
3.4.6 - <i>Os Núcleos de Luta por Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida</i> .....	171
3.4.7 - <i>Os Núcleos de Luta por Moradia e as Ocupações de Terrenos Urbanos</i> .....	188
<b>3.5 - Considerações Preliminares</b> .....	191
<b>4. A BUROCRACIA PÚBLICA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA</b> .....	196
<b>4.1 Conceito de Burocracia</b> .....	197
4.1.1 - <i>Disfuncionalidades da Burocracia</i> .....	203
4.1.2 - <i>Administração Pública Gerencial X Administração Pública Burocrática</i> .....	206
4.1.3 <i>Sinergia entre Estado e Sociedade: Solução Para o Paradoxo da Burocracia</i> .....	209
4.1.4 – <i>Teias Administrativas x Anéis Burocrático</i> .....	211

4.1.5 - A Tecnoburocracia e a Implementação de Políticas Públicas .....	214
4.1.6 - A Tecnoburocracia Brasileira.....	219
<b>4.2 - Trâmites Para Implementação de um Empreendimento do PMCMV .....</b>	<b>222</b>
4.2.1 Funções da Tecnoburocracia do Ministério das Cidades no PMCMV .....	225
4.2.2 - Funções da Tecnoburocracia Municipal no PMCMV .....	227
4.2.3 - Funções da Tecnoburocracia da CAIXA no PMCMV.....	234
4.2.4 - Vantagens do PMCMV na Visão da Tecnoburocracia Estatal .....	237
4.2.5 - Desvantagens e Problemas do PMCMV na Visão da Tecnoburocracia Estatal.....	238
<b>4.3 – Considerações Preliminares.....</b>	<b>240</b>
<b>5. O SETOR PRIVADO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA .....</b>	<b>245</b>
5.1 - Habitação e Mercado no Governo Lula .....	248
5.2 - Importância do PMCMV Para a Economia .....	252
5.3 - Demandas e Percepções do Empresariado a Respeito do PMCMV .....	256
5.4 - Considerações Preliminares .....	260
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>262</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>266</b>
<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>279</b>
<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>290</b>
<b>APÊNDICE 3 .....</b>	<b>297</b>
<b>APÊNDICE 4 .....</b>	<b>309</b>
<b>APÊNDICE 5 .....</b>	<b>319</b>
<b>APÊNDICE 6 .....</b>	<b>324</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil é um problema que aflige parte significativa do povo brasileiro. Como bem observou a pesquisadora Mônica Maria Cadaval Bedê (2006), as famílias de baixa renda, que se veem impossibilitadas de solucionar o problema da moradia no âmbito do mercado imobiliário convencional, lançam mão de estratégias alternativas, tais como: aquisição de terrenos irregulares ou ocupações (ambas muitas vezes em áreas de risco), autoconstrução, moradias improvisadas e coabitação de famílias. De acordo com Bedê:

...a maior parte das estratégias citadas resulta na formação de assentamentos habitacionais precários, que geralmente concentram problemas relativos a insalubridade, situações de risco geológico-geotécnico, condições inadequadas de acessibilidade e irregularidades urbanísticas. Os assentamentos habitacionais precários funcionam como focos de geração de processos de degradação ambiental e de violência que afetam não só seus moradores mas a população da cidade como um todo (BEDÊ 2006:18).

As cidades brasileiras caracterizam-se pela profunda desigualdade social e pela total ausência de planejamento urbano, que acabou por gerar inúmeros assentamentos precários e um déficit habitacional gigantesco.

Destaca-se que a precariedade das cidades não se restringe às áreas pobres, uma vez que mesmo regiões habitadas por setores de alta renda também foram ocupadas à margem da regulação pública, dos planos diretores e das leis de uso e ocupação do solo. Os acontecimentos na região serrana do Rio de Janeiro, no período chuvoso de 2010/2011, que também vitimaram condomínios de classe média alta, são um trágico exemplo dessa lógica predatória de ocupação do solo urbano no Brasil. Mas de forma geral, o problema é mais grave nas parcelas mais pobres da população.

A falta de alternativas habitacionais, gerada pelo intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa das terras urbanizadas e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários e informais.

Esses assentamentos precários se caracterizam pela informalidade na posse da terra, ausência ou insuficiência de infraestrutura, irregularidade no processo de ordenamento urbano, falta de acesso a serviços públicos, moradias com graves problemas estruturais e/ou situadas em áreas de risco. Estes dois últimos problemas ocorreram em decorrência direta da autoconstrução de moradias sem apoio técnico e institucional.

A cidade informal cresce a taxas muito superiores às da cidade formal, evidenciando a incapacidade do mercado e do setor público de viabilizarem alternativas mais adequadas. Loteamentos irregulares e ocupações espontâneas são abertos em áreas periféricas ou com restrição à urbanização (como áreas de risco e de proteção ambiental), dando origem às favelas, vilas, alagados, palafitas, entre outras modalidades precárias de moradia.

Esse modelo, baseado no trinômio assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, que caracterizou o forte processo de urbanização da segunda metade do século XX, continua presente em todas as regiões do país nos dias de hoje.

Para agravar a situação, as intervenções nas áreas de habitação popular, urbanização e saneamento básico exigem investimentos vultosos que extrapolam a capacidade fiscal dos municípios. Sendo assim, políticas públicas voltadas para essas áreas, necessariamente, exigem atuação conjunta de pelo menos duas instâncias governamentais (em geral, União e municípios) e do setor privado que, na maior parte das vezes, atua como executor das intervenções.

Tendo em vista essa enorme demanda por políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, nos últimos anos é possível identificar várias iniciativas de se consolidar um modelo de intervenção pública para esse setor, podendo-se entre elas destacar:

- A Constituição Federal de 1988, que estabelece a responsabilidade da provisão de moradias aos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- A Emenda Constitucional nº 26/2000, que inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres;

- O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que se constitui na principal legislação de regulação do espaço urbano que tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- A criação do Ministério das Cidades em 2003;
- Criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004;
- A Política Nacional de Habitação aprovada em 2004, complementada pela regulamentação da Lei nº 11.124/2005 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS;
- Implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, que abriu grandes linhas de financiamento em áreas como saneamento, habitação, transporte, etc.;
- Plano Nacional de Habitação 2008;
- Programa Minha Casa, Minha Vida de 2009, que tem como objetivo reduzir o déficit habitacional brasileiro;
- PAC 2 EM 2010;
- Contratada a meta estabelecida pelo Programa, em 2011 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2.

Todo esse arcabouço formal, que se materializa na Política Nacional de Habitação e nos investimentos do PAC, constitui-se num campo de estudo ainda pouco explorado pela Sociologia (Urbana e das Organizações).

Sendo assim, as políticas públicas de habitação popular são centrais para a construção de um país mais justo, tendo impactos importantes em outras áreas como a da saúde, por exemplo.

A presente tese terá o objetivo de compreender a engenharia institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, enfocando a relação que se estabelece entre as diversas tecnoburocracias envolvidas (União, Caixa e municípios), os movimentos populares (bem como as instâncias de controle e participação social) e as empreiteiras responsáveis pela execução das obras.

Salienta-se que o Programa será tratado de maneira geral, sem diferenciar as duas fases, posto que o PMCMV 2 simplesmente ajustou



algumas ações no que tange ao padrão construtivo das unidades habitacionais, aumentando a área mínima construída, permitindo usos mistos (comerciais e residenciais) e estimulando soluções energéticas alternativas, tais como energia solar.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: no capítulo 1, buscou-se mostrar como a política nacional de habitação evoluiu dos seus primórdios até o Programa Minha Casa, Minha Vida. Ao final desse capítulo faz-se uma análise da legislação, dos resultados e da crítica da literatura a respeito do PMCMV.

No Capítulo 2, a intenção foi desenvolver uma discussão a respeito da participação popular nas políticas públicas, com enfoque na política habitacional. Nesse capítulo é feita uma análise das peculiaridades do caso de Belo Horizonte e apresentada uma pesquisa com os coordenadores de núcleos de luta por moradia em Belo Horizonte.

O Capítulo 3 apresenta uma discussão a respeito do papel da burocracia pública e a engenharia institucional do PMCMV.

O Capítulo 4 discute o papel e as percepções do setor privado. E por último as conclusões.

### **1.1 - Hipótese de Trabalho**

A hipótese de trabalho é de que é absolutamente necessária a constituição de uma burocracia técnica, competente e bem remunerada, para exercer o importante papel de racionalização política, capaz de se impor como mediadora no jogo dos interesses particulares (das empreiteiras e dos moradores beneficiados). Todavia, essa burocracia tem de ser permeável às demandas da sociedade civil organizada, caso contrário se fecharia em procedimentos ineficientes e pouco afeitos ao Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, o elemento chave para a eficiência da ação estatal seria o equilíbrio entre autonomia e inserção. Sendo assim, para que as políticas públicas sejam eficientes é preciso que os aparelhos estatais apresentem duas condições estruturais:

1. Uma burocracia capacitada, selecionada por critérios meritocráticos, com carreiras que proporcionem ascensão profissional compatível com o setor privado. Em outras

palavras, uma burocracia pública eficiente e, relativamente, insulada;

2. A ação estatal deve manter uma “densa teia de vínculos com grupos sociais fora do Estado” (TIGRE; 2004:10). O projeto governamental deve estar inserido na sociedade.

A presente tese analisará se a engenharia institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida configura-se num experimento de sinergia entre Estado e sociedade combinando insulamento burocrático e inserção social.

## **1.2 - Metodologia**

O primeiro passo, que subsidiou todas as etapas seguintes, foi uma análise de base documental, na qual foram pesquisadas as leis, portarias, normas e documentos oficiais relacionados à política habitacional em âmbito nacional. Também foi analisada a bibliografia acadêmica sobre a temática habitacional. Tal procedimento teve basicamente duas funções: 1. estabelecer um referencial teórico; 2. funcionar como uma “técnica exploratória” que indicasse os caminhos para a pesquisa de campo.

A parte empírica da pesquisa foi realizada a partir de dados de natureza qualitativa e quantitativa, obtidos de forma primária (produzidos pelo próprio pesquisador) e secundária (obtidos através de outros órgãos como a Caixa Econômica Federal).

Foram realizadas 107 entrevistas estruturadas, utilizando questionários mistos (com questões abertas e fechadas), com atores das diversas instâncias envolvidas no Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

### 1.2.1 - Instância Societal

Foram entrevistadas lideranças de entidades gerais de luta por moradia nos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. No Rio de Janeiro e em São Paulo foram feitas duas entrevistas (uma em cada cidade) com lideranças de entidades nacionais da sociedade civil<sup>1</sup>. Em Belo

---

<sup>1</sup> As entrevistas com representantes das entidades gerais foram realizadas nas seguintes datas: no Rio de Janeiro dia 02/07/2012; em Belo Horizonte dia 15/09/2012; e em São Paulo dia 26/04/2013.

Horizontes, além da entrevista com uma liderança de entidade geral, foram efetuadas 95 entrevistas com os coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia<sup>2</sup>. Os dois modelos de questionários utilizados nas entrevistas com lideranças da sociedade civil encontram-se nos apêndices 1 e 2.

A pesquisa com os coordenadores de núcleos em Belo Horizonte iniciou-se com a obtenção, junto à Prefeitura do município, da lista com os nomes, telefones e endereços dos 180 coordenadores de núcleos. A partir dessa listagem, calculou-se uma amostra cuja distribuição procurou respeitar a representatividade de todas as 9 regiões administrativas do município, conforme mostra a Tabela 1.

**TABELA 1** - Número de Núcleos de Luta por Moradia, Distribuição da Amostra e Entrevistas Realizadas por Regional de Belo Horizonte

Regional	Número de Núcleos	%	Distribuição da Amostra	Entrevistas realizadas
Barreiro	23	12,8	12	12
Centro-Sul	10	5,6	5	6
Leste	24	13,3	13	13
Nordeste	30	16,7	16	16
Noroeste	24	13,3	13	13
Norte	22	12,2	11	11
Oeste	14	7,8	7	7
Pampulha	10	5,6	5	5
Venda Nova	23	12,8	12	12
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>	<b>94</b>	<b>95</b>

Fonte: Elaboração Própria.

Salienta-se que na regional Centro-Sul foi feita uma entrevista a mais. Em respeito aos entrevistados que voluntariamente decidiram contribuir com a pesquisa, optou-se por não desconsiderar essa entrevista. Dessa forma, o banco de dados e as análises abrangem uma amostra de 95 coordenadores.

Calculada a amostra e feita a distribuição das entrevistas pelas regionais, os coordenadores a serem entrevistados foram escolhidos aleatoriamente, por sorteio, garantindo aos elementos da população igual oportunidade de serem selecionados para a amostra.

<sup>2</sup> As entrevistas com os coordenadores dos núcleos foram realizadas entre 27/08/2012 e 24/11/2012.

Para o cálculo da amostra foi utilizada a seguinte fórmula:

$n = \frac{N}{1 + \frac{N-1}{P.Q} \left( \frac{d}{z_{\alpha/2}} \right)^2}$	n= Amostra	Valores:
	Parâmetros:	
	N= total populacional (universo): P+Q=1	180
	P.Q= variabilidade populacional	
	P é a proporção de ocorrência do evento;	0,50
	Q é o oposto de P.	0,50
	d= margem de erro amostral	0,07
	$Z_{\alpha/2}$ = valor da tabela normal padrão	1,96
	$\alpha$ = nível de significância (=1-NC=1-0,95=0,05)	
	(NC= Nível de Confiança=95,0%=0,95)	
	<b>Amostra= 94</b>	
	<b>Percentual= 52,27%</b>	

Destaca-se que as análises da pesquisa com os coordenadores de núcleos de luta por moradia utilizaram como base-line a pesquisa realizada com os coordenadores em 2008, pelo pesquisador Antônio de Pádua Silveira de Melo (2008).

### 1.2.2 - Instância Estatal<sup>3</sup>

Foram entrevistados tecnoburocratas da Caixa Econômica Federal nos municípios de Belo Horizonte<sup>4</sup> e Rio de Janeiro<sup>5</sup>, do Ministério das Cidades<sup>6</sup> e das Prefeituras de Belo Horizonte<sup>7</sup>, Rio de Janeiro<sup>8</sup> e São Paulo<sup>9</sup>. Os procedimentos foram os seguintes:

1. Pesquisa qualitativa, a partir de um questionário estruturado, com alguns técnicos que ocupam posições estratégicas (de chefia, gerência e/ou coordenação) no processo de implementação, acompanhamento e fiscalização da política.

O objetivo dessas entrevistas foi conhecer a estrutura institucional, os procedimentos e características da tecnoburocracia pública encarregada de implementar o PMCMV. Os modelos dos três questionários utilizados encontram-se nos apêndices 3, 4 e 5.

<sup>3</sup> Não foi possível realizar a entrevista com a Superintendência da CAIXA em São Paulo, apesar das diversas solicitações que foram feitas pelo pesquisador.

<sup>4</sup> A entrevista com um funcionário da CAIXA em Belo Horizonte foi no dia 23/08/2012.

<sup>5</sup> A entrevista com um funcionário da CAIXA no Rio de Janeiro foi realizada dia 03/07/2012;

<sup>6</sup> A Entrevista no Ministério das Cidades foi realizada dia 11/07/2013.

<sup>7</sup> Entrevistas realizadas nos dias 02/05/2012, 07/05/2012 e 04/06/2012.

<sup>8</sup> Entrevista realizada dia 02/07/2012.

<sup>9</sup> Entrevistas realizadas dia 26/04/2013.

### 1.2.3 - Instância Privada<sup>10</sup>

Posto que existem inúmeras empresas atuando em projetos habitacionais com financiamento federal, optou-se por entrevistar representantes dos Sindicatos da Construção Civil – SINDUSCON – nos estados de Minas Gerais<sup>11</sup> e Rio de Janeiro<sup>12</sup>.

O objetivo foi entender como se dá a relação entre essas instituições e a tecnoburocracia estatal, bem como as percepções das entidades representativas empresariais. O instrumento utilizado também foi um questionário estruturado misto (questões abertas e fechadas). O questionário utilizado encontra-se no apêndice 6.

### **1.3 - Justificativa da Abordagem Metodológica**

O presente trabalho parte do pressuposto de que existem teias administrativas (ou mesmo anéis burocráticos) formadas pelos empreiteiros que executam os empreendimentos, pelos tecnoburocratas que formulam, acompanham e fiscalizam e pela sociedade civil que demanda cobra e, em última instância, usufrui da política habitacional.

A política pública acontece na interseção entre esses interesses difusos que em algum momento convergem. Por isso, a importância das entrevistas com atores ligados ao poder público, à sociedade civil organizada e à iniciativa privada.

Todos os entrevistados foram informados que:

- A participação é totalmente voluntária não acarretando quaisquer ônus ou bônus para os entrevistados.
- É facultado ao informante se recusar a participar da entrevista ou retirar o seu consentimento de utilização dos dados, em qualquer fase da pesquisa, sem que lhe seja imputado qualquer prejuízo.

---

<sup>10</sup> Não foi possível realizar a entrevista no SINDUSCON-SP, em função da agenda de seus diretores e consultores. Todavia, participei de um Workshop sobre o PMCMV promovido pela instituição. Evento realizado dia 29/04/2013 na cidade de São Paulo.

<sup>11</sup> A entrevista com o SINDUSCON-MG foi realizada dia 29/08/2012.

<sup>12</sup> A entrevista com o SINDUSCON-RJ foi realizada dia 03/07/2012.

- O uso dos dados produzidos a partir das entrevistas realizadas não poderão se configurar em desconforto aos informantes.
- Por último, o pesquisador se comprometeu a guardar em sigilo a identidade dos informantes.

A questão do sigilo da identidade dos informantes foi de fundamental importância, dado o envolvimento profissional que o pesquisador tem com o tema. Por questões éticas, o pesquisador não poderia omitir o fato de ser funcionário da empresa que implementa o Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Belo Horizonte. Se não tivesse deixado bem claro para os entrevistados que, em hipótese alguma, haveria como identifica-los, isso provavelmente viesaria as informações, dado que muitas das críticas e comentários relacionavam-se a funcionários da mesma instituição. Além da questão do viés, a identificação dos informantes também poderia prejudicá-los, uma vez que são todos atores que interagem com frequência no Plano da Política Habitacional. Por último, convém ressaltar que a maior parte das entrevistas foi realizada em um momento pré-eleitoral (eleições municipais de 2012), de modo que o compromisso de sigilo, associado à total desvinculação partidária, foi vital para a viabilização do trabalho.

Esse procedimento foi adotado em função dos Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia, mas foi estendido para os entrevistados de todas as esferas. Sendo assim, todas as vezes que forem utilizadas passagens de entrevistas nesta tese, elas serão identificadas apenas como “fragmentos de entrevistas”, sem qualquer identificação do informante.

## 2. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS<sup>13</sup>

O processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o processo de pobreza, cujo *locus* passa a ser a cidade, sobretudo a grande cidade. A cidade torna-se criadora e concentradora de pobreza, com capacidade também de atrair e manter gente pobre, ainda que muitas vezes em condições subumanas.

Segundo Milton Santos (1996), o processo de urbanização do Brasil pode ser dividido em algumas etapas:

1. No primeiro momento, que durou muitos séculos, o Brasil urbano era um grande arquipélago formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Esses subespaços tinham entre si escassa relação, muito em função das dificuldades de comunicação. As cidades teriam uma zona de influência limitada.
2. Esse quadro é relativamente quebrado a partir da produção do café quando o estado de São Paulo torna-se polo dinâmico de uma vasta área. A integração territorial limita-se ao Sudeste e ao Sul.
3. Uma terceira fase foi inaugurada com o processo de industrialização das décadas de 1940 e 1950, quando o mercado nacional único se constitui. A industrialização ativou o processo de urbanização na medida em que formou um mercado nacional, expandiu o consumo, criou a necessidade de integrar o território e proporcionou o crescimento demográfico das cidades. O “Milagre Econômico” da década de 1970 intensifica ainda mais o fenômeno da metropolização.

A urbanização se generalizou no território nacional em função do processo de industrialização e da evolução dos meios técnico-científicos

---

<sup>13</sup> O termo políticas públicas habitacionais é aqui entendido de uma forma mais ampla que inclui, além da produção e financiamento públicos de moradias para a população de baixa renda, a questão da infraestrutura urbana, dos loteamentos e a legislação sobre incorporação, locação, etc.

(meios de comunicação, de transporte, etc.), que viabilizaram a construção de espaços urbanos articulados.

Importante salientar que dentro do pensamento de Milton Santos (1996), os conceitos de industrialização e urbanização estão intimamente ligados, uma vez que o primeiro não se resume à simples criação de atividades industriais. O autor entende a industrialização como processo social abrangente que inclui: a formação de um mercado interno; a integração dos espaços; a expansão do consumo; a terceirização; e o próprio processo de urbanização.

Todo esse processo de concentração da população nas grandes cidades, que começou na década de 1940, levou a uma explosão da demanda por habitações urbanas. Todavia, historicamente, a aquisição de uma moradia regular no mercado imobiliário formal sempre foi um sonho muito distante da realidade das famílias de baixa renda. De acordo com Carneiro et.al. (2010), as famílias com renda mensal até três salários mínimos representam boa parte da demanda por moradia, todavia, têm acesso muito limitado ao mercado imobiliário formal. Outra dificuldade das famílias pobres, no que tange à moradia, é a atuação limitada do poder público no campo da política habitacional (CARNEIRO; SOUZA, 2007).

Com o processo de industrialização e o conseqüente crescimento das cidades, a intervenção estatal na questão habitacional passou a ser necessária.

## **2.1 - Primeira República**

Até a década de 1930, a questão da habitação, mais especificamente da produção habitacional para as classes trabalhadoras, não figurava na agenda pública do estado brasileiro. A Primeira República (1889 – 1930) se caracterizou pela mínima atuação estatal no campo da habitação.

A questão da habitação era um assunto do âmbito privado, não havendo qualquer intervenção estatal na produção ou comercialização das moradias. Nas grandes cidades brasileiras começam a surgir os bairros operários, os cortiços, favelas e vilas. As moradias populares surgem em áreas de encostas ou sujeitas à inundação, apresentando graves deficiências em



termos de acessibilidade viária, transporte coletivo, saneamento, escolas, hospitais, etc.

Diante da impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal, somada à falta de suporte por parte do poder público, aos estratos mais vulneráveis da sociedade brasileira sobrou uma única solução: a autoconstrução em terrenos clandestinamente ocupados.

Nas palavras de Mônica Bedê, do final do século XIX até 1930:

A atuação do poder público no Brasil em relação ao provisionamento de moradia para o trabalhador urbano se caracteriza pela omissão. Tal postura é fundamentada na concepção liberal, predominante na época, que defende um Estado não intervencionista (BEDÊ, 2005:29).

Até o final da Primeira República não existia nenhum sistema de financiamento da casa própria, de modo que, nas grandes cidades, a forma de ocupação mais comum era o aluguel. A única forma do trabalhador obter a casa própria era através de suas economias individuais. A produção habitacional da época era totalmente privada e tinha um caráter rentista, ou seja, visava a rentabilidade dos aluguéis.

O investimento em imóveis para alugar era uma opção muito rentável e segura fundamentalmente por dois fatores: primeiro porque as cidades brasileiras estavam crescendo, o que garantia a valorização dos imóveis; em segundo lugar, não existia qualquer tipo de regulação estatal no mercado dos aluguéis. A constituição e o Código Civil estabeleciam o direito à propriedade de forma absoluta, tanto que o proprietário poderia, a qualquer momento, pedir o despejo do inquilino através da chamada “denúncia vazia”. O preço do aluguel era fixado pelo proprietário sem qualquer regulação estatal.

A principal preocupação da época eram os frequentes surtos endêmicos. A solução dada pelo poder público eram as remoções sistemáticas dos moradores das áreas mais pobres, aumentando ainda mais a segregação sócio espacial. O poder público atuava apenas estabelecendo algumas restrições de ordem sanitária. Importante salientar que essa situação não se restringia apenas à política habitacional. Ao longo de todo esse período, a intervenção estatal na esfera privada era mínima.

A política higienista predominou ao longo de toda Primeira República, muito em função das precárias condições de saneamento básico

das cidades brasileiras<sup>14</sup> que passaram a se constituir em uma séria ameaça à saúde pública. De acordo com Bonduki (1999), já no final do século XIX havia uma movimentação em favor da criação de leis e serviços sanitários. Segundo esse autor, as medidas implementadas visando o controle das epidemias representam a gênese da intervenção estatal na questão habitacional e de organização do espaço urbano. Bonduki salienta que:

O poder público atacou em três frentes: a do controle sanitário das habitações; a da legislação e códigos de posturas; e a da participação direta em obras de saneamento das baixadas, urbanização da área central e implantação de rede de água e esgoto (BONDUKI, 1999:29).

O pânico coletivo causado pelas ameaças de surtos endêmicos colocou a questão do controle das epidemias no centro da agenda política. Esse medo generalizado serviu de justificativa para que o Estado brasileiro, de cunho liberal, justificasse as ações de controle do espaço urbano, em especial a moradia dos trabalhadores. A ordem sanitária tornou-se o objetivo precípua. De acordo com Bonduki, “a inviolabilidade do domicílio tornou-se letra morta, casas foram interditadas, demolidas ou queimadas” (BONDUKI, 1999:32).

Pelo lado do controle sanitário, as grandes cidades brasileiras (fundamentalmente Rio de Janeiro e São Paulo) passaram a ser reguladas pelas ações higienistas, que muitas vezes se pautavam pela violência. A população trabalhadora era o foco principal das visitas domiciliares sistemáticas e das desinfecções que tinham o objetivo de impor medidas “higiênicas” à população mais pobre. O trabalhador pobre passou a ser culpado pelas péssimas condições em que se encontrava, as políticas higienistas atacavam os sintomas (as moradias precárias), mas não a doença (a miséria do trabalhador urbano).

Além das visitas domiciliares e desinfecções o estado começou a promover grandes intervenções urbanas<sup>15</sup>, nas regiões centrais das cidades, a mais famosa delas ocorreu na cidade do Rio de Janeiro durante o governo Pereira Passos (1902 – 1906).

---

<sup>14</sup> Importante salientar que, seguindo a tradição liberal britânica, os serviços públicos nessa época eram concessões privadas. Abastecimento de água, coleta de esgoto, transporte públicos eram todos mantidos pela iniciativa privada.

<sup>15</sup> Inspiradas na reforma urbana de Paris liderada pelo Barão Haussmann, prefeito de Paris entre 1853 e 1870.

O último vértice do tripé de atuação higienista era a criação de uma legislação de controle do uso do solo. Essa talvez a menos “eficiente”, uma vez que não conseguiu controlar efetivamente a construção de moradias populares. Os trabalhadores tinham de morar em algum lugar, mas paralelamente não ganhavam o suficiente para arcar com os custos de uma moradia popular, criando assim um fosso entre as normas legais e a realidade.

Sob o prisma da produção habitacional, predominou no período o estímulo à produção privada. Dentro da concepção liberal que predominava durante a Primeira República, não cabia ao Estado a construção direta de moradias. A construção de vilas operárias foi muito estimulada, inclusive com isenções fiscais<sup>16</sup>, todavia, essa ação se mostrou mais benéfica para os empresários da construção civil do que para os trabalhadores.

Em resumo, predominou no período a política das remoções determinadas pela lógica sanitária. Entretanto, a lógica das remoções nunca pode ser levada ao seu limite, uma vez que tal medida deixaria a quase totalidade dos trabalhadores desabrigados, inviabilizando a própria indústria nascente. Sendo assim, as medidas de controle das moradias insalubres eram incapazes de impedir o crescimento das favelas e cortiços. Na realidade, a ação estatal se restringia a remover e demolir as situações mais graves.

Mas, de certa forma, a lógica higienista representou uma primeira tentativa de intervenção estatal na área da habitação, impondo limites para a produção privada de moradias populares. O estado exercia uma função repressora que atuava tão somente no sintoma dos problemas (as moradias insalubres), sem nem mesmo discutir as causas dos mesmos.

O problema habitacional era visto como uma questão de higiene e tratada de forma autoritária. Para Bonduki:

O controle higiênico das habitações e a conseqüente vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, a legislação de combate aos cortiços e habitações coletivas, as desinfecções violentas e arbitrárias, os excessos e interdições de prédios – tudo isso fazia parte desse autoritarismo sanitário, contraponto urbano do autoritarismo patronal exercido nas unidades produtivas sem qualquer interferência do Estado (BONDUKI, 1999:42)

---

<sup>16</sup> Mais detalhes ver Bonduki (1999).

## 2.2 - Era Vargas

Durante a Era Vargas, entendendo esse período como indo de 1930 a 1964, Mônica Bedê mostra que:

A questão sanitária sai do foco principal e o problema habitacional torna-se uma das principais preocupações do governo. Por trás disso está, por um lado, a preocupação com a indústria nascente, uma vez que a habitação constitui um dos principais itens de reprodução da força de trabalho, e, por outro lado, com a legitimação do governo junto às massas trabalhadoras (BEDÊ, 2005:32).

O consenso em favor da ação privada na produção habitacional, que se observava na República Velha, dá lugar, durante o Governo Vargas, a um consenso em prol da intervenção estatal. De acordo com Bonduki:

Discursos originários de todo o espectro ideológico – dos representantes da Fiesp (Simonsen) aos comunistas (jornal Hoje), passando pelos ministros de Vargas – mostram a aceitação da concepção de que a produção e a locação de moradias revestiam-se de características especiais que as diferenciavam de outros bens e que, portanto, requeriam a intervenção estatal (BONDUKI, 1999:78).

O amplo apoio de diferentes setores sociais ratificou um entendimento de que é papel do estado garantir moradia para sua população, criando um clima propício ao estabelecimento de uma política pública para o setor. A utilização de recursos públicos e fundos sociais na construção de moradias entra em pauta.

Interessante observar que, a partir desse momento, não houve mais qualquer oposição relevante quanto ao fato do Estado estar produzindo um bem que antes era exclusivamente privado. As políticas habitacionais, a partir de então, receberam críticas quanto à gestão e direcionamento dos recursos aplicados. A partir de Vargas praticamente desaparece a oposição quanto à intervenção estatal na produção habitacional.

Naturalmente, nesse período, a ação estatal na habitação seguia as diretrizes mais gerais do governo. Sendo assim, a política habitacional, então construída, estava intimamente associada à política trabalhista. Durante o período Vargas foi instituído o salário mínimo, as férias anuais e a previdência

social oficial, através dos Institutos de Aposentadoria e Pensão<sup>17</sup> (IAPs), que geriam grandes volumes de recursos<sup>18</sup>.

No ano de 1937, a partir do decreto 1.749, os IAPs passam a financiar empreendimentos imobiliários. De acordo com Orlando Carrielo Filho, os IAPs foram autorizados “a criar carteiras prediais e a financiar a locação ou a aquisição de moradias por seus associados (e mesmo, sob o regime de hipoteca, por qualquer pessoa), com taxas de juros anuais de 6% e prazo de pagamento de até 25 anos” (CARIELO FILHO, 2011: 77).

A função precípua dos IAPs era prover aposentadorias, pensões e assistência médica, sendo que seus recursos são oriundos da contribuição tripartite dos empregados, dos empregadores e do Estado<sup>19</sup>. Apesar da habitação não ser o objetivo principal desses Institutos, eles representaram uma vultosa fonte de recursos, controlados pelo Estado, para financiamento da produção habitacional no país.

No modelo dos IAPs, ao contrário do modelo previdenciário anterior, que eram as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs, a contribuição dos trabalhadores formalmente empregados era compulsória, o que gerou uma arrecadação inicial muito superior às despesas de curto prazo. Esse excedente de recursos foi utilizado, entre outras coisas, para ajudar a financiar importantes “projetos estratégicos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Fabrica Nacional de Motores e a construção de Brasília” (BONDUKI, 1998:102). Além das políticas desenvolvimentistas, os recursos desses fundos também eram utilizados para manter programas sociais como a própria habitação e atendimento médico.

---

<sup>17</sup> Os IAPs eram organizados por categorias profissionais, regulamentadas por dispositivos legais específicos. Havia grandes diferenças na quantidade e qualidade dos serviços prestados aos beneficiários.

<sup>18</sup> Salienta-se também que, além das conquistas trabalhistas, o período também foi marcado por um intenso controle das atividades políticas dos trabalhadores. Segundo Orlando Carrielo Filho: “o governo passou a controlar a atividade dos sindicatos e os colocou sob tutela do Estado: definiu sua organização por categoria profissional, instituiu um estatuto padrão com normas rígidas de funcionamento interno e externo, e o Ministério do Trabalho recebeu poderes para destituir dirigentes, nomear interventores e mesmo dissolver uma entidade segundo critérios políticos. Foi criado o imposto sindical — um dia de trabalho ao ano, pago por todos os trabalhadores da base, filiados ou não —, com a finalidade de tutelar os sindicatos, financiar a atividade dos pelegos, os representantes patronais instalados nas suas direções, das federações e confederações, e ainda reforçar o caixa do governo, detentor de 20% da arrecadação” (CARIELO FILHO, 2011:76).

<sup>19</sup> Todavia, de acordo com Bonduki (1998), apesar da contribuição ser tripartite, os empregadores e o Estado estavam sempre inadimplentes, o que equivale dizer que os importantes projetos desenvolvimentistas da época foram financiados, fundamentalmente, através dos recursos dos trabalhadores.

Outra importante característica dos IAPs, que os diferenciava das CAPs e propiciou a utilização desses recursos para implementação de importantes iniciativas governamentais, é o fato da gestão do fundo estar nas mãos do Estado. As CAPs eram controladas pelos próprios trabalhadores.

Como foi dito, os IAPs tinham de garantir benefícios previdenciários aos seus associados, desse modo, a perspectiva atuarial, de retorno de seus investimentos, nunca saiu de foco. O investimento em habitação era mais rentável que a compra de títulos da dívida pública. A política habitacional no Brasil já nasceu da dicotomia entre uma perspectiva social e outra focada no retorno dos investimentos.

Cada IAP possuía normas próprias, mas todos eles acabaram adotando as três modalidades de financiamento que, de certa forma, representavam essa dualidade entre a política social e a necessidade de retorno dos investimentos. As modalidades de financiamento eram as seguintes: 1. Locação ou venda de unidades habitacionais, construídas ou adquiridas pelos Institutos, aos associados; 2. Financiamento para compra ou construção de moradias por parte dos associados; 3. Financiamentos e/ou outras operações imobiliárias visando uma maior remuneração dos fundos previdenciários.

As modalidades 1 e 2 tinham uma dimensão mais social, apesar de terem atendido predominantemente os associados com melhor renda. A modalidade 3 visava “assegurar a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas” (BONDUKI, 1999: 105).

Uma característica interessante dos IAPs é que o acesso às moradias que eram construídas com seus recursos, modalidade 1, dava-se através de alugueis. Os moradores eram também associados, mas pagavam alugueis pela moradia, não financiamentos amortizáveis. Isso chama a atenção, pois o governo Vargas tinha uma clara opção pela casa própria.

Todavia, a renda dos alugueis era bem mais atrativa que os financiamentos a longo prazo e sem correção monetária que vigoravam na época. Sendo assim, era interessante para os IAPs manter a propriedade dos conjuntos habitacionais construídos com seus recursos. Destaca-se que os IAPs praticavam preços de mercado, não havendo subsídio no valor dos alugueis.

Talvez a pior falha do sistema dos IAPs, como uma política habitacional, seja sua estrutura corporativa. O principal critério de atendimento era o fato de ser associado a uma corporação. Critérios sociais de renda, vulnerabilidade e necessidade passavam ao largo das definições dos beneficiários. Os IAPs criaram uma divisão na sociedade brasileira: de um lado os cidadãos, inseridos no mercado formal de trabalho com direito às políticas sociais; de outro, o restante da população sem acesso à moradia, à saúde e a previdência social. Os IAPs produziram muito, mas estavam alicerçados em uma lógica corporativa e fragmentada<sup>20</sup>.

Além do critério corporativo, Nabil Bonduki aponta a existência de clientelismo e apropriação privada de recursos públicos na indicação da demanda a ser atendida pelos conjuntos. Na ocupação das unidades habitacionais (algumas situadas em áreas nobres, como o caso do Edifício Anchieta em plena Avenida Paulista na cidade de São Paulo) predominavam apadrinhamentos políticos, favorecimento a lideranças políticas e sindicais, além da própria burocracia dos Institutos.

Mesmo com a atuação dos IAPs na produção habitacional, ao longo da década de 1940, a questão habitacional ganhou contornos dramáticos alcançando a agenda pública de uma forma que ainda não tinha acontecido. O poder público utilizou várias estratégias para tratar a questão no período, sendo que as principais foram a Lei do Inquilinato e a Fundação da Casa Popular.

A partir de 1942, o governo Vargas ampliou a intervenção estatal na habitação através da Lei do Inquilinato. Com essa nova lei, os contratos de locação de imóveis deixaram de ser regidos pelo Código Civil, o que de certa forma, "suavizou" o direito à propriedade, uma vez que os alugueis foram congelados. Também foram impostas regras para o despejo dos locatários que, como foi dito, poderia ser feito sem justificativa com a "denúncia vazia".

Antes dessa legislação, o proprietário gozava de total domínio sobre o imóvel, estabelecendo preços e prazos de forma bastante autônoma. Importante ressaltar que em 1921 houve uma primeira tentativa de se

---

<sup>20</sup> Vargas tentou romper o caráter corporativista de sua política social com a criação do Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), instituído pelo Decreto 7.536 de 1945, que unificaria os IAPs. Além da criação do ISSB, o objetivo era criar um órgão específico para tratar da questão habitacional. Ambas iniciativas fracassaram.

estabelecer uma regulação no mercado de alugueis. Essa iniciativa durou até 1928, quando o Código Civil voltou a legislar sobre a matéria.

A Lei do Inquilinato foi modificada diversas vezes entre o período de 1942 e 1964. Todas as versões dessa Lei visavam, no entanto, restringir a livre negociação dos alugueis.

Para Bonduki, a Lei do Inquilinato teve várias facetas ao longo dos seus 22 anos de existência. Ela foi um:

Instrumento de defesa da economia popular; estratégia de destruição da classe improdutiva dos rentistas; medida para reduzir o custo de reprodução da força de trabalho; instrumento de política econômica para acelerar o crescimento do setor industrial; forma de legitimação do Estado populista – tudo isso explica a emergência e a permanência do congelamento dos alugueis (BONDUKI, 1999: 245).

Essa nova legislação desestimulou os alugueis e acabou por diminuir também os investimentos em novas moradias, posto que boa parte dos empreendimentos eram financiados pelos proprietários rentistas. O recuo do mercado de alugueis ganha em dramaticidade quando se constata o peso que esse negócio tinha na época. Segundo Carrieli Filho “em São Paulo, em 1925, menos de 24 por cento dos prédios eram ocupados por proprietários, e em 1940, apenas 25 por cento dos domicílios eram próprios, índice semelhante ao verificado no Rio de Janeiro naquele mesmo ano” (CARRIELI FILHO, 2011:78).

Bonduki (1999) ressalta que a regulamentação dos alugueis e a consequente diminuição da produção de moradias a partir do lucro rentista transfere para o Estado o encargo de produzir as moradias. Pelo lado dos trabalhadores, o auto empreendimento habitacional em loteamentos populares ou irregulares é uma das únicas saídas possíveis.

Importante destacar que o modelo da “casa própria” não era o único modelo discutido na época. Além dessa concepção, havia uma corrente que defendia a habitação como um serviço público, de modo que os moradores seriam arrendatários, como aconteceu nos IAPs ou mesmo em Brasília onde as



moradias do Plano Piloto foram construídas pelo poder público e cedidas aos funcionários transferidos mediante pagamento de taxas de ocupação<sup>21</sup>.

Entretanto, essa segunda alternativa praticamente desapareceu e a posse da casa própria assumiu um papel central dentro da ideologia do Estado Novo, símbolo da valorização do trabalhador e do sucesso da política governamental.

Nesse contexto de intervenção estatal visando à massificação da casa própria, foram frequentes as discussões técnicas que tinham o objetivo de baratear a habitação. Eram necessárias reformulações nos processos produtivos, tais como otimização dos processos construtivos, simplificação do padrão de acabamento dos imóveis, diminuição dos pés direitos, adaptações nos códigos de obras, padronização das unidades habitacionais, controle da especulação imobiliária e, principalmente, expansão para as áreas periféricas.

Para que o modelo da casa própria se viabilizasse era preciso convencer o trabalhador a se mudar para as áreas periféricas ou mesmo rurais das cidades, muitas vezes contrariando legislações locais de parcelamento do solo e código de obras.

Dessa forma, dentro da estratégia da “casa própria”, foi criada, no governo Dutra, a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei nº 9.218 de 01/05/1946. A Fundação da Casa Popular, que de certa forma centralizava as operações imobiliárias dos IAPs, ratifica e oficializa a opção pela casa própria como principal forma de provimento público de moradia no país. A FCP foi o primeiro órgão do governo federal criado exclusivamente para tratar do problema habitacional.

A Fundação da Casa Popular mantém a vinculação com a política trabalhista, uma vez que é instituída pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Art. 2º do Decreto-Lei estabelece que “a Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”.

---

<sup>21</sup> Todavia, essas experiências foram abandonadas: as unidades habitacionais construídas pelos IAPs e as residências do dentro Plano Piloto de Brasília foram vendidas aos ocupantes.

O Art. 5º salienta que as moradias produzidas devem favorecer aos mais necessitados, vedadas obras que não possam ser qualificadas como de tipo genuinamente popular.

O Art. 7º estabelece que “a moradia adquirida pelo intermédio da Fundação não pode ser objeto de negócio, não é suscetível de transferência inter-vivos perante a vigência do débito contratual”.

Com a Fundação Casa Popular, os demais entes federados, em especial os municípios, também começam a se envolver nas políticas habitacionais, normalmente cedendo terrenos, implementando obras de infraestrutura, elaborando projetos e até executando obras.

A FCP nasceu em um momento em que a crise habitacional atingiu uma escala alarmante, com a intensificação do processo de urbanização em meio a uma estrutura fundiária urbana muito concentrada, com os IAPs financiando moradias para faixas economicamente mais favorecidas e com o declínio da oferta de imóveis de aluguel, em função do congelamento promovido pela Lei do Inquilinato.

Todavia, apesar da habitação popular estar no centro da agenda pública no período e do poder de geração de consensos em torno da questão<sup>22</sup>, a FCP não contou com os apoios necessários para que pudesse cumprir seus objetivos<sup>23</sup>. Segundo Bonduki, uma intensa oposição, aliada a um jogo de interesses, “transformou o ambicioso projeto original da FCP num órgão secundário da administração federal, desprovido de poder e recursos” (BOUDUKI, 1999:115).

Interesses corporativos, econômicos e políticos inviabilizaram a atuação da entidade, que como o ISSB, tinha a intenção de ultrapassar a fase corporativista das políticas sociais no Brasil. Curiosamente, as duas iniciativas fracassaram e somente foram retomadas durante a Ditadura Militar com o advento do INSS e do BNH.

A FCP sofreu uma forte oposição de todos os setores envolvidos na questão. A indústria da construção civil alegava falta de matéria prima para dar conta da demanda, mas também havia um medo de desaquecimento dos

---

<sup>22</sup> A produção habitacional vai de encontro tanto a demandas populares quanto empresariais.

<sup>23</sup> Durante a campanha presidencial, Dutra, o candidato vitorioso, propõe a criação de uma Caixa Nacional de Habitação para a construção de 100 mil casas populares.

empreendimentos imobiliários privados. As burocracias dos IAPs e do Ministério do Trabalho também não queriam perder o controle desses recursos. As categorias profissionais já organizadas em torno dos IAPs eram contrárias a uma agência universal, que não se restringisse apenas aos associados, posto que, a unificação e universalização da política habitacional eliminariam os privilégios corporativos. Os sindicatos tinham o interesse de assumir os IAPs de modo que também não apoiaram a FCP. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) também foi contra, pois, entendia que a FCP era demagógica e conservadora.

Combatida por tantos setores, a FCP produziu um número pífio de moradias e permaneceu existindo por inércia até 1964.

Conforme pode-se observar pela TABELA 2, no período de 1937 a 1964 foram produzidas mais de 140 mil unidades habitacionais pelos IAPs e pela FCP. Apesar de, diante do tamanho da demanda por moradia, esse número parecer pouco, ele é significativo, apesar de todos os equívocos.

**TABELA 2** - Produção Habitacional Pública Federal IAPs nas Modalidades 1 e 2 e Fundação da Casa Popular - 1937 – 1964

Órgão	Modalidade 1	Modalidade 2	Subtotal por IAP
IAPB	5.511	12.347	17.858
IAPC	11.760	16.219	27.979
IAPETC	3.339	2.917	6.256
IAPFESP	742	25.053	25.795
IAPI	19.194	17.219	36.413
IAPM	882	2.451	3.333
IPASE	6.361	-	6.361
Subtotal por Modalidade	47.789	76.206	123.995
FCP	-	-	18.132
<b>Total Geral</b>			<b>142.127</b>

Fonte: BOUDUKI, 1999

A TABELA 3, por exemplo, mostra como a lógica corporativista gera desigualdades mesmo entre os trabalhadores associados aos Institutos. Impressiona a imensa cobertura do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários, uma categoria com salários mais elevados, com poucos associados e com mais de 30% deles atendidos pela política habitacional.

**TABELA 3** - Atendimentos Habitacionais dos IAPs, Modalidades 1 e 2, por Categorias Profissionais

Órgão	Produção Habitacional dos IAPs	Associados por Categoria em 1950	Porcentagem de Atendimento
IAPB	17.858	54.000	33,1
IAPC	27.979	596.000	4,7
IAPETC	6.256	244.000	2,6
IAPFESP	25.795	381.000	6,8
IAPI	36.413	1.464.000	2,5
IAPM	6.361	100.000	6,4
IPASE	3.333	68.000	4,9
Total Por IAP	123.995	2.907.000	4,3

Fonte: BOUDUKI, 1999

A TABELA 4 mostra que, conforme foi apontado, o período de 1946 a 1950 foi o período de maior produção habitacional. Foi justamente o período em que o assunto ocupou posição central na agenda política nacional.

**TABELA 4** - Distribuição por Período das Unidades Habitacionais dos IAPs, Modalidade 1, e da Fundação da Casa Popular - 1937/1964

Órgão	1937 - 1945	1946 - 1950	1951 - 1964	Total por Órgão
IAPB	98	2.325	2.679	5.102
IAPC	201	1.199	1.579	2.979
IAPETC	1.178	998	897	3.073
IAPFESP	-	-	742	742
IAPI	4.749	12.976	1.427	19.152
IAPM	-	824	58	882
IPASE	400	1.348	4.047	5.795
Total IAPs Por Ano	6.626	19.670	11.429	37.725
FCP	-	8.265	9.817	18.082
Total Geral por Ano	6.626	27.935	21.246	55.807
Participação por Ano	11,9	50,1	38,1	100,0

Fonte: BOUDUKI, 1998

Apesar do grande número de unidades habitacionais construídas<sup>24</sup> e do avanço qualitativo dos conjuntos, o período do Estado Novo não conseguiu responder ao déficit habitacional urbano que crescia exponencialmente em função dos fluxos migratórios. Todavia, a política habitacional da Era Vargas:

Mais que viabilizar a casa própria encaminhou o declínio da ideologia da higiene e a ascensão da ideologia da casa própria como corolário do tratamento da questão da habitação popular pelo Estado brasileiro, ainda que as duas construções ideológicas tenham se combinado na conformação do ambiente político para o avanço do projeto nacional-desenvolvimentista (CARIELLO FILHO, 2011: 82).

A casa própria passa a ser o principal objetivo do trabalhador. Subjetivamente, representa um símbolo de conquista e de sucesso, tanto do trabalhador quanto da política de Estado. A posse de uma moradia própria e higiênica (digna nos termos atuais) se torna condição *sine qua nom* para a realização do trabalhador. Segundo Bolaffi (1979), a posse da casa própria, objetivamente, livra a família do aluguel, “a flexibilidade maior adquirida pela eliminação do aluguel acaba por assumir qualidades quase mágicas” (BOLAFFI, 1979:44).

O período Vargas transformou a questão habitacional no problema central da população brasileira. Junto com essa identificação de prioridades veio uma concepção de solução: a casa própria, viabilizada para os trabalhadores através de crédito de longo prazo (até trinta anos, originalmente). A política habitacional Varguista transformou a habitação em um bem cuja responsabilidade de provimento passa a ser conjunta. Por um lado, o Estado provê condições de financiamento; por outro, os trabalhadores empregam seus recursos em longos endividamentos.

A interpretação mais corrente desse período assume que ele não representou uma generalização do acesso à moradia, principalmente para as camadas menos favorecidas da população. Para Cariello (2011) e Bonduki (1999) houve um natural impulso na indústria da construção civil. Todavia, a política habitacional do período Vargas serviu mais aos interesses da burguesia industrial do que à massa de trabalhadores.

---

<sup>24</sup> Para o detalhamento do número de moradias construídas ver: Bonduki, 1999 e Cariello Filho, 2011.

Essa estrutura inicial da política habitacional brasileira, criada no período Vargas e complementada no governo Dutra, perdurou até o Golpe Militar de 1964, que inaugura outro momento.

O problema da habitação popular nas grandes cidades só fez aumentar, tanto que o Censo Demográfico de 1960 foi o último a indicar uma população rural maior que a urbana no Brasil. O número de favelas e de pessoas residindo em favelas explodia em todas as capitais.

Em resumo, a questão habitacional durante o período varguista foi marcada pela Lei do Inquilinato e pela criação dos primeiros órgãos federais de atuação no setor da habitação popular, os Institutos de Aposentadorias e Pensões e da Fundação da Casa Popular. O governo Vargas, no entanto, não chegou a institucionalizar uma política habitacional articulada para o país, apesar da disponibilidade de recursos nos fundos dos IAPs, da competência técnica adquirida e da vontade política do governo.

Contradições internas do governo e descontinuidades administrativas deram à política do período um caráter fragmentado, que não chegou a se constituir em uma saída para além das soluções informais de autoconstrução em loteamentos periféricos.

Faltou à política habitacional da Era Vargas o estabelecimento claro de critérios de investimento, com uma definição da origem dos recursos, melhor estruturação do sistema de financiamento para que não houvesse depreciação dos recursos investidos, critérios que dirigissem os subsídios para as famílias mais necessitadas.

Não obstante esses problemas, não se pode deixar de estabelecer o Governo Vargas como o precursor da política habitacional no país. A partir desse governo, a questão da habitação foi retirada da esfera unicamente privada e passou a ser um problema de Estado, ligado à rede de proteção social do trabalhador assalariado e vinculado ao mercado formal.

### **2.3 - Regime Militar**

O período da ditadura militar foi a era do Plano Nacional da Habitação de 1964. No dia 21 de agosto de 1964, o Presidente Marechal Castelo Branco instituiu a lei Nº 4.380, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Serviço Federal de

Habituação e Urbanismo (SERFHAU). Interessante observar que essas instituições surgiram poucos meses após a deposição do Presidente João Goulart.

A rapidez com que esses novos arranjos surgiram mostra que eles não vieram do limbo institucional, toda a experiência acumulada pelos gestores do modelo anterior foi absorvida. Aspectos fundamentais como os financiamentos de longo prazo (alimentados por poupanças compulsória e voluntária) e a vinculação com o mercado formal de trabalho foram mantidos.

Os princípios basilares da intervenção estatal na questão habitacional permaneceram e, de certa forma, se fortaleceram. A grande novidade do período foi o advento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que remodelou de forma definitiva as políticas habitacionais no país.

O FGTS foi instituído pela Lei Nº 5.107, de 13/09/1966. O Fundo introduziu uma profunda mudança no paradigma sob o qual se estruturavam as relações de trabalho anteriormente. A legislação anterior garantia a estabilidade no emprego quando o trabalhador permanecia por mais de 10 anos na mesma empresa. Segundo Azeredo (1998), a instituição do FGTS provocou profundos impactos no funcionamento do mercado de trabalho, devido à maior rotatividade da mão-de-obra.

Este Fundo é formado por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhe são pagas ou devidas. No caso de contratos temporários de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2%, conforme dispõe o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.601, de 21/01/1998. As contribuições também incidem sobre o 13º salário e o adicional de férias. Esses depósitos integram um fundo unificado de reservas, com contas individualizadas em nome dos trabalhadores.

O FGTS configura-se numa poupança compulsória com, basicamente, dois objetivos: o primeiro é respaldar o trabalhador de demissões sem justa causa; o segundo é constituir-se numa fonte de recursos para programas de financiamento de habitações, saneamento básico e infraestrutura urbana.

A outra fonte de recursos do sistema era a poupança voluntária da população, proveniente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em especial as famosas cadernetas de poupança.

O Art. 8º da Lei 4.380 estabelece que o sistema financeiro da habitação será destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população. O Art. 4º da Lei 4.380, estabelece os casos que terão prioridade na aplicação dos recursos:

- I. A construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação;
- II. Os projetos municipais ou estaduais que, com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações;
- III. Os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria;
- IV. Os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais
- V. A construção de moradia a população rural.

Outra característica marcante da Política Nacional de Habitação iniciada em 1964 é sua forte centralização. “O BNH centralizava as decisões normativas e coordenava os atores públicos e privados que atuavam nas etapas de captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias” (BEDÊ, 2005:34).

O BNH geria os recursos do FGTS, concebia o formato dos programas habitacionais, determinava as modalidades de financiamento, deliberava sobre a alocação de recursos e estabelecia as formas de distribuição e comercialização das unidades habitacionais construídas. A política habitacional passou a contar com recursos próprios e permanentes.

Os artigos 3º e 4º da Lei 4.380 estabelecem com clareza o protagonismo da União sobre os demais entes federados, dentro da política habitacional.

Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:

- I - do Banco Nacional da Habitação;
- II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;



III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados:

I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais;

II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

§ 1º Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das iniciativas privadas, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis.

O modelo de intervenção estatal, no campo da habitação, proposto pelos militares, estava baseado no BNH, que consistia numa agência federal que administrava os recursos e estabelecia as diretrizes a serem implementadas no país. A instância federal detinha os recursos e ditava as regras, no entanto, a implementação da política cabia aos níveis subnacionais (estados e municípios) e a construção efetiva das unidades à iniciativa privada.

Segundo Marta Arretche (2000:81), o BNH estabelecia relações diretas com os órgãos subnacionais executores, independente se fossem municipais ou estaduais. A partir dessa relação, dentro da Política Habitacional do período militar, os órgãos executores locais tinham as seguintes competências:

- Os órgãos executores locais, que na maioria das vezes se chamavam companhias de habitação – COHAB's, dispunham de autonomia administrativa, ainda que dependessem dos recursos federais para operar;
- Seguindo os parâmetros federais, as agências locais licitavam e contratavam as empreiteiras responsáveis pela construção dos empreendimentos;
- Por fim, cabia aos executores locais selecionar os beneficiários.

Para receber os recursos federais, as agências locais deveriam disponibilizar os terrenos, os projetos e a infraestrutura necessária aos empreendimentos.

O objetivo do BNH era atender prioritariamente ao mercado popular. Todavia, a construção de Unidades Habitacionais continuou sendo tarefa exclusiva da iniciativa privada, de modo que as famílias mais pobres, com renda familiar inferior a três salários mínimos por mês, continuaram sem acesso à moradia.

De qualquer forma, o advento do BNH representou um grande avanço, posto que foi um momento único de institucionalização da política habitacional, que mesmo não conseguindo atender ao público mais vulnerável, efetivamente, viabilizou a construção em larga escala de unidades habitacionais.

De acordo com Marta Arretche:

Naquela ocasião constituiu-se no Brasil um conjunto articulado de programas habitacionais regidos por normas, mecanismos financeiros e uma estrutura institucional razoavelmente articulada e coerente, que viabilizou índices de produção habitacional sem precedentes na história do país. (ARRETCHE, 2000:79).

Uma característica que diferenciava bastante a atuação do BNH do modelo adotado pelos IAPs era a adoção de mecanismos de correção monetária dos financiamentos. Os financiamentos dos IAPs eram em valores fixos, o que na interpretação de Cláudio Hamilton Santos (1999) distorcia o mercado em três aspectos, já que desvalorizava as prestações, desestimulava os investimentos privados e diminuía a capacidade de investimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

Do ponto de vista operacional, o SFH funcionava de duas formas distintas, configurando-se em dois subsistemas baseados na principal fonte de recursos, o SBPE e o FGTS.

Os recursos oriundos do FGTS eram geridos integralmente pelo BNH e eram voltados para a habitação de interesse social e, em alguns casos, também foram utilizados para intervenções de saneamento e desenvolvimento urbano. As Companhias de Habitação (COHABs) eram as instâncias locais que

tinham por função construir e comercializar as unidades habitacionais construídas. No caso dos recursos advindos das poupanças voluntárias:

Os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de agentes financeiros do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários (SANTOS, 1999:11).

De maneira simplificada, o modelo de política habitacional adotado durante o regime militar consistia basicamente em:

... instrumentos de captação de poupanças privadas (voluntárias e compulsórias), remuneradas a baixas taxas de juros, mas garantidas pelo governo federal contra a inflação e contra a possível falência dos agentes financeiros. Estes recursos deveriam ser aplicados primordialmente em investimentos habitacionais, tanto na esfera da produção quanto na do consumo (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:18).

Do ponto de vista quantitativo, os resultados do BNH não são desprezíveis. Como se pode observar na TABELA 5, após pouco mais de duas décadas de vigência do BNH foram produzidas quase 4,5 milhões de unidades habitacionais. No período áureo, que foi de 1976 a 1982, foram produzidas, em média, mais de 400.000 unidades por ano.

Para Adauto Lúcio Cardoso (2002), esse número corresponde “a cerca de 22% do incremento domiciliar do período, desempenho bastante semelhante ao de programas habitacionais em países desenvolvidos” (CARDOSO, 2002:107). Continuando sua análise, o autor afirma que “dos 4,5 milhões de unidades, 48,8% foram destinados aos setores médios e 33,5%, aos setores populares” (CARDOSO, 2002:107).

**TABELA 5** - Produção Habitacional do BNH - 1964/1986

Ano	FGTS	SBPE	Total
1964/1973	520.000	454.000	974.000
1974	35.937	60.268	96.205
1975	77.417	64.512	141.929
1976	164.353	109.410	273.763
1977	209.709	58.004	267.713
1978	279.516	58.133	337.649
1979	274.238	108.985	383.223
1980	366.808	260.534	627.342
1981	198.514	266.884	465.398
1982	282.384	258.745	541.129
1983	32.685	44.562	77.247
1984	43.551	42.807	86.358
1985	42.987	34.652	77.639
1986	44.350	62.312	106.662
Total	2.572.449	1.883.808	4.456.257

Fonte: Cariello Filho, 2011.

Da mesma forma que Aduino Lúcio Cardoso (2002), Cláudio Hamilton Santos (1999) também ressalta que “o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda” (SANTOS, 1999:17).

Para Ermínia Maricato (1987), a política habitacional brasileira no período do BNH criou duas realidades completamente distintas: uma para a indústria da construção civil e para o mercado imobiliário que atende às parcelas de renda média e alta; outra para os mais pobres, altamente vulneráveis aos processos especulativos, empurrados para a ilegalidade, irregularidade e insalubridade da autoconstrução em loteamentos clandestinos, terrenos ocupados, favelas, cortiços, etc.

No primeiro caso, observou-se claramente uma forte presença do estado que “estruturou uma rede de agentes financeiros privados, fortaleceu o mercado imobiliário e a indústria da construção, viabilizando um movimento vigoroso em todo país de provisão de habitações para as classes médias e altas, fundamentalmente” (MARICATO, 1987:87).

Para as parcelas mais pobres, constatou-se o contrário, a ausência do Estado, obrigando as pessoas a adotar expedientes de subsistência baseados na autoconstrução.

Maricato (1987) e Aduino Lúcio Cardoso (2002) constatam nesse período uma política habitacional dual, que por um lado buscava alavancar o crescimento econômico e por outro atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Todavia, esses dois objetivos são contraditórios entre si, de maneira que o primeiro objetivo foi priorizado. Prova disso é a forte influência exercida pela indústria da construção civil, a ponto de, segundo Ermínia Maricato, “transformar o Banco no maior agente nacional de política urbana” (MARICATO, 1987:88).

Esse modelo de atuação perdurou até o início do período de redemocratização do país. A partir de 1985, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) entra em colapso, devido a alguns fatores:

1. Aumento da inflação a níveis estratosféricos;
2. Baixa liquidez do FGTS (motivada pelo crescimento do desemprego e da informalidade);
3. Diminuição da capacidade de arrecadação do SBPE (queda da arrecadação das cadernetas de poupança) em função do período de recessão em que se encontrava a economia brasileira no início da década de 1980;
4. Alta inadimplência dos mutuários que, mobilizados nacionalmente, passaram a pressionar por mudanças<sup>25</sup>.
5. Falta de uma política fundiária que funcionasse como um elemento inibidor da especulação imobiliária. O valor da terra urbana sempre foi um elemento que limitou enormemente a efetividade das políticas habitacionais.

Durante o governo Sarney, o BNH é extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal, o que, segundo Mônica Bedê (2005) e Orlando Cariello Filho (2011), acirra o caráter financeiro da política habitacional uma vez que a gestão do sistema foi retirada de um “banco especializado em habitação para um banco comercial envolvido em inúmeras outras áreas de atividade”

---

<sup>25</sup> Surgiram diversas associações de mutuários no país. Essa pressão obrigou o governo a adotar uma política de reajuste das prestações baseada na equivalência salarial, implicando na concessão de subsídio aos adquirentes. O montante dos subsídios concedidos, no entanto, foi muito elevado em relação à capacidade financeira do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), gerando uma crise de liquidez no sistema. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:18)

(CARIELLO FILHO, 2011:141), “sem qualquer tradição prévia na gestão de programas habitacionais” (SANTOS, 1999:19).

A extinção de uma agência da relevância do BNH, da forma abrupta como aconteceu, é um fato não totalmente claro, ainda mais quando se observa que nada foi construído no lugar, ficando um vazio institucional. Para Arretche:

A decisão parece ter sido tomada em função de questões de natureza intraburocrática. Eram históricas as dissensões entre BNH e autoridades monetárias (Ministério da Fazenda, Banco Central, etc.), em torno da disputa pela gestão dos recursos envolvidos no financiamento aos programas habitacionais e de saneamento básico. Seja pela magnitude dos recursos, seja ainda por sua importância nos mecanismos de regulação macroeconômica, estes assumem dimensão estratégica para as medidas de política econômica (ARRETCHÉ, 2000:86).

A autora caracteriza o corpo burocrático do BNH como sendo altamente insulado e dotado de um volume expressivo de recursos. Essa burocracia insulada dificultava a utilização dos recursos do FGTS para outros fins. Marta Arretche afirma que a extinção do BNH possibilitou uma maior “flexibilização” na utilização dos recursos do fundo.

Do episódio da extinção do BNH em 1986 (com a transferência de suas funções e pulverização de sua burocracia) até a criação do Ministério das Cidades, quando começou o processo de reestruturação do setor, a Política Nacional de Habitação passou por um momento caótico, com sucessivas mudanças de ministérios<sup>26</sup>.

## **2.4 - Redemocratização – 1985/1994**

Os primeiros governos civis, a partir da segunda metade dos anos 1980, tinham o seguinte cenário na área da habitação: Sistema Financeiro de

---

<sup>26</sup> Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e meio Ambiente (MDU), que incorporava as políticas nacionais de habitação e saneamento; Em 1986 o BNH foi extinto e suas atividades transferidas para CEF; Em 1987 o MDU transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU) Ministério ao qual a CEF estava vinculada; em seguida, no ano de 1988, o MHU foi transformado em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), que ficou responsável pela política habitacional, a política de saneamento foi transferida para o Ministério da Saúde; Em 1989 o MBES foi extinto; Em 1990 o Governo Collor criou a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária vinculada ao Ministério da Ação Social (MAS), que durante o Governo Itamar passou a chamar-se Ministério do Bem Estar Social, englobando as Secretarias Nacionais de Habitação e saneamento. Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana – SEPURB. No período de 1999 a 2003 a política habitacional ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR.

Habitação em franca crise; vácuo institucional, resultado da extinção do BNH; desarticulação e fragmentação da ação pública no âmbito federal; perda de capacidade decisória; redução dos recursos disponibilizados para investimento em habitação, muito em função da diminuição da arrecadação do FGTS.

Em função dessa desarticulação institucional e da escassez de recursos, os primeiros governos pós redemocratização do país (Sarney, Collor e Itamar Franco) não avançam no campo da política habitacional, apresentando grande descontinuidade nas iniciativas.

O Governo Sarney (1985 – 1990) inaugurou o momento de maior estagnação da política habitacional. Primeiro porque foi o governo que extinguiu o BNH, segundo porque durante todo o governo Sarney, o total de habitações financiadas com recursos do FGTS (317.217 unidades) sequer se aproxima do recorde de 366.808 unidades produzidas apenas no ano de 1980, durante o governo Figueiredo<sup>27</sup>.

Marta Arretche (2000:86) lembra que Sarney, apesar de civil, não foi eleito pelo voto popular e não contava com os recursos de poder dos presidentes militares<sup>28</sup>. Nesse contexto, os recursos do FGTS foram utilizados como um “instrumento de obtenção de lealdade política por parte do executivo federal”.

Durante o Governo Collor (1990 – 1992), de certa forma, ocorre uma retomada do financiamento da habitação popular (CARIELLO FILHO, 2011:175). No entanto, as operações contratadas durante o período foram “muito questionadas e marcadas por suspeitas de corrupção, com liberações de contrato acima das possibilidades do FGTS, o que gerou a paralisação na aplicação desses recursos de 1991 a 1995” (ANDRADE, 2011:7).

Marta Arretche (2000:88) mostra que, nesse período, o Ministério do Bem-Estar Social e a Caixa Econômica Federal concederam financiamentos “a índices muito superiores à disponibilidade do Fundo, comprometendo os gastos do FGTS até meados de 1995”. Aduauto Lúcio Cardoso (2002:109) fala de uma “utilização predatória dos recursos do FGTS”, que teria dificultado a expansão do financiamento habitacional.

---

<sup>27</sup> Mais detalhes ver Carriello (2011)

<sup>28</sup> Em especial a indicação de Governadores.

Outra iniciativa do Governo Collor foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que era destinado a famílias de baixa renda, ou seja, famílias que recebem até 3 salários mínimos. Esse Programa utilizava “as construtoras como agentes promotores e as COHABs como assessoras, em projetos habitacionais que adotaram a unidade embrião em lotes urbanizados” (ANDRADE, 2011:7).

No governo Itamar (1992 – 1994), em função do rombo citado anteriormente, não houve sequer um único financiamento com recursos do FGTS. Foram priorizadas as obras iniciadas na gestão anterior. Mas apesar dessa grande limitação, esse período apresentou avanços do ponto de vista da introdução de mecanismos de controle social, através da exigência de conselhos e fundos municipais e estaduais de habitação para o recebimento dos recursos federais. Ainda nesse período:

Foram lançados, com recursos da União e contrapartida dos governos locais, dois programas habitacionais que produziram aproximadamente 54 mil unidades habitacionais para famílias com renda mensal até três salários mínimos: o Programa Habitar-Brasil em cidades de porte médio e grandes, e o Morar-Município nos municípios menores (ANDRADE, 2011:7).

Esses dois novos Programas contavam com recursos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras (IPMF). O Habitar-Brasil foi o único que sobreviveu durante o Governo seguinte.

De acordo com Emmanuela Arimatéia (2006:37), o Programa Habitar-Brasil foi criado em Março de 2003 com a proposta de atender à população com renda mensal de até 3 salários mínimos, “com ações integradas de habitação, saneamento básico e apoio ao desenvolvimento comunitário”.

Segundo Arimatéia (2006), o programa estabeleceu 4 linhas de atuação: 1) produção de moradias incluindo obras de infraestrutura e equipamentos sociais básicos (escolas, centros de saúde, etc.); 2) urbanização de favelas abrangendo regularização fundiária, obras de infraestrutura, remoções e reassentamentos, construção ou melhorias habitacionais e equipamentos sociais básicos; 3) lotes urbanizados com parcelamento do solo, execução de obras e construção de equipamentos sociais; 4) melhorias



habitacionais, que consistiam em construção de banheiros, fossas sépticas e reparos nas unidades habitacionais.

Para a autora, uma característica interessante do Programa é que:

O Habitar Brasil sinalizou, portanto, um novo padrão de política habitacional descentralizado e com forte participação do município. Os critérios para o acesso aos seus benefícios foram claramente definidos no escopo do programa e, na medida em que estabeleceu as quatro diferentes modalidades de atuação, oferecidas como possibilidades de atuação para o município, revelou um importante aspecto que define a especificidade do programa de acordo com as necessidades de cada localidade (ARIMATÉIA, 2006:43).

Com o Habitar-Brasil, a questão habitacional passou a ser entendida não como uma simples questão de produção de moradia, mas englobava também a questão fundiária e de infraestrutura, tendo os municípios como parceiros fundamentais.

Importante salientar que, após a extinção do BNH, a ausência de ações federais no campo da habitação levou os municípios e alguns estados a assumir a questão da habitação de interesse social num processo que pode ser classificado como “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 2000). Os programas habitacionais de âmbito federal, a partir de então, passaram a privilegiar os municípios como os principais agentes promotores da habitação de interesse social.

## **2.5 - Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002**

De acordo com Cláudio Hamilton Santos (1999), o Governo FHC partiu do princípio de que o modelo de intervenção estatal no campo da habitação praticado no país encontrava-se esgotado, em função da baixa liquidez das fontes de recursos, em especial o FGTS, da baixa produtividade e da falta de foco nos investimentos que acabaram se tornando regressivos, na medida em que beneficiavam fundamentalmente as camadas média e média alta da população.

Para se contrapor a esse modelo ineficiente, o Governo FHC propõe um novo modelo baseado nos seguintes pontos: focalização dos investimentos nas camadas de menor renda, que é onde se concentra a maior parte do déficit

habitacional; descentralização das ações<sup>29</sup> e controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação<sup>30</sup>; necessidade de parcerias com o setor privado, bem como de melhoramento do mercado de moradias no país; reconhecimento da necessidade de se investir na requalificação urbana dos assentamentos informais.

Do ponto de vista da engenharia institucional, FHC extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana – Sepurb, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO. Segundo Arretche (2000), havia uma grande desconfiança contra o corpo burocrático que geria os recursos do FGTS no governo anterior.

A Sepurb dá início a uma reestruturação do setor. Nesse período, o Programa Habitar-Brasil é aperfeiçoado e passa a operar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Surgiram também os programas Pró-Moradia, Carta de Crédito e Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

A política habitacional do Governo FHC, basicamente, atua em três grandes linhas: financiamentos subsidiados, ou mesmo a fundo perdido, a estados e municípios (Habitar-Brasil e Pró-Moradia); concessão de financiamentos a longo prazo para pessoa física (Programa Carta de Crédito); reformulação do marco legal e desenvolvimento institucional do setor da habitação.

Dentro dessa última linha de atuação, Cláudio Hamilton Santos (1999) destaca as seguintes iniciativas:

- Criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional (PBQP-H). Buscou-se criar um Sistema Nacional de Certificação que tinha como principais objetivos padronizar e diminuir os custos de construção.

---

<sup>29</sup> Uma das grandes marcas do Governo Fernando Henrique Cardoso era sua concepção descentralizada a respeito da gestão pública. O núcleo decisório do governo associava a descentralização à agilidade, eficiência, efetividade e eficácia administrativa; ao passo que a centralização era tida como um fator facilitador da corrupção.

<sup>30</sup> O impulso descentralizador, associado ao repúdio ao modelo anterior, ofereceu condições para a criação de instâncias colegiadas de gestão dos recursos e abriu espaço para participação mais efetiva de estados e municípios na política habitacional.

- Criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)<sup>31</sup> e flexibilização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) visando garantir a captação de poupança a longo prazo para o setor habitacional.
- Flexibilização nas legislações ambientais e de uso do solo.

O Programa Pró-moradia foi criado através da Resolução N° 181, de 5 de junho de 1995, do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – CCFGTS. Importante destacar que esse Programa volta-se para o poder público, ele financiava estados e municípios no desenvolvimento de ações habitacionais. Sendo assim, os mutuários são estados, municípios e o Distrito Federal, não os beneficiários finais.

O Pró-Moradia visava oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social, com renda até 3 salários mínimos. Inicialmente, o programa operava em três modalidades<sup>32</sup>:

- a) Produção e aquisição de lotes urbanizados;
- b) Construção, aquisição, conclusão e melhoria de unidades habitacionais;
- c) Recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização, melhorias habitacionais e proteção ambiental; e
- d) Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas.

A Resolução também determina a compatibilização das ações do Programa com as políticas setoriais fixadas pelo Governo Federal, voltadas para o atendimento da população carente, em especial nas áreas definidas pelo Programa Comunidade Solidária.

Já o Programa de Financiamento Individual à moradia através de Carta de Crédito, criado pela Resolução N° 184 de 1º de Agosto de 1995 do CCFGTS, trata-se de um financiamento direto ao beneficiário.

O Programa Carta de Crédito visava proporcionar melhores condições de moradia às famílias mediante a concessão de recursos

---

<sup>31</sup> A criação do SFI teve como objetivo criar no Brasil um sistema de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos EUA. Mais detalhes ver: Cardoso e Aragão 2011 e 2013.

<sup>32</sup> Destaca-se que esse foi o primeiro formato do Programa que sofreu diversas modificações ao longo do tempo.

diretamente ao mutuário final, pessoa física. Tinham preferência de atendimento os detentores de conta vinculada do FGTS. O Programa operava nas seguintes linhas:

- a) Aquisição de unidade habitacional nova ou usada;
- b) Construção de unidade habitacional;
- c) Conclusão, ampliação ou melhoria de unidade habitacional.

A Carta de Crédito era basicamente uma promessa de concessão de crédito ao mutuário final, fomentando o mercado imobiliário por meio de uma demanda já existente. Ao contrário do que ocorria no modelo BNH, o poder público não tinha qualquer responsabilidade sobre o empreendimento, eles eram controlados por completo por empresas do setor.

Bonduki (2008) aponta diversos problemas relacionados ao Programa Carta de Crédito: primeiro é um programa que teve pouco impacto na atividade econômica geral, em especial no tocante à geração de empregos; tendia a estimular a autoconstrução informal, sem orientação técnica, o que, na maioria das vezes, acaba agravando os problemas urbanos.

De acordo com Cariello Filho (2011:176), “entre 1995 e 2003, o Carta de Crédito consumiu cerca de 85% dos recursos destinados aos investimentos em moradia pelo FGTS e também a maior parte dos recursos próprios da Caixa Econômica Federal”. Para esse autor, o Programa Carta de Crédito foi a principal iniciativa do Governo FHC na área da habitação.

Uma grande novidade introduzida pelo governo FHC, no cenário da Política Nacional de Habitação, foi a possibilidade do “leasing” como alternativa de acesso à habitação. Em 1999 foi lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>33</sup>, cujo objetivo era atender às famílias com renda máxima de 4 a 6 salários mínimos. O grande problema do PAR é que ele atendia somente famílias com renda mínima comprovada, deixando de fora quem ganhava menos de dois salários mínimos.

O PAR consistia em um contrato de 15 anos, ao fim do qual havia as opções de compra, de continuidade da locação ou devolução do imóvel. Segundo a Caixa Econômica Federal<sup>34</sup>, para dar suporte à execução do

---

<sup>33</sup> O Programa foi criado através de Medida Provisória transformada na Nº 10.188, de 12 de Fevereiro de 2001.

<sup>34</sup> Cartilha do PAR (2008)

Programa, foi criado o FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, cuja constituição inicial de patrimônio foi composta de recursos não onerosos, oriundos de fundos e programas em extinção e de recursos onerosos, provenientes de empréstimo obtido junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

A identificação e indicação das famílias interessadas no arrendamento das unidades são efetuadas pelos estados, município e Distrito Federal. A seleção é efetuada pela CAIXA, de acordo com os critérios estabelecidos, destacando-se: idoneidade cadastral, renda familiar, capacidade de pagamento, entre outros.

Alguns autores<sup>35</sup> consideram esta modalidade inovadora, pois avaliam que é importante a coexistência e a interligação de diversas modalidades de provisão habitacional. Entretanto, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, os recursos do FAR foram redirecionados e o “leasing” deixou de ser uma opção disponível.

Além desses programas, o Governo FHC ainda operou outros:

- Programa Morar Melhor;
- Habitar-Brasil BID;
- O INCRA-FGTS<sup>36</sup>;
- O Programa de Subsídio à Habitação (PSH)<sup>37</sup>;

Essa grande quantidade de programas, desconectados entre si, denota uma grande fragilidade institucional e uma falta de planejamento e coordenação das ações públicas.

Durante os governos FHC vigorou uma concepção “liberal”, de que os mecanismos de mercado seriam mais eficientes para prover moradias para a maior parte da população, restando ao Estado a atuação focalizada nos estratos mais pobres da população.

---

<sup>35</sup> Maricato (2008) e Eliana Santos Junqueira de Andrade (2011).

<sup>36</sup> Resultante de acordo entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Caixa Econômica Federal, financiava materiais de forma subsidiada para a construção de habitações em assentamentos rurais, sob regime de mutirões (CARIELLO FILHO, 2011: 180).

<sup>37</sup> Empregava recursos do OGU para complementação financeira na aquisição de moradias pela população de mais baixa renda, e operou por um ano, dispendendo cerca de R\$ 135 milhões em 17 mil unidades residenciais (CARIELLO FILHO, 2011: 180).

De qualquer forma, as diversas iniciativas do governo FHC no campo da política habitacional, muito em particular o PAR, parecem ter consolidado:

... um conjunto de empresas que passaram a se especializar em produtos direcionados para os setores de renda média baixa, desenvolvendo técnicas específicas de barateamento dos custos de construção, o que se revelará como um elemento fundamental para o crescimento da produção empresarial para a chamada “classe C” já no governo Lula. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:25)

No ano de 2001, O Estatuto da Cidade foi aprovado representando um primeiro passo rumo à reestruturação institucional das políticas habitacionais e urbanas dentro de uma perspectiva “participativa e com controle social” (SILVA; SILVA, 2013:280). Dentro do Estatuto das Cidades, foram estabelecidos importantes instrumentos de controle da especulação imobiliária (como o IPTU Progressivo) e de planejamento urbano (como a criação das Zonas Especiais de Interesse Social a serem inseridas nos Planos Diretores).

Nesse mesmo Estatuto, os municípios assumiram “a competência de definir e implementar os instrumentos de política urbana, particularmente aqueles que fazem referência ao princípio da função social da propriedade e também os instrumentos de controle do uso do solo urbano” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013:46).

## **2.6 - Governo Lula – 2003/2011**

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República gera grandes expectativas em diversos setores. No caso específico da política habitacional, criou-se a esperança de uma política abrangente e estruturada numa perspectiva de longo prazo, que de fato solucionasse o problema habitacional brasileiro.

Durante as eleições, a proposta de atuação do candidato Lula na política habitacional baseava-se no “Projeto Moradia”, lançado no ano de 2000, e propunha medidas tais como:

- Criação de um Sistema Nacional de Habitação com participação de todos os entes federados, sob a coordenação de um novo ministério;
- Controle social da política habitacional e urbana a partir de conselhos, nas três esferas de governo, que teriam a função de gerir os fundos de habitação;
- Instituição do Fundo Nacional de Habitação;
- Uma política de subsídios com recursos do FGTS e do OGU;
- Retomada do financiamento para atender à classe média através de recursos do SBPE;
- Concentração dos recursos do FGTS para habitação de interesse social;
- Aplicação do Estatuto da Cidade visando combater a especulação imobiliária;
- Articulação da política habitacional com a questão urbana.

Analisando o governo Lula, no que tange às políticas habitacionais, é possível dividi-lo em dois momentos distintos. Um, diz respeito a uma concepção mais ideológica de formulação do modelo de atuação; outra, com a atuação mais concreta do governo.

No primeiro momento, que compreende os anos de 2003 a 2006, deve-se destacar a criação do Ministério das Cidades (2003), que preencheu o vazio institucional da política habitacional que existia desde a extinção do BNH. O Ministério das Cidades seria a instância que amarraria toda a política urbana de habitação, transporte e saneamento.

O Ministério das Cidades teria a função de implementar as propostas do “Projeto Moradia”, contando com diversos quadros políticos fortemente ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>38</sup>. A partir das premissas destacadas acima, em 2003 foi convocada a primeira Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de quase 2.500 delegados eleitos em

---

<sup>38</sup> O Fórum Nacional de Reforma Urbana é um grupo de organizações brasileiras (movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa, etc.) que querem promover a Reforma Urbana, garantindo direitos básicos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. O Fórum está organizado em todas as regiões do Brasil e se fundamenta a partir de três princípios fundamentais: direito à cidade, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade.

conferências municipais, regionais e estaduais. Essa primeira conferência “aprovou os princípios gerais da política urbana do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004, ampliando a proposta original do Projeto Moradia para todas as políticas urbanas” (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:29).

A Conferência lançou a versão inicial das bases normativas e institucionais do novo Sistema Nacional de Habitação que foi desenvolvido pelo Ministério das Cidades ao longo do ano de 2003.

Eliana Santos Junqueira de Andrade salienta que o Ministério das Cidades coordenou a elaboração de diversas políticas setoriais, tais como: “a Política Nacional de Habitação (PNH), a Política Nacional de Saneamento, de Trânsito, de Mobilidade e Transporte Urbano, o Programa Nacional de Regularização Fundiária e a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos” (ANDRADE, 2011:10).

A nova política implementada pelo Ministério das Cidades criou o Sistema Nacional de Habitação a partir da Lei 11.124 de 16/06/2005. Além de dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, a Lei também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

Segundo o MCidades (2004), o Sistema Nacional de Habitação compõe-se de dois subsistemas distintos: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de habitação de mercado. As famílias de até 3 SM e de 3 até 5 SM serão objeto de atendimento por programas específicos com o uso dos instrumentos proporcionados pelo Sistema de Habitação de Interesse Social. Da mesma forma, as faixas de Renda de 5 até 10 SM e acima de 10 SM deverão obter acesso através dos instrumentos de mercado. Em ambos sistemas deverão ser levados em conta as diferenças regionais e o perfil da demanda.

Além de destinações diferentes, os dois subsistemas tem fontes de recursos igualmente distintas. Enquanto o Subsistema de Mercado capta recursos das cadernetas de poupança e do mercado financeiro de capitais, o Subsistema de Habitação de Interesse Social será movimentado por recursos do FGTS, do FNHIS, do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social).



A implantação do FNHIS significou uma efetiva política de subsídio com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, viabilizando, de fato, o atendimento da população de menor renda. Para aderir ao Sistema e ter acesso ao FNHIS, os estados e municípios teriam de criar seus próprios fundos de habitação, geridos por conselhos com participação popular, e elaborar Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Para Eliana Andrade (2011) a lei do SNHIS estabeleceu um novo modelo de gestão para a política habitacional, baseado na descentralização e participação popular através de conselhos locais, tendo o PLHIS como um importante instrumento de planejamento das ações. Os fundos locais de habitação de interesse social potencializam os investimentos federais na medida em que obrigam os municípios a disponibilizar recursos próprios para política habitacional. Os conselhos locais promoveriam maior participação da sociedade civil organizada. Essas três medidas fortaleceram as esferas públicas locais.

Outra medida importante desses primeiros anos de governo foi a edição da Medida Provisória 252, que recebeu a alcunha de “MP do bem”. Nesse dispositivo, foram implementados diversos mecanismos de renúncia fiscal e dispositivos que ampliaram a segurança dos investimentos no setor imobiliário<sup>39</sup>.

O FGTS também sofreu modificações importantes como a autorização de saques em intervalos de quatro anos para aquisição ou amortização de financiamentos habitacionais. Contudo, mudança de maior impacto foi introduzida pela Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, publicada em 14 de dezembro de 2004<sup>40</sup>. Essa resolução concedeu descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de Habitação Popular, que tiveram forte impacto nos financiamentos do Fundo para as famílias com renda até 3 salários mínimos. A resolução utilizou como referência para os descontos:

- Até 50% do resultado das receitas de aplicações financeiras, apurados no exercício anterior, que vier a exceder à remuneração da TR (taxa referencial) acrescida de juros nominais de 6% (seis por cento) ao ano;
- O equilíbrio econômico-financeiro do FGTS; e

---

<sup>39</sup> Mais detalhes ver CARDOSO e ARAGÃO (2011 e 2013)

<sup>40</sup> Mais detalhes ver ROYER (2009).

- A necessidade de formação de reservas para saldar compromissos futuros.

Em 2004, o Governo criou o Programa Crédito Solidário, que tem como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.

O Programa Crédito Solidário financiava:

- Aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais, incluídas as despesas de legalização;
- Financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação para construção em terreno próprio do beneficiário final;
- Financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação da unidade habitacional do beneficiário final em terreno de terceiros;
- Conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional. Essa modalidade inclui financiamento de material de construção, obras e serviços, com vistas a sanar problemas de salubridade, segurança, habitabilidade ou problema de adensamento excessivo;
- Aquisição de unidade habitacional construída. Essa modalidade configura-se no financiamento para aquisição de unidade construída com Habite-se expedido em até 180 dias. Também poderão ser financiadas por essa modalidade unidades habitacionais com Habite-se expedido a mais de 6 e menos de 24 meses, desde que não tenham sido alienadas ou habitadas;
- Financiamento para aquisição de imóvel para reabilitação urbana com aquisição de material de construção, obras e serviços para conclusão ou reforma, que resulte em unidades habitacionais de interesse social.

As construções poderão ser realizadas através de autoconstrução; sistema de auto-ajuda ou mutirão; administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, com

contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente, e; empreitada global, com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento, sob gestão do agente proponente.

A maior inovação do Programa Crédito Solidário foi a possibilidade de apoiar, com recursos federais, a provisão de habitações de interesse social a partir da autogestão.

Sendo assim, ancorado nas propostas do Projeto Moradia, o governo Lula buscou, nessa primeira fase, iniciar um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável. Esse novo desenho institucional:

Reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas. Esse processo demonstrava a intenção do governo em planejar ações com horizonte temporal de médio e longo prazo diante dos problemas urbanos de moradia, criando condições para a constituição dos meios necessários para atingir seus objetivos (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2011:2).

Todavia, durante esse primeiro período da política habitacional do Governo Lula, ainda estavam vigentes as rígidas regras de controle de gastos herdadas do Governo FHC, o que limitou bastante a capacidade de atuação do Ministério das Cidades. Esse cenário de restrições orçamentárias começa a mudar em 2006, com um progressivo aumento dos gastos públicos “viabilizada pela ampliação internacional das reservas que, por sua vez, foram possibilitadas pela ampliação da exportação de commodities (e pelo aumento expressivo do seu preço internacional)” (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:32).

O segundo período, que vai de 2007 a 2010, associou a elaboração do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) com diversas ações concretas.

O PlanHab, instrumento previsto pela Lei 11.124 de 2005, foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e contou com um intenso processo participativo (MCidades, 2009).

O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil (MCidades, 2009:9).

De acordo com Eliana Andrade (2011), o PlanHab reafirma a posição da nova política habitacional de trabalhar a habitação dentro de uma perspectiva participativa e interdisciplinar. O Plano identificou a necessidade de construção de 31 milhões de moradias, em 15 anos, apontando a necessidade de uma modelagem de subsídio e financiamento que garantisse coerência entre o perfil da demanda e as fontes de recursos.

Paralelamente ao processo de elaboração do PlanHab, o MCidades estimulava os municípios a elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), instrumentos de planejamento das ações indispensável para se obter acesso aos recursos do FNHIS.

No Plano das ações concretas do Governo Federal, em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – e em 2009 o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. De acordo com Eliana Andrade:

Enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS montavam um bilhão de reais ao ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle que a lei do SNHIS imprimiu, mas condizente com as características de um programa de caráter estratégico, no qual o volume de recursos empregados, a execução e o tempo se impõem (ANDRADE, 2011:14).

Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Flávia de Sousa Araujo (2011), analisam a política habitacional do Governo Lula da seguinte forma:

A partir de 2003 foi observado um processo de construção da política nacional habitacional baseada nos princípios da participação popular, do planejamento e da integração das políticas urbanas. Durante este período foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS, que buscava criar fluxo de recursos para habitação e estruturar os mecanismos de gestão para a implantação de uma política habitacional sólida para o país. Contudo, em 2008, a crise econômica internacional influenciou nas decisões políticas e fez com que o governo instituisse o Programa Minha Casa Minha Vida, visando alavancar a economia através do setor da construção civil (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2011:2).

O PMCMV associou quatro medidas visando atender à população de baixa renda e gerar efeitos multiplicadores na economia através da indústria da construção civil:

- Estabeleceu um subsídio direto às famílias;
- Aumentou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações;
- Reduziu os juros e;
- Criou o Fundo Garantidor da Habitação, que constitui-se num aporte de recursos no caso de inadimplência em função de desemprego ou outras eventualidades.

#### 2.6.1 - O Programa Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi criado pela Medida Provisória Nº 459, publicada dia 25 de março de 2009, e posteriormente convertida na Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O objetivo do PMCMV, expresso no Art 1º da Lei, é criar mecanismos de incentivo à produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais para famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00.

De forma geral, o Programa aumenta o subsídio para as famílias de baixa renda, amplia o acesso a financiamentos pelo FGTS, reduz o risco desses financiamentos e reduz ou isenta os seguros por Morte e Invalidez

Permanente – MIP, e Danos Físicos ao Imóvel – DFI. Essas ações variam de acordo com a faixa de renda dos beneficiários, conforme aponta o QUADRO 1.

**QUADRO 1 - Ações Desenvolvidas pelo PMCMV**

Ação	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
Subsídio Habitação de Interesse Social	X		
Subsídio em Financiamento	X	X	
Fundo Garantidor*	X	X	X
Barateamento do Seguro**	X	X	X

Fonte: CAIXA

\* A Cobertura do Fundo Garantidor é somente para operações de financiamento com recursos do FGTS.

\*\* Para a Faixa 1 - que utiliza recursos OGU e FAR - não há cobrança de seguro, no entanto há coberturas de MIP e DFI.

O Programa Minha Casa, Minha Vida compreende três subprogramas:

- I. Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, subdividido em municípios acima de 50 mil habitantes e municípios abaixo de 50 mil habitantes;
- II. Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR;
- III. O Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, que funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos, etc.), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS;

A meta do Programa Minha Casa, Minha Vida, em sua primeira versão, era construir um milhão de unidades habitacionais, no curto prazo, com a seguinte distribuição:

- 400 mil unidades habitacionais para Faixa 1, que corresponde às famílias com renda até R\$ 1.395,00 (correspondendo a 3 salários mínimos). Importante destacar

que as famílias desta faixa contam com subsídio quase total, com prestações mensais de R\$ 50,00 (cinquenta Reais);

- 400 mil unidades habitacionais para Faixa 2, que corresponde às famílias com renda entre R\$ 1.395,01 a R\$ 2.790,00 (o que corresponderia à faixa de 3 e 6 salários mínimos);
- 200 mil unidades para Faixa 3, que são as famílias com renda entre R\$ 2.790,00 a R\$ 4,900,00 (que seria a faixa de 6 a 10 salários mínimos).

Conforme pode-se observar pelos QUADROS 2 e 3, a meta do PMCMV 1 foi atingida, sendo que a Caixa contratou mais de 96% dos empreendimentos.

**QUADRO 2** - Distribuição dos Empreendimentos do PMCMV 1 por Faixas de Renda

Faixa de Renda	Meta de Unidades Habitacionais	Contratados até 31/12/2010
Faixa 1	400.000	482.741
Faixa 1	400.000	375.764
Faixa 1	200.000	146.623
Total	1.000.000	1.005.128

Fonte: CAIXA

**QUADRO 3** - Distribuição dos Empreendimentos do PMCMV 1 por Agente Promotor

Agente Promotor	Unidades Habitacionais Contratadas	Participação
Caixa Econômica Federal	963.608	93,4
Agentes Financeiros	63.772	6,2
Banco do Brasil	4.748	0,5
Total*	1.032.128	100,0

Fonte: CAIXA

\* Os totais dos quadros 1 e 2 são ligeiramente divergentes. A CAIXA não explicou a razão desta divergência.

Os recursos do PMCMV foram distribuídos pelas diversas unidades da federação de forma proporcional à contribuição de cada uma no cômputo do déficit habitacional. Na verdade, “estabeleceu-se contos máximas de acesso a recursos, já que o acesso dependeria da demanda a ser apresentada à Caixa Econômica Federal pelas empresas” (CARDOSO, ARAGÃO, 2013:36).

O PMCMV estabeleceu limites no valor de venda das unidades habitacionais segundo características da cidade e da região (QUADROS 4 e 5). Também foram estabelecidos os valores dos subsídios, de acordo com as faixas de renda (QUADRO 6).

**QUADRO 4** - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida

UF	Localidade	Valor máximo	
		Apartamento	Casa
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí	R\$ 76.000,00	R\$ 76.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 70.000,00	R\$ 70.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 60.000,00
RJ	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 75.000,00	R\$ 75.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 69.000,00	R\$ 69.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 60.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 65.000,00	R\$ 65.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 58.000,00
ES	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 58.000,00	R\$ 58.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 56.000,00



**QUADRO 4** - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida

Continua

UF	Localidade	Valor máximo	
		Apartamento	Casa
DF	Capital	R\$ 76.000,00	R\$ 76.000,00
	Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
BA	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 64.000,00	R\$ 64.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 57.000,00
PE / CE	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 63.000,00	R\$ 63.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 59.000,00	R\$ 59.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 56.000,00
RS / PR/ SC	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 64.000,00	R\$ 64.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 59.000,00
AC / AM / AP / PA / RO / RR / TO	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 62.000,00	R\$ 62.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 58.000,00
MT / MS / GO	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 57.000,00	R\$ 57.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 56.000,00

**QUADRO 4** - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida

UF	Localidade	Valor máximo	
		Apartamento	Casa
AL / RN / PB / SE / MA	Capital e respectiva região metropolitana	R\$ 61.000,00	R\$ 61.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 57.000,00	R\$ 57.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 54.000,00
PI	Capital	R\$ 61.000,00	R\$ 61.000,00
	Municípios com População maior ou igual a 50 mil habitantes	R\$ 57.000,00	R\$ 57.000,00
	Municípios com População menor que 50 mil habitantes	-	R\$ 54.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal.

**QUADRO 5** - Valores máximos das unidades habitacionais, por característica do município - Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida

Município	Valor máximo
Regiões metropolitanas em SP, RJ e DF	R\$ 130.000,00
Municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais estaduais e seus municípios limítrofes	R\$ 100.000,00
Demais municípios	R\$ 130.000,00

Fonte: Apresentação oficial na 20ª reunião do ConCidades, em 25/03/2009. Apud CARDOSO; ARAGÃO, 2013.

**QUADRO 6** - Valores dos Subsídios, por característica do município e Faixas de Atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida

Regiões	3 SM	4 SM	5 SM	6 SM
Regiões metropolitanas em SP, RJ e DF	R\$ 23.000,00	R\$ 16.000,00	R\$ 9.000,00	R\$ 2.000,00
Cidades com mais de 100 mil habitantes, capitais e RMs	R\$ 17.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 2.000,00
Cidades de 50 mil a 100 mil habitantes	R\$ 13.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00

Fonte: Apresentação oficial na 20ª reunião do ConCidades, em 25/03/2009. Apud CARDOSO; ARAGÃO, 2013.

Para a operacionalização do programa, cabe à União: I. Fixar as diretrizes e condições gerais do Programa; II. Estabelecer a distribuição regional dos recursos e a fixação de critérios complementares de distribuição desses recursos. III. Conceder subvenção econômica ao beneficiário, pessoa física, no momento da contratação do financiamento habitacional; VI. Participar e manter os seguintes fundos: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); V. Realizar oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em municípios de até cinquenta mil habitantes; VI. Conceder subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, sob modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular; VII. Subvencionar financiamentos para infraestrutura em projetos de habitação popular; VIII. Definir os valores e limites das subvenções a serem destinadas a cada beneficiário; IX. Determinar a remuneração das instituições e agentes financeiros envolvidos nas operações realizadas; X. Estabelecer a quantidade, condições e modalidades de ofertas públicas de cotas e subvenções; XI. Dispor sobre a tipologia e padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente; XII. Estabelecer os critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; XIII. Fixar condições operacionais para o pagamento e controle da subvenção econômica.

A participação dos estados, municípios e do Distrito Federal no âmbito do PMCMV será regida por Termo de Adesão, que conferirá a estes entes federados as seguintes atribuições: I. Cadastrar os candidatos; II. Executar a seleção de beneficiários do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades; III. Incluir ou atualizar as informações dos candidatos selecionados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, antes da indicação do candidato às instituições financeiras ou agentes financeiros; IV. Enviar a listagem de candidatos à Caixa Econômica Federal; V. Divulgar a relação de candidatos aptos a serem beneficiários do PMCMV nos meios de comunicação do município onde será executado o empreendimento, ou no Diário Oficial; VI. Executar trabalho técnico social de pós-ocupação nos empreendimentos implantados; VII. Promover ações que facilitem a elaboração e execução de projetos; VIII. Firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a execução dos equipamentos e serviços; IX. Doar de terrenos localizados em área urbana consolidada; X. Implementar medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; XI. Efetivar os instrumentos do Estatuto das Cidades que visam ao controle da retenção de áreas urbanas em ociosidade.

A Caixa Econômica Federal, na condição de agente gestora do FAR, tem por competência expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do PMCMV. Também cabe à CAIXA verificar a veracidade e autenticidade das informações prestadas pelos candidatos junto a outros cadastros federais tais como: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico; Relação Anual de Informações Sociais – RAIS; Cadastro de participantes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT; Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN; Cadastro Integrado de Administração da Carteira Imobiliária – SIACI.

Após feita a conferência, a CAIXA encaminha aos entes públicos e órgãos envolvidos a relação dos candidatos aptos a serem beneficiados pelo PMCMV e a lista dos candidatos com informações incompatíveis com as diretrizes do programa, discriminando quais inconsistências foram detectadas.

De modo mais abrangente, caberá às instituições financeiras oficiais federais, dentre outras obrigações decorrentes da operação do PMCMV: I. Responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do PMCMV os imóveis produzidos; II. Adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver intermediado.

A concessão de subvenção econômica ao beneficiário tem como objetivos: I. Facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; II. Complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação.

Essa subvenção será concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 e será acumulativa com descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas com recursos do FGTS e outros subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos Estados, municípios e Distrito Federal.

Estados, municípios e o Distrito Federal podem complementar o valor das subvenções econômicas com créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros.

Destaca-se que os recursos do FAR e do FDS são limitados às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, sendo que esta subvenção estará condicionada à participação financeira dos beneficiários, na forma de prestações mensais. No caso de morte ou invalidez do beneficiário a operação será considerada quitada sem qualquer contribuição do mesmo.

A legislação do Programa prevê que essa subvenção econômica à faixa 1, famílias com renda até R\$ 1.600,00, será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de 120 meses. De acordo com o § 10º, do art. 8º, do Decreto Nº 7.499, cada prestação corresponderá a 5% da renda familiar bruta, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00. A quitação antecipada do financiamento implicará o pagamento da dívida contratual do imóvel, sem a subvenção pública. O imóvel não poderá ser vendido sem que haja a quitação do débito, qualquer transação efetuada antes da quitação será considerada nula.

Famílias que já receberam algum tipo de benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, não poderão acessar as subvenções do PMCMV.

A Lei 11.977 também garante que os empreendimentos habitacionais em edificações multifamiliares, voltados para a faixa 1 do programa, produzidos com os recursos do FAR e do FDS poderão contar com unidades voltadas à atividade comercial. O ponto comercial estará vinculado ao condomínio e é vedada sua alienação. A Lei também estabelece que o lucro auferido pelo estabelecimento comercial fica voltado integralmente ao custeio do condomínio.

O art. 3º da Lei 11.977 estabelece que, para indicação de beneficiários do programa, é preciso observar os seguintes requisitos: I. Comprovação de renda familiar mensal de até R\$ 5.000,00; II. Prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; III. Prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; IV. Prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Nos empreendimentos realizados com recursos do FAR e do FDS, os beneficiários devem estar inscritos nos cadastros habitacionais locais (estados, municípios e Distrito Federal). Com base nesse cadastro serão feitas as indicações. Segundo a Portaria nº 610, de dezembro de 2011, a seleção dos beneficiários deverá ser realizada, preferencialmente, pelo município onde o empreendimento foi executado, exceto nos casos em que o estado seja responsável pelas contrapartidas ou o município não possua um cadastro habitacional consolidado. A Portaria também abre espaço para indicações conjuntas, no caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas.

Observa-se que a legislação do programa prevê uma possibilidade de atendimento de famílias fora dos critérios acima. A Portaria nº 610 estabelece que será admitida a indicação de um grupo de famílias provenientes de um mesmo assentamento irregular, em razão de estarem em área de risco, terem sido desabrigadas por motivo de risco ou outros motivos justificados, tais como projetos de regularização fundiária. Famílias removidas nessas

condições ficam dispensadas da aplicabilidade dos critérios de seleção. Esse tipo de indicação fica restrita a 50% das unidades habitacionais produzidas pelo município.

A Portaria Nº 610 define áreas de risco como sendo aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como, erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, bem como outras situações definidas pela Defesa Civil.

Segundo o § 4º, do art. 3º, da lei 11.977, e o § 2º, do art. 3º, do Decreto Nº 7.499, Estados, Municípios e o Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, desde que esses novos critérios sejam aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação. Na ausência deste, a aprovação deverá ser feita pelo Conselho de Assistência Social. Esses critérios adicionais devem harmonizar-se com a norma federal, sendo vetado qualquer tipo de critério que priorize o atendimento de candidatos inscritos em data anterior à publicação da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. A legislação federal do programa exige que os critérios adicionais estabelecidos sejam amplamente publicizados.

A Portaria Nº 610 garante percentual de atendimento mínimo a dois grupos específicos, idosos e pessoas com necessidades especiais. Na ausência de percentual superior fixado nas legislações locais (estaduais e municipais), serão reservadas pelo menos 3% das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos e 3% para atendimento a pessoas com deficiência ou famílias com pessoas nessa situação.

Descontadas as vagas reservadas aos idosos, a seleção dos demais candidatos deverá ser balizada de acordo com a quantidade de critérios nos quais os candidatos se enquadram. Formam-se dois grupos: Grupo 1 – representado pelos candidatos que preencham cinco a seis critérios entre os nacionais e os adicionais; Grupo 2 – representado pelos candidatos que preencham até quatro critérios entre os nacionais e os adicionais. Se o total de critérios for menor que 5, forma-se apenas um único grupo.

Os candidatos, dentro de cada grupo, serão selecionados e ordenados por meio de sorteio. Na existência de dois grupos, o grupo 1 representará 75% dos selecionados.

Estados, municípios e o Distrito Federal poderão definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando: I. Candidatos que moram ou trabalham perto do empreendimento; II. Candidatos com trajetória de rua e que recebam acompanhamento sócio assistencial.

Em áreas urbanas, cabe aos Estados, Município e ao Distrito Federal: I. A doação de terrenos localizados em áreas urbanas consolidadas para implementação de empreendimentos ligados ao PMCMV; II. Implantação de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; III. A implementação, pelos municípios, dos instrumentos constantes no Estatuto das Cidades, Lei nº10.257 de 10 de julho de 2001, visando controlar a especulação imobiliária; IV. Execução de trabalho técnico social de pós-morar ou pós-ocupação nos empreendimentos ligados ao PMCMV.

Para implantação de empreendimentos urbanos, no âmbito do PNHU, deverão ser observados os seguintes requisitos: I. Localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, observado o respectivo Plano Diretor, quando existir; II. Adequação ambiental do projeto; III. Existência de infraestrutura básica que permita vias de acesso, iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem de água pluvial, abastecimento de água e energia elétrica para todas as unidades habitacionais; IV. Existência de equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, lazer e transporte público. No caso da área ainda não contar com esses equipamentos e serviços, deve haver o compromisso do poder público local de instalação ou ampliação dos mesmos.

No caso da Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, a assistência técnica para auto-construção pode fazer parte da composição de custos do programa. A edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação também podem ser custeados nas operações realizadas com recursos do FAR. Todavia, estados, município e o Distrito Federal devem assumir a operação, a guarda e a manutenção desses



equipamentos imediatamente após a conclusão da obra. Caso o equipamento não entre em operação dentro do prazo estabelecido em termo de compromisso, o ente responsável deverá ressarcir o FAR.

A Lei 11.977 estabeleceu alguns casos nos quais a contribuição financeira dos beneficiários será dispensada, eles são os seguintes: I. Reassentamento de famílias removidas em decorrência de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); II. Reassentamento de famílias removidas em função de intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público inseridas no PAC; III. Famílias desabrigadas nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União através de Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional. Além de serem dispensados da contribuição financeira, esses grupos também não participam dos critérios de seleção descritos anteriormente.

Em todos os casos de dispensa de contribuição financeira, as famílias devem ter renda mensal de até R\$ 3.275,00. No caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública, para poderem contar com o benefício da dispensa da contribuição financeira, as famílias desabrigadas devem se enquadrar nos seguintes parâmetros: I. Não podem possuir outro imóvel além do que foi perdido; II. Devem ter renda mensal de até R\$ 3.275,00; III. Devem comprovar a titularidade e regularidade fundiária do imóvel que será removido ou que tenha sido destruído ou impedido definitivamente.

Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher. Em caso de separação, os imóveis adquiridos com subvenções do OGU, do FAR ou do FDS serão registrados em nome da mulher ou a ela transferido, independente do regime de bens aplicável. Figuram como exceções os casos que envolvam recursos do FGTS, ou quando o marido ou companheiro tem a guarda das crianças.

Os emolumentos referentes aos atos cartoriais<sup>41</sup> e a escritura pública de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em 75% para os imóveis residenciais adquiridos do FAR e de FDS, e em 50% para os empreendimentos do PMCMV. Os custos gerados pelo registro da

---

<sup>41</sup> Abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de “habite-se”, etc.

transferência de propriedade dos imóveis para o FAR e o FDS também serão reduzidos em 75%.

Com relação ao PMCMV 2, como foi dito na Introdução deste trabalho, simplesmente ajustou algumas ações. As principais mudanças foram as seguintes:

- Aumento do número de unidades habitacionais, o PMCMV 2 tem como meta 2 milhões de moradias.
- Maior volume de investimentos, agora são 125,7 bilhões.
- Ampliação das faixas de renda familiar, conforme quadro abaixo:

**QUADRO 7** - Faixas de renda PMCMV

Programa	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
PMCMV 1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 4.900,00
PMCMV 2	Até R\$ 1.600,00	Até R\$ 3.275,00	Até R\$ 5.000,00

Fonte: Caixa

- Prioridade para as famílias de baixa renda: 60% da meta (1,2 milhões de UH's) destinada para a Faixa 1; 30% da meta (600 mil UH's) para a Faixa 2; 10% da meta (200 mil UH's) para a Faixa 3.
- Aperfeiçoamento e maior controle das regras no que tange à alienação e subvenção de imóveis.
- Inclusão da modalidade reforma na habitação rural para baixa renda.
- Maior proteção à mulher chefe de família.
- Maior parceria com o poder público local no trabalho social.
- Ampliação da área construída das Unidades Habitacionais – casas: 39,6 m<sup>2</sup> e apartamentos: 45,5 m<sup>2</sup>.
- Portas e janelas maiores.
- Azulejos em todas as paredes da cozinha e banheiro.
- Piso cerâmico em todos os cômodos.
- Aquecimento solar.

### 2.6.2 - Resultados do PMCMV

Como se pode observar a partir da TABELA 6, somando os empreendimentos de todas as faixas de atendimento foram contratadas 2.580.597 unidades habitacionais em todo o país, sendo que 1.176.444 já foram entregues (46,5% do total). A mesma Tabela mostra que 66% das unidades entregues foram da faixa 2, que também teve um rendimento melhor no que tange à porcentagem de entregas (69%).

**TABELA 6** - Unidades Habitacionais contratadas e entregues pelo PMCMV por Faixas de Atendimento - 2009 a Abril de 2013

Faixas	Contratadas	Entregues	% Entrega	Participação no Total Unidades Entregues
Faixa 1	1.146.989	320.599	28,0	27,3
Faixa 2	1.125.206	775.918	69,0	66,0
Faixa 3	308.402	79.927	25,9	6,8
Brasil	2.580.597	1.176.444	45,6	100,0

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Apesar do número de entregas de unidades habitacionais ter sido maior para a faixa 2, a TABELA 7 mostra que as propostas em estudo estão muito concentradas na faixa 1, mais de 83%. Somando todas as faixas, existem 678.555 unidades propostas em estudo.

**TABELA 7** - Unidades Habitacionais em Estudo por Faixas de Atendimento - PMCMV Abril de 2013

Faixas	Unidades Habitacionais em Estudo	Participação no Total
Faixa 1	565.447	83,3
Faixa 2	68.095	10,0
Faixa 3	45.013	6,6
Brasil	678.555	100,0

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Analisando a distribuição das Unidades Habitacionais nas cinco regiões do país (TABELA 8), constata-se que a Região Sudeste é a que concentra o maior número de unidades entregues, as regiões Nordeste e Sul seguem logo após com números muito próximos. Chama a atenção o fato da região Sul ter, em todas as faixas, a maior porcentagem de Unidades Habitacionais entregues, o que denota uma maior eficiência na implementação dos projetos. Observando as faixas em separado é possível verificar que, apenas na faixa 1, a região Nordeste é a que mais tem unidades entregues, sendo que a segunda posição fica com o Sudeste.

Destaca-se que as porcentagens de entregas são sistematicamente melhores na faixa de atendimento 2, o que pode ser indício de um maior foco, por parte dos empreendedores, nessa faixa.

No que tange às unidades em estudo (TABELA 9), a região Sudeste concentra quase 40% do total. A região Sul é a segunda em número de unidades em estudo nas faixas 2 e 3, porém, tem um pequeno número de unidades em estudo na faixa 1. Isso faz com que a região Sul seja a que menos tem unidades em estudo, apenas 10,6% do total.

**TABELA 8** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Regiões Geográficas - Abril 2013

Faixas e Regiões	UH contratada	UH Entregues	% de entrega	Participação Total Entregues
Faixa 1				
Nordeste	471.314	124.065	26,3	38,7
Sudeste	310.984	90.196	29,0	28,1
Sul	122.018	50.196	41,1	15,7
Centro Oeste	99.474	28.800	29,0	9,0
Norte	143.199	27.342	19,1	8,5
Total Faixa 1	1.146.989	320.599	28,0	100,0
Faixa 2				
Sudeste	435.888	280.898	64,4	36,2
Sul	290.227	220.240	75,9	28,4
Nordeste	219.461	147.928	67,4	19,1
Centro Oeste	150.721	112.099	74,4	14,4
Norte	28.909	14.753	51,0	1,9
Total Faixa 2	1.125.206	775.918	69,0	100,0
Faixa 3				
Sudeste	168.715	44.465	26,4	55,6
Nordeste	53.688	13.375	24,9	16,7
Sul	35.572	12.803	36,0	16,0
Centro Oeste	31.822	5.894	18,5	7,4
Norte	18.605	3.390	18,2	4,2
Total Faixa 3	308.402	79.927	25,9	100,0
Todas as faixas				
Sudeste	915.587	415.559	45,4	35,3
Nordeste	744.463	285.368	38,3	24,3
Sul	447.817	283.239	63,2	24,1
Centro Oeste	282.017	146.793	52,1	12,5
Norte	190.713	45.485	23,8	3,9
Total Todas as Faixas	2.580.597	1.176.444	45,6	100,0

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

**TABELA 9** - Unidades Habitacionais em Estudo por Faixas de Atendimento e Regiões Geográficas - PMCMV Abril de 2013

Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Participação no Total de Projetos
Sudeste	217.763	24.840	26.215	268.818	39,6
Nordeste	152.493	12.663	6.212	171.368	25,3
Norte	81.366	2.442	1.186	84.994	12,5
Centro Oeste	68.393	8.805	4.022	81.220	12,0
Sul	45.432	19.345	7.378	72.155	10,6
<b>Total</b>	<b>565.447</b>	<b>68.095</b>	<b>45.013</b>	<b>678.555</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Analisando o número de unidades habitacionais contratadas e entregues pelo PMCMV por Unidades da Federação, a TABELA 10 mostra que do total de unidades entregues, pouco mais de 30% delas ficaram concentradas nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Esse mesmo padrão se repete quando a faixa 2 é analisada separadamente (TABELA 12).

Frisando o total de unidades entregues em todas as faixas, outro ponto que merece destaque são os estados do sul do país, que apresentam as mais altas porcentagens de entrega de unidades vis-à-vis as contratadas (TABELA 10).

Focando na faixa 1, verifica-se que a Bahia passou a ser o primeiro no número de unidades entregues. Novamente os estados do sul, juntamente com o Rio Grande do Norte, apresentam as melhores porcentagens de entrega (TABELA 11).

A faixa 3 é a que apresenta a maior concentração em um único estado. São Paulo entregou cerca de 39% do todas as unidades habitacionais desta faixa (TABELA 13).

**TABELA 10** - Total de Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação - 2009/2013

Unidades da Federação	UH contratada	UH Entregues	% de entrega	Participação no Total
São Paulo	473.054	218.034	46,1	18,5
Minas Gerais	255.220	141.283	55,4	12,0
Paraná	174.457	112.951	64,7	9,6
Rio Grande do Sul	180.347	111.866	62,0	9,5
Goiás	149.550	97.088	64,9	8,3
Bahia	200.556	71.190	35,5	6,1
Santa Catarina	93.013	58.422	62,8	5,0
Rio de Janeiro	146.412	43.227	29,5	3,7
Maranhão	106.898	32.330	30,2	2,7
Pernambuco	93.114	30.594	32,9	2,6
Rio Grande do Norte	52.820	30.486	57,7	2,6
Paraíba	55.535	30.091	54,2	2,6
Alagoas	82.811	30.003	36,2	2,6
Ceará	65.202	26.505	40,7	2,3
Mato Grosso	63.134	24.703	39,1	2,1
Piauí	55.665	22.770	40,9	1,9
Pará	88.754	22.668	25,5	1,9
Mato Grosso do Sul	45.130	20.981	46,5	1,8
Espírito Santo	40.901	13.015	31,8	1,1
Sergipe	31.862	11.399	35,8	1,0
Rondônia	23.478	7.095	30,2	0,6
Amazonas	34.849	6.950	19,9	0,6
Tocantins	20.251	4.541	22,4	0,4
Distrito Federal	24.203	4.021	16,6	0,3
Acre	7.147	2.445	34,2	0,2
Roraima	7.896	1.718	21,8	0,1
Amapá	8.338	68	0,8	0,0
<b>BRASIL</b>	<b>2.580.597</b>	<b>1.176.444</b>	<b>45,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

**TABELA 11** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação - 2009/2013

Unidades da Federação	UH contratada	UH Entregues	% de entrega	Participação no Total
Bahia	141.536	43.565	30,8	13,6
São Paulo	129.294	36.639	28,3	11,4
Minas Gerais	94.142	35.897	38,1	11,2
Maranhão	84.397	21.049	24,9	6,6
Rio Grande do Sul	52.037	20.792	40,0	6,5
Paraná	48.610	19.068	39,2	5,9
Goiás	38.861	15.131	38,9	4,7
Rio de Janeiro	70.830	14.835	20,9	4,6
Pará	67.916	14.399	21,2	4,5
Piauí	42.472	13.631	32,1	4,3
Rio Grande do Norte	24.770	10.582	42,7	3,3
Ceará	39.960	10.534	26,4	3,3
Santa Catarina	21.371	10.336	48,4	3,2
Mato Grosso	34.094	9.396	27,6	2,9
Alagoas	47.202	9.021	19,1	2,8
Pernambuco	56.263	8.029	14,3	2,5
Amazonas	23.341	5.072	21,7	1,6
Paraíba	23.931	5.055	21,1	1,6
Mato Grosso do Sul	20.279	4.273	21,1	1,3
Espírito Santo	16.718	2.825	16,9	0,9
Rondônia	14.428	2.605	18,1	0,8
Sergipe	10.783	2.599	24,1	0,8
Tocantins	16.527	2.338	14,1	0,7
Acre	5.684	1.737	30,6	0,5
Roraima	7.365	1.191	16,2	0,4
Distrito Federal	6.240	0	0,0	0,0
Amapá	7.938	0	0,0	0,0
<b>BRASIL</b>	<b>1.146.989</b>	<b>320.599</b>	<b>28,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.



**TABELA 12** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação - 2009/2013

Unidades da Federação	UH contratada	UH Entregues	% de entrega	Participação no Total
São Paulo	235.606	150.407	63,8	19,4
Minas Gerais	143.524	100.752	70,2	13,0
Paraná	111.129	88.073	79,3	11,4
Rio Grande do Sul	113.048	86.198	76,2	11,1
Goiás	92.533	79.168	85,6	10,2
Santa Catarina	66.050	45.969	69,6	5,9
Paraíba	26.844	24.514	91,3	3,2
Bahia	39.253	22.694	57,8	2,9
Rio de Janeiro	42.818	21.528	50,3	2,8
Pernambuco	29.766	21.166	71,1	2,7
Alagoas	32.508	19.056	58,6	2,5
Rio Grande do Norte	24.818	18.948	76,3	2,4
Mato Grosso do Sul	23.153	15.987	69,0	2,1
Ceará	21.159	15.288	72,3	2,0
Mato Grosso	23.425	14.361	61,3	1,9
Maranhão	18.909	9.989	52,8	1,3
Piauí	11.003	8.717	79,2	1,1
Espírito Santo	13.940	8.211	58,9	1,1
Sergipe	15.201	7.556	49,7	1,0
Pará	12.014	6.436	53,6	0,8
Rondônia	6.434	4.241	65,9	0,5
Distrito Federal	11.610	2.583	22,2	0,3
Tocantins	2.837	1.822	64,2	0,2
Amazonas	6.040	1.077	17,8	0,1
Acre	1.091	688	63,1	0,1
Roraima	472	468	99,2	0,1
Amapá	21	21	100,0	0,0
<b>BRASIL</b>	<b>1.125.206</b>	<b>775.918</b>	<b>69,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

**TABELA 13** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação - 2009/2013

Unidades da Federação	UH contratada	UH Entregues	% de entrega	Participação no Total
São Paulo	108.154	30.988	28,7	38,8
Rio de Janeiro	32.764	6.864	20,9	8,6
Paraná	14.718	5.810	39,5	7,3
Bahia	19.767	4.931	24,9	6,2
Rio Grande do Sul	15.262	4.876	31,9	6,1
Minas Gerais	17.554	4.634	26,4	5,8
Goiás	18.156	2.789	15,4	3,5
Santa Catarina	5.592	2.117	37,9	2,6
Espírito Santo	10.243	1.979	19,3	2,5
Alagoas	3.101	1.926	62,1	2,4
Pará	8.824	1.833	20,8	2,3
Distrito Federal	6.353	1.438	22,6	1,8
Pernambuco	7.085	1.399	19,7	1,8
Maranhão	3.592	1.292	36,0	1,6
Sergipe	5.878	1.244	21,2	1,6
Rio Grande do Norte	3.232	956	29,6	1,2
Mato Grosso	5.615	946	16,8	1,2
Amazonas	5.468	801	14,6	1,0
Mato Grosso do Sul	1.698	721	42,5	0,9
Ceará	4.083	683	16,7	0,9
Paraíba	4.760	522	11,0	0,7
Piauí	2.190	422	19,3	0,5
Tocantins	887	381	43,0	0,5
Rondônia	2.616	249	9,5	0,3
Roraima	59	59	100,0	0,1
Amapá	379	47	12,4	0,1
Acre	372	20	5,4	0,0
<b>BRASIL</b>	<b>308.402</b>	<b>79.927</b>	<b>25,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Analisando as unidades habitacionais em estudo por Unidades da Federação (TABELA 14), constata-se uma concentração de novos empreendimentos nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

**TABELA 14** - Unidades Habitacionais em Estudo no PMCMV por Faixas de Atendimento e Unidades da Federação - 2009/2013

Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 2	Total	Participação no Total
São Paulo	103.330	9.862	7.204	120.396	17,7
Rio de Janeiro	59.708	4.753	12.404	76.865	11,3
Pará	41.184	1.130	1.186	43.500	6,4
Minas Gerais	30.056	9.358	2.653	42.067	6,2
Bahia	32.069	1.408	1.984	35.461	5,2
Paraná	23.186	6.529	1.022	30.737	4,5
Espírito Santo	24.669	867	3.954	29.490	4,3
Rio Grande do Sul	17.239	7.128	3.732	28.099	4,1
Goiás	17.788	6.663	2.398	26.849	4,0
Maranhão	25.581	0	0	25.581	3,8
Ceará	20.034	3.759	686	24.479	3,6
Mato Grosso	22.930	396	894	24.220	3,6
Distrito Federal	22.100	526	530	23.156	3,4
Pernambuco	19.834	2.624	428	22.886	3,4
Rio Grande do Norte	15.053	2.981	2.560	20.594	3,0
Tocantins	16.055	186	0	16.241	2,4
Paraíba	13.982	0	256	14.238	2,1
Santa Catarina	5.007	5.688	2.624	13.319	2,0
Rondônia	12.122	1.126	0	13.248	2,0
Alagoas	10.800	710	90	11.600	1,7
Piauí	10.003	140	48	10.191	1,5
Amazonas	7.680	0	0	7.680	1,1
Mato Grosso do Sul	5.575	1.220	200	6.995	1,0
Sergipe	5.137	1.041	160	6.338	0,9
Acre	3.405	0	0	3.405	0,5
Roraima	920	0	0	920	0,1
Amapá	0	0	0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>565.447</b>	<b>68.095</b>	<b>45.013</b>	<b>678.555</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Analisando a dinâmica interna de cada Unidade da Federação observa-se que, na faixa 1 (TABELA 15), a grande maioria das unidades foram entregues em municípios do interior, que não são as capitais e nem pertencem às suas regiões metropolitanas. Apenas os estados do Acre, Manaus, Paraíba, Rio de Janeiro e Roraima tiveram suas capitais recebendo o maior número de unidades habitacionais. No Rio Grande do Norte, as unidades foram alocadas em maior quantidade nos municípios da RM de Natal e o estado do Amapá não teve nem uma entrega de unidades faixa 1.

**TABELA 15** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Acre</b>	<b>5.684</b>	<b>1.737</b>	<b>30,6</b>	-
Rio Branco	5.497	1.737	31,6	100,0
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	187	0	0,0	0,0
<b>Alagoas</b>	<b>47.202</b>	<b>9.021</b>	<b>19,1</b>	-
Maceió	5.838	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	11.719	981	8,4	10,9
Demais Municípios	29.645	8.040	27,1	89,1
<b>Amapá</b>	<b>7.938</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	-
Macapá	7.359	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	0	0	0,0	0,0
Demais Municípios	579	0	0,0	0,0
<b>Amazonas</b>	<b>23.341</b>	<b>5.072</b>	<b>21,7</b>	-
Manaus	9.495	3.511	37,0	69,2
Região Metropolitana da Capital	5.110	510	10,0	10,1
Demais Municípios	8.736	1.051	12,0	20,7
<b>Bahia</b>	<b>141.536</b>	<b>43.565</b>	<b>30,8</b>	-
Salvador	14.819	5.423	36,6	12,4
Região Metropolitana da Capital	23.079	6.653	28,8	15,3
Demais Municípios	103.638	31.489	30,4	72,3
<b>Ceará</b>	<b>39.960</b>	<b>10.534</b>	<b>26,4</b>	-
Fortaleza	8.672	855	9,9	8,1
Região Metropolitana da Capital	11.855	3.843	32,4	36,5
Demais Municípios	19.433	5.836	30,0	55,4
<b>Espírito Santo</b>	<b>16.718</b>	<b>2.825</b>	<b>16,9</b>	-
Vitória	128	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	3.439	3	0,1	0,1
Demais Municípios	13.151	2.822	21,5	99,9
<b>Goiás</b>	<b>38.861</b>	<b>15.131</b>	<b>38,9</b>	-
Goiânia	5.007	2.702	54,0	17,9
Região Metropolitana da Capital	9.461	4.072	43,0	26,9
Demais Municípios	24.393	8.357	34,3	55,2
<b>Maranhão</b>	<b>84.397</b>	<b>21.049</b>	<b>24,9</b>	-
São Luís	9.322	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	17.957	7.132	39,7	33,9
Demais Municípios	57.118	13.917	24,4	66,1

**TABELA 15** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>20.279</b>	<b>4.273</b>	<b>21,1</b>	-
Campo Grande	8.022	1.729	21,6	40,5
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	12.257	2.544	20,8	59,5
<b>Mato Grosso</b>	<b>34.094</b>	<b>9.396</b>	<b>27,6</b>	-
Cuiabá	5.117	2.243	43,8	23,9
Região Metropolitana da Capital	7.372	2.901	39,4	30,9
Demais Municípios	21.605	4.252	19,7	45,3
<b>Minas Gerais</b>	<b>94.142</b>	<b>35.897</b>	<b>38,1</b>	-
Belo Horizonte	4.065	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	11.673	6.224	53,3	17,3
Demais Municípios	78.404	29.673	37,8	82,7
<b>Pará</b>	<b>67.916</b>	<b>14.399</b>	<b>21,2</b>	-
Belém	994	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	12.138	2.481	20,4	17,2
Demais Municípios	54.784	11.918	21,8	82,8
<b>Paraíba</b>	<b>23.931</b>	<b>5.055</b>	<b>21,1</b>	-
João Pessoa	4.665	2.809	60,2	55,6
Região Metropolitana da Capital	1.259	90	7,1	1,8
Demais Municípios	18.007	2.156	12,0	42,7
<b>Paraná</b>	<b>48.610</b>	<b>19.068</b>	<b>39,2</b>	-
Curitiba	4.293	1.346	31,4	7,1
Região Metropolitana da Capital	3.248	1.634	50,3	8,6
Demais Municípios	41.069	16.088	39,2	84,4
<b>Pernambuco</b>	<b>56.263</b>	<b>8.029</b>	<b>14,3</b>	-
Recife	272	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	11.896	837	7,0	10,4
Demais Municípios	44.095	7.192	16,3	89,6
<b>Piauí</b>	<b>42.472</b>	<b>13.631</b>	<b>32,1</b>	-
Teresina	15.460	5.544	35,9	40,7
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	27.012	8.087	29,9	59,3
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>70.830</b>	<b>14.835</b>	<b>20,9</b>	-
Rio de Janeiro	27.376	10.734	39,2	72,4
Região Metropolitana da Capital	34.673	4.101	11,8	27,6
Demais Municípios	8.781	0	0,0	0,0

**TABELA 15** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 1 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Conclusão
				Participação
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>24.770</b>	<b>10.582</b>	<b>42,7</b>	-
Natal	1.072	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	12.202	6.135	50,3	58,0
Demais Municípios	11.496	4.447	38,7	42,0
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>52.037</b>	<b>20.792</b>	<b>40,0</b>	-
Porto Alegre	3.760	1.446	38,5	7,0
Região Metropolitana da Capital	9.228	2.692	29,2	12,9
Demais Municípios	39.049	16.654	42,6	80,1
<b>Rondônia</b>	<b>14.428</b>	<b>2.605</b>	<b>18,1</b>	-
Porto Velho	5.281	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	9.147	2.605	28,5	100,0
<b>Roraima</b>	<b>7.365</b>	<b>1.191</b>	<b>16,2</b>	-
Boa Vista	5.884	1.050	17,8	88,2
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	1.481	141	9,5	11,8
<b>Santa Catarina</b>	<b>21.371</b>	<b>10.336</b>	<b>48,4</b>	-
Florianópolis	0	0	0,0	0,0
Região Metropolitana da Capital	1.659	386	23,3	3,7
Demais Municípios	19.712	9.950	50,5	96,3
<b>São Paulo</b>	<b>129.294</b>	<b>36.639</b>	<b>28,3</b>	-
São Paulo	10.004	1.076	10,8	2,9
Região Metropolitana da Capital	21.501	3.620	16,8	9,9
Demais Municípios	97.789	31.943	32,7	87,2
<b>Sergipe</b>	<b>10.783</b>	<b>2.599</b>	<b>24,1</b>	-
Aracajú	1.262	650	51,5	25,0
Região Metropolitana da Capital	389	369	94,9	14,2
Demais Municípios	9.132	1.580	17,3	60,8
<b>Tocantins</b>	<b>16.527</b>	<b>2.338</b>	<b>14,1</b>	-
Palmas	1.818	928	51,0	39,7
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	14.709	1.410	9,6	60,3

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

A TABELA 16 mostra que, na faixa 2, a distribuição fica um pouco mais equilibrada e aumenta o número de estados cujas capitais receberam a maior parte das unidades habitacionais (Acre, Alagoas, Amapá, Manaus, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Roraima e Sergipe).

**TABELA 16** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua

Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Acre</b>	<b>1.091</b>	<b>688</b>	<b>63,1</b>	-
Rio Branco	1.004	602	60,0	87,50
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	87	86	98,9	12,50
<b>Alagoas</b>	<b>32.508</b>	<b>19.056</b>	<b>58,6</b>	-
Maceió	17.599	9.607	54,6	50,41
Região Metropolitana da Capital	6.639	2.130	32,1	11,18
Demais Municípios	8.270	7.319	88,5	38,41
<b>Amapá</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	-
Macapá	20	20	100,0	95,24
Região Metropolitana da Capital	1	1	100,0	4,76
Demais Municípios	0	0	0,0	0,00
<b>Amazonas</b>	<b>6.040</b>	<b>1.077</b>	<b>17,8</b>	-
Manaus	5.226	1.005	19,2	93,31
Região Metropolitana da Capital	269	27	10,0	2,51
Demais Municípios	545	45	8,3	4,18
<b>Bahia</b>	<b>39.253</b>	<b>22.694</b>	<b>57,8</b>	-
Salvador	3.609	1.636	45,3	7,21
Região Metropolitana da Capital	6.956	3.844	55,3	16,94
Demais Municípios	28.688	17.214	60,0	75,85
<b>Ceará</b>	<b>21.159</b>	<b>15.288</b>	<b>72,3</b>	-
Fortaleza	8.878	5.049	56,9	33,03
Região Metropolitana da Capital	5.996	4.354	72,6	28,48
Demais Municípios	6.285	5.885	93,6	38,49
<b>Espírito Santo</b>	<b>13.940</b>	<b>8.211</b>	<b>58,9</b>	-
Vitória	43	10	23,3	0,12
Região Metropolitana da Capital	8.356	3.967	47,5	48,31
Demais Municípios	5.541	4.234	76,4	51,56
<b>Goiás</b>	<b>92.533</b>	<b>79.168</b>	<b>85,6</b>	-
Goiânia	14.044	8.760	62,4	11,07
Região Metropolitana da Capital	17.379	15.646	90,0	19,76
Demais Municípios	61.110	54.762	89,6	69,17
<b>Maranhão</b>	<b>18.909</b>	<b>9.989</b>	<b>52,8</b>	-
São Luís	9.667	5.712	59,1	57,18
Região Metropolitana da Capital	5.374	1.327	24,7	13,28
Demais Municípios	3.868	2.950	76,3	29,53

**TABELA 16** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua

Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>23.153</b>	<b>15.987</b>	<b>69,0</b>	-
Campo Grande	14.000	8.387	59,9	52,46
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	9.153	7.600	83,0	47,54
<b>Mato Grosso</b>	<b>23.425</b>	<b>14.361</b>	<b>61,3</b>	-
Cuiabá	8.034	1.597	19,9	11,12
Região Metropolitana da Capital	1.859	1.579	84,9	11,00
Demais Municípios	13.532	11.185	82,7	77,88
<b>Minas Gerais</b>	<b>143.524</b>	<b>100.752</b>	<b>70,2</b>	-
Belo Horizonte	8.206	4.351	53,0	4,32
Região Metropolitana da Capital	25.583	17.547	68,6	17,42
Demais Municípios	109.735	78.854	71,9	78,27
<b>Pará</b>	<b>12.014</b>	<b>6.436</b>	<b>53,6</b>	-
Belém	601	306	50,9	4,75
Região Metropolitana da Capital	5.115	1.013	19,8	15,74
Demais Municípios	6.298	5.117	81,2	79,51
<b>Paraíba</b>	<b>26.844</b>	<b>24.514</b>	<b>91,3</b>	-
João Pessoa	13.666	12.498	91,5	50,98
Região Metropolitana da Capital	4.296	4.284	99,7	17,48
Demais Municípios	8.882	7.732	87,1	31,54
<b>Paraná</b>	<b>111.129</b>	<b>88.073</b>	<b>79,3</b>	-
Curitiba	10.032	6.095	60,8	6,92
Região Metropolitana da Capital	24.208	20.497	84,7	23,27
Demais Municípios	76.889	61.481	80,0	69,81
<b>Pernambuco</b>	<b>29.766</b>	<b>21.166</b>	<b>71,1</b>	-
Recife	1.410	813	57,7	3,84
Região Metropolitana da Capital	15.686	9.796	62,5	46,28
Demais Municípios	12.670	10.557	83,3	49,88
<b>Piauí</b>	<b>11.003</b>	<b>8.717</b>	<b>79,2</b>	-
Teresina	4.552	2.625	57,7	30,11
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	6.451	6.092	94,4	69,89
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>42.818</b>	<b>21.528</b>	<b>50,3</b>	-
Rio de Janeiro	12.522	5.087	40,6	23,63
Região Metropolitana da Capital	14.192	10.363	73,0	48,14
Demais Municípios	16.104	6.078	37,7	28,23



**TABELA 16** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 2 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Conclusão				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>24.818</b>	<b>18.948</b>	<b>76,3</b>	-
Natal	2.124	1.263	59,5	6,67
Região Metropolitana da Capital	13.977	10.083	72,1	53,21
Demais Municípios	8.717	7.602	87,2	40,12
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>113.048</b>	<b>86.198</b>	<b>76,2</b>	-
Porto Alegre	8.227	4.515	54,9	5,24
Região Metropolitana da Capital	33.652	24.579	73,0	28,51
Demais Municípios	71.169	57.104	80,2	66,25
<b>Rondônia</b>	<b>6.434</b>	<b>4.241</b>	<b>65,9</b>	-
Porto Velho	3.027	970	32,0	22,87
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	3.407	3.271	96,0	77,13
<b>Roraima</b>	<b>472</b>	<b>468</b>	<b>99,2</b>	-
Boa Vista	471	467	99,2	99,79
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	1	1	100,0	0,21
<b>Santa Catarina</b>	<b>66.050</b>	<b>45.969</b>	<b>69,6</b>	-
Florianópolis	363	74	20,4	0,16
Região Metropolitana da Capital	17.199	10.016	58,2	21,79
Demais Municípios	48.488	35.879	74,0	78,05
<b>São Paulo</b>	<b>235.606</b>	<b>150.407</b>	<b>63,8</b>	-
São Paulo	23.035	14.744	64,0	9,80
Região Metropolitana da Capital	39.814	20.633	51,8	13,72
Demais Municípios	172.757	115.030	66,6	76,48
<b>Sergipe</b>	<b>15.201</b>	<b>7.556</b>	<b>49,7</b>	-
Aracajú	5.697	2.750	48,3	36,39
Região Metropolitana da Capital	6.175	2.431	39,4	32,17
Demais Municípios	3.329	2.375	71,3	31,43
<b>Tocantins</b>	<b>2.837</b>	<b>1.822</b>	<b>64,2</b>	-
Palmas	1.481	829	56,0	45,50
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	1.356	993	73,2	54,50

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Já na faixa 3, conforme aponta a TABELA 17, a distribuição das unidades habitacionais dentro dos estados muda completamente. A grande

maioria dos estados concentra as unidades dessa faixa em suas capitais ou nos demais municípios das regiões metropolitanas das capitais. Apenas os estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo tem mais unidades da faixa 3 no interior.

**TABELA 17** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Acre</b>	<b>372</b>	<b>20</b>	<b>5,4</b>	-
Rio Branco	368	16	4,3	80,00
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	4	4	100,0	20,00
<b>Alagoas</b>	<b>3.101</b>	<b>1.926</b>	<b>62,1</b>	-
Maceió	3.048	1.888	61,9	98,03
Região Metropolitana da Capital	7	7	100,0	0,36
Demais Municípios	46	31	67,4	1,61
<b>Amapá</b>	<b>379</b>	<b>47</b>	<b>12,4</b>	-
Macapá	378	46	12,2	97,87
Região Metropolitana da Capital	1	1	100,0	2,13
Demais Municípios	0	0	0,0	0,00
<b>Amazonas</b>	<b>5.468</b>	<b>801</b>	<b>14,6</b>	-
Manaus	5.460	793	14,5	99,00
Região Metropolitana da Capital	4	4	100,0	0,50
Demais Municípios	4	4	100,0	0,50
<b>Bahia</b>	<b>19.767</b>	<b>4.931</b>	<b>24,9</b>	-
Salvador	6.216	1.533	24,7	31,09
Região Metropolitana da Capital	8.019	1.904	23,7	38,61
Demais Municípios	5.532	1.494	27,0	30,30
<b>Ceará</b>	<b>4.083</b>	<b>683</b>	<b>16,7</b>	-
Fortaleza	3.797	504	13,3	73,79
Região Metropolitana da Capital	182	75	41,2	10,98
Demais Municípios	104	104	100,0	15,23
<b>Espírito Santo</b>	<b>10.243</b>	<b>1.979</b>	<b>19,3</b>	-
Vitória	1	1	100,0	0,05
Região Metropolitana da Capital	9.288	1.922	20,7	97,12
Demais Municípios	954	56	5,9	2,83

**TABELA 17** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Goiás</b>	<b>18.156</b>	<b>2.789</b>	<b>15,4</b>	<b>-</b>
Goiânia	9.819	1.522	15,5	54,57
Região Metropolitana da Capital	1.584	392	24,7	14,06
Demais Municípios	6.753	875	13,0	31,37
<b>Maranhão</b>	<b>3.592</b>	<b>1.292</b>	<b>36,0</b>	<b>-</b>
São Luís	3.126	1.195	38,2	92,49
Região Metropolitana da Capital	282	58	20,6	4,49
Demais Municípios	184	39	21,2	3,02
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>1.698</b>	<b>721</b>	<b>42,5</b>	<b>-</b>
Campo Grande	1.190	569	47,8	78,92
Região Metropolitana da Capital	0	0	0,0	0,00
Demais Municípios	508	152	29,9	21,08
<b>Mato Grosso</b>	<b>5.615</b>	<b>946</b>	<b>16,8</b>	<b>-</b>
Cuiabá	3.450	642	18,6	67,86
Região Metropolitana da Capital	1.929	73	3,8	7,72
Demais Municípios	236	231	97,9	24,42
<b>Minas Gerais</b>	<b>17.554</b>	<b>4.634</b>	<b>26,4</b>	<b>-</b>
Belo Horizonte	3.416	824	24,1	17,78
Região Metropolitana da Capital	6.499	2.010	30,9	43,38
Demais Municípios	7.639	1.800	23,6	38,84
<b>Pará</b>	<b>8.824</b>	<b>1.833</b>	<b>20,8</b>	<b>-</b>
Belém	2.414	520	21,5	28,37
Região Metropolitana da Capital	5.525	1.127	20,4	61,48
Demais Municípios	885	186	21,0	10,15
<b>Paraíba</b>	<b>4.760</b>	<b>522</b>	<b>11,0</b>	<b>-</b>
João Pessoa	2.863	403	14,1	77,20
Região Metropolitana da Capital	34	25	73,5	4,79
Demais Municípios	1.863	94	5,0	18,01
<b>Paraná</b>	<b>14.718</b>	<b>5.810</b>	<b>39,5</b>	<b>-</b>
Curitiba	3.981	1.829	45,9	31,48
Região Metropolitana da Capital	5.810	1.669	28,7	28,73
Demais Municípios	4.927	2.312	46,9	39,79
<b>Pernambuco</b>	<b>7.085</b>	<b>1.399</b>	<b>19,7</b>	<b>-</b>
Recife	1.642	364	22,2	26,02
Região Metropolitana da Capital	5.343	935	17,5	66,83
Demais Municípios	100	100	100,0	7,15

**TABELA 17** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua				
Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Participação
<b>Piauí</b>	<b>2.190</b>	<b>422</b>	<b>19,3</b>	-
Teresina	2.139	387	18,1	91,71
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	51	35	68,6	8,29
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>32.764</b>	<b>6.864</b>	<b>20,9</b>	-
Rio de Janeiro	21.634	4.186	19,3	60,98
Região Metropolitana da Capital	8.546	2.131	24,9	31,05
Demais Municípios	2.584	547	21,2	7,97
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>3.232</b>	<b>956</b>	<b>29,6</b>	-
Natal	1.008	239	23,7	25,00
Região Metropolitana da Capital	1.882	535	28,4	55,96
Demais Municípios	342	182	53,2	19,04
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>15.262</b>	<b>4.876</b>	<b>31,9</b>	-
Porto Alegre	2.485	771	31,0	15,81
Região Metropolitana da Capital	9.565	2.649	27,7	54,33
Demais Municípios	3.212	1.456	45,3	29,86
<b>Rondônia</b>	<b>2.616</b>	<b>249</b>	<b>9,5</b>	-
Porto Velho	2.570	203	7,9	81,53
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	46	46	100,0	18,47
<b>Roraima</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	-
Boa Vista	59	59	100,0	100,00
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	0	0	0,0	0,00
<b>Santa Catarina</b>	<b>5.592</b>	<b>2.117</b>	<b>37,9</b>	-
Florianópolis	10	10	100,0	0,47
Região Metropolitana da Capital	473	332	70,2	15,68
Demais Municípios	5.109	1.775	34,7	83,85

**TABELA 17** - Unidades Habitacionais Contratadas e Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na Faixa de Atendimento 3 por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Município	UH contratada	UH Entregues	Taxa de entrega	Conclusão
				Participação
<b>São Paulo</b>	<b>108.154</b>	<b>30.988</b>	<b>28,7</b>	-
São Paulo	18.938	7.718	40,8	24,91
Região Metropolitana da Capital	26.214	8.610	32,8	27,78
Demais Municípios	63.002	14.660	23,3	47,31
<b>Sergipe</b>	<b>5.878</b>	<b>1.244</b>	<b>21,2</b>	-
Aracajú	4.728	1.034	21,9	83,12
Região Metropolitana da Capital	1.003	205	20,4	16,48
Demais Municípios	147	5	3,4	0,40
<b>Tocantins</b>	<b>887</b>	<b>381</b>	<b>43,0</b>	-
Palmas	864	358	41,4	93,96
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-
Demais Municípios	23	23	100,0	6,04

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

No que tange às propostas ainda em estudo, predominam as unidades habitacionais da faixa 1. Também existe uma maior concentração dos empreendimentos nos municípios do interior dos estados (TABELA 18). Apenas os estados do Acre, Amazonas, Piauí, Rondônia e Roraima tem maior número de projetos em estudo na capital. Espírito Santo, Rio de Janeiro e Sergipe tem maior concentração nos municípios da Região Metropolitana.

**TABELA 18** - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua					
Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Participação
<b>Acre</b>	<b>3.405</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.405</b>	-
Rio Branco	3.405	0	0	3.405	100,0
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-	-
Demais Municípios	0	0	0	0	0,0
<b>Alagoas</b>	<b>10.800</b>	<b>710</b>	<b>90</b>	<b>11.600</b>	-
Maceió	2.447	320	90	2.857	24,6
Região Metropolitana da Capital	1.373	187	0	1.560	13,4
Demais Municípios	6.980	203	0	7.183	61,9
<b>Amapá</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	-
Macapá	0	0	0	0	0,0
Região Metropolitana da Capital	0	0	0	0	0,0
Demais Municípios	0	0	0	0	0,0
<b>Amazonas</b>	<b>7.680</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.680</b>	-
Manaus	7.480	0	0	7.480	97,4
Região Metropolitana da Capital	0	0	0	0	0,0
Demais Municípios	200	0	0	200	2,6
<b>Bahia</b>	<b>32.069</b>	<b>1408</b>	<b>1984</b>	<b>35.461</b>	-
Salvador	816	128	500	1.444	4,1
Região Metropolitana da Capital	8.866	537	1284	10.687	30,1
Demais Municípios	22.387	743	200	23.330	65,8
<b>Ceará</b>	<b>20.034</b>	<b>3759</b>	<b>686</b>	<b>24.479</b>	-
Fortaleza	1.120	2310	686	4.116	16,8
Região Metropolitana da Capital	2.858	1417	0	4.275	17,5
Demais Municípios	16.056	32	0	16.088	65,7
<b>Espírito Santo</b>	<b>24.669</b>	<b>867</b>	<b>3954</b>	<b>29.490</b>	-
Vitória	88	0	336	424	1,4
Região Metropolitana da Capital	20.134	780	3582	24.496	83,1
Demais Municípios	4.447	87	36	4.570	15,5
<b>Goiás</b>	<b>17.788</b>	<b>6663</b>	<b>2398</b>	<b>26.849</b>	-
Goiânia	5.791	2591	1230	9.612	35,8
Região Metropolitana da Capital	3.670	1007	840	5.517	20,5
Demais Municípios	8.327	3065	328	11.720	43,7

**TABELA 18** - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua					
Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Participação
<b>Maranhão</b>	<b>25.581</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>25.581</b>	-
São Luís	4.104	0	0	4.104	16,0
Região Metropolitana da Capital	1.264	0	0	1.264	4,9
Demais Municípios	20.213	0	0	20.213	79,0
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>5.575</b>	<b>1220</b>	<b>200</b>	<b>6.995</b>	-
Campo Grande	1.392	604	184	2.180	31,2
Região Metropolitana da Capital	0	0	0	0	0,0
Demais Municípios	4.183	616	16	4.815	68,8
<b>Mato Grosso</b>	<b>22.930</b>	<b>396</b>	<b>894</b>	<b>24.220</b>	-
Cuiabá	5.762	0	24	5.786	23,9
Região Metropolitana da Capital	6.058	113	576	6.747	27,9
Demais Municípios	11.110	283	294	11.687	48,3
<b>Minas Gerais</b>	<b>30.056</b>	<b>9358</b>	<b>2653</b>	<b>42.067</b>	-
Belo Horizonte	818	638	460	1.916	4,6
Região Metropolitana da Capital	3.284	1647	930	5.861	13,9
Demais Municípios	25.954	7073	1263	34.290	81,5
<b>Pará</b>	<b>41.184</b>	<b>1.130</b>	<b>1.186</b>	<b>43.500</b>	-
Belém	1.945	0	1.146	3.091	7,1
Região Metropolitana da Capital	12.520	920	40	13.480	31,0
Demais Municípios	26.719	210	0	26.929	61,9
<b>Paraíba</b>	<b>13.982</b>	<b>0</b>	<b>256</b>	<b>14.238</b>	-
João Pessoa	4.356	0	256	4.612	32,4
Região Metropolitana da Capital	2.288	0	0	2.288	16,1
Demais Municípios	7.338	0	0	7.338	51,5
<b>Paraná</b>	<b>23.186</b>	<b>6529</b>	<b>1022</b>	<b>30.737</b>	-
Curitiba	1.537	1152	560	3.249	10,6
Região Metropolitana da Capital	2.480	1304	352	4.136	13,5
Demais Municípios	19.121	4073	110	23.304	75,8
<b>Pernambuco</b>	<b>19.834</b>	<b>2.624</b>	<b>428</b>	<b>22.886</b>	-
Recife	200	584	0	784	3,4
Região Metropolitana da Capital	4.501	1.944	428	6.873	30,0
Demais Municípios	15.133	96	0	15.229	66,5

**TABELA 18** - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Continua					
Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Participação
<b>Piauí</b>	<b>10.003</b>	<b>140</b>	<b>48</b>	<b>10.191</b>	-
Teresina	5.751	0	48	5.799	56,9
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-	-
Demais Municípios	4.252	140	0	4.392	43,1
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>59.708</b>	<b>4753</b>	<b>12404</b>	<b>76.865</b>	-
Rio de Janeiro	14.999	432	9576	25.007	32,5
Região Metropolitana da Capital	30.166	2100	2668	34.934	45,4
Demais Municípios	14.543	2221	160	16.924	22,0
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>15.053</b>	<b>2981</b>	<b>2560</b>	<b>20.594</b>	-
Natal	4.100	1384	868	6.352	30,8
Região Metropolitana da Capital	3.887	1310	1212	6.409	31,1
Demais Municípios	7.066	287	480	7.833	38,0
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>17.239</b>	<b>7128</b>	<b>3732</b>	<b>28.099</b>	-
Porto Alegre	3.742	274	1794	5.810	20,7
Região Metropolitana da Capital	4.593	1061	1611	7.265	25,9
Demais Municípios	8.904	5793	327	15.024	53,5
<b>Rondônia</b>	<b>12.122</b>	<b>1126</b>	<b>0</b>	<b>13.248</b>	-
Porto Velho	9.824	1126	0	10.950	82,7
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-	-
Demais Municípios	2.298	0	0	2.298	17,3
<b>Roraima</b>	<b>920</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>920</b>	-
Boa Vista	873	0	0	873	94,9
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-	-
Demais Municípios	47	0	0	47	5,1
<b>Santa Catarina</b>	<b>5.007</b>	<b>5688</b>	<b>2624</b>	<b>13.319</b>	-
Florianópolis	320	324	0	644	4,8
Região Metropolitana da Capital	429	1776	0	2.205	16,6
Demais Municípios	4.258	3588	2624	10.470	78,6
<b>São Paulo</b>	<b>103.330</b>	<b>9862</b>	<b>7204</b>	<b>120.396</b>	-
São Paulo	9.045	1149	1208	11.402	9,5
Região Metropolitana da Capital	20.931	1371	1456	23.758	19,7
Demais Municípios	73.354	7342	4540	85.236	70,8



**TABELA 18** - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida por Unidades da Federação, suas respectivas Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais - 2009/2013

Município	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Conclusão
					Participação
<b>Sergipe</b>	<b>5.137</b>	<b>1041</b>	<b>160</b>	<b>6.338</b>	-
Aracajú	396	192	160	748	11,8
Região Metropolitana da Capital	3.191	449	0	3.640	57,4
Demais Municípios	1.550	400	0	1.950	30,8
<b>Tocantins</b>	<b>16.055</b>	<b>186</b>	<b>0</b>	<b>16.241</b>	-
Palmas	7.264	186	0	7.450	45,9
Região Metropolitana da Capital	-	-	-	-	-
Demais Municípios	8.791	0	0	8.791	54,1

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

Restringindo a análise nas capitais estaduais e no Distrito Federal (TABELAS 19 e 20), percebe-se uma maior absorção do programa por parte do município de Rio de Janeiro que tem o maior número de unidades entregues e de projetos em estudo. O principal destaque negativo fica para o fraco desempenho das capitais na faixa 1, 11 delas não entregou sequer uma unidade habitacional para esse público.

O fraco desempenho dos municípios de São Paulo e Belo Horizonte também merece destaque. A maior cidade do país ocupa a 12<sup>o</sup> posição entre as capitais em unidades entregues. Importante destacar que o desempenho de São Paulo é ruim na faixa 1, mas nas duas outras faixas São Paulo lidera o número de unidades entregues. Já Belo Horizonte, com uma longa trajetória de ação no campo da habitação popular, não entregou nenhuma unidade habitacional para faixa 1 e ocupa a 22<sup>o</sup> posição entre as capitais.

**TABELA 19** - Unidades Habitacionais Entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nas Capitais Estaduais e Distrito Federal - 2009/2013

Município	UH Entregues Faixa 1	UH Entregues Faixa 2	UH Entregues Faixa 3	Total
Rio de Janeiro	10.734	14.744	7.718	33.196
Teresina	5.544	12.498	4.186	22.228
Salvador	5.423	9.607	1.888	16.918
Manaus	3.511	8.760	1.829	14.100
João Pessoa	2.809	8.387	1.533	12.729
Goiânia	2.702	6.095	1.522	10.319
Cuiabá	2.243	5.712	1.438	9.393
Rio Branco	1.737	5.087	1.195	8.019
Campo Grande	1.729	5.049	1.034	7.812
Porto Alegre	1.446	4.515	824	6.785
Curitiba	1.346	4.351	793	6.490
São Paulo	1.076	2.750	771	4.597
Boa Vista	1.050	2.625	642	4.317
Palmas	928	2.583	569	4.080
Fortaleza	855	1.636	520	3.011
Aracajú	650	1.597	504	2.751
Maceió	0	1.263	403	1.666
Macapá	0	1.005	387	1.392
Distrito Federal	0	970	364	1.334
Vitória	0	829	358	1.187
São Luís	0	813	239	1.052
Belo Horizonte	0	602	203	805
Belém	0	467	59	526
Recife	0	306	46	352
Natal	0	74	16	90
Porto Velho	0	20	10	30
Florianópolis	0	10	1	11

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

**TABELA 20** - Unidades Habitacionais em Estudo pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nas Capitais Estaduais e Distrito Federal - 2009/2013

<b>Município</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>	<b>Total</b>
Rio de Janeiro	14.999	432	9576	25.007
Distrito Federal	22.100	526	530	23.156
São Paulo	9.045	1149	1208	11.402
Porto Velho	9.824	1126	0	10.950
Goiânia	5.791	2591	1230	9.612
Manaus	7.480	0	0	7.480
Palmas	7.264	186	0	7.450
Natal	4.100	1384	868	6.352
Porto Alegre	3.742	274	1794	5.810
Teresina	5.751	0	48	5.799
Cuiabá	5.762	0	24	5.786
João Pessoa	4.356	-	256	4.612
Fortaleza	1.120	2310	686	4.116
São Luís	4.104	0	0	4.104
Rio Branco	3.405	0	0	3.405
Curitiba	1.537	1152	560	3.249
Belém	1.945	0	1.146	3.091
Maceió	2.447	320	90	2.857
Campo Grande	1.392	604	184	2.180
Belo Horizonte	818	638	460	1.916
Salvador	816	128	500	1.444
Boa Vista	873	0	0	873
Recife	200	584	0	784
Aracajú	396	192	160	748
Florianópolis	320	324	0	644
Vitória	88	0	336	424
Macapá	0	0	0	0

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2013. Elaboração própria.

### 2.6.3 - Interpretações sobre o PMCMV

De acordo com Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Aragão e Flávia Araújo (2011:5), a parte mais substancial do PMCMV é voltada para “as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR, através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CEF”.

O governo federal financia, acompanha e estabelece exigências mínimas (essas últimas funções exercidas pela Caixa Econômica Federal). Estados e municípios organizam a demanda, cadastram potenciais

beneficiários, promovem desoneração fiscal e flexibilizam a legislação urbanística.

O PMCMV foi gestado dentro das organizações representativas do empresariado ligado à construção civil. Para os autores citados acima, o Programa teria sido fortemente influenciado pelas experiências chilena e mexicana, nas quais o setor privado era o protagonista das ações. Por esse motivo, o Programa está preso a uma visão a partir da qual a habitação é apenas mais uma mercadoria que movimenta uma grande indústria, absorvendo grandes quantidades de capital e mão-de-obra.

Todavia, o grande problema das soluções pela via do mercado é que o mercado de imóveis e o mercado de trabalho não se “comunicam”<sup>42</sup>. A renda auferida pela maioria esmagadora da população não corresponde aos valores praticados pelo mercado imobiliário, incluindo os valores dos aluguéis. Nesse contexto de descompasso entre salários e valores das moradias, o PMCMV não estaria sendo eficiente na tarefa de atender a faixa mais pobre<sup>43</sup>.

Dentro do escopo das políticas habitacionais brasileiras sempre predominou uma lógica financeira guiada pelas grandes empreiteiras. O financiamento habitacional no Brasil tem um caráter elitista e excludente. As famílias de baixa renda não são contempladas, uma vez que não interessam aos empresários da construção civil e do ramo imobiliário. Como bem salientou Paul Singer, na apresentação do livro de Nabil Bonduki, existe um “limite social” para as soluções propostas pelo mercado. O PMCMV talvez tenha levado esse corte de atendimento para camadas mais desfavorecidas, mas continua deixando uma parcela significativa da população sem acesso à moradia “formal”.

---

<sup>42</sup> O caso do município de Juatuba-MG, analisado por Soraggi e Mendonça (2013), parece destoar um pouco dessa constatação. Mas apesar de uma situação um pouco melhor no que tange ao acesso ao emprego formal, observa-se o mesmo cenário de “reprodução do espaço periférico precário em infraestrutura e em serviços de apoio à moradia”.

<sup>43</sup> O caso de Belém-PA parece ter sido bem sucedido, muito em função da atuação positiva da COHAB-PA. De acordo com estudo realizado na Região Metropolitana de Belém, “em que pese a dificuldade de acesso a população de menor renda, os dados mostram que o PMCMV tende a se tornar um importante meio de atendimento da faixa de 0 a 3 salários mínimos na RMB” (LIMA et al, 2013:181). Entretanto, foram observados problemas semelhantes a estudos realizados em outras regiões: expansão da franja urbana sem planejamento, sem garantia de acesso a rede de serviços e infraestrutura básica, baixa qualidade dos empreendimentos e acentuação do processo de especulação urbana

Continuando sua análise, Paul Singer salienta que a habitação de interesse social surge como uma demanda economicamente inviável, do ponto de vista puramente capitalista, mas socialmente inegável.

Além dessa lógica eminentemente financeira, Carneiro e Souza (2007) apontam outra dificuldade. Esses autores observam que a política habitacional não conta com nenhuma vinculação orçamentária, o que se configura como uma dificuldade para a implantação de uma política efetiva nessa área.

Mesmo sendo uma medida muito criticada, a disponibilidade compulsória de recursos evita que uma dada política caia no esquecimento político dos governantes de plantão. “E, na ausência de soluções coletivas, pela via do Estado, restam as soluções individuais, pela via do mercado” (CARNEIRO; SOUZA, 2007:367). Entretanto, infelizmente, para as camadas mais vulneráveis da população as soluções individuais, pela via do mercado, produzem moradias abaixo de um padrão mínimo de qualidade, baseadas no trinômio loteamento clandestino ou ocupação – casa própria - autoconstrução.

A solução pelo mercado, portanto, é uma possibilidade apenas para as camadas de maior renda da sociedade. A questão da moradia popular ainda não teve uma solução satisfatória seja pela via do mercado ou do Estado.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) observam um fenômeno de periferização dos empreendimentos do PMCMV. Para esses autores, na ausência de medidas efetivas para se controlar a especulação imobiliária, a oferta de terrenos urbanizados nas cidades centrais é reduzida e devido à grande demanda os preços são altos. Sendo assim, os empreendimentos voltados para as faixas 1 e 2 irão, inevitavelmente, se localizar nas periferias.

Sobre esse fenômeno de periferização, Paola Campos e Jupira Mendonça (2013:90), analisando o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, constata uma “contínua expansão e fragmentação do tecido urbano” em função de uma produção habitacional exclusivamente privada desvinculada de uma política urbana. Cardoso et al (2013:158) salienta que o PMCMV busca reduzir o déficit habitacional intensificando “o processo de

segregação social, trazendo forte impacto na dinâmica de estruturação das metrópoles brasileiras”<sup>44</sup>.

Além da periferização, os empreendimentos faixa 1 do PMCMV são padronizados, tanto no que diz respeito ao acabamento quanto na metragem, não levando em conta características regionais e culturais, tamanhos variados das famílias, etc. Essa ocupação em massa das franjas urbanas gera externalidades negativas para o poder público municipal, como pressões por mais investimentos em transporte, mais equipamentos de saúde, educação, lazer, abastecimento de água, coleta de esgoto, lixo, drenagem, etc.

Não se pode avaliar uma política habitacional simplesmente pelo número de moradias que viabiliza. É preciso ter uma visão sistêmica da cidade buscando torná-la mais funcional, associando as unidades habitacionais a uma rede de comércio e serviços públicos. Alguns estudos<sup>45</sup> apontam para uma falta de articulação entre os empreendimentos do PMCMV e as políticas urbanas municipais, acarretando uma expansão fragmentada do tecido urbano nas metrópoles.

Outro problema apontado pela literatura é a produção de conjuntos altamente padronizados em grande escala<sup>46</sup>. Apesar das regras limitarem a quantidade de unidades habitacionais por empreendimento (500 unidades), as empresas têm subdividido os conjuntos para parecerem empreendimentos isolados, driblando as limitações normativas. As unidades habitacionais produzidas pelo Programa são padronizadas, principalmente no que diz respeito à área útil, acabamento, infraestrutura e acessibilidade, e contam com um baixo padrão de qualidade urbanística e arquitetônica<sup>47</sup>.

O PMCMV fixou-se exclusivamente na produção de unidades habitacionais em condomínios, descartando alternativas aventadas pelo PlanHab como o auxílio (material e assistência técnica) para autoconstrução

---

<sup>44</sup> De acordo com Mercês (2013), o fenômeno da periferização parece não ter sido tão intenso no caso da Região Metropolitana de Belém. No caso de Santo André, analisado por Bárbara Marguti (2013:248), os empreendimentos do PMCMV estão localizados dentro da malha urbana, possuindo um “sistema de transporte consolidado e satisfatório”.

<sup>45</sup> Cardoso e Aragão (2013); Mendonça e Soraggi (2013).

<sup>46</sup> Cardoso e Aragão (2013); Cardoso et al (2011); Mercês (2013); Pequeno e Freitas (2013)

<sup>47</sup> LIMA, et al (2013) e MOYSÉS, et al (2013).

em lotes urbanizados. Essa escolha pelas unidades prontas acaba elevando o valor dos subsídios necessários<sup>48</sup>.

De acordo com as regras do PMCMV cada unidade da federação teria uma cota de unidade habitacionais correspondente a sua participação no cômputo geral do déficit habitacional brasileiro. Todavia, existe uma grande diferença na quantidade de empreendimentos realizados, Moyses et al (2013) mostra que o estado de Goiás excedeu a cota, ao passo que a cidade de Fortaleza não atingiu a cota de contratações, Pequeno e Freitas (2013).

Conforme apontam Cardoso e Aragão (2013), o programa tende a ser mais efetivo nos municípios cujo setor imobiliário tenha capacidade de encaminhar empreendimentos no âmbito do Programa. Nesse sentido, o PMCMV parece ter um caráter regressivo, na medida em que estados e municípios mais desenvolvidos (tanto do ponto de vista administrativo quanto financeiro) tendem a atrair mais recursos<sup>49</sup>.

O desenho do programa se baseia fortemente na iniciativa das empresas, com a apresentação de projetos e solicitação de financiamentos, para viabilização, na escala local, dos empreendimentos. Isso acabou gerando distorções na distribuição dos recursos entre as unidades da federação. (CARDOSO; LAGO, 2013:13)

Outra característica do Programa é sua tendência “à concentração da produção em poucas empresas” (CARDOSO; LAGO, 2013:13). Rufino (2013) e Cardoso e Aragão (2013), por exemplo, mostram que empresas locais estão se associando a grandes empresas nacionais, concentrando parte significativa das contratações.

Flávia Araújo (2013) salienta que o PMCMV claramente representa uma descontinuidade com relação ao SNHIS, sem qualquer preocupação com uma gestão participativa libertando tanto o setor privado quanto os órgãos públicos do controle social na implementação do Programa. Em nome da agilidade, o PMCMV não passa pelas instâncias de participação e controle social estabelecidas, após um árduo processo de luta, pelo SNHIS.

---

<sup>48</sup> Ver Bonduki (2009).

<sup>49</sup> O baixo número de contratações de Fortaleza parece estar associado às precárias condições de infraestrutura e a não utilização de instrumentos de planejamento e gestão do solo (PEQUENO; FREITAS, 2013:139).

O protagonismo do PMCMV na provisão de unidades habitacionais deslocou o SNHIS para intervenções em assentamentos precários. “O FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013:59). Todo o aparato institucional<sup>50</sup> criado no início do governo Lula visando “construir e efetivar instrumentos capazes de combater – a longo prazo – o déficit habitacional brasileiro” (ARAÚJO, 2013:221) assumiu um caráter subsidiário dentro da política habitacional.

Estados e municípios também se tornaram atores coadjuvantes no que tange à produção habitacional de interesse social. Definições importantes passaram a ser feitas pelas construtoras. Os municípios teriam basicamente três papéis: regulatório (exercido no momento da análise e aprovação ou reprovação dos projetos); agenciador (elencar os potenciais beneficiários); facilitador (auxiliar o setor empresarial a implementar seus projetos). O papel agenciador é exercido mediante a obediência das regras nacionais e passa, obrigatoriamente, pelo crivo da Caixa Econômica Federal. Já o papel regulatório é bastante prejudicado em função da grande pressão por resultados que cerca o PMCMV. Sobre o papel de facilitador que normalmente se resume a tentativas de se relaxar os controles<sup>51</sup>.

Nessa mesma linha crítica, ressalta-se que o PMCMV busca “solucionar” o problema habitacional brasileiro através a atuação exclusiva da iniciativa privada, deixando de lado outras formas de produção de moradia tais como: a Produção pública<sup>52</sup>, a autogestão coletiva<sup>53</sup> ou a autogestão individual<sup>54</sup>.

A falta de uma política de controle da especulação imobiliária, associada à falta de conexão entre as políticas habitacional e urbana somada à

---

<sup>50</sup> Destacando-se os seguintes instrumentos e instâncias: SNHIS, FNHIS, PlanHab, Conferências das Cidades, Conselho das Cidades, Conselhos Locais de Habitação, Conselho Gestor do FNHIS.

<sup>51</sup> Cardoso, et al (2013), analisando os três primeiros condomínios entregues pelo PMCMV na cidade do Rio de Janeiro evidencia esse caráter auxiliar do poder público municipal. Os autores evidenciam a falta de controle dos preços reais das unidades habitacionais construídas.

<sup>52</sup> Estratégia a partir da qual o poder público é o promotor do empreendimento, definindo o projeto e subcontratando a obra.

<sup>53</sup> Estratégia a partir da qual os beneficiários organizados coletivamente são os promotores do empreendimento, controlando o projeto e o processo de produção. Salientando que essa estratégia pode incluir mão de obra própria ou não.

<sup>54</sup> O beneficiário individualmente é o promotor do empreendimento definindo o projeto e controlando o processo de produção com mão de obra própria ou subcontratada.



opção empresarial de produção habitacional gerou o seguinte cenário dentro do PMCMV:

As construtoras, embora sem risco (ou com baixíssimo risco) e sem gastos de “incorporação imobiliária” irão buscar sempre incluir nos seus ganhos não apenas aqueles obtidos na construção como também as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais não são apenas aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção), mas também o lucro aferido no processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do Programa. Todavia, o fato de trabalhar com as terras mais baratas não reverterá necessariamente no custo final para os adquirentes, já que os agentes tendem a trabalhar sempre com os tetos de financiamento como valores finais, ou seja, a utilização dos terrenos mais baratos reverterá como ampliação das margens de lucro e não como redução do preço final. Mas essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, já que os adquirentes terão de arcar com maiores despesas de transportes e com problemas de infraestrutura no entorno, “pagando” então pelo lucro das construtoras e reafirmando o modelo de espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente (CARDOSO; ARAGÃO, 2013:54).

Como o PMCMV estabeleceu valores para as unidades habitacionais, as construtoras de maneira nenhuma irão trabalhar com valores inferiores. Desse modo, eventuais economias advindas de melhorias no processo produtivo nunca serão transferidas aos beneficiários e serão incorporadas ao lucro do empreendedor.

Outra crítica apontada pela literatura é o caráter político eleitoral do Programa que foi lançado ao vivo pela televisão, tendo como protagonista a então Ministra da Casa Civil e futura candidata à Presidência da República Dilma Rousseff. De acordo com a interpretação de Dias (2012), o PMCMV tem características de uma política de governo, não de Estado como pretende ser o SNHIS. Para esse autor, o PMCMV tem uma característica identificável que facilmente transforma-se numa bandeira de governo, ao contrário do SNHIS que seria mais “impessoal”.

## 2.7 - Considerações Preliminares

Analisando a literatura de avaliação do PMCMV, parece haver um consenso de que, apesar de todos os programas que surgiram ao longo dos anos e do “salto qualitativo na forma de gerir o tema moradia, que ocorre a partir da criação do Ministério das Cidades” (SILVA; SILVA, 2013:298), o problema habitacional no Brasil continua o mesmo e as mesmas tentativas de soluções dadas no passado persistem. A política habitacional capitaneada pelo PMCMV não consegue atender de forma adequada as faixas mais pobres e, quando atende, acaba por distanciá-las das áreas consolidadas com infraestrutura básica<sup>55</sup>.

A diferença entre o PMCMV e experiências anteriores, notadamente o BNH, é que o Estado não é mais o ator principal; a iniciativa privada é que conduz o processo de produção de moradias, estabelecendo público alvo, tipologia e qualidade dos empreendimentos. Cabe ao poder público financiar, avaliar, apoiar e aprovar os projetos da iniciativa privada.

O número de unidades produzidas e o volume de recursos empregados é muito grande, mas o discurso em defesa da participação popular e integração das políticas urbanas se perdeu no caminho. São muitas as evidências de “aprofundamento da periferização e segregação sócio-espacial que se assiste tanto com o PMCMV, como também com o PAC e demais formas de provisão de moradia” (SILVA; SILVA, 2013:299).

Por fim, também é alvo de desconfianças a continuidade do Programa em longo prazo, posto que ele demanda crescimento econômico, desemprego baixo e grande disponibilidade orçamentária, ou seja, “uma combinação de fatores rara, que depende de condições de investimento, disponibilidade de recursos de produção e da própria interdependência das economias no contexto mundial” (DIAS, 2012:144).

De positivo fica a consolidação da ideia do subsídio público para provisão de habitações de interesse social, que atualmente não encontra resistência em nenhum estrato da sociedade. Sociedade civil organizada, governos e empresariado são unânimes em reconhecer a necessidade desse instrumento.

---

<sup>55</sup> Entendendo esse termo como acessibilidade, segurança pública, iluminação, abastecimento de água, coleta de lixo e esgoto, equipamentos de saúde educação, etc

No que tange à relação Estado e sociedade, os programas habitacionais anteriores ao advento do Ministério das Cidades não apresentavam, em suas características organizacionais e operativas, desenhos institucionais que possibilitassem uma maior inserção da sociedade civil nos rumos da política. Os IAPs eram totalmente controlados pelas burocracias dos próprios institutos e pela burocracia do Ministério do Trabalho, não existindo espaços consolidados de diálogo e interação com a sociedade. A Fundação da Casa Popular nunca conseguiu se estabelecer como uma instância forte. O BNH contava com uma burocracia forte e insulada, mas não se mostrava muito permeável a influências externas ou mesmo internas, como analisou Marta Arretche (2000). Os diversos programas criados após o processo de redemocratização eram pontuais e desarticulados, não propiciando um cenário favorável para a formação de uma teia administrativa ligando Estado e sociedade.

O Governo FHC, no seu primeiro mandato, concentrou esforços na estabilização da economia; o segundo mandato enfrentou um contexto internacional conturbado, iniciando-se com uma desvalorização da moeda. O foco na estabilização macroeconômica somada a uma visão de diminuição do papel do Estado na economia, dentro de um cenário internacional recessivo constrangia os investimentos estatais e inviabilizaram uma agenda desenvolvimentista no país. Desse modo, os pleitos dos setores econômicos produtivos, em especial o da construção civil, não eram absorvidos pela agenda pública. A política habitacional ocupava um papel secundário no governo FHC. O diálogo com a sociedade civil, mais especificamente com a iniciativa privada, existia, mas os pleitos não eram tratados de uma maneira consistente.

Já no Governo Lula, a questão habitacional ocupa uma posição de destaque, inclusive com um grande esforço de construção de instâncias que possibilitem o diálogo entre os mais diversos atores envolvidos na questão habitacional e urbana do país. Através da criação do Ministério das Cidades, da instituição do Sistema Nacional de Habitação e da consolidação de instâncias como o Conselho Nacional das Cidades, o Estado abriu uma possibilidade formal para que interesses dos mais variados espectros (de militantes do

movimento popular a empresários da construção civil) pudessem influenciar nas decisões públicas.

Todavia, a ação mais concreta do Governo Lula no campo da habitação não foi gestado dentro dessa institucionalidade, onde o movimento popular de luta por moradia tinha assento. O Programa Minha Casa, Minha Vida nasceu de uma confluência de interesses entre o governo federal e o empresariado da construção civil.

### 3. A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A partir do processo de redemocratização, o Brasil vem assumindo um papel de vanguarda em termos de participação política (LAVALLE, 2011). A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a participação da sociedade civil na formulação de diversas políticas. Essa participação, normalmente, ocorre através de conselhos, comissões, orçamentos participativos, planos diretores, entre outras formas de participação que incorporam representantes da sociedade civil organizada (DAGNINO, 2002; MENICUCCI e BRASIL, 2010; AVRITZER, 2011).

Nos primeiros anos, as experiências participativas eram locais mas, a partir do Governo Lula, elas tomaram contornos nacionais. Atualmente, existem inúmeras experiências participativas sendo desenvolvidas nas três esferas de governo no Brasil, abrangendo as mais diversas políticas (saúde, educação, assistência social, política habitacional e urbana, meio ambiente, entre outras), dentro de contextos políticos partidários distintos<sup>56</sup> (AVRITZER, 2010; AVRITZER 2011).

As instituições participativas<sup>57</sup>, hoje disseminadas por todo o país, têm como objetivo fundamental aprimorar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. O cidadão, quando participa, espera que o esforço despendido nessa participação resulte em mudanças efetivas na forma como os governos alocam os recursos públicos (WAMPLER, 2011).

Os diversos arranjos participativos acabam por atrair públicos e gerar resultados<sup>58</sup> totalmente distintos (BORBA, 2011). Entretanto, o fato do Estado estar aberto à participação da sociedade civil, independente da natureza do arranjo institucional e do bem produzido, produz cidadãos mais informados, capazes de difundir o conhecimento e o acesso aos bens e serviços públicos (CORTES, 2011).

De acordo com Alexander Vaz (2011), a participação popular na formulação e implementação de políticas públicas é “uma realidade inevitável

---

<sup>56</sup> Existem experiências participativas sendo desenvolvidas por governos de diversos partidos e coalizões (AVRITZER, 2011).

<sup>57</sup> Essas instituições podem exercer funções propositivas e/ou fiscalizatórias (WAMPLER, 2011).

<sup>58</sup> Os resultados podem ser bens públicos ou benefícios seletivos (BORBA, 2011).

para governantes e tomadores de decisão no Brasil” (VAZ, 2011:91). A disseminação das instituições participativas no Brasil tem sido associada à esperança de um aprofundamento democrático com grandes potencialidades emancipatórias e de mudança social (BRASIL, 2011).

Contudo, do ponto de vista analítico, a quantidade de instâncias participativas deixou de ser o aspecto principal da questão. Atualmente, diversos estudos têm focado atenção na caracterização e qualificação dos processos deliberativos<sup>59</sup>. Outros trabalhos<sup>60</sup> buscam apresentar estratégias metodológicas para se avaliar a efetividade<sup>61</sup> da deliberação.

Em linhas gerais, a efetividade dos arranjos participativos tem sido analisada sob os seguintes aspectos:

1. Desenho institucional das instâncias participativas;
2. Grau de permeabilidade da política pública em questão;
3. Caracterização dos atores que deliberam (definição dos atores, das estratégias, das capacidades e possibilidades de ação);
4. Caracterização do que é deliberado;
5. Caracterização dos processos de deliberação;
6. Publicização do que é deliberado;
7. Natureza da instância deliberativa, que inclui a modalidade de participação (direta ou indireta), o nível de participação (coletiva ou individual) e o tipo de bem produzido (bem coletivo ou benefício seletivo);
8. Contexto social, cultural, político e econômico no qual o arranjo participativo está inserido;
9. Complexidade do tema a ser deliberado. O caráter altamente técnico de algumas áreas é um elemento dificultador para as

---

<sup>59</sup> VAZ, 2011; ALMEIDA e CUNHA, 2011; CORTES, 2011b; WAMPLER, 2011b; FONSECA, 2011; TATAGIBA, 2011; SILVA 2011; SOUZA, 2011; BARRETO, 2011.

<sup>60</sup> SILVA, 2011; VAZ e PIRES, 2011; PIRES, 2011; COELHO, 2011; CUNHA et. al, 2011 ALMEIDA, 2011.

<sup>61</sup> O conceito de efetividade diz respeito ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo. Envolve, muitas vezes, a avaliação de impactos, pois procura diagnosticar reflexos mais abrangentes de uma intervenção em contextos não imediatamente ligados à sua produção. O conceito de eficácia está ligado ao alcance dos objetivos e metas de um projeto ou política pública em um determinado período de tempo com referência a um determinado público alvo. A eficiência, por sua vez, corresponde à utilização competente de recursos para se atingir determinados resultados. (PIRES; et. al., 2011:351).

instâncias participativas. A falta de conhecimento técnico por parte dos atores pode levar a erros de julgamento, comprometendo a efetividade da deliberação;

10. Características do município (demografia, nível de desenvolvimento socioeconômico, tradição cívica);
11. Estrutura do serviço público (quadro de pessoal, capacidade operacional e informacional – tecnologia da informação).

A existência e proliferação de instâncias participativas, dentro da engenharia institucional das políticas públicas brasileiras, é uma realidade inevitável. O debate político e acadêmico repousa agora em outras questões: a participação faz diferença? Até que ponto os arranjos participativos podem influenciar as decisões políticas?

É recorrente, portanto, o questionamento se e sob que condições a introdução, a institucionalização e a ampla disseminação de processos participativos provocariam melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros (PIRES; et.al., 2011:348).

Essas questões ficam ainda mais candentes quando se observa que, tradicionalmente, o Brasil sempre foi considerado um país com baixa propensão associativa<sup>62</sup>. O processo de formação do Estado Nacional e da sociedade brasileira sempre esteve muito ligado às relações verticalizadas, marcada pelo patriarcalismo, pelo clientelismo e pelo mandonismo local. A leitura de clássicos como “Coronelismo Enxada e Voto” (Vitor Nunes Leal) e “A casa e a Rua” (Roberto DaMatta) sugerem uma baixa tradição cívica no país.

Apesar de ausência de dados conclusivos sobre o associativismo no Brasil ao longo de sua história, pode-se dizer que apenas a partir da década de 70 é que se observa um real crescimento do associativismo civil com uma característica mais autônoma e democrática (AVRITZER, 200-). Começa-se a estabelecer a noção de demarcação entre sociedade civil e Estado e observa-se um crescimento expressivo das associações civis, principalmente nas capitais da região sudeste<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Principalmente em comparação com a leitura que Aléxis de Toqueville faz sobre a Democracia nos Estados Unidos da América.

<sup>63</sup> Ver Leonardo Avritzer (200-), no texto “Sociedade Civil e Participação Social no Brasil”.

Em um período muito curto, do início da redemocratização até os anos 2000, partiu-se de uma tradição associativa quase inexistente para um cenário em que a sociedade civil tem um papel fundamental nas políticas públicas. Leonardo Avritzer aponta a

...presença na cena política no Brasil de uma sociedade civil que se organizou autonomamente em relação ao Estado no final dos anos 1970, que reivindicou parceria nas políticas públicas nos anos 1980 e que expandiu fortemente a sua presença nessas áreas nos anos 1990. No entanto, essa sociedade civil reproduz desigualdades e heterogeneidades próprias da sociedade brasileira. Cabe ao Estado, em parceria com essa sociedade civil, oferecer incentivos que possam tornar a sociedade civil brasileira mais homogênea no que diz respeito a sua presença na sociedade brasileira (AVRITZER, 2000-: 33).

Destaca-se que a importância dada para a participação dos cidadãos na esfera da deliberação pública está alicerçada em uma concepção discursiva da democracia, fundada na ideia Habermasiana de prática comunicativa. Segundo Cláudia Feres Faria,

...esta abordagem oferece um conceito de democracia que não se restringe apenas a visão instrumental predominante na concepção realista - democracia como um procedimento que garante as regras do jogo, cuja legitimidade se apóia somente nos resultados do ato esporádico de votar - como também, não se apóia na ficção de "uma vontade geral unificadora" cuja legitimidade advém de um conjunto de convicções éticas. A concepção discursiva ressalta a necessidade da institucionalização dos procedimentos relativos à prática discursiva, a importância das preocupações normativas relativas à participação política dos cidadãos em esferas públicas de debate e do pluralismo societal. (FARIA, 1996:14).

Habermas afirma que, além da racionalidade instrumental, existiria a racionalidade comunicativa que estaria associada à coordenação interativa da ação social. Essa racionalidade comunicativa teria como correlata a ação comunicativa. Nessa perspectiva, a língua comum é que daria a base para cada "comunidade de comunicação". O local de disputa entre princípios divergentes de organização da sociabilidade e de deliberação popular seria a esfera pública. Uma rede aberta e inclusiva de esferas públicas seria o *locus* de formação da "opinião pública" diferenciado do local das decisões.



A ação comunicativa é orientada para o entendimento intersubjetivo, cuja coordenação ocorre através da discussão e da socialização dos membros da comunidade. Habermas acredita que existe um processo de generalização das normas capaz de fornecer as bases consensuais da ação. Nesse sentido, a política torna-se crescentemente discursiva, orientada para o interesse público e para a extensão da cidadania.

Destaca-se também que Habermas enfatiza a importância vital do aspecto institucional para o sucesso de políticas participativas. A soberania popular deve ser institucionalizada em uma esfera pública descentralizada. Nesse sistema, a comunicação poderia fluir tanto dos parlamentos quanto das redes informais dessa esfera pública descentralizada, sendo essa última a mais importante, pois nelas as situações problemáticas são percebidas de forma mais sensível.

O fluxo prioritário da comunicação seria das redes informais da esfera pública, passando pelo poder legislativo e alcançando o poder executivo do Estado influenciando em suas decisões.

Dentro da concepção da Democracia Deliberativa, as decisões tomadas pelo sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, representada por uma esfera pública descentralizada e ativa. Nessa linha de raciocínio, Cláudia Feres afirma que:

Para Habermas, a política deliberativa é, portanto, fruto da inter-relação entre a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extrainstitucionais (FARIA:1996:42).

Habermas insiste na delimitação de três grandes subsistemas: a sociedade civil, o mercado e o poder público na busca por um equilíbrio entre o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade.

A experiência brasileira mostra uma grande heterogeneidade na distribuição, nos formatos, nos processos e no desempenho das diversas instituições participativas. Todavia, essas experiências (incluindo-se sucessos e fracassos) apresentam um rol de problemas e desafios muito similares:

- a. Falta de associativismo da população local;
- b. A participação voltada para o atendimento de interesses pessoais;

- c. Resistências, dentro do poder legislativo ou mesmo do executivo, em partilhar poder;
- d. Mecanismos institucionais deliberativos insuficientes ou ineficientes.

A próxima seção analisará a participação social dentro da questão habitacional no Brasil.

### **3.1 - Participação Social e a Questão Habitacional no Brasil**

A gênese do movimento popular de luta por moradia está muito ligada à atuação da Igreja Católica. Segundo Ana Maria Doimo (1995:101), “desde o final dos anos 1960 a Igreja já vinha investindo na organização de moradores em torno da moradia”.

Com esse intenso apoio da Igreja, o movimento sobreviveu durante o período da ditadura militar e manteve-se forte e atuante durante o processo de redemocratização da década de 1980, entrando nos anos 1990 com muito fôlego, buscando uma maior articulação com outras organizações da sociedade civil, tais como universidade e sindicatos. De acordo com Ana Doimo:

Em março de 1991, depois de 16 meses de preparação e de consultas nas paróquias e comunidades, a Assembleia Arquidiocesana de São Paulo, que reuniu 500 delegados – padres, freiras e leigos - aprova a moradia como prioridade número 1 para a atuação da Igreja. E, no ano de 1993, a CNBB definiu o problema da moradia como tema da Campanha da Fraternidade. (DOIMO, 1995:105).

Também entre a década de 80 e início de 90 surgem os principais movimentos nacionais de luta por moradia:

- União Nacional por Moradia Popular (UNMP). A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05)<sup>64</sup>.
- Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN). “O MNLN foi criado em 1990, a partir do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. Materializou-se depois das grandes

<sup>64</sup> Mais informações ver site da entidade: <http://www.unmp.org.br/>.

ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80” (FERREIRA, 2012:4).

- Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). A CONAM foi fundada no dia 17 de janeiro de 1982 e tem como papel organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares<sup>65</sup>.
- Central dos Movimentos Populares (CMP). A CMP teve origem em 1980, quando foi constituída a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). No final da década de 80, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS foi dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993 foi realizado o Congresso de fundação da CMP, que tem como proposta a unificação dos diversos movimentos populares: movimentos de negros, mulheres, moradia, cultura, rádios comunitárias, indígenas, dentre outros <sup>66</sup>.

Essas quatro entidades têm assento no Conselho das Cidades e estão articuladas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que existe desde 1987 e está organizado em todas as regiões do Brasil.

O FNRU surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que se constituía numa “ampla frente de mobilização no período da Assembleia Constituinte” (BRASIL, 2011:4).

De acordo com a pesquisadora Flávia Brasil (2011), tanto o MNRU quanto o FNRU não chegaram a se institucionalizar como organizações formais. Entretanto, mesmo preservando traços informais, esses atores coletivos (em especial o FNRU) apresentam uma grande longevidade e uma ampla capacidade de mobilização e de influência, tanto nos processos decisórios quanto no marco legal das políticas urbanas brasileiras.

O FNRU se fundamenta a partir de três princípios fundamentais.

---

<sup>65</sup> Mais informações ver site da entidade: <http://www.conam.org.br/>.

<sup>66</sup> Mais informações ver: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>.

- O primeiro deles é o Direito à Cidade, que se traduz em: direito à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.
- O segundo princípio é o da Gestão Democrática das Cidades, ou seja, os cidadãos têm que participar das decisões fundamentais para o futuro das cidades.
- O terceiro princípio é o da Função Social da Cidade e da Propriedade, segundo o qual o espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes majorias.

Os movimentos ligados à reforma urbana protagonizaram avanços que foram incorporados pelo Estado. Entre esses avanços pode-se destacar:

1. A inclusão do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal de 1988;
2. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001;
3. A criação do Ministério das Cidades, cuja engenharia institucional abre espaço para participação da sociedade civil a partir da Conferência Nacional das Cidades (CNC) e do Conselho das Cidades (Concidades);
4. A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Todavia, apesar de todo esse histórico de lutas e do arcabouço legal avançado e participativo que se constituiu em torno na política habitacional e urbana, no plano das ações concretas, o que se observou foi o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida sem sequer ser discutido no Conselho das Cidades. O PMCMV mostra-se totalmente independente das instâncias, procedimentos e concepções contidas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ou no Plano Nacional de Habitação.

De acordo com Regina Ferreira (2012), a partir da pressão exercida pelo movimento popular organizado, o governo federal criou uma modalidade específica para as entidades sem fins lucrativos, o PMCMV Entidades.

Mas as regras para o acesso aos recursos (e a lógica do programa) são semelhantes ao PMCMV, exigindo-se uma documentação jurídica e um conjunto de projetos que torna quase que inviável, para muitas entidades, a sua contratação. A lógica de mercado presente no PMCMV Entidades torna a concretização dos projetos pelos grupos de fato populares uma odisseia sem fim, absorvendo boa parte das energias dos seus membros e comprometendo os objetivos emancipatórios que animaram a luta pelo acesso a um fundo popular para a moradia (FERREIRA, 2012:9).

### **3.2 - Participação Social no Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>67</sup>**

Durante as entrevistas com as lideranças dos movimentos populares de âmbito nacional, ficou claro que o PMCMV goza de grande autonomia em relação ao movimento popular, que não foi ouvido no momento de implementação do Programa e tem pouco controle sobre seus rumos.

“O movimento popular é totalmente passivo, o PMCMV não é uma política habitacional; é um projeto habitacional”.

“Pra bater palma no lançamento o movimento foi chamado”.

“A gente tá vendo o sistema nacional de habitação se desmantelar com o PMCMV, tudo o que foi construído nos últimos 20 anos foi destruído, desarticulado! A verba da habitação passa por fora dos mecanismos de controle social”.

“Existe um consenso entre as entidades populares, o Minha Casa, Minha Vida atropelou o sistema”.

“... e aí tem a questão dos recursos do PMCMV passarem por fora do Sistema de Habitação de Interesse Social. Portanto, fora de qualquer instância de controle social, qualquer instância que possa estabelecer prioridades para esse recurso. Esse é o pacto do Minha Casa, Minha Vida que começou com a Dilma quando ela era ministra e acabou tirando esse recurso do Ministério das Cidades e jogando no Planejamento e no Ministério dos esportes também”.<sup>68</sup>

Entretanto, apesar do desenho do Programa não promover a sinergia entre Estado e sociedade, o movimento popular organizado se fez presente através de pressões que acabaram por forçar mudanças.

<sup>67</sup> As entrevistas com representantes das entidades gerais foram realizadas nas seguintes datas: no Rio de Janeiro dia 02/07/2012; em Belo Horizonte dia 15/09/2012; e em São Paulo dia 26/04/2013.

<sup>68</sup> Fragmentos de entrevistas com lideranças de entidades gerais ligadas à questão urbana no Brasil.

“O Minha Casa, Minha Vida 2 deu uma melhorada em função das pressões do movimento popular”.

“O movimento popular tem tido uma relevância no PMCMV na medida em que o Programa foi reformulado. Ele não foi reformulado a toa, ele foi reformulado depois de muita briga. Então, as melhorias que tiveram no programa foram fruto de lutas, embora agente possua muitas críticas ainda”.

“O movimento tem uma atuação de luta, discutindo a desmercantilização da moradia. O papel do movimento é ter uma atuação reflexiva e de luta, não só tratando as demandas específicas, objetivas e pragmáticas”.<sup>69</sup>

O movimento popular confirma uma crítica constante da literatura; muitas foram as reclamações com relação à localização dos empreendimentos do Programa. Esse fato reforça a ideia de um descompasso entre política habitacional e política urbana.

“O problema não está na legislação, que é muito bonita, está na efetivação do programa que não consegue construir em áreas centrais”.

“Não tem um desenho estético sustentável, constroem muito longe, em locais sem infraestrutura, parques, espaços públicos, bibliotecas, etc. Os empreendimentos do PMCMV são feitos em locais onde não é respeitado o direito à cidade”.

“O PMCMV está sendo tratado com uma lógica muito parecida com o BNH, com grandes conjuntos habitacionais, um do lado do outro, em áreas não infraestruturadas, só que agora mais longe. O BNH era no meio do caminho, o PMCMV é no último bairro do Rio de Janeiro. Existe uma demanda dos próprios moradores da zona oeste e essas pessoas não são atendidas ali, mas os que estão sendo removidos da zona sul estão sendo reassentados lá”.

“Os empreendimentos faixa 1 tem sido feitos a 40, 50 quilômetros do centro, mas no Rio existem muitos terrenos federais desocupados”<sup>70</sup>.

Algumas demandas regionais foram constatadas. Nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo existem muitos prédios abandonados nas regiões centrais e o movimento reivindica uma linha de financiamento para reforma e adequação desses espaços para moradia popular. Também reivindicaram um banco de terrenos públicos que não estão sendo utilizados.

---

<sup>69</sup> Idem nota 58.

<sup>70</sup> Idem nota 58.

“O PMCMV deveria focar, ou pelo menos permitir, reformar os prédios desocupados no centro da cidade ao invés de construir longe”<sup>71</sup>.

Outro ponto importante, assinalado pelas lideranças, é o fato do Minha Casa, Minha Vida ter impactado negativamente no mercado imobiliário, aumentando os preços e inviabilizando seu próprio funcionamento.

“ O PMCMV explodiu os preços do mercado imobiliário”<sup>72</sup>.

Com relação ao PMCMV Entidades ficou claro que as organizações têm muita dificuldade em acessá-lo:

“É muito difícil viabilizar um empreendimento Minha Casa, Minha Vida Entidades, estamos a dois anos lutando para conseguir”<sup>73</sup>.

No caso do município do Rio de Janeiro foram levantadas suspeitas de que o Programa estaria sendo usado para promover remoções em massa, em função dos grandes eventos esportivos que a cidade irá sediar.

“Essa é uma outra crítica, a forma como no Rio de Janeiro o Minha Casa, Minha Vida tem sido utilizado, eu tenho notícia de que isso está acontecendo em outros lugares, mas não sei se é assim em todos os estados. Mas aqui, como agente tem a questão da aliança entre as três esferas de governo (se tem prefeito do PMDB, o governador do PMDB e a Dilma do PT), a questão do Rio de Janeiro ser a cidade olímpica e receber a Copa do Mundo, tudo virou uma justificativa. Então, os projetos que eles estão fazendo para receber a Copa e a Olimpíada, eles estão aproveitando pra limpar as áreas que eles já queriam fazer a muito tempo. Se você é contra, é contra a Olimpíada, contra a Copa, esse patriotismo generalizado! E aí estão usando o programa para remover as pessoas pra longe, você não vê nenhum pronunciamento, nenhuma ação contundente do governo federal sobre isso”.

“No Rio, o PMCMV está tratando de um déficit habitacional criado agora, ele não está cuidando do grande déficit que já tinha”.

“A prefeitura tirou pessoas das áreas valorizadas e mandou para o final da zona oeste. Na faixa de 0 a 3 salários só no final do Rio, na periferia”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Idem nota 58.

<sup>72</sup> Idem nota 58.

<sup>73</sup> Idem nota 58.

<sup>74</sup> Idem nota 58.

Também foram constantes as críticas a respeito da excessiva participação do setor privado no Programa e da baixa qualidade das unidades habitacionais construídas.

“Quem ganha são as empreiteiras! Moradia digna é muito mais que quatro paredes e um teto. A qualidade dos empreendimentos é baixa. Não é só construir, tem de dar suporte. É diferente construir casa de construir moradia”.

“Alguns empreendimentos parecem Auschwitz”.

“Não se pode deixar para as empreiteiras decidir como as pessoas vão morar com dinheiro público. Quando se constrói com dinheiro público tem de se pensar no público e não nos interesses privados”.

“O PMCMV é comércio, não existe uma preocupação de onde as pessoas vão morar ou como elas vão morar”.

“O PMCMV é uma política desenvolvimentista de direita, beneficia as construtoras”.

“O PMCMV virou um negócio”.

“O PMCMV não foi criado prioritariamente para dar conta da política habitacional, ele foi criado para fomentar o mercado da construção civil e imobiliário em um contexto de crise mundial. Ele também é um programa que tem muito apelo no sentido de número, o governante pode falar: ‘eu construí dois milhões de casas’ num país onde sempre teve dificuldade em política habitacional”<sup>75</sup>.

Outra crítica recorrente foi quanto à visão mercantilizada que a moradia assume dentro do Programa.

“Ele não quebra a lógica de mercantilização da moradia. O que agente discute aqui é: se a moradia é um direito, ela tem de ser universal. Qualquer direito tem de ser universal e no momento que você estabelece uma taxa, que vai ser cobrada da pessoa, o cara entra no PMCMV e assina um contrato de valor muito alto. Quer dizer, agente não lutou tanto anos pra transformar todo mundo em mutuário de novo!”<sup>76</sup>.

Como ponto positivo do Programa foi citada a grande quantidade de recursos disponíveis para a habitação.

“Um ponto positivo são os recursos, com todas as ressalvas que te falei...”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Idem nota 58.

<sup>76</sup> Idem nota 58.

<sup>77</sup> Idem nota 58.



Quando perguntadas sobre quais mudanças deveriam ser efetuadas no Programa, as lideranças frisaram a necessidade de articulação de toda a política urbana com as políticas sociais, a desmercantilização da moradia, a necessidade de um banco de terrenos públicos e a absorção do PMCMV pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

“Pensar a questão urbana através de políticas articuladas”.

“A primeira mudança a ser feita no MCMV seria a Desmercantilização total do Programa. Tratar a moradia como um direito significa que, pelo menos para faixa 1, não devia ter nenhum tipo de cobrança. Segundo ponto, trabalhar o MCMV pensando uma política de geração de renda dentro dos empreendimentos. Isso seria uma mudança importante, discutir empreendimentos sustentáveis, não a moradia pela moradia, o teto pelo teto e depois ninguém aguenta ficar lá e vai embora, que é o que acontece com muitos empreendimentos aqui. Terceiro, o MCMV tinha de ter um mecanismo para impedir novas remoções ou criação de um novo déficit. Ele só deveria cuidar do déficit que já existe. Teria que ser criado um banco de terras públicas, em que as terras da união, as terras ociosas no INSS e de outros órgãos ligados à administração pública pudessem estar sendo utilizados, tanto o terreno para construção, quanto se for um prédio um imóvel que já existe. Uma adequação, uma reforma do imóvel para possibilitar a moradia das pessoas em outras áreas que não as periféricas”.

“Para, além disso, tinha que passar o PMCMV para uma política de Estado e não de governo. Acho que ele deveria passar por dentro do Sistema de Habitação de Interesse Social”<sup>78</sup>.

Antes de analisar a questão do PMCMV sob a ótica do movimento de luta por moradia em Belo Horizonte, faz-se necessário um pequeno histórico da questão da moradia popular neste município, focando suas especificidades e desenvolvimento histórico.

Essa digressão é necessária em função das características deste município, que construiu uma política habitacional e urbana abrangente, composta de diversos programas articulados entre si, sob uma orientação participativa na qual o movimento popular exercia um papel fundamental.

Belo Horizonte estabeleceu uma estrutura organizacional que articula a questão habitacional à questão urbana e fundiária, configurando-se

---

<sup>78</sup> Idem nota 58.

numa experiência próxima dos moldes idealizados pelo movimento de reforma urbana. Em outras palavras, a política habitacional de Belo Horizonte tem um caráter inovador sem paralelo no país.

### **3.3 - Participação Popular e Política Habitacional em Belo Horizonte**

Belo Horizonte foi inaugurada no dia 12 de dezembro de 1897 como uma cidade que representava os novos tempos da república, pois era o fruto de um planejamento técnico simbolizando a ordem e o progresso. De acordo com João Antônio de Paula e Roberto Luís de Melo Monte-Mor:

A construção de Belo Horizonte é o resultado de uma conciliação que realiza a aglutinação de monarquistas liberais e dos republicanos, que terá como resultado político maior numa hipotasia: a apresentação da nova capital mineira, seu traçado geométrico sua modernidade arquitetônica, como o máximo do projeto republicano (PAULA; MONTE-MOR 2001: 30).

Todavia, Belo Horizonte é uma cidade que nasceu marcada por um profundo dualismo: de um lado encontra-se a “cidade formal”, pensada e planejada dentro da racionalidade científica que marcou o século XIX<sup>79</sup>; de outro, a “cidade informal”, que extrapolou o que tinha sido planejado.

A cidade foi planejada rigidamente do ponto de vista da engenharia e do urbanismo vigentes na época da sua construção (entre 1893 e 1897), com a angulação precisa das ruas, a disposição simétrica dos quarteirões e uma separação e organização do espaço urbano. Todavia, essa organização desconsiderou totalmente os aspectos sociais. O projeto da nova capital ignorou a organização social existente anteriormente e não previu espaço para os trabalhadores que iriam construí-la. Sendo assim, as primeiras favelas surgiram enquanto a cidade ainda estava em construção e os trabalhadores, como não tinham moradia, se instalaram nas proximidades das obras. A cidade estava sendo construída para uma população constituída basicamente de funcionários públicos, proprietários e comerciantes da antiga capital do estado<sup>80</sup>. Os trabalhadores eram vistos como uma população temporária.

---

<sup>79</sup> O engenheiro encarregado do projeto e da obra da nova capital, Aarão Reis, era um homem de profunda convicção positivista.

<sup>80</sup> Isso não significa que Belo Horizonte foi criada para ser uma cidade de funcionários públicos. Desde o início havia a intenção de industrializá-la, mas devido a vários fatores esse processo começou apenas na década de 1940.

De acordo com Afonso e Azevedo (1988), a nova capital de Minas Gerais, em seus primeiros anos, defrontava-se com o seguinte problema: por um lado, uma zona urbana dotada em parte de infraestrutura mas esvaziada<sup>81</sup>, um plano urbanístico desprovido de cidade; por outro as zonas suburbana e rural muito povoadas, mas carecendo de serviços básicos e demandando-os da prefeitura. A ocupação da nova capital se deu da periferia para o centro.

De acordo com Berenice Martins Guimarães (1992), quando o projeto da nova capital começou a se tornar realidade, o poder público começa a regulamentar a situação das invasões visando retirar a população pobre da parte nobre da cidade<sup>82</sup>. Nesse sentido, a prefeitura designou um local para moradia dos trabalhadores e promoveu a primeira remoção de favelas em 1902. A nova capital nasceu com um caráter claramente segregacionista: as elites políticas e econômicas no centro da cidade; e a população pobre na periferia que foi sendo ocupada desordenadamente. Segundo Afonso e Azevedo (1988)

Paralelamente ao desfavelamento, o poder público começou a se preocupar com a localização das camadas de baixa renda, destinando, às mesmas, áreas especiais fora do centro urbano. Exemplo disso é o Decreto 1.516, de 2 de maio de 1902, que destinava a 8ª seção urbana (atual Barro Preto) para a construção da primeira vila Operária da Capital (AFONSO; AZEVEDO, 1988:113).

Todavia, mesmo essa área designada para os trabalhadores rapidamente tornou-se incapaz de absorver o constante fluxo de população, muito em razão da especulação imobiliária que sempre caracterizou Belo Horizonte. Sendo assim, estabeleceu-se a seguinte dinâmica entre o poder público e a população pobre da cidade: os trabalhadores eram obrigados a ocupar as áreas mais desvalorizadas ou áreas onde a mão-de-obra era necessária, até o momento em que seriam retirados pela prefeitura quando o crescimento da cidade tornava valorizada aquela área.

Todas as favelas que existiam na parte nobre da cidade foram removidas e a população expulsa para locais mais distantes. Com o tempo, até

---

<sup>81</sup> Devido ao alto valor dos terrenos e as exigências urbanísticas.

<sup>82</sup> O surgimento das favelas nas áreas nobres da cidade se deu devido aos vazios que lá se encontravam. Os altos preços dos terrenos no centro empurravam a população para a periferia desprovida de bens públicos. Parte da população pobre resolveu esse impasse ocupando áreas vazias dentro da cidade formal.

as favelas mais distantes passaram a ser alvo de remoções, com o argumento de que seriam realizadas obras de natureza urbanística e de saneamento básico. Começa-se a desenvolver a imagem de que essas áreas seriam foco de epidemias e de criminalidade. Muitas vezes, a população removida voltava a ocupar a mesma área como estratégia de resistência. Para Berenice Martins Guimarães, essa foi a dinâmica da cidade nos seus primeiros 30 anos.

Até o fim da República Velha, o tratamento das áreas de favelas era quase puramente repressivo. Merecem destaque, no entanto, as primeiras tentativas de organização da população periférica, que ocorreram ao longo da década de 1930, inclusive com tentativas de disciplinar o mercado imobiliário em Belo Horizonte.

A implantação do Estado Novo<sup>83</sup>, no qual vigorou o pacto populista, o estado passou a responder a algumas demandas das camadas populares, porém o fez mantendo o controle sobre as manifestações populares, que segundo Afonso e Azevedo (1988) foram completamente desmobilizadas. O estado populista concentrou esforços na regulação das relações de trabalho, não respondendo às necessidades de infraestrutura urbana na periferia, o que só agravou o problema. Além disso, a política do desfavelamento continuou.

O problema das favelas em Belo Horizonte agravou-se a partir das décadas de 1940 e 1950, devido ao processo de industrialização pelo qual passou o Brasil. Dessa forma, intensificou-se o fluxo migratório para as cidades do sudeste, Belo Horizonte entre elas, com isso o centro urbano da capital foi sendo ocupado em um ritmo superior à oferta de infraestrutura. Se na cidade formal a situação se deteriorou rapidamente, nas áreas favelizadas a situação era caótica, e ainda com um agravante: a questão das áreas pobres da cidade era tratada como um problema policial. A solução para as favelas continuava sendo sua erradicação. Apesar de ainda existir muita repressão, nesse período a população pobre de Belo Horizonte conseguiu abrir espaço para suas reivindicações através das Associações de Defesa Coletiva (ADC). Também multiplicaram-se as organizações populares que contavam com o apoio de setores progressistas da Igreja Católica. Em Belo Horizonte, esses movimentos

---

<sup>83</sup> Período entre 1937 e 1964.

fortaleceram-se tanto que conseguiram eleger um candidato<sup>84</sup> à prefeitura comprometido com os problemas das favelas.

Essa nova administração criou em 1955 o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP), com o objetivo de construir habitações populares a baixo custo, destinadas prioritariamente a atender a população favelada do município. Mas a política das remoções continuava sendo o carro chefe.

Na década de 1960 houve intensa movimentação da população favelada de Belo Horizonte, muitas passeatas e invasões de terrenos. Esses movimentos contavam com o apoio de políticos de esquerda e de alguns setores da igreja católica. Em 1963 o governo do Estado de Minas Gerais, em resposta às reivindicações do movimento dos favelados, propôs a construção de conjuntos habitacionais, bem como a urbanização de algumas favelas em Belo Horizonte.

Contudo, com o golpe militar de 1964, todas as iniciativas para melhorias nas favelas retrocederam e elas voltaram a ser objeto de ação policial e as associações de favelas são declaradas subversivas. Segundo Afonso e Azevedo (1988):

Em dezembro de 1965 foi criado um órgão de assessoria ao DBP, os Serviços Municipais para Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, que em três meses de existência derrubou mais barracões que o DBP fizera em 10 anos de existência (AFONSO; AZEVEDO, 1988:119).

A única forma de resistir ao desfavelamento era a via jurídica, que contava com o apoio do Departamento de Assistência Jurídica da Faculdade de Direito da UFMG. Em 1971, a DBP foi substituída pela Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL): um órgão voltado exclusivamente para o desfavelamento. Em 12 anos a CHISBEL removeu 10 mil barracos em diversas áreas da cidade. As remoções eram feitas mediante indenizações que, via de regra, eram insuficientes para a aquisição de um terreno, obrigando a população a formar novas favelas em locais mais distantes.

---

<sup>84</sup> O candidato era o empresário da construção civil chamado Celso Melo Azevedo.

Já em um contexto de crise do “Milagre Brasileiro”, somado ao aumento das pressões populares em decorrência das grandes enchentes de 1979 e 1982, os problemas de infraestrutura urbana das favelas voltaram a ganhar visibilidade. Do ponto de vista organizativo, em meados de 1974 surge a Pastoral das Favelas que buscava congregar os diversos grupos ligados ao movimento dos favelados<sup>85</sup>. Também merece destaque a ação da União dos Trabalhadores Favelados – UTP.

No período de redemocratização, os movimentos dos favelados se fortalecem e o estado começa a reconhecer o direito da população permanecer na área ocupada. Um exemplo disso é a criação do Programa de Desenvolvimento de Comunidades<sup>86</sup> (PRODECOM) do governo estadual. Gradativamente, a favela deixou de ser considerada como um fenômeno provisório e começou a ser reconhecida como parte do próprio processo de urbanização desenfreada das grandes cidades, começando a surgir discussões e propostas de se enfrentar esse problema a partir da permanência dessas populações nos seus locais de moradia, com a urbanização das respectivas áreas. Nessa nova abordagem, o conceito de urbanização é ampliado, abrangendo a implantação de infraestrutura urbana completa (postos de saúde, escolas, creches, regularização fundiária).

O ano de 1983 também foi um marco para a questão das favelas em Belo Horizonte pois, nesse ano, a Câmara dos Vereadores aprovou o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PRÓ-FAVELA), que representou “um instrumento através do qual o poder público reconhecia de forma explícita, o direito do favelado a propriedade de sua moradia” (GUIMARÃES, 1992:15). A lei foi aprovada rapidamente, mas sua regulamentação se arrastou por quase dois anos, exigindo muito esforço dos movimentos populares interessados na questão.

Para implementar o PRÓ-FAVELA, foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que passou a ser o órgão responsável pelas questões relacionadas à habitação popular e às favelas:

---

<sup>85</sup> Uma das figuras centrais da Pastoral da Favela foi o Padre Piggi, ainda hoje muito atuante na região norte da cidade.

<sup>86</sup> O PRODECOM representou um marco na política voltada para as favelas promovendo a urbanização das áreas com a legalização da posse e a participação das comunidades ali residentes.

construção de unidades habitacionais, urbanização, regularização e até mesmo a remoção nos casos em que for necessário.

Todo esse processo que culminou na criação da URBEL fez com que as vilas e favelas deixassem de ser consideradas como “desvios urbanísticos”, passando a ser tratadas como parte integrante da cidade. A questão habitacional passa a ser encarada como algo mais abrangente que a simples moradia, incluindo também acesso aos serviços públicos<sup>87</sup>. Essa nova concepção vem acompanhada da convicção de que a participação dos moradores é uma condição *sine qua nom* para o desenvolvimento de políticas urbanas eficazes.

Todavia, apesar de todo esse histórico, a emergência de uma política municipal de habitação só passa a ser possível após a falência do Sistema Habitacional erguido durante o período militar. A extinção do BNH representou o fim de uma concepção de intervenção estatal centralizada, fazendo com que as instâncias subnacionais implementassem políticas locais, a partir de um processo que pode ser chamado de descentralização por ausência (ARRETCHE, 2000).

Dentro do grande movimento de descentralização nas décadas de 80 e 90, a Política Municipal de Habitação do município de Belo Horizonte surge em 1994, inaugurando “mecanismos e instrumentos de participação direta da população organizada no processo de tomada de decisão” (RIBEIRO, 2001:13).

A Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte foi gestada durante a administração da Frente BH Popular (1993 – 1996), cujo prefeito era o Sr. Patrus Ananias, do PT. A partir desse momento, a participação popular foi incorporada na gestão da cidade através de diversos mecanismos, em especial o Orçamento Participativo (OP), o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), O Conselho Municipal de Habitação (CMH), o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e as Conferências Municipais de Habitação.

---

<sup>87</sup> Dentro desse entendimento, a prefeitura passa a desenvolver planejamentos integrados (chamados de Planos Globais Específicos) envolvendo as questões físicas (saneamento, urbanismo, geologia, etc.), sociais (acesso aos serviços público de educação, saúde, assistência social, segurança; inserção no mercado de trabalho; associativismo) e jurídicas (situação da posse fundiária com vistas à regularização da posse).

Entre os princípios basilares da política estavam a vinculação da política habitacional com a política urbana e a gestão democrática, assegurada por canais formais de participação da população organizada, em todas as etapas do empreendimento.

No que tange o gerenciamento dos empreendimentos, as formas elencadas foram a gestão pública, a co-gestão e a autogestão. Salienta-se que esta última era vista como a forma preferencial, em função de apresentar um custo mais baixo e viabilizar uma real participação popular em todas as etapas do empreendimento, auxiliando no “crescimento social e político dos indivíduos e grupos sociais enquanto cidadãos no exercício e conquista de seus direitos” (RIBEIRO, 2001:49).

No que se refere à produção habitacional, a orientação da política é priorizar as demandas coletivas organizadas em movimentos de luta pela moradia. Além de estarem associadas ao Movimento de Luta por Moradia, para serem beneficiadas por unidades habitacionais produzidas pela política municipal, as famílias deveriam se enquadrar em outros critérios: possuir renda de até 5 salários mínimos, residir no município há mais de 2 anos e não terem sido beneficiadas anteriormente pela política.

A figura abaixo mostra a configuração atual da Política Municipal de Habitação, com todos os Programas e instrumentos de planejamento que a compõem. Não é o objetivo desta tese entrar nos detalhes de todos os pontos da política. Sendo assim, focaremos na linha de novos assentamentos, mais especificamente no OPH e a função dos Núcleos de Luta por Moradia.



**FIGURA 1** - Principais Programas da Política Municipal de Habitação do Município de Belo Horizonte



Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2013).

O Orçamento Participativo da Habitação surgiu dentro dos processos de discussão do OP de 1995. No início da década de 1990, o movimento de luta por moradia demonstrava uma grande capacidade de mobilização, contando com o apoio da Igreja Católica<sup>88</sup> e utilizando a estratégia da ocupação de terrenos como forma de pressão. As lideranças do movimento reconheceram no OP uma oportunidade para disputar e ganhar recursos para produção de moradias.

Essa estratégia colocava o poder público municipal diante de dois dilemas:

Primeiro, os recursos destinados para o OP não comportariam a demanda do movimento de luta por moradia. Além disso, corria-se o risco de concentrar recursos na produção habitacional, em função da grande capacidade de mobilização do movimento, em detrimento das obras de infraestrutura.

O segundo dilema, ainda mais complexo, dizia respeito à natureza dos bens produzidos. O OP teria como objetivo definir prioridades

<sup>88</sup> No ano de 1993 a Campanha da Fraternidade teve como mote o lema “Onde Moras?”

orçamentárias visando atender o maior número possível de pessoas; entretanto, as unidades habitacionais são bens de apropriação individual. Sendo assim, surgiu o debate: “como conjugar numa mesma arena de discussão e deliberação pública a destinação de recursos para bens de natureza coletiva e aqueles apropriados de forma particular?” (MELO, 2008:49).

Após um amplo debate dentro do Conselho Municipal de Habitação, decidiu-se por instituir um Orçamento Participativo exclusivo para produção habitacional, com dotação orçamentária própria (RIBEIRO, 2001).

A instituição do OPH em Belo Horizonte está associada à grande capacidade de mobilização e pressão do movimento popular de luta por moradia. O OPH é o reconhecimento formal, por parte do poder público municipal, da legitimidade e da força organizativa do movimento.

Em termos da dinâmica de funcionamento, o OPH destinava “um montante de recurso a ser disputado por todos os grupos de sem-casas devidamente inscritos e que participavam efetivamente de todas as etapas que envolvem o processo de discussão e aprovação pública” (MELO, 2008:51).

O Programa sofreu diversas alterações ao longo de sua existência, mas, de maneira geral, seguia os seguintes trâmites.

1. A Secretaria de Planejamento define o montante de recursos para cada edição do OPH;
2. O Conselho Municipal delibera sobre a distribuição dos recursos, forma de gestão e calendário para realização das plenárias regionais e do Fórum de Habitação;
3. Credenciamento dos núcleos de luta por moradia que apresentam a relação de associados neles inscritos;
4. Assembleias regionais para apresentar as deliberações do Conselho Municipal de Habitação (volume de recursos, sua forma de distribuição, etc.), balanço da Política Habitacional do município e eleição dos delegados para o Fórum de Habitação (o número de delegados de cada núcleo é calculado de acordo com o número de associados apresentados no ato da inscrição. Após 1998 a presença nas assembleias também passou a ser um critério);

5. No Fórum da Habitação, os delegados definem os critérios e normas para distribuição dos recursos e elegem os membros da COMFORÇA<sup>89</sup> de Habitação, que terá a atribuição de fiscalizar a aplicação do recurso.

Os núcleos de luta por moradia ainda detinham a “prerrogativa de escolher, dentre os seus associados, aqueles que preencherão as vagas conquistadas na discussão pública do OPH” (MELO, 2008:52). Sendo assim, os núcleos eram uma instância fundamental dentro da política habitacional de Belo Horizonte, gozando de grande autonomia com relação ao estabelecimento dos critérios de distribuição das unidades.

Essa autonomia dos núcleos gerou diversas denúncias sobre a falta de critérios claros para a definição das famílias a serem beneficiadas<sup>90</sup>. Tanto que foi necessária a criação de uma Comissão de Ética cuja função é averiguar os casos de denúncias e, quando pertinentes, leva-los ao conhecimento da COMFORÇA e do Conselho Municipal de Habitação.

Segundo Frank Ribeiro (2001), as relações horizontais estabelecidas pela Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte contrastam com as relações verticais, baseadas em valores políticos tradicionais, que se estabeleceram nas dinâmicas internas de alguns núcleos.

A autonomia e a independência dos núcleos no processo de distribuição das unidades habitacionais proporcionaram situações de mandonismo, por parte de alguns coordenadores, que se configuraram, nas palavras de Frank Ribeiro (2001), em uma situação de “neoclientelismo urbano”.

A intensão deste trabalho não é fazer uma análise minuciosa do Orçamento Participativo da Habitação<sup>91</sup>, mas apenas contextualizar a gênese e o desenvolvimento dos Núcleos de Luta por Moradia e posteriormente discutir essa instância participativa frente à realidade posta pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

---

<sup>89</sup> Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo.

<sup>90</sup> De acordo com Antônio Melo (2008:53), foram recorrentes denúncias de escolhas ilegítimas envolvendo: favorecimento de familiares, comercialização de vagas, favores sexuais, falsificação de atas de indicação de associados e processos de indicação sem a realização de assembleias.

<sup>91</sup> Para maiores detalhes sobre o OPH ver RIBEIRO (2001) e MELO (2008).

### 3.4 - Os Núcleos de Luta por Moradia em Belo Horizonte

A presente análise sobre os núcleos de luta por moradia em Belo Horizonte tem como base uma pesquisa realizada com 95 coordenadores<sup>92</sup>, na qual se buscou respeitar a proporcionalidade de representação de cada Região Administrativa da cidade.

Como já foi mencionado, o movimento de luta por moradia em Belo Horizonte se fortaleceu gradativamente a partir da década de 60 e, a partir dos anos 1980, apresentava uma expressiva capacidade de mobilização e pressão sobre o poder público.

Como se pode constatar através dos dados da TABELA 21, muitos núcleos tem uma data anterior ao início da política, fruto das movimentações que deram origem à mesma. Muitas vezes, esses movimentos eram ligados à Igreja Católica, a movimentos da esquerda (em especial o PT e o PC do B) ou a associações comunitárias que se voltavam para a questão. Várias passagens das entrevistas ilustram essa característica:

“O núcleo surgiu na campanha da fraternidade ‘onde moras meu irmão’”.

“Antes da Política Municipal de Habitação, o movimento utilizava a estratégia das ocupações. Resistir, ocupar, morar! Na década de 80 pipocaram várias ocupações na cidade. O prefeito era o Rui Laje. O movimento ocupou o resto, o que não interessava para o mercado, Mariano de Abreu, Taquaril, Morro das Pedras, terras que não valiam nada”.

“Antes dos núcleos predominava a estratégia das ocupações promovidas pela FAMOBH”<sup>93</sup>.

**TABELA 21** - Ano de Fundação dos Núcleos de Luta por Moradia – 2012

Ano Fundação do Núcleo	F	%
Antes de 1993	18	18,95
1993 a 2003	56	58,95
2004 a 2010	21	22,11
Total	95	100,00

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

<sup>92</sup> As entrevistas com os coordenadores dos núcleos foram realizadas entre 27/08/2012 e 24/11/2012.

<sup>93</sup> Fragmentos de entrevistas realizadas com coordenadores de núcleos de luta por moradia de Belo Horizonte no período de 27/08/2012 a 24/11/2012.

Muitos núcleos também foram fruto de desmembramentos de núcleos anteriores, mais antigos e maiores. Desmembraram-se em função da lógica do OPH, que em determinado momento não privilegiava o tamanho dos núcleos.

Segundo MELO (2008), a partir de 1993, com a chegada do PT ao executivo municipal de Belo Horizonte, observou-se um crescimento do número de associações de sem-casas. Todavia, para esse autor, “pós o OPH 2001/2002, houve um arrefecimento na criação de novas organizações, que se explica pelos resultados do programa e a incerteza quanto a sua continuidade” (MELO, 2008:193).

### 3.4.1 - Organização e Composição dos Núcleos

Na variável número de associados dos núcleos (TABELA 22), considerou-se o número total de inscritos. O número de frequentes tende a ser bem menor. Todavia, não é possível calcular esse dado, pois ele é muito variável.

**TABELA 22** - Número de Associados dos Núcleos de Luta por Moradia – 2007/2012

Número de associados	2007		2012	
	F	%	F	%
Até 50	26	27,4	17	17,9
de 51 a 100	29	30,5	27	28,4
de 101 a 150	16	16,8	15	15,8
De 151 a 200	8	8,4	12	12,6
De 201 a 300	7	7,4	13	13,7
De 301 a 400	2	2,1	4	4,2
De 401 a 500	3	3,2	4	4,2
De 501 a 1000	2	2,1	3	3,2
Acima de 1000	2	2,1	0	0,0
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

Observando a tabela acima, percebe-se que a maioria dos núcleos são grupos de até 150 integrantes (74,7% em 2007 e 62,1% em 2012). É

possível averiguar uma diferença entre os dois períodos em questão: em 2012 o número de núcleos com mais de 150 integrantes aumentou. Esse fato se deve a dificuldade de se fundar novos núcleos, fazendo com que os já existentes fiquem maiores.

Essa dificuldade tem, basicamente, duas causas: 1. A falta de benefícios e a demora na entrega das unidades habitacionais conquistadas desestimula a abertura de novos núcleos; 2. A exigência de regularização dos núcleos dificulta a abertura de novos grupos. Durante as entrevistas, várias passagens indicam essas dificuldades por parte dos coordenadores:

“Até 2006 podia participar sem ser legalmente registrado, mas depois que registrou brotam taxas: taxa de fiscalização, taxa de localização, taxa de funcionamento, taxa de fiscalização sanitária. Além das taxas, tem custo com contador, isso inviabiliza o movimento”.

“A oficialização dos núcleos geram custos que os núcleos não podem pagar. Os coordenadores acabam arcando com os gastos”.

“A PBH obrigou os núcleos a se formalizar, mas não deu suporte, apoio, orientação”.

“A política municipal de habitação acabou, ficou o aparelho”<sup>94</sup>.

A partir de uma exigência estabelecida pelo Conselho Municipal de Habitação, atualmente, todos os núcleos são constituídos formalmente. Eles possuem uma organização interna mínima composta, em geral, por um coordenador, secretário, tesoureiro e um conselho fiscal. As decisões mais importantes são reduzidas a termo em livro-ata e registradas em cartório. As pessoas que participam das reuniões assinam um livro de presença, documento de suma importância dentro da sistemática do OPH. Todos esses procedimentos estavam começando a entrar em vigor em 2007. Sendo assim, é visível a diferença nesse aspecto entre os dois períodos estudados (TABELAS 23, 24, 25 e 26).

---

<sup>94</sup> Idem nota 83.

**TABELA 23 - Núcleos de Luta por Moradia por Registro Formal – 2007/2012**

Registrado em cartório	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	66	69,5	95	100,0
Não	29	30,5	0	0,0
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

**TABELA 24 - Núcleos de Luta por Moradia por Regimento Interno/Estatuto – 2007/2012**

Possui estatuto e regimento interno	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	85	89,5	93	97,9
Não	10	10,5	2	2,1
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

**TABELA 25 - Núcleos de Luta por Moradia por Livro Ata - 2007/2012**

Possui Livro ata	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	94	98,9	95	100,0
Não	1	1,1	0	0,0
Total	95	100,0		100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

**TABELA 26** - Núcleos de Luta por Moradia por Lista de Presença – 2007/2012

Possui lista de presença	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	94	98,9	95	100,0
Não	1	1,1	0	0,0
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

No que tange o processo de adesão aos núcleos (TABELA 27), 80% destes faz uma inscrição simples, apenas registrando algumas informações básicas como RG, CPF, Comprovante de endereço. Em alguns núcleos são solicitados outros documentos como comprovante de renda, título de eleitor e fotos para a confecção de um crachá. Alguns núcleos ficam com cópias dos documentos, mas a maioria não adota esse procedimento.

Cerca de 12% dos núcleos exigem apenas a participação e não fazem uma ficha de inscrição, deixando esse procedimento para os momentos em que é solicitado o envio de candidatos para benefícios que estão prestes a sair. Os coordenadores que adotaram essa estratégia, normalmente, o fizeram para não gerar expectativas nos integrantes, principalmente os novatos.

Em torno de 8% dos núcleos não estão recebendo novos associados, em decorrência da ausência de benefícios dos últimos anos.

**TABELA 27** - Núcleos de Luta por Moradia por Critérios de Associação - 2012

Inscrição	2012	
	F	%
Inscrição	76	80,0
Simplemente participar	11	11,6
Não recebe novos associados	8	8,4
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.



Como se pode observar a partir da TABELA 28, a maioria dos núcleos tem no estatuto uma quantidade de faltas, a partir da qual o associado vai para o fim da fila (44%) ou é desligado (30,5%). Esse número de faltas varia de 2 a 6 faltas consecutivas ou 5 faltas anuais. Entretanto, durante as entrevistas foi possível perceber que, como o número de benefícios tem sido pífio nos últimos anos, os coordenadores em geral tem sido compreensivos com relação às faltas.

Um número expressivo de núcleos, 20% deles, não adota qualquer procedimento com relação à desvinculação de filiados. E uma quantidade menor adota outros critérios como: após 3 faltas o inadimplente vai para uma votação dentro do núcleo (2%); o faltoso faz um comunicado expressando sua vontade de deixar o grupo.

**TABELA 28** - Núcleos de Luta por Moradia por Critérios de Desvinculação do Núcleo - 2012

Desvinculação	2012	
	F	%
3 faltas Fim Fila ou perde ponto	42	44,2
3 faltas Desligamento	29	30,5
Sem regra	19	20,0
3 faltas votação	2	2,1
Redigir carta ou comunicado oficial	3	3,2
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Focando no processo de escolha dos coordenadores, a TABELA 29 mostra que, nos dois períodos analisados, a maioria dos núcleos realiza eleições a cada quatro ou dois anos. Todavia, a TABELA 30 mostra que a alternância é muito pequena e o número de núcleos que tiveram apenas um coordenador é muito grande (cerca de 53% no ano de 2007 e 45% em 2012). A TABELA 31 soma ainda outra característica: a maioria dos atuais coordenadores lideram seus grupos há mais de cinco anos (60% em 2007 e 72% em 2012).

**TABELA 29 - Núcleos de Luta por Moradia por Periodicidade das Eleições - 2007/2012**

Periodicidade	2007		2012	
	F	%	F	%
A cada um ano	2	2,1	0	0,0
A cada dois anos	31	32,6	21	22,1
A cada três anos	9	9,5	11	11,6
A cada quatro anos	32	33,7	50	52,6
Acima de quatro anos	6	6,3	6	6,3
Sem periodicidade fixa	0	0,0	3	3,2
Não Realiza	0	0,0	4	4,2
NR	13	13,7	0	0,0
NS	2	2,1	0	0,0
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

**TABELA 30 - Núcleos de Luta por Moradia por Número de Coordenadores ao Longo da Existência do Núcleo - 2007/2012**

Número Coordenadores	2007		2012	
	F	%	F	%
Somente um coordenador	50	52,6	43	45,3
Dois coordenadores	26	27,4	18	18,9
Três Coordenadores	8	8,4	14	14,7
Quatro Coordenadores	7	7,4	3	3,2
Cinco Coordenadores	2	2,1	3	3,2
Mais de cinco coordenadores	2	2,1	9	9,5
NS	0	0,0	5	5,3
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

**TABELA 31** - Núcleos de Luta por Moradia por Tempo de Coordenação do Coordenador – 2007/2012

Tempo de Coordenação	2007		2012	
	F	%	F	%
Um ano	11	11,6	1	1,1
Dois Anos	3	3,2	7	7,4
Três Anos	8	8,4	6	6,3
Quatro Anos	3	3,2	5	5,3
Cinco anos	10	10,5	4	4,2
Mais de 5 anos	60	63,2	72	75,8
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

Durante as entrevistas, constatou-se que os núcleos de luta por moradia, normalmente, são identificados pelo nome do coordenador. Foram várias as passagens (conforme as que seguem abaixo) em que os coordenadores demonstravam interesse em deixar a função, mas reclamaram do desinteresse dos demais membros em arcar com os custos de uma participação mais ativa:

“Muita dor de cabeça para pouca unidade. Ninguém quer, já implorei!”.

“Ninguém quer compromisso!”.

“Tô diodo pra sair, mas tá difícil arrumar alguém pra me substituir”.

“Nunca tem candidatos, sou eleito por aclamação”.

“Esse rabo ninguém pega”.

“Ninguém quer pegar. Ninguém quer ser coordenador”.

“A pessoa beneficiada some do núcleo. É difícil achar quem substitua o coordenador”<sup>95</sup>.

Uma modificação importante nos dois períodos analisados refere-se à participação em entidades gerais do movimento popular. Analisando a TABELA 32 percebe-se que a participação em entidades gerais declinou nos dois períodos (de quase 57% para 46%). No cenário atual, a maioria dos núcleos não mantém qualquer vinculação com organizações gerais de luta.

<sup>95</sup> Idem nota 83.

**TABELA 32** - Núcleos de Luta por Moradia por Filiação a alguma entidade geral - 2007/2012

Participação em entidades gerais	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	54	56,8	44	46,3
Não	41	43,2	51	53,7
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

Paralelo à redução do número de núcleos vinculados a organizações gerais, a TABELA 33 aponta para uma maior fragmentação do movimento. As principais entidades que congregam os núcleos continuam sendo a FAMENG e UEMP. Todavia um número maior de entidades foi citado na pesquisa de 2012, com um crescimento expressivo do MNLM.

**TABELA 33** - Entidades Gerais de Luta - 2007/2012

Entidades	2007		2012	
	F	%	F	%
FAMENG	30	52,6	15	23,8
UEMP	17	29,8	15	23,8
MNLM	0	0,0	7	11,1
CONAM	2	3,5	5	7,9
AMABEL	0	0,0	2	3,2
FAMOBH	3	5,3	2	3,2
Central dos Movimentos Populares - CMP	5	8,8	5	7,9
ASPA Ação social e política arquidiocesana	0	0,0	4	6,3
União Nacional por Moradia Popular	0	0,0	1	1,6
Vicariato	0	0,0	2	3,2
CASA Arquidiocese BH	0	0,0	1	1,6
MST	0	0,0	1	1,6
Associação morada de MG	0	0,0	1	1,6
Núcleo Habitacional Central MG	0	0,0	1	1,6
FEDASCOM	0	0,0	1	1,6
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>	<b>63</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

A vinculação a associações de bairro é muito frequente entre os núcleos (perto de 60% dos núcleos de acordo com a TABELA 34). Durante as entrevistas constatou-se que muitos núcleos nasceram de associações de bairro ou deram origem a associações.

**TABELA 34 - Núcleos de Luta Por Moradia por Vinculação à Associação de Bairro Local - 2012**

Vinculação	F	%
Sim	39	41,1
Não	56	58,9
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Em relação à coesão e efetividade dos núcleos, a TABELA 35 mostra que, talvez, ao longo dos anos de funcionamento, os núcleos tenham se consolidado na vida associativa da cidade. Se em 2007 apenas 27% dos núcleos realizavam atividades para além das reuniões ordinárias, em 2012 quase 56% dos núcleos realizavam atividades extras, tais como: participação em outras atividades do movimento popular organizado, atividades culturais e esportivas, atividades relacionadas às associações de bairro, participação nas instâncias de controle social das diversas políticas públicas (saúde, educação, assistência social, defesa civil, etc.), atividades de capacitação e formação.

**TABELA 35 - Núcleos de Luta por Moradia por Atividades Além das Reuniões Ordinárias - 2007/2012**

Outras atividades	2007		2012	
	F	%	F	%
Sim	26	27,4	53	55,8
Não	69	72,6	42	44,2
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

Um ponto polêmico a respeito do funcionamento dos Núcleos diz respeito à cobrança de uma contribuição para o funcionamento das entidades. Esse assunto chegou até a mídia televisiva através de vídeos mostrando coordenadores cobrando valores altos dos participantes.

Durante as entrevistas foram constantes as desconfianças e acusações entre os coordenadores. Todavia, não obstante essa suspeição contínua, a obrigatoriedade do registro das entidades gerou custos e, para fazer frente a esses custos, a grande maioria dos núcleos (82%) cobra uma contribuição voluntária.

A TABELA 36 mostra que essa cobrança varia de 1 a 31 Reais, mas a maioria dos núcleos não estipula um valor fixo ou estabeleceu o valor de 5 Reais.

Segundo os coordenadores, esses recursos são utilizados para arcar com as despesas com contador, cartório (registro das atas, regimento interno e estatuto), aluguel (em alguns poucos casos), xerox e passagem para os coordenadores frequentarem as reuniões da PBH. Alguns coordenadores alegaram ter recebido boleto de taxa de incêndio, mesmo sem ter sede própria.

Ao longo das entrevistas, foram constantes as reclamações a respeito aos altos custos de manutenção dos núcleos:

“Em 2007 os núcleos foram obrigados a registrar as entidades. Muitos grupos se desfizeram. Eu pago do meu bolso”.

“A Prefeitura quer cobrar taxa de quem trabalha voluntariamente”.

“Nós já fazemos o trabalho da Prefeitura, levamos tudo mastigado e ela ainda quer cobrar taxas”.

“Um oficial de justiça esteve em minha casa cobrando as contas da Prefeitura”.

“O prefeito prometeu isentar as taxas e não cumpriu”.

“A partir do registro dos núcleos, os gastos aumentaram muito. Muitas contas, taxas. Tem núcleos que devem mais de 5 mil reais”.

“A Prefeitura cobra taxa de expediente. Além disso, tem gastos com contador, xerox, passagem, taxas, etc. Tem de fazer uma declaração de isenção via contador”.

“Com a regularização, os núcleos passaram a ter muitos gastos: declaração eletrônica de serviço, mesmo não existindo prestação de serviços. Declaração da receita federal; taxa localização de imóvel; fiscalização; pagar contador”.

“Até 2006 podia participar sem ser legalmente registrado, mas depois que registrou brotam taxas: taxa de fiscalização, taxa de localização, taxa de funcionamento, taxa de fiscalização sanitária. Além das taxas, tem custo com contador, isso inviabiliza o movimento”.

“Os núcleos fazem um trabalho social que gera cidadania não lucro. Sendo assim, não deveria ter tantas responsabilidades fiscais, taxas”.

“Os núcleos organizam a sociedade civil, fazem o trabalho do poder público, economizam tempo do município e ainda tem de pagar. Isso enfraquece os núcleos”.

“A oficialização dos núcleos geram custos que os núcleos não podem pagar. Os coordenadores acabam arcando com os gastos”<sup>96</sup>.

**TABELA 36 - Núcleos de Luta por Moradia por cobrança de contribuição voluntárias de seus membros - 2012**

Quanto	F	%
5 Reais	29	30,5
Variável	28	29,5
10 Reais	7	7,4
2 Reais	5	5,3
15 Reais	4	4,2
20 Reais	2	2,1
1 Real	1	1,1
31 Reais	1	1,1
3 Reais	1	1,1
Não se aplica	17	17,9
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

<sup>96</sup> Idem nota 83.

### 3.4.2 - Núcleos de Luta por Moradia e Formação de Redes

A TABELA 37 mostra que 84% dos núcleos mantêm contato com outros núcleos de luta por moradia de Belo Horizonte. Esses contatos em sua maioria são feitos para tratar assuntos relacionados à política habitacional, em suas diversas esferas, e se dão, fundamentalmente, a partir das reuniões da COMFORÇA.

**TABELA 37 - Núcleos de luta por moradia que mantêm contato com outros núcleos - 2012**

Contato outros Núcleos	F	%
Sim	80	84,2
Não	15	15,8
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

O mesmo não ocorre com as entidades civis diversas. De acordo com a TABELA 38, apenas 12,6% dos coordenadores afirmaram que seus núcleos mantêm relações com alguma entidade da sociedade civil organizada.

**Tabela 38 - Núcleos de luta por moradia que mantêm contato com entidades da sociedade civil organizada - 2012**

Contato ONG	F	%
Sim	12	12,6
Não	83	87,4
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

As entidades citadas nas entrevistas foram:



- Entidades religiosas ou ligadas a ações religiosas (Obra Kolping do Brasil, Cese – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, Igreja Católica, Projeto Providência, Igreja Batista Shekiná).
- Centrais sindicais e sindicatos patronais (Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores - CUT e Sindicato da Construção Civil de Minas Gerais – Sinduscon-MG).
- Entidades de classe (Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB – e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais – CREA/MG).
- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).
- Organizações não Governamentais (Rotary e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE).
- Partidos Políticos.
- Entidades do movimento negro (SOS Racismo e NUC – Negros da Unidade Consciente).
- Fórum Nacional Reforma Urbana.

#### 3.4.3 - Perfil dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia

Pela pesquisa foi possível traçar o perfil das lideranças do movimento. De acordo com as TABELAS 39, 40 e 41, as lideranças, em sua maioria, são do sexo feminino (63% delas), tem 40 anos de idade ou mais (quase 90% do total) e uma escolaridade superior a nacional. No que concerne à escolaridade, um expressivo número de coordenadores concluíram o ensino médio ou iniciaram e não concluíram o ensino superior. A própria militância política pode ser uma boa explicação para essa maior escolaridade dos coordenadores de núcleos.

**TABELA 39** - Sexo dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2012

Sexo do Coordenador	F	%
Masculino	35	36,8
Feminino	60	63,2
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 40** - Idade dos Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2012

Faixas Etárias	F	%
20 a 29	2	2,11
30 a 39	8	8,42
40 a 49	29	30,53
50 a 59	34	35,79
60 a 69	19	20,00
70 ou mais	3	3,16
Total	95	100

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 41** - Pessoas de 25 anos ou mais de idade, por níveis de instrução, Brasil, Minas Gerais, Belo Horizonte e Coordenadores dos Núcleos de Luta por Moradia - 2010/2012

Brasil, Minas Gerais, Belo Horizonte e Coordenadores de Núcleos	Pessoas de 25 anos ou mais de idade					Total
	Nível de instrução					
	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado	
Brasil	49,2	14,7	24,6	11,3	0,3	110.102.322
Minas Gerais	53,5	14,0	21,7	10,6	0,2	11.692.529
Belo Horizonte	32,8	14,3	29,7	22,9	0,3	1.523.698
Coordenadores de Núcleos	28,4	16,8	44,2	10,5	0,0	95

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010. Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Outra característica que chama a atenção é o expressivo número de coordenadores que trabalha em alguma instância do poder público, mais de 27%, a grande maioria deles não concursados (TABELAS 42, 43).

**TABELA 42** - Setor onde o coordenador exerce sua principal atividade laborativa - 2012

Setor onde exer atividade profissional	F	%
Aposentado	19	20,0
Setor Privado	17	17,9
Conta Própria Autônomo	17	17,9
Nesta Prefeitura	16	16,8
Dona de Casa	8	8,4
Desempregado	5	5,3
Governo Estadual	3	3,2
Legislativo Municipal	3	3,2
Legislativo Estadual	2	2,1
Sindicato central sindical	2	2,1
Outra Prefeitura	1	1,1
Legislativo Federal	1	1,1
Trabalhador cooperado	1	1,1
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 43** - Forma de Ingresso dos Coordenadores de Núcleos que Trabalham no Setor Público - 2012

Concursado	F	%
Sim	6	23,1
Não	20	76,9
Total	26	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Essa característica se intensificou quando perguntado aos coordenadores se eles já trabalharam, anteriormente, em algum órgão público.

**TABELA 44** - Coordenadores de núcleos que já trabalharam em algum órgão público - 2012

Já trabalhou em algum órgão público	F	%
Sim	38	40,0
Não	57	60,0
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 45** - Forma de Ingresso dos Coordenadores de Núcleos que já Trabalharam em Órgãos Públicos - 2012

Era Concursado	F	%
Sim	7	18,4
Não	31	81,6
Total	38	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

O número de coordenadores que foram beneficiados ou tiveram parentes beneficiados pela Política Municipal de Habitação é outra variável que ajuda a traçar a dinâmica da política. De acordo com a pesquisa, 41% dos

coordenadores foram beneficiados diretamente e 42% tiveram parentes beneficiados (TABELA 46). A TABELA 47 mostra que 24% dos coordenadores, além de terem sido beneficiados diretamente, também tiveram parentes beneficiados.

**TABELA 46** - Coordenador ou Alguém Parente já foi Beneficiado Pela Política Municipal de Habitação - 2012

Beneficiado pela PMH	Coordenador		Parente	
	F	%	F	%
Sim	39	41,05	40	42,1
Não	56	58,95	55	57,9
Total	95	100,00	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 47** - Coordenador ou Alguém Parente já foi Beneficiado Pela Política Municipal de Habitação - 2012

Benefício		Alguém da sua família já foi beneficiado pela PMH		
		Sim	Não	Total
Já foi beneficiado pela PMH	Sim	24,2	16,8	41,1
	Não	17,9	41,1	58,9
	Total	42,1	57,9	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Apesar de muitos terem sido beneficiados, essa variável, por si só, não corrobora a tese do auto-interesse, mas somada ao grande número de servidores públicos não concursados a hipótese ganha corpo. Todavia, é preciso salientar que mesmo aqueles que de alguma forma foram beneficiados continuam na luta, o que mostra algo além do simples interesse próprio.

Quanto à filiação partidária, as TABELAS 48 e 49 apontam uma intensa atividade político partidária por parte dos coordenadores: 64% deles está vinculado a algum partido, com destaque para o PT e o PC do B, partidos

que historicamente tiveram atuação na questão habitacional em Belo Horizonte e, de certa forma, sustentaram e orientaram as diretrizes da Política Municipal de Habitação do município.

É importante destacar que a vinculação partidária dos coordenadores não significa necessariamente a vinculação explícita dos núcleos a partidos políticos. Antônio Melo (2008) mostra que se perguntada qual é a posição oficial do núcleo com relação à vinculação partidária os resultados são opostos.

**TABELA 48** - Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia por Filiação Partidária - 2012

É filiado a algum partido	F	%
Sim	61	64,2
Não	34	35,8
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 49** - Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia por Vinculação a Partidos Políticos - 2012

Qual Partido	F	%
PT	32	33,7
PC do B	8	8,4
PSB	8	8,4
PMDB	3	3,2
PRTB	1	1,1
PPS	2	2,1
PRB	2	2,1
PPNT em criação	1	1,1
PTC	1	1,1
PTB	1	1,1
PTN	1	1,1
PDT	1	1,1
Não se aplica	34	35,8
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Durante as entrevistas, foram frequentes os comentários que demonstravam desconfiança entre os coordenadores. Foram constantes as acusações de cooptação e capitalização pessoal por parte de alguns coordenadores, como se pode constatar pelas passagens abaixo:

“Os núcleos são viciados, tem coordenadores que tem dez núcleos”.

“O coordenador virou o senhor das coisas. O dirigente se tornou dono do núcleo, pois ele domina todo o processo burocrático, enfraquece o movimento. Manter a burocracia é mais importante que a luta? Os núcleos são mais importantes que a luta”?

“O movimento popular deve ser revisto. Os coordenadores estão olhando para o próprio umbigo”.

“Alguns coordenadores utilizam os núcleos para capitalizar politicamente ou financeiramente”.

“Alguns coordenadores capitalizaram vantagens pessoais”.

“Muitos coordenadores usam os núcleos com fins políticos”.

“Muitos coordenadores estão ligados a políticos e têm de atender a esses”<sup>97</sup>.

A hipótese da cooptação maciça talvez seja um pouco exagerada, pois, apesar de existirem muitos servidores públicos não concursados, a maioria dos coordenadores é composta de inativos (aposentados, donas de casa e desempregados).

Todavia, qualitativamente, observou-se que mesmo não sendo diretamente cooptados, os coordenadores são um importante vetor de comunicação política, muito procurados por candidatos. A maioria dos coordenadores têm relações políticas.

Durante a pesquisa de campo, que coincidiu com o período das eleições municipais de 2012, constatou-se em várias oportunidades a presença de candidatos nos núcleos. Muitos coordenadores foram candidatos a vereador ou apoiaram abertamente algum candidato.

Um dado que chama a atenção é o grande número de coordenadores que participa de outras instâncias, quase 79% (TABELA 50). Alguns chegam a participar de outras 7 instâncias (TABELA 51). As instâncias

---

<sup>97</sup> Idem nota 83.

ligadas ao poder público municipal, em especial a COMFORÇA obras e habitação, são as que mais catalisam a participação dos coordenadores.

Esses números permitem inclusive aventar a hipótese de existência de supercidadãos, “profissionais da participação”, que estão em todas as instâncias. No momento das entrevistas, muitos coordenadores que atualmente não participam de nenhuma outra instância, afirmaram já terem participado.

**TABELA 50 - Participação em Outras Instâncias  
Além do Núcleo de Luta por Moradia - 2012**

Participa de alguma outra instância	F	%
Sim	75	78,9
Não	20	21,1
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 51 - De Quantas Outras Instituições  
Participa - 2012**

Quantas outras instâncias participa	F	%
1	25	33,3
2	15	20,0
3	14	18,7
4	13	17,3
5	4	5,3
6	2	2,7
7	2	2,7
Total	75	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.



**TABELA 52** - Além do Núcleo de Luta por Moradia, Qual Outra Instância Participa - 2012

Qual instância	Frequência de citações	%
Instâncias relacionadas ao poder público municipal	63	32,5
Instâncias relacionadas à saúde	32	16,5
Instâncias comunitárias / Associações de bairro	21	10,8
Instâncias relacionadas à questão do transporte	17	8,8
Instâncias ligadas à religião	10	5,2
Instâncias Relacionadas à educação	9	4,6
Instâncias esportivas, culturais, de gênero, movimento negro e LGBTT	8	4,1
Instâncias relacionadas à assistência social	6	3,1
Outras entidades do movimento de luta por moradia	6	3,1
Instâncias ligadas à política urbana nos três níveis de governo	5	2,6
Instâncias ligadas a projetos sociais diversos	5	2,6
Instâncias relacionadas à Criança e adolescente	4	2,1
Instâncias ligadas ao poder público estadual	4	2,1
Instâncias ligadas ao movimento dos trabalhadores	4	2,1
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

#### 3.4.4 - Os Núcleos de Luta por Moradia e o Orçamento Participativo da Habitação – OPH

A Tabela 53 mostra que, nos dois períodos analisados, os coordenadores avaliam o Orçamento Participativo da Habitação de forma negativa.

**TABELA 53** - Como os Núcleos de Luta por moradia avaliam o OPH - 2007/2012

Avaliação	2007		2013	
	F	%	F	%
Ótimo	8	8,4	5	5,3
Bom	15	15,8	14	14,7
Regular	31	32,6	37	38,9
Ruim	19	20,0	14	14,7
Péssimo	21	22,1	25	26,3
Não Sabe	1	1,1	0	0,0
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008

Durante as entrevistas foi possível constatar que, apesar de reconhecerem o caráter inovador do programa, os coordenadores identificam diversos problemas na sua execução: a escassez de recursos; constantes atrasos na construção dos empreendimentos; dificuldade na execução do orçamento aprovado; e, em especial, grandes dúvidas acerca da continuidade do OPH.

As passagens abaixo mostram que, para os entrevistados, o desenho institucional do Programa é muito positivo, porém, sua execução deixa muito a desejar.

“Bom, apesar do pouco recurso”.

“Embora seja inovador, o recurso é muito pequeno”.

“Não atendeu ao núcleo. O resultado tinha de ser mais imediato”.

“O OPH é a melhor forma de transparência do uso dos recursos”.

“O desenho do programa é ótimo”.

“No início foi bom. Hoje o movimento acomodou, muitos coordenadores foram cooptados pelo executivo”.

“O OPH, quando foi criado, atendeu muitas famílias. Agora está perdido”.

“Falta interesse do poder público para destinar verba para o OPH”.

“O OPH são miseráveis, brigando com miseráveis por miséria”.

“Na prática deixou de existir. Enquanto perspectiva é bom”<sup>98</sup>.

Um forte indicador da boa aceitação do desenho institucional do programa é a forma positiva com que os coordenadores entendem a obrigatoriedade da participação nos núcleos<sup>99</sup>. A TABELA 54 mostra que a quase totalidade dos entrevistados entendem essa regra como sendo importante.

**TABELA 54** - Qual é sua opinião a respeito da obrigatoriedade da participação em Núcleos - 2012

Opinião	F	%
Muito importante	54	56,8
Importante	36	37,9
Pouco Importante	1	1,1
Sem Importância	4	4,2
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Segundo os coordenadores entrevistados, a participação é importante para:

1. “Valorizar o benefício”.
2. “A participação traz a politização do cidadão pela conquista”.
3. “Organiza a luta pelos direitos. A organização fortalece”.
4. “Acompanhar as famílias. Garante a isenção do atendimento. Os núcleos acompanham e cobram”.
5. “Que as famílias passem a compreender a política habitacional”.
6. “Filtrar as pessoas que realmente precisam”.
7. “Facilitar o acesso ao benefício”.

<sup>98</sup> Idem nota 83.

<sup>99</sup> Importante destacar que os empreendimentos do OPH não atendiam exclusivamente ao público dos Núcleos de Luta por Moradia. As famílias removidas pelo Programa estrutural em Áreas de Risco – PEAR – também são reassentadas por esse programa. Essa característica sempre foi muito criticada pelos coordenadores, pois, para eles essa “mistura” de públicos dificulta o trabalho de pós-morar e na apropriação do benefício.

8. “É a única forma das pessoas de baixa renda conseguir casa”.
9. “Selecionar as pessoas que tem compromisso em preservar os condomínios”.
10. “Educar a morar em condomínios”.
11. “Informar as pessoas”.
12. “Servir como instrumento de pressão”.
13. “Aprender a conviver em grupo com alguém que vai ser seu vizinho. Consolida a convivência e diminui o atrito”.
14. Capacitar. “A participação é um centro de treinamento familiar, formação pessoal e política”.
15. “Criar vínculo de responsabilidade e informar”.
16. “Dar transparência e controle social à política”.
17. “Evitar as ocupações de terrenos. Se não fosse os núcleos as ocupações seriam maiores”.
18. Pressionar. “Quem está no núcleo batalha, o poder público atua sob pressão. Se os núcleos se enfraquecem a política perde”<sup>100</sup>.

Os poucos que se manifestaram contrariamente à participação nos núcleos o fizeram em função da cooptação das lideranças.

No que tange à dinâmica interna dos núcleos, os principais critérios de seleção das famílias que serão beneficiadas por Unidades Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação também se referem à antiguidade e assiduidade nas reuniões dos núcleos, como se pode averiguar a partir da TABELA 55.

---

<sup>100</sup> Idem nota 83.

**TABELA 55** - Principais critérios utilizados pelos núcleos para indicar famílias para vagas conquistadas no OPH - 2012

Critérios	F	%
Antiguidade	49	19,2
Frequência	49	19,2
Renda Necessidade	36	14,1
Sorteio	22	8,6
Idade	20	7,8
Mulheres chefes de domicílio mãe solteira	16	6,3
Deficientes na família	14	5,5
Famílias numerosas	13	5,1
Morar de Aluguel	11	4,3
Área de Risco	8	3,1
Pontuação	4	1,6
Beneficiários programas sociais	2	0,8
Contribuição	2	0,8
Contribuição	2	0,8
Participação em eventos externos	1	0,4
Aposentado	1	0,4
Decisão Assembleia	1	0,4
Idosos chefes de família	1	0,4
Desempregado	1	0,4
Problemas de saúde sério	1	0,4
Morador de rua	1	0,4
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Não obstante a boa acolhida do desenho institucional do programa, o OPH apresentou graves problemas no seu processo de execução. As TABELAS 56 e 57 mostram que a grande maioria dos núcleos obtiveram conquistas dentro do OPH, todavia, a maioria deles não recebeu todas as unidades habitacionais que conquistou.

**TABELA 56** - Núcleos de Luta por Moradia por conquista de Unidades Habitacionais no OPH - 2012

Conquistou UH	F	%
Sim	92	96,8
Não	3	3,2
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 57** - Núcleos de Luta por moradia que não receberam todas as Unidades Habitacionais conquistadas - 2012

Todas entregues	F	%
Sim	3	3,2
Não	89	93,7
Não se Aplica	3	3,2
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

A Prefeitura de Belo Horizonte tem uma enorme dívida de unidades habitacionais com os Núcleos. Esse passivo, que não tem previsão de quitação, enfraquece a política e faz com que a grande maioria dos coordenadores tenham uma imagem negativa do programa, como se pode constatar pela TABELA 58.

**TABELA 58** - O OPH atende a necessidade de moradia dos núcleos - 2012

OPH Atende	F	%
Sim	2	2,1
Não	93	97,9
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

De acordo com as entrevistas, a motivação por parte dos associados continua relativamente alta, mas, segundo os coordenadores entrevistados, essa motivação não se deve à ação do poder público, ela é mais uma consequência da necessidade das famílias e da atuação dos coordenadores.

**TABELA 59** - OPH motiva as pessoas a participar dos núcleos - 2012

OPH motiva	F	%
Sim	44	46,3
Não	51	53,7
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Para os coordenadores que identificaram motivação de seus associados, essa motivação se deve aos seguintes fatores:

“É a necessidade, o desespero que motivam”.

“Ninguém conhece os programas, o que motiva é a unidade habitacional”.

“A motivação está na liderança”.

“Nenhuma política motiva a participação. O que motiva a participação é a ação do coordenador”.

“São as contemplações que estimulam”<sup>101</sup>.

As condições de financiamento do OPH são outra característica positiva do programa. De acordo com os entrevistados (TABELAS 60 e 61), as prestações se adequam ao público dos Núcleos e motivam a participação.

**TABELA 60** - OPH Permite que as famílias paguem as prestações - 2012

Permite pagamento	F	%
Sim	77	81,1
Não	7	7,4
Não Sabe	11	11,6
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 61** - As condições de financiamento estimulam - 2012

Estimula	F	%
Sim	74	77,9
Não	19	20,0
Não Sabe	2	2,1
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Todavia, durante as entrevistas observou-se que esse é outro grande problema operacional da Prefeitura de Belo Horizonte, pois a maioria dos coordenadores afirmou desconhecer alguém que esteja pagando os financiamentos.

Segundo os entrevistados:

“A maioria não tá pagando. A Prefeitura não cobra”.

“O OPH é enganoso. A prestação é de 10% do salário, mas a Prefeitura não tem uma política, uma estrutura para cobrar. Isso esvazia a política habitacional”.

<sup>101</sup> Idem nota 83.



“A maioria das famílias não pagam. Acho que tem de pagar, tudo que é muito fácil não é valorizado”.

“O OPH praticamente desapareceu. Os primeiros apartamentos foram doados, muita gente não pagou. A Prefeitura demorou a se organizar”.

“Não existe ainda o pagamento. Os prédios tem problema de regularização”.

“As pessoas querem pagar para ter uma coisa legalizada. A Prefeitura é que não cobra”.

“Não tenho conhecimento de pessoas que estejam pagando”<sup>102</sup>.

A falta de estrutura da PBH para cobrar as parcelas dos financiamentos enfraquece a política de duas formas: Primeiro diminui o volume de recursos para reinvestimento; segundo, perde credibilidade junto à população.

Outro problema é a demora na entrega dos empreendimentos. A TABELA 62 mostra que os coordenadores são quase unânimes em reconhecer os atrasos da Prefeitura.

**TABELA 62** - A PBH consegue atender no tempo previsto a construção das Unidades Habitacionais conquistados no OPH - 2012

Atende	F	%
Sim	2	2,1
Não	93	97,9
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

<sup>102</sup> Idem nota 83.

### 3.4.5 - Os Núcleos de Luta por Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR

A TABELA 63 mostra que, de forma inequívoca e uníssona, os coordenadores avaliam o PAR de uma forma muito mais positiva do que o OPH.

**TABELA 63** - Como os Núcleos de Luta por moradia avaliam o PAR - 2007/2012

Avaliação	2007		2013	
	F	%	F	%
Ótimo	20	21,1	40	42,1
Bom	41	43,2	37	38,9
Regular	27	28,4	7	7,4
Ruim	3	3,2	1	1,1
Péssimo	3	3,2	4	4,2
Não Sabe	1	1,1	6	6,3
Total	95	100,0	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012. MELO, 2008.

Segundo os coordenadores entrevistados, o PAR tinha as seguintes características:

“Era mais rápido”.

“O programa conseguiu diminuir o déficit. Depois que ele acabou afundou tudo”.

“O PAR motivava muito. Andava rápido e não era tão caro, as pessoas conseguem pagar”.

“Desafogou os núcleos”.

“Foi uma pena ter acabado. Se a família não tinha restrição no Serasa e no SPC, a caixa fazia o cadastro financeiro. O PAR esvaziou os núcleos”.

“Deveria voltar. O PAR facilitava o acesso das famílias. Os residenciais funcionavam”.

“Todos os coordenadores pedem a volta do PAR que desafogou os núcleos”.

“O modelo que deveria ser seguido. Era mais rápido e atendia muito”.

“Foi uma válvula de escape dos núcleos. Taxa de juros era baixa. Atendeu mais famílias que o OPH. O subsídio é menor e não tem carência. Foi antes do boom da construção civil, os terrenos eram mais baratos”.

“Era mais flexível na linha de crédito. Rapidez no atendimento, relação direta com a caixa. Um dos melhores programas que teve”.

“O núcleo esvaziou de repente! O núcleo indicava as famílias, os coordenadores conheciam todos os empreendimentos. A família podia escolher”.

“Foi o melhor programa que teve para Belo Horizonte. O Minha Casa, Minha Vida estragou. Eu quero a volta do PAR. Chegou a ter unidades sem candidatos. A secretaria cobrava famílias e nós não tínhamos quem indicar”.

“A caixa por trás agilizava o processo, funcionava como síndico da obra. O PAR era menos burocrático, a construção era melhor em termos de qualidade”.

“O PAR foi a menina dos olhos da política habitacional, deveria voltar”.

“O PAR dava satisfação da contemplação”.

“O acesso era simples, as unidades saiam a um preço muito bom”.

“O PAR alavancou a habitação em BH”.

“Saia unidades de 3 em 3 meses, tinha muitos contemplados. No Minha Casa, Minha Vida, que tem subsídio, ainda tem de dar entrada”.

“As unidades eram construídas efetivamente. Era rápido. O movimento conseguiu muitas unidades habitacionais”.

“O Minha Casa, Minha Vida acabou com o PAR e não teve o mesmo sucesso. Se o PAR tivesse continuado seria melhor. As prestações eram boas, todo mês tinha famílias beneficiadas”.

“Por que o PAR acabou? É a pergunta dos participantes! Ele não deveria ter acabado. O que melhor atendeu as famílias acima de 3 salários. Alternativa formidável”.

“A pior coisa que aconteceu foi acabar com o PAR. Ele saia rápido”.

“O PAR tinha espaço para o movimento popular organizado. Ele atendia as famílias mais estruturadas”<sup>103</sup>.

As passagens abaixo mostram que as críticas feitas ao PAR diziam respeito à exigência de renda (que era maior que no OPH) e aos processos e exigências da Caixa Econômica Federal. Também parece ser uma constante a boa aceitação dos conjuntos, tidos como sendo de boa qualidade.

“A Caixa vetava sem dar explicação e essas vagas não voltavam para o núcleo”.

“O PAR não tinha problema de depredação e tráfico nos conjuntos. Mas o programa é muito burocrático, o que fez as unidades caírem em mãos erradas: os especuladores imobiliários! A Caixa não se esforça a atender os mais pobres”.

“Exigia mais renda. A Caixa é muito burocrática”.

“A Caixa impõem regras mais rígidas. A exigência de renda era maior. Os conjuntos são mais bem acabados”.

“Não atende o perfil de família que a gente atende. É uma lógica de fomentar a construção covil. Não de habitação de interesse social”<sup>104</sup>.

#### 3.4.6 - Os Núcleos de Luta por Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida

Como se pode constatar pelas TABELAS 64 e 65, o Programa Minha Casa Minha Vida é muito mal avaliado pelos coordenadores de núcleos de luta por moradia. Chama a atenção o número de entrevistados que classificam o Programa como péssimo.

---

<sup>103</sup> Idem nota 83.

<sup>104</sup> Idem nota 83.

**TABELA 64** - Como os coordenadores dos núcleos de luta por moradia avaliam o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012

Avaliação MCMV	F	%
Ótimo	3	3,2
Bom	7	7,4
Regular	19	20,0
Ruim	19	20,0
Péssimo	43	45,3
Não Sabe	4	4,2
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Como não poderia deixar de ser, uma vez que até o início de 2013, o Programa não havia entregue sequer uma unidade habitacional. Os entrevistados afirmaram que o Programa não atende à necessidade de moradia dos núcleos.

**TABELA 65** - O Programa Minha Casa Minha Vida atende à necessidade de moradia dos núcleos de luta por moradia - 2012

MCMV Atende	F	%
Sim	2	2,1
Não	92	96,8
Não Sabe	1	1,1
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Todavia, o não atendimento do MCMV e a avaliação negativa do Programa tem um agravante em relação ao OPH. No caso do OPH, as críticas são voltadas para lentidão do Programa e a falta de recursos, mas o desenho do programa é reconhecido como um avanço. No caso do MCMV, o desenho do Programa também desagradou os coordenadores. Mesmo os entrevistados que reconhecem qualidades no programa fazem uma diferenciação entre o

MCMV em Belo Horizonte e nos outros municípios, conforme fica claro nos fragmentos de entrevistas abaixo:

“Não foi construído nem um cômodo”.

“Com o Minha Casa, Minha Vida Entidades a perspectiva é melhor, caso haja parceria com a PBH”.

“Por enquanto só nome”.

“Só propaganda”.

“Um lixo”.

“Muita propaganda para pouca gestão”.

“O Minha Casa, Minha Vida Entidades é outra saída. Atenderia se houvesse vontade política da Prefeitura”.

“O Minha Casa, Minha Vida é pura ilusão”.

“O Minha Casa, Minha Vida acabou com a política local. As famílias dos núcleos entram no sorteio como todo mundo. O MCMV ao invés de somar desarticulou a política existente”.

“O Minha Casa, Minha Vida fez muita propaganda”.

“O Minha Casa, Minha Vida é uma coisa imposta”.

“O Minha Casa, Minha Vida foi dado para empresários que construíram apartamentos de alto custo. Especificamente para Belo Horizonte não foi bom”.

“O programa em si é ótimo, mas em Belo Horizonte deixou a desejar”.

“Eu indiquei 34 famílias para um empreendimento e nenhuma foi aprovada. A entrada é alta e as prestações caras”.

“O programa é bom em perspectiva, mas é preciso adequar os critérios à realidade de Belo Horizonte”<sup>105</sup>.

Curiosamente, apesar dessa avaliação negativa, 45% dos coordenadores afirmaram que o Programa motiva as pessoas a participar dos núcleos, como se pode observar pela TABELA 66.

---

<sup>105</sup> Idem nota 83.

**TABELA 66** - O Programa Minha Casa Minha Vida motiva as pessoas a participar dos núcleos de luta por moradia - 2012

MCMV motiva	F	%
Sim	43	45,3
Não	51	53,7
Não Sabe	1	1,1
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Foi possível constatar durante as entrevistas que essa motivação é mais ligada à propaganda feita em torno do programa. Alguns coordenadores afirmaram que, durante o cadastramento para o PMCMV, as pessoas eram informadas que não era preciso participar mais dos núcleos:

“Motiva pelo sonho, pela esperança”.

“Ilusão pura”.

“Não. No momento das inscrições, cadastradores falaram que não precisava mais participar das reuniões”.

“O slogan deveria ser: minha casa minha dívida”.

“Motivou no começo devido às propagandas”.

“As pessoas estão perdendo a esperança, não sai nada”.

“Muita propaganda, misturaram os programas numa panela e tiraram um nome”.

“Desmotivou na verdade em função da inscrição pela internet”.

“No início motivou sim, em função da propaganda, parecia estar tudo pronto”.

“Todo mundo ficou entusiasmado, mas até agora não teve nada”.

“O Minha Casa, Minha Vida divulgou na mídia condições maravilhosas, mas não concretiza”<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Idem nota 83.

As TABELAS 67 e 68 mostram que os coordenadores estão bem informados a respeito do programa e quase 90% dos coordenadores afirmou conhecer os seus critérios. E, de fato, os critérios mais citados são os critérios previstos pela legislação do PMCMV.

**TABELA 67** - Os coordenadores dos núcleos de luta por moradia e o conhecimento dos critérios do Programa Minha Casa Minha Vida - 2012

Conhece critérios	F	%
Sim	85	89,5
Não	10	10,5
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

**TABELA 68** - Critérios do Programa Minha Casa Minha Vida citados pelos coordenadores dos núcleos de luta por moradia - 2012

Critérios MCMV	F	%
Renda	49	20,2
Mulher chefe de família	35	14,4
Área de risco	28	11,5
Idosos	21	8,6
Deficientes	20	8,2
Morar em BH mais de 2 anos	20	8,2
Participar Núcleo	19	7,8
Beneficiários programas sociais	14	5,8
Morar de aluguel favor	10	4,1
Nome limpo	9	3,7
Atende famílias; não solteiros	5	2,1
Sorteio	4	1,6
Cadastrar no Programa	3	1,2
Inscrições internet PBH	2	0,8
Nunca ter sido beneficiado PMH	2	0,8
Desapropriado por obra	1	0,4
Rezar muito	1	0,4
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.



Entretanto, essa boa disseminação da informação não foi fruto apenas da ação direta do poder público, posto que, 59% dos coordenadores não participaram de qualquer capacitação (TABELA 69). Esse fato, provavelmente, deve-se ao crescimento do acesso à internet que democratiza o acesso à informação.

**TABELA 69** - Coordenadores dos núcleos de luta por moradia que receberam alguma capacitação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012

Capacitação MCMV	F	%
Sim	39	41,1
Não	56	58,9
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Dentre as entidades que promoveram as capacitações, a Urbel e a CAIXA são as principais fontes de informação dos coordenadores, como mostra a TABELA 70.

**TABELA 70 - Entidades que capacitaram os Coordenadores dos núcleos de luta por moradia sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012**

Entidade	F	%
CAIXA	9	9,5
PBH	8	8,4
Urbel	5	5,3
Caixa e PBH	5	5,3
MNLM e outras entidades	2	2,1
COMFORÇA / CMH	2	1,1
Ministério das Cidades	1	1,1
Caixa e ministério	1	1,1
Amabel	1	1,1
Forúm de Moradia do Barreiro	1	1,1
UEMP	1	1,1
MTST	1	1,1
PBH e Igreja	1	1,1
PBH e MNLM	1	1,1
Não se Aplica	56	58,9
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

A TABELA 71 mostra certo distanciamento entre os núcleos e a estrutura burocrática do Estado, uma vez que 81% dos coordenadores afirmaram que nunca receberam representantes do poder públicos em reuniões dos núcleos. O contato é mais frequente dentro das reuniões da COMFORÇA, onde os técnicos da prefeitura e eventualmente da CAIXA se reúnem com as lideranças. Todavia, nas reuniões da COMFORÇA não é possível convidar todos os participantes dos núcleos. Desse modo, os coordenadores acabam exercendo uma importante função de comunicação entre os associados e o poder público.

**TABELA 71** - Representantes do Poder Público já foram a uma reunião do núcleo de luta por moradia - 2012

Comparecimento	F	%
Sim	18	18,9
Não	77	81,1
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Os fragmentos de entrevistas abaixo mostram que esse distanciamento entre o poder público e os núcleos causa grande descontentamento nos coordenadores:

“Foram convidados, mas não foram”.

“Já convidei, mas não foram”.

“Já chamei”.

“Foi uma vez. Explicou, explicou e ficou no mesmo”.

“Não. Falta de convidar não foi”.

“Não faltou convite”<sup>107</sup>.

A TABELA 72 mostra que a presença das entidades de apoio ao movimento dos sem-casa nas reuniões dos núcleos é bem maior, mas também não chega a ser expressiva.

**TABELA 72** - Alguma entidade de apoio já foi a uma reunião do núcleo de luta por moradia - 2012

Comparecimento	F	%
Sim	30	31,6
Não	65	68,4
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

<sup>107</sup> Idem nota 83.

A TABELA 73 mostra um grande isolamento da maior parte dos núcleos: 58% dos coordenadores entrevistados nunca receberam em suas reuniões representantes do poder público ou de entidades de apoio ao movimento dos sem-casa. Apenas 8,4% dos núcleos receberam representantes tanto do poder público quanto das entidades gerais do movimento organizado por moradia.

**TABELA 73** - Participação em reuniões dos Núcleos de luta por moradia de representantes do poder público e entidades de apoio ao movimento - 2012

Participação em reuniões dos núcleos		Entidade de apoio		Total
		Sim	Não	
Poder Público	Sim	8,4	10,5	18,9
	Não	23,2	57,9	81,1
Total		31,6	68,4	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Das entidades gerais de apoio à luta por moradia se destacam a FAMENG e o MNLM. Essas foram as mais citadas pelos coordenadores entrevistados conforme aponta a TABELA 74.

**TABELA 74** - Entidades gerais de apoio ao movimento popular de luta por moradia que já estiveram em reuniões dos núcleos de luta por moradia - 2012

Entidade	F	%
FAMENG	8	8,4
MNLM	6	6,3
UEMP	3	3,2
CONAM e FAMENG	2	2,1
FAMENG e COHABITA	2	2,1
AMABEL	1	1,1
Casa	1	1,1
Casa e UEMP	1	1,1
FAMENG e CMP	1	1,1
UEMP e CMP	1	1,1
AMABEL e COHABITA	1	1,1
Arquidiocese	1	1,1
Associação moradia de MG	1	1,1
Núcleo Habitacional Central - NUAC	1	1,1
Não se Aplica	65	68,4
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

A TABELA 75 mostra com clareza uma das principais funções dos núcleos de luta por moradia: a transmissão de informações. Quase 96% dos coordenadores afirmaram já ter realizado reuniões para prestar esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

**TABELA 75** - Coordenadores de núcleos de luta por moradia que prestam esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida - 2012

Prestou esclarecimentos	F	%
Sim	91	95,8
Não	4	4,2
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Os coordenadores captam essas informações, fundamentalmente, nas reuniões da COMFORÇA, posto que 95% deles participa dessas reuniões, conforme TABELA 76.

**TABELA 76** - Coordenadores de núcleos de luta por moradia que participam das reuniões da COMFORÇA - 2012

Participa	F	%
Sim	90	94,7
Não	5	5,3
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

A TABELA 77 mostra que 80% dos entrevistados declarou que a COMFORÇA já prestou esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

**TABELA 77** - A COMFORÇA já prestou informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida aos coordenadores de núcleos de luta por moradia - 2012

Informou	F	%
Sim	76	80,0
Não	19	20,0
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Todavia, as passagens abaixo mostram uma grande insatisfação dos coordenadores a respeito da qualidade das informações que são repassadas:

“Falou muita lorota, não faz nada”.

“Faz a maneira deles. A gente entra sem entender nada e sai do mesmo jeito”.

“Sempre as mesmas coisas”.

“As informações não são claras nem resolutivas”<sup>108</sup>.

Outro indício da dificuldade do diálogo entre o poder público e os núcleos é o grande número de coordenadores que afirmaram não ter informações sobre os temas que são debatidos e as decisões que são tomadas pelo Conselho Municipal de Habitação, que corresponde a aproximadamente 40 %, segundo a TABELA 78.

**TABELA 78** - Os coordenadores de núcleos de luta por moradia têm informações sobre os temas que são debatidos e as decisões que são tomadas pelo Conselho Municipal de Habitação - 2012

Informações	F	%
Sim	58	61,1
Não	37	38,9
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

A TABELA 79 mostra o esvaziamento dos núcleos de luta por moradia dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida. Perguntados sobre qual seria o papel dos núcleos dentro do PMCMV, 22% responderam nada ou apenas se reúne ou simplesmente aguarda; 15% afirmaram que os núcleos têm como função pressionar o poder público; 14% entendem os núcleos como vetores de transmissão de informação.

<sup>108</sup> Idem nota 83.

**TABELA 79** - Qual é o papel dos núcleos de luta por moradia dentro do Programa Minha Casa Minha Vida na opinião dos coordenadores - 2012

Qual é o papel dos núcleos	F	%
Nada/aguarda/reúne	28	21,9
Pressiona/Cobra	19	14,8
Repassa informações/orienta/esclarece	18	14,1
Indica/encaminha/manda listagem PBH	14	10,9
Ajuda na luta/corre atrás	11	8,6
Organiza	8	6,3
Parceria na PMH/interage poder público	7	5,5
Cadastra/inscreve	6	4,7
Tira responsabilidade/faz trabalho PBH caixa	5	3,9
Mobiliza/incentiva	3	2,3
Triagem/filtragem beneficiários	2	1,6
Controle social/fiscaliza	2	1,6
Propõe soluções	1	0,8
Não sabe	4	3,1
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Durante as entrevistas ficou clara a insatisfação dos coordenadores com esse esvaziamento dos núcleos que, pelo que se pode constatar pelas passagens abaixo, transformaram-se, basicamente, em veículos de comunicação entre o poder público e o público alvo da política habitacional. Também merecem destaque as percepções de que os núcleos continuam sendo agentes de luta e pressão.

Todavia, também ficou claro que os núcleos são utilizados como palanques políticos nas ocasiões das eleições ou como subterfúgio para amenizar as pressões da população sem casa.

“Os núcleos não tem papel, pois o Minha Casa, Minha Vida não respeita a política municipal”.

“O papel dos núcleos é fazer o trabalho social da PBH, diminuir o fluxo de pessoas procurando a Prefeitura”.

“Os núcleos fazem o papel de filtragem para a prefeitura. Esse trabalho interessa muito à prefeitura”.

“Os núcleos estão trabalhando para a Caixa, indicando famílias e não tendo retorno depois”.



“Os núcleos são despachantes de luxo”.

“Faz papel de bobo. Serve como para-raios da política”.

“Os núcleos são usados para fazer campanha”.

“Servem de subterfúgio para argumentar que existe um grupo a ser priorizado”.

“Estabelece um público simbólico, prioritário, raiz”<sup>109</sup>.

Quando perguntado quais críticas eles faziam ao PMCMV, surgiu uma ampla gama de reclamações, porém boa parte dos problemas gira em torno da pouca efetividade do Programa em BH: o fato de não levar em consideração a política municipal de habitação; a falta de vontade política da PBH; falta de transparência; excesso de propaganda; entraves na estrutura burocrática da PBH; foco nos interesses das empreiteiras; extinção de outros programas, em especial o PAR; dificuldade de atingir a população mais pobre.

Um problema fulcral no que tange às políticas de habitação popular acabou sendo pouco citado pelos coordenadores: a falta de participação do governo estadual. Os poucos que citaram esse problema foram bastante incisivos, porém, a maioria não abordou esse tema.

---

<sup>109</sup> Idem nota 83.

**TABELA 80** - Quais as críticas que os coordenadores dos núcleos de luta por moradia fazem ao Programa Minha Casa Minha Vida - 2012

Criticas MCMV	F	%
Pouco efetivo	33	11,7
Ignorou/desrespeitou/desestabilizou o movimento popular	26	9,3
Falta de vontade política PBH	23	8,2
Não respeita a PMH	17	6,0
Falta de Transparência/informação	16	5,7
Muita propaganda/expectativa	15	5,3
Problemas relacionados à PBH	15	5,3
Programa de cunho financeiro/beneficia empreiteiras	13	4,6
Sorteio	12	4,3
Extinguiu outros programas	12	4,3
Não beneficiou a população mais pobre	10	3,6
Demorado	9	3,2
Critérios Inadequados	9	3,2
Faltou diálogo/programa imposto	9	3,2
Prestações/entrada alta	9	3,2
Problemas relacionados a CAIXA	7	2,5
Especulação imobiliária	7	2,5
Programa responde a interesses políticos	7	2,5
Não beneficiou a população mais pobre	7	2,5
Falta de terreno	6	2,1
Falta organização	4	1,4
Falta participação governo estadual	4	1,4
Pouco recurso	4	1,4
Desconfiança quanto à lisura do Programa	3	1,1
Especulação imobiliária	2	0,7
Falta de clareza nos critérios	1	0,4
Falta de interesse iniciativa privada	1	0,4
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

Durante as entrevistas foi possível constatar que o movimento popular não respalda a tese da falta de terreno como justificativa da pouca efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Belo Horizonte. Na verdade, o entendimento mais geral dos coordenadores atribui à falta de vontade política do executivo municipal a principal causa do fracasso do programa na capital mineira.

Para a maioria dos coordenadores, a especulação imobiliária é muito mais relevante do que a pretensa falta de terreno. A PBH não teria se esforçado em captar terrenos ou mesmo fazer valer os instrumentos do Estatuto das Cidades. Em diversas entrevistas ficou claro que os coordenadores percebem uma grande incapacidade gerencial por parte da PBH.

Para boa parte dos envolvidos no movimento popular de luta por moradia, a Prefeitura de Belo Horizonte não assumiu o PMCMV, uma vez que teria outras prioridades como as obras para a Copa e mobilidade urbana.

As críticas ao fato do PMCMV não respeitar a política municipal de habitação, ignorar os núcleos e adotar o critério do sorteio para distribuição das unidades habitacionais produzidas pelo MCMV, são críticas intercambiáveis e significam a mesma coisa: enfraquecimento da política municipal e posterior encerramento da estrutura focada nos núcleos de luta por moradia.

Seguem abaixo algumas passagens das entrevistas dos coordenadores expondo as críticas que eles apresentam ao PMCMV:

“Falta vontade política por parte da Prefeitura”.

“Falta transparência e organização”.

“É um programa financeiro, não social”.

“Critérios gerais que não se adequam à realidade dos municípios”.

“O município, como avalista, não deveria ter mais autonomia”?  
“Politização do programa”.

“O Minha Casa, Minha Vida foi ilusão e desestabilizou os núcleos”.

“Falta diálogo com os beneficiários e os núcleos”.

“O OPH não deveria ter sido absorvido pelo Minha Casa, Minha Vida”.

“Não pode fingir que os núcleos não existem”.

“Com o Minha Casa, Minha Vida a prefeitura deixou de ter compromisso com outros programas habitacionais”.

“Tirou função dos núcleos”.

“O Minha Casa, Minha Vida foi uma coisa imposta, não leva em consideração os núcleos”.

“Muita propaganda e nenhuma unidade”.

“Não atende ao movimento”.

“Acabou com o OPH e enfraqueceu o movimento”.

“Atropelou os núcleos”.

“Enfraqueceu os núcleos”.

“Falta de respeito com o movimento popular”.

“Os critérios do governo federal não se aplicam a BH que tem uma política constituída. Ser avançado ao invés de ajudar, prejudicou a implantação do Minha Casa, Minha Vida em Belo Horizonte”.

“Em cima do Minha Casa, Minha Vida criou-se anseios não cumpridos, fizeram política com a vida das pessoas”.

“O Minha Casa, Minha Vida em Belo Horizonte é um fantasma”.

“A Prefeitura falhou na captação dos terrenos, poucos terrenos foram captados. Não fizeram uma parceria com os municípios vizinhos”.

“O prefeito não faz questão de resolver o problema do déficit habitacional”.

“O Minha Casa, Minha Vida gerou expectativa como já tivesse acontecendo, mas estava em construção”.

“Faltou planejamento da Prefeitura que não se organizou e perdeu tempo”.

“Não teve vontade política da Prefeitura, que quer fazer viaduto! Moradia popular não aparece, fica escondido na periferia”.

“Não houve interesse das autoridades políticas em Belo Horizonte. O interesse é a Copa”.

“Não houve comprometimento da Prefeitura e nem do governo do estado”.

“Tem a questão da especulação imobiliária. As construtoras compraram todos os terrenos, quando o movimento se deu conta, Belo Horizonte tinha sido tomada pelos empresários”.

“Os instrumentos do Estatuto da Cidade, como o imposto progressivo, não foram implementados em Belo Horizonte para frear a especulação imobiliária”.

“Terrenos existem, falta vontade política de aplicar o Estatuto da Cidade. O valor dos terrenos é um problema sim, mas não intransponível”.

“Os núcleos estão perdendo força, os coordenadores mais antigos estão desanimados ou foram cooptados. Não são criadas novas lideranças, a juventude não quer assumir”.

“O Minha Casa, Minha Vida não veio atender quem precisa de moradia”.

“Não é falta de área. As áreas estão nas mãos dos especuladores e das empresas. Ainda existem fazendas em BH”.

“O Minha Casa, Minha Vida veio atender os donos das construtoras, a construção civil estava parada”.

“O Minha Casa, Minha Vida existe? Pra mim não! Não entregou nem uma unidade”<sup>110</sup>.

#### 3.4.7 - Os Núcleos de Luta por Moradia e as Ocupações de Terrenos Urbanos

A última pergunta feita aos coordenadores de núcleos de luta por moradia foi a respeito das ocupações de terrenos urbanos que aconteceram nos últimos anos no município de Belo Horizonte. Foram citados como exemplos as ocupações Dandara, Camilo Torres e Irmã Dorothy.

**TABELA 81** - Opinião dos coordenadores dos núcleos de luta por moradia a respeito das ocupações de terrenos urbanos - 2012

O que acha das ocupações	F	%
Concordo	24	25,3
Não Concordo	68	71,6
Não tenho opinião	3	3,2
Total	95	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa com os Coordenadores de Núcleos de Luta por Moradia realizada entre agosto e novembro de 2012.

<sup>110</sup> Idem nota 83.

Como se pode observar na TABELA 81, a grande maioria dos coordenadores não concorda com essa estratégia de luta. A principal justificativa dos que não concordam com as ocupações é a existência de uma forma de luta institucional com uma “fila” de espera já consolidada. Muitos também citaram as péssimas condições das famílias nas ocupações e a existência de aproveitadores (pessoas que ocupam o terreno para logo em seguida vender). Seguem abaixo algumas passagens das entrevistas:

“Não Concordo porque já há uma Política Municipal de Habitação e esta invasão feriu a política”.

“Mas não concordo com as invasões, não tem necessidade dado que existe uma política habitacional, existe uma via institucional de luta”.

“Imoralidade, falta de respeito, indecência. Nada contra o povo do Dandara. O caminho é o movimento organizado. Não é justo as ocupações furarem a fila, as ocupações passarem na frente é uma imoralidade. O recurso do movimento organizado vai ser usado para resolver o problema das ocupações”.

“Horrível. Eles ocupam terreno e prejudicam o movimento organizado. Eles furam fila. Um terreno que seria para todos, só eles se beneficiam”.

“É uma fórmula de furar fila. Sou radicalmente contra. Eles ocupam e forçam o poder público a atendê-los, antes das famílias dos núcleos”.

“Não concordo por achar que os núcleos são a via legal de se exigir as moradias do poder público e que as ocupações de terrenos urbanos vão na contramão da via legal”.

“Não concordo. É preciso respeitar a política habitacional, tem de atender as famílias dos núcleos primeiro. Tem de zerar as filas dos núcleos. Não é justo os ocupantes serem atendidos antes dos núcleos”.

“Eu aprendi que se ganha casa invadindo. Mas hoje eu sou contra, não posso apoiar as invasões, pois eu estaria prejudicando as famílias organizadas nos núcleos. As invasões montam pequenas imobiliárias, invadem e vendem. Nós evoluímos e organizamos”.

“Não concordo. As invasões se justificavam antes da política organizada. Tem de atender à demanda antiga do OPH. As invasões jogam as pessoas em local sem qualquer infraestrutura”.

“Não concordo. Fica um sentimento das famílias de passar na frente. O movimento organizado não foi consultado, não há

integração com os núcleos. A ocupação é uma alternativa à falta de política, mas discordo da forma como é feita, sem integração com os núcleos. Os núcleos se organizam em torno de uma política dada e não são reconhecidos. Não é ganhar. É conquistar a partir de critérios”.

“Não concordo. Colocar as pessoas em condições subumanas desarticula as comunidades locais, amplia a demanda sem ampliar as vagas dos equipamentos. Se existe uma política organizada, por que invadir?”.

“Não concordo. Respeito todos, mas como existe uma política habitacional, por que eles não podem participar? Por que não participar junto com os núcleos? Muitos ocupantes apenas lucram com as ocupações: ocupam e vendem”.

“Não concordo. Na ocupação, a pessoa sofre muito: crianças, recém-nascidos, idosos embaixo de lona. A ocupação faz da pessoa um animal, a pessoa perde a identidade. A PBH tinha de atender mais para não deixar margem à ocupação. As ocupações desestruturam as famílias”<sup>111</sup>.

Dentre os coordenadores que concordam com as ocupações, a justificativa mais frequente é a ineficiência da Política Municipal de Habitação e a legitimidade política dessa estratégia de luta e pressão. Seguem as principais passagens:

“De 94 pra cá achou-se não ser necessário mais ocupar terrenos, depois da aprovação da Política Municipal de Habitação. Diante da falta de atendimento, é uma forma de se abrigar”.

“Se a área está improdutiva, eu sou a favor dessa estratégia. É uma forma de chamar a atenção”.

“Já que a PBH não entrega o que as pessoas têm direito, tem que invadir. As ocupações são uma forma de pressão”.

“Uma forma legítima de reivindicar o direito à moradia. Existe uma abertura do poder público, mas como o atendimento é pequeno, para alguns, não resta outra saída”.

“Uma forma legítima de luta. A ocupação está para o sem teto como a greve está para o trabalhador. É um meio, não um fim”.

“Um mal necessário. O descaso do poder público levou as pessoas ao extremo. A corda vai apertando, os ocupantes são oriundos dos núcleos, desistem da luta institucional e vão para as ocupações”.

---

<sup>111</sup> Idem nota 83.

“Instrumento de pressão, é preciso dar um grito de desespero. O movimento está rachado”.

“Uma forma de resposta à falta de política habitacional, reflete a falta da política. As maiores conquistas foram a partir das ocupações. Enquanto morar for um privilégio, ocupar será sempre um direito! A cidade é vista como mercadoria, não existe lei que impeça a ocupação”.

“Concordo, apesar de estar fora da legalidade e da constitucionalidade, mas a falta de moradia também está. As invasões ainda são necessárias”.

“A ineficiência dos políticos gera ocupações. Quando ocupa, resolve o problema. Uma forma de pressionar o governo”<sup>112</sup>.

### **3.5 - Considerações Preliminares**

A ideia de implementar, planejar ou fiscalizar uma política com a participação da sociedade apresenta muitas dificuldades e desafios. Muitas vezes essa participação não é decorrente de uma consciência cívica, organizada espontaneamente para defender os interesses da coletividade. O que se percebe em alguns casos é a participação como fruto de uma exigência da legislação. Nesse caso, a capacidade do Estado para induzir ou potencializar a participação ou o associativismo civil é uma premissa polêmica.

Um “simples” arranjo institucional não pode sozinho “criar” a participação. Eventualmente, as instituições podem potencializar certos traços da cultura política participativa onde ela já existia. Tradições prévias de associação afetam profundamente a eficiência dos arranjos institucionais participativos.

Essa foi a grande conclusão a que chegou Robert Putnam (1996) em seu famoso livro “Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna”. Segundo o autor, reformas institucionais nem sempre alteram padrões fundamentais da política. Para Putnam, a eficácia de uma instituição é profundamente afetada pelo contexto social, que por sua vez é construído historicamente.

Em outras palavras, a eficiência de arranjos participativos dependeria do Capital Social da comunidade. Importante destacar que Putnam entende que

---

<sup>112</sup> Idem nota 83.



capital social<sup>113</sup> “diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177).

Putnam acredita que:

Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam (PUTNAM, 1996, p. 180).

Segundo Putnam, o sucesso de políticas públicas, de governos, e até mesmo da economia, pode ser largamente explicado pela progressiva acumulação de capital social. E, para ele, a forma essencial de capital social são os sistemas de participação cívica (associações comunitárias, partidos, sindicatos, clubes desportivos etc.). Se uma sociedade é forte, o Estado e a economia também serão fortes.

Essa concepção apresenta três problemas:

- A primeira é que ela parece insinuar que, “ao se chegar ao ponto em que um alto índice de capital social é encontrado, chega-se à fórmula para a resolução de todos os problemas” (CIRENO, 2005, p. 76);
- Segundo, o argumento cai em uma tautologia: as instituições são eficientes devido ao alto estoque de capital social; e esse estoque continua alto devido à eficiência das instituições;
- Por último, ela parece fazer uma condenação eterna aos países com baixo capital social.

Tendo em vista esses problemas mencionados acima e contrapondo-se à condenação implícita, contida no argumento de Putnam (1996), Peter Evans entende que os arranjos participativos não devem ser desconsiderados pelo fato de terem sido criados de cima para baixo e não terem ainda um “lastro” social. As instituições participativas têm uma grande importância, pois elas podem, de alguma forma, “favorecer” a participação. Para haver uma sinergia entre Estado e sociedade civil, a existência de arranjos institucionais

---

<sup>113</sup> Uma discussão mais detalhada sobre o conceito de Capital Social pode ser encontrada em PORTES (1998), SANTOS (2006), COLEMAN (1988), CIRENO (2005), HIGGINS (2012).

permeáveis à participação são de fato um componente importante, juntamente com níveis prévios de organização societária.

Em um primeiro momento, o arranjo institucional sozinho não é capaz de inaugurar um novo estilo de relação entre Estado e Sociedade, moldando o comportamento dos atores sociais (no caso, criando participação). A decisão de participar ou não depende da interação de uma série de fatores sociais, institucionais e individuais (como escolaridade e acesso à informação). Mas sem dúvida alguma, o fato do Estado estar aberto à participação, no entanto, já é um ponto positivo, pois pode criar condições para que, com o passar do tempo, haja um maior enraizamento de formas de organização popular.

Se, por outro lado, entendermos o conceito de capital social com um viés mais instrumental, como um elemento estratégico para os indivíduos, como fizeram Coleman e Bourdieu, também estar-se-ia perdendo uma dimensão crucial: os problemas relacionados à ação coletiva (HIGGINS, 2012). Sendo assim, o capital social entendido como um recurso individual não contribui para trabalharmos o fenômeno da sinergia.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, analisar a interação entre Estado, setor privado e sociedade civil dentro da política habitacional, a melhor forma de operacionalizar o conceito de capital social é entendê-lo através das redes sociais. Entender o capital social como as ligações entre as pessoas deixando de lado uma concepção mais estanque baseada na coesão (HIGGINS, 2012).

Nessa perspectiva, um aparato estatal que mantenha uma densa teia de vínculos com grupos sociais diversos abre a possibilidade de criação e manutenção de uma sinergia.

Lembrando que, segundo Peter Evans (2004), esses vínculos societários devem vir acompanhados de “uma burocracia capacitada, de seleção meritocrática e que siga carreiras que ofereçam retornos de longo prazo comparáveis àqueles oferecidos pelo setor privado” (EVANS, 2004:10). Isso geraria a autonomia, fundamental para que os interesses particulares não subvertam os objetivos gerais.

A conjunção dessas duas características é fundamental, pois como salientou Peter Evans:

Tanto a autonomia quanto a parceria podem isoladamente produzir resultados perversos. Sem autonomia, a distinção entre parceria e captura do Estado desaparece. A autonomia sozinha não significa necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. O segredo do Estado desenvolvimentista se encontra no amálgama destas duas dimensões (EVANS, 2004:93).

No caso da política habitacional, a própria natureza do bem em jogo (a moradia) e suas características (uma necessidade universal, cara e de apropriação individual) propiciam um substrato propício à participação social. O movimento popular por moradia teve, ao longo dos anos, uma trajetória consistente obtendo diversas conquistas, principalmente após 2003, com a criação do Ministério das Cidades e da instituição de instâncias tais como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Plano Nacional de Habitação e o Conselho das Cidades que favoreceriam a sinergia entre sociedade civil e poder público.

Além das instâncias criadas no governo federal em 2003, a Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, formulada a partir de 1993, também é um formidável experimento que busca conjugar parceria e autonomia entre Estado e sociedade.

Todavia, apesar de todo esse histórico de lutas e do arcabouço legal avançado e participativo que se constituiu em torno na política habitacional e urbana, no plano das ações concretas, o que se observou foi o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida sem sequer ser discutido no Conselho das Cidades. O PMCMV mostra-se totalmente independente das instâncias, procedimentos e concepções participativas. O Programa goza de grande autonomia em relação ao movimento popular, que não foi ouvido no momento de implementação do Programa e tem pouco controle sobre seus rumos.

O movimento popular se faz presente através de críticas e pressões, algumas delas bem sucedidas, como o caso da instituição do PMCMV Entidades. No entanto, a ação é sempre reativa.

Do ponto de vista da sociedade civil organizada, o PMCMV apresenta os seguintes problemas:

1. Persiste numa visão segmentada entre as políticas urbana e habitacional. A localização dos empreendimentos, em geral

distantes dos centros das cidades, é uma prova desse descompasso;

2. Não contempla as especificidades regionais como é o caso dos Núcleos de Luta por Moradia em Belo Horizonte ou o caso dos prédios abandonados nos centros das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo;
3. O impacto negativo do Programa sobre o mercado imobiliário, especificamente no que tange o preço da terra;
4. A visão mercantilizada da moradia que o Programa assume.

Assim, o que se observa é que a participação efetiva da sociedade civil, apesar de instituída, nunca chegou a se realizar totalmente.

#### 4. A BUROCRACIA<sup>114</sup> PÚBLICA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Após um período de hegemonia neoliberal, o Estado volta a ter um papel na promoção do desenvolvimento industrial. Vale ressaltar que esse novo papel não é uma mera repetição dos modelos intervencionistas do pós-Segunda Guerra. Dentro dessa nova visão, “os Estados podem assumir diferentes papéis ao longo de um processo histórico de desenvolvimento” (EVANS, 2004:9-10). Esses novos papéis “estão intrinsecamente associados à capacidade empresarial e burocrática de cada país” (EVANS, 2004:10). Seguindo sua análise, Evans salienta que:

Estados podem ser desenvolvimentistas, uma vez que sejam capazes de fomentar as perspectivas de longo prazo das elites privadas, de ajudar a solucionar problemas de ação coletiva e de suprir investimentos essenciais em educação e infraestrutura (EVANS, 2004:10).

O autor parte de um pressuposto muito simples, porém poderoso: “até que sejam descobertas outras maneiras menos hierarquizadas de evitar uma sociedade ‘hobesiana’, o Estado permanecerá no centro das soluções dos problemas da vida coletiva” (EVANS, 2004:28).

A sociedade precisa de regras previsíveis (e de uma estrutura organizacional por trás dessas regras); precisa de uma instância que represente o interesse geral em contraposição aos interesses individuais; precisa de uma instância que sustente o sistema de transações econômicas; e por fim, a sociedade precisa de “bens coletivos” tais como saneamento básico, estradas, escolas, hospitais, etc.

Não obstante as pregações anti-estatais (tanto da direita quanto da esquerda), ao longo do século XX observou-se um crescimento da influência do Estado “como instituição e ator social”, apesar de ser uma eterna fonte de frustração.

---

<sup>114</sup> Neste trabalho, os termos burocracia/burocrata, tecnocracia/tecnocrata, tecnoburocracia/tecnoburocrata, são tratados como sinônimos; ainda que na literatura esses termos possam ter conotações algo diversas.

Segundo Evans, debates acerca da intervenção ou não do Estado, ou da “quantidade” de intervenção, são absolutamente estéreis, pois, a intervenção estatal é um fato. A pergunta mais apropriada não é quanto o Estado intervém, mas que tipo de intervenção ele faz.

Mesmo dentro de um contexto de uma economia internacionalizada, a intervenção estatal não deve ser subestimada, não faz sentido considerar a ação do Estado como obsoleta. A nova internacionalização não diminuiu a necessidade de capacitação do Estado. Ao contrário, tornou essa necessidade ainda maior, forçando um novo entendimento sobre raízes políticas e consequências econômicas do papel do Estado.

Sendo assim, para se compreender uma política pública (suas origens, funcionamento e resultados) é de fundamental importância compreender seu processo de implementação, mais especificamente, a ação das burocracias envolvidas. A análise da burocracia é o ponto de partida para a análise da estrutura interna do Estado.

#### **4.1 Conceito de Burocracia**

Segundo Weber (1966), a categoria de burocracia é aplicada tão somente ao exercício da dominação por meio de uma espécie particular de quadro administrativo especializado e inserido em uma estrutura altamente hierarquizada. Todo modelo de vida cotidiana é talhado para se adequar à estrutura de funcionários trabalhando em seus cargos. Weber salienta que a administração burocrática é sempre mais racional, sendo que a outra opção seria o diletantismo.

Segundo Weber, “a fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico” (WEBER, 1966:24).

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos

fatos e dispõem de uma bagagem de material documentário, exclusiva deles (WEBER, 1966:26).

A burocratização tende a se generalizar a todos os setores da vida social. A economia, a política, a cultura e o lazer já estão ou tendem a ser totalmente burocratizados. O processo de burocratização é universal, invadiu todas as dimensões da existência humana e governa nossas vidas.

A sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma grande organização burocrática que é o Estado. Essa sociedade apresenta algumas características marcantes, tais como:

1. Grande parte da população está integrada a grandes organizações impessoais, em pirâmides de cargos;
2. As pessoas não mais aprendem a viver em comunidade no quadro de suas vizinhanças, mas sim em organizações;
3. As instâncias de representação dos interesses coletivos (partidos políticos e sindicatos, fundamentalmente) são altamente burocratizadas e fechadas;
4. A participação ativa dos indivíduos na política perde sentido, na medida em que eles não têm qualquer influência no processo decisório que é conduzido por burocracias de diversas instâncias.

A burocracia nada mais é que uma etapa avançada do processo de racionalização e desencantamento do mundo. É a substituição dos deuses, demônios, emoções, sentimentos e desejos pela técnica e pela razão. A autoridade tecnoburocrática tende a tornar-se hegemônica suplantando as antigas autoridades religiosas, aristocráticas ou burguesas.

Genericamente, o aparato administrativo que corresponde à dominação legal é chamado de burocracia, sendo os funcionários chamados de burocratas.

De acordo com Fernando Motta (1981), a burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais. Esse aparelho dirigente, isto é, esse conjunto

de burocratas, é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica.

A burocracia também pode ser definida como um sistema social racional, administrado segundo critérios técnicos de eficiência a partir do qual são definidos objetivos precisos e escolhidos os meios mais adequados para atingi-los. Em outras palavras, uma organização tecnoburocrática é uma organização técnica, que preferencialmente deve ser administrada por técnicos.

Segundo Hall (1966), para que uma organização possa ser considerada burocrática, alguns atributos são necessários: divisão do trabalho, hierarquia da autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoções baseados na competência técnica.

Percorrendo a literatura especializada, Hall propõe seis dimensões a serem observadas nas análises de organizações concretas:

1. Divisão do trabalho baseado na especialização funcional;
2. Uma definida hierarquia de autoridade;
3. Um sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos;
4. Um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
5. Impessoalidade das relações interpessoais;
6. Promoção e seleção segundo a competência técnica.

A burocracia representaria um complexo sistema de pessoas, escritórios, métodos e autoridades que grandes organizações (públicas ou privadas) empregam para alcançar seus objetivos. Para Weber, a burocracia seria a forma de organização mais compatível com as necessidades do sistema capitalista.

Com base em Max Weber, Oslak entende a burocracia nos seguintes termos:

- Os burocratas estão alocados em uma estrutura hierárquica bem definida;
- Eles são guiados (compelidos) por funções (deveres) impessoais;
- As posições são estruturadas em uma cadeia de comando;



- As funções são claramente especificadas e escritas. Sendo assim, existem esferas de competência bem delimitadas;
- O comportamento do burocrata é objeto de controle sistemático.

Como a presente tese se fixará nas questões de Estado, faz-se necessário um detalhamento maior enfocando a tecnoburocracia pública. Pode-se definir a burocracia pública como sendo a totalidade das repartições públicas que constituem o permanente governo do Estado. Ela se refere à totalidade dos funcionários estatais.

Em Estados modernos, necessária e inevitavelmente a burocracia governa, pois o poder é exercido na rotina da administração, o funcionário é quem toma as decisões no dia a dia de uma repartição pública. O poder de uma instituição repousa na eficiência organizacional das burocracias. Para que a burocracia tenha eficiência é preciso que ela seja composta por funcionários de carreira bem treinados, selecionados através de procedimentos meritocráticos.

Às lideranças políticas caberia a decisão acerca dos rumos a serem tomados e das regras a serem seguidas. Uma vez tomadas essas decisões, a burocracia assumiria o protagonismo do processo. A burocracia deve ser analisada como um ator político absolutamente fundamental nos arranjos institucionais para a implementação de políticas públicas, funcionando como uma instância que articula as relações sociais.

Para Oscar Oslak (2005), a burocracia pública seria a realização da noção abstrata de Estado, que em seu formato mais amplo englobaria um ordenamento jurídico, o monopólio do uso legítimo da força, o poder de taxaço e a capacidade de criar símbolos nacionais.

Segundo Oslak (2005), o poder das burocracias deriva de duas fontes: uma política (politics), relativa ao acesso e uso do poder na vida pública e a capacidade de influenciar decisões que afetam a sociedade; outra ligada ao conhecimento técnico a respeito das políticas públicas (policies).

Ainda para esse autor, as burocracias públicas foram “criadas” para dar conta das seguintes funções:

- Prover os serviços de responsabilidade do estado (educação, saúde, segurança, justiça, etc);

- Promover os interesses de setores específicos (Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e Comércio, etc);
- Regular o setor privado (agências regulatórias tais como: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel; Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, etc.);
- Redistribuir benefícios, direitos e renda (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Direitos Humanos).

Todavia, Oslak (2005) ressalta que as burocracias não são neutras, elas acabam desenvolvendo interesses próprios, transformando-se quase em atores de classe. Dessa forma, a administração pública burocrática vê-se diante do seguinte dilema: por um lado é fundamental construir e manter a capacidade administrativa; por outro, é necessário controlar as burocracias fazendo com que elas sejam responsáveis.

As burocracias teriam a missão de satisfazer certos objetivos, valores, expectativas e demandas sociais. Mas como elas desenvolvem suas próprias expectativas e demandas, do ponto de vista da ação racional, corre-se o risco de que os interesses de classe dos burocratas se sobreponham aos interesses coletivos da população. Por isso, o processo de burocratização, levado às últimas consequências, representaria um perigo ao processo de democratização.

Oslak sustenta que a fisionomia do aparato estatal e seu nível de desempenho estão intimamente ligados às características dos contextos social e político que moldam a atividade estatal.

A burocracia tipicamente weberiana está baseada em normas estabelecidas por acordos e regras que são tecnicamente justificadas e administradas por pessoal especialmente qualificado. Todavia, o discurso técnico pode ser insuficiente para garantir obediência às normas, de modo que é necessário também um arcabouço punitivo baseado na imposição das normas técnicas e na obediência pura e simples.

De acordo com Robert Michels (1966):

A especialização técnica que resulta inevitavelmente de toda organização extensiva torna necessária o que se chama de

liderança especializada. Conseqüentemente, o poder de decisão passa a ser considerado um dos atributos específicos da liderança e é gradualmente tirado das massas para ser concentrado nas mãos dos líderes, exclusivamente. Assim, eles que eram, inicialmente, não mais que os instrumentos de execução da vontade coletiva se emancipam das massas e se tornam independentes do seu controle (MICHELS, 1966:91).

Para esse autor, a organização implica uma tendência à oligarquia. Em toda organização a tendência aristocrática manifesta-se muito claramente. Como resultado, toda organização divide-se em uma minoria de dirigentes e numa maioria de dirigidos.

No pensamento de Michels, formalmente, todos os atos dos líderes estão sujeitos à crítica vigilante dos membros. O líder estaria preso às ordens que recebe da massa, não passando de um instrumento de execução. Mas na verdade, na medida em que a organização se amplia, esse controle se torna puramente fictício. Os membros têm de renunciar à ideia de que eles próprios conduzem ou mesmo supervisionam o todo administrativo e são levados a ceder tarefas a pessoas de confiança especialmente nomeadas para este propósito, os funcionários assalariados. É por necessidade real que um simples empregado se torna gradualmente um líder, adquirindo uma liberdade que não deveria possuir.

Para o autor é indiscutível que a tendência oligárquica e burocrática é uma questão de necessidade técnica e prática. “É o produto inevitável do próprio princípio de organização” (MICHELS, 1966:93).

Quanto mais sólida se torna a estrutura de uma organização, tanto mais saliente se torna a tendência em substituir o líder de ocasião pelo líder profissional. O tecnoburocrata, regularmente nomeado, torna-se o representante permanente da massa para a direção dos seus interesses.

Todavia, Michels afirma que:

Para a democracia, contudo, a primeira aparição da liderança profissional marca o princípio do fim e isso, sobretudo devido à impossibilidade lógica do sistema representativo, seja na esfera parlamentar ou na delegação partidária. Jean Jacques Rousseau pode ser considerado o fundador da crítica a este aspecto da democracia... A massa delega sua soberania – o que significa transferi-la para as mãos de uma minoria – abdica de suas funções soberanas. Porque a vontade do povo não é transferível, nem mesmo a vontade de um único indivíduo (MICHELS, 1966:95).

De acordo com a lei de ferro da oligarquia de Michels, à medida que se ampliam as atividades dos partidos políticos de massa e dos sindicatos, torna-se necessária a constituição de uma camada de funcionários profissionais. Esta camada liberta-se pouco a pouco do controle dos membros e monopoliza o poder de decisão. Apodera-se da organização e passa a manipulá-la em seu proveito. Forma-se, de um lado, uma massa de dirigidos e, de outro, uma minoria de dirigentes. A constituição dessa oligarquia representa efetivamente uma redução no grau de democracia aplicada.

#### 4.1.1 - Disfuncionalidades da Burocracia

A burocracia apresenta disfunções, tanto que, no seu sentido corriqueiro, essa palavra tornou-se um insulto, sinônimo de ineficiência, lentidão e falta de comprometimento. Merton (1966) observa que a submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesmo. Trata-se do processo do deslocamento dos objetivos pelos quais “um valor instrumental se converte em valor final”.

A disciplina – interpretada como acatamento aos regulamentos – qualquer que seja a situação, não é considerada como uma medida destinada a fins específicos, mas aparece na vida do burocrata como um valor imediato. Essa ênfase, resultante do deslocamento dos objetivos, produz rigidez e incapacidade de ajustamentos imediatos. Assim surge o formalismo – e mesmo o ritualismo – sob a forma de um apego excessivo aos exigentes procedimentos formais. Esse apego pode ser exagerado até o ponto em que a observação rigorosa das normas interfere na consecução dos fins da organização. Observar-se-á, então, o fenômeno corrente do formalismo ou tecnicismo dos funcionários.

Um produto extremo desse processo de deslocamento de objetivos da organização é o burocrata virtuoso que não esquece uma só das normas relativas a seu cargo e que, portanto, é incapaz de atender a muitos de seus clientes. Essa é a “incapacidade treinada” nas palavras de Veblen; “psicose ocupacional” na noção de Dewey; “deformação profissional” na visão de Warnotte.

A perspectiva de carreira do burocrata aumenta o conformismo e conduz ao exagero na estrita observância das normas, o que resulta em conservadorismo e no tecnicismo.

Outra característica da estrutura burocrática é a formação de um espírito de grupo. Nas palavras de Merton (1966), os funcionários sentem que tem um destino comum com todos aqueles que trabalham juntos. Compartilham os mesmos interesses surgindo até mesmo associações formais ou informais. Essas circunstâncias, frequentemente, levam os funcionários a preferir a defesa de seus interesses em lugar de dar assistência ao público e aos chefes superiores eleitos.

Os burocratas tendem a ser resistentes às mudanças, uma vez que elas potencialmente podem diminuir a certeza das vantagens estabelecidas. Além desse aspecto mais racional, Merton também destaca a tendência à sacralização das normas. Para Merton (1966), os funcionários burocratas se identificam afetivamente com seu modo de vida, tem um orgulho de ofício que os levam a oporem-se às mudanças na rotina estabelecida, pelo menos aquelas mudanças que aparecem como impostas por pessoas alheias a seu círculo.

No que diz respeito aos contatos entre o público e os funcionários, uma das fontes estruturais de conflitos é a tendência ao tratamento formal e impessoal, quando o que o público deseja é uma atenção especial e individualizada.

O modelo de personalidade do burocrata forma-se em torno da norma de impessoalidade que, ao lado da tendência a categorizar, resultante do predomínio das normas gerais e abstratas, tende a produzir conflitos nos contatos do burocrata com o público ou com a clientela. As particularidades dos casos individuais são, geralmente, ignoradas já que os funcionários reduzem ao mínimo os contatos pessoais e recorrem a categorização. Mas o cliente, que muito compreensivelmente está convencido de que seu caso é um caso especial, faz, geralmente, objeções a ser tratado como categoria. O tratamento estereotipado não se adapta às exigências dos problemas individuais. O tratamento impessoal que se dá a assuntos que para o cliente podem ser de grande importância pessoal é a causa da imputação de “arrogância” e “insolência” que se faz aos burocratas (MERTON, 1966:107).

Para Merton, outra fonte de conflitos com o público tem sua origem na estrutura burocrática. O burocrata, independente de sua posição na hierarquia, atua como representante do poder e do prestígio de toda a estrutura. No desempenho do seu cargo está investido de uma autoridade definitiva. Isto, geralmente, conduz a uma atitude dominante, aparente ou verdadeira. A queixa e o recurso a outros funcionários, por parte do cliente, tornam-se, frequentemente, ineficazes ou neutralizados pelo “espírito de grupo” que congrega os funcionários em um grupo mais ou menos solidário.

Esse problema é reduzido nas empresas privadas, uma vez que o cliente pode mudar de organização. Mas nas organizações públicas a troca não é possível e o cliente fica refém.

Além disso, em uma sociedade capitalista, o fortalecimento da tecnoburocracia estatal pode ser visto como um retrocesso na medida em que muitas vezes é feito à custa da redução das liberdades democráticas. Esse é o chamado paradoxo da burocracia.

O Estado moderno é o resultado de um contínuo processo de racionalização. Esse processo deu ao estado burocrático moderno a capacidade, e em alguns casos a obrigação, de superar a lógica individualista que muitas vezes motiva a ação humana.

Um estado profissionalizado, formado por técnicos aprovados em concursos públicos, tenderia a desenvolver certo insulamento<sup>115</sup>, relacionando-se com o mercado e a sociedade de forma relativamente autônoma. A tecnoburocracia do aparato estatal geralmente gostaria de preservar-se da pressão dos grupos de interesse. Dessa forma, estamos diante de um grande paradoxo:

- O aparato estatal profissionalizado, em alguma medida insulado, tende a constituir-se numa “classe” corporativa, com alto poder de mobilização, voltando-se contra o interesse público ao invés de protegê-lo.

Em resumo, as disfuncionalidades da tecnoburocracia seriam as seguintes:

---

<sup>115</sup> De acordo com Neves e Helal (2007), insulamento burocrático significa o distanciamento entre o Estado Burocrático moderno e a sociedade.

- a. O perigo de tornar-se um ator de classe com interesses próprios, em detrimento do interesse público;
- b. Excesso de formalismo – situação na qual os burocratas estariam mais preocupados com as normas e procedimentos do que com a realização dos objetivos;
- c. Constituição de uma oligarquia – De acordo com Robert Michels (lei de ferro da oligarquia), a burocracia tenderia a concentrar poder nas mãos de poucos, que se tornariam mais interessados na manutenção do próprio poder do que nos interesses da organização;
- d. Dificuldade em tratar casos específicos – o burocrata é socializado a dar um tratamento uniforme a todas as pessoas (cidadãos, usuários ou beneficiários de políticas), ficando insensível às necessidades específicas.

O Estado moderno requer uma burocracia profissional, relativamente autônoma e insulada dos interesses particularistas dos diferentes grupos sociais e políticos. Entretanto, essa burocracia não pode ficar totalmente fora de controle. Michel Crozier (1969), ao criar o conceito de “ciclo vicioso da burocracia”, mostrou porque ela não deve se auto-regular, pois se corre o risco das regras tornarem-se tão rígidas que, para fazer alguma coisa, o burocrata tenha de burlar as regras. Isso representa um perigo porque a linha que separa a transgressão das regras para o bom funcionamento da instituição da transgressão para obtenção de benefícios pessoais é muito tênue.

#### 4.1.2 - Administração Pública Gerencial X Administração Pública Burocrática

A consolidação de uma administração pública burocrática está intimamente ligada à era de prosperidade que se iniciou no pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Fernando Abrúcio (2006), essa “Era Dourada” assentava-se em um tripé econômico (Keynesiano), social (Welfare State) e administrativo (administração pública burocrática), que contava com as seguintes características:

1. Uma política econômica caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia buscando o pleno emprego;
2. Uma ampla gama de políticas públicas buscando o atendimento das necessidades básicas da população;

3. Um modelo de administração pública cujo papel fundamental seria manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Esse modelo entra em crise a partir da década de 1970, após os dois choques do petróleo e se agrava ainda mais ao longo da década de 1980. Na sequência outras crises se encadeiam:

1. Crise fiscal do Estado que perde a capacidade de coordenar os mercados e não consegue mais financiar políticas sociais universalistas;
2. Crise política que se reflete na dissolução do consenso que sustentava o welfare state.
3. A crise econômica aumenta o número de beneficiários das políticas sociais, a crise fiscal diminui o volume de recursos disponíveis para essas políticas, como consequência a qualidade dos serviços públicos cai. Como resultado, uma parcela significativa dos contribuintes começa a achar que esses serviços devem ser suprimidos por serem caros demais e pouco eficientes;
4. Crise da administração burocrática. As crises econômica e fiscal trouxeram consigo um receituário que priorizava o corte dos gastos públicos, principalmente com o funcionalismo geralmente visto como ineficiente e lento.

Esse contexto de crise, somado às disfuncionalidades mencionadas no item acima, levou a tecnoburocracia pública a transforma-se em uma grande vilã, abrindo espaço para uma nova concepção, segundo a qual o setor privado possui o modelo ideal de gestão<sup>116</sup>. Telma Menicucci e Ricardo Carneiro (2011) agrupam os experimentos reformistas em três grandes tipologias.

Um primeiro conjunto congrega as experiências pioneiras da Grã Bretanha, Austrália e Nova Zelândia. Para os autores:

Os propósitos visados gravitaram em torno da melhoria da performance e do incremento da *accountability*, lançando mão de instrumentos com vistas à avaliação do desempenho organizacional, com a implantação de novos sistemas de regras e incentivos para o emprego público, com destaque para

---

<sup>116</sup> Fernando Abrúcio identifica três grandes correntes teóricas que seriam respostas ao modelo burocrático weberiano: gerencialismo puro, consumerism e a public service orientation (PSO).



adoção de padrões explícitos de avaliação de desempenho, articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado (MENICUCCI; CARNEIRO, 2011:16).

Menicucci e Carneiro (2011:16) afirmam que esse modelo modificou profundamente o Estado “incorporando aspectos como aumento de competição, contratualização e remuneração baseado em avaliação de desempenho”.

A segunda tipologia abarca as experiências dos países da Europa Continental, que foram menos ambiciosas não introduzindo mudanças profundas no papel do Estado. As medidas foram focadas na melhoria da gestão pública.

A última tipologia se refere às experiências reformistas dos países da América Latina. Nesse caso, as reformas visavam primordialmente reduzir o custeio da máquina pública.

Todavia, as propostas de reforma da administração pública também foram alvo de críticas e nem de longe fizeram jus às expectativas. O “gerencialismo” gerou também impasses não resolvidos, principalmente porque simplesmente ignorou o contexto político institucional no qual cada Estado está inserido.

De acordo com Bresser Pereira (2006), no caso do Brasil, a administração burocrática entra em crise antes mesmo de estar plenamente instaurada no país. Segundo esse autor, o Brasil nunca conseguiu consolidar uma tecnoburocracia profissional, principalmente nos municípios, que a partir da Constituição de 1988, assumiram muitas responsabilidades na provisão dos serviços públicos.

Menicucci e Carneiro (2011) ressaltam que as tentativas de reformas gerenciais empreendidas ao longo das últimas décadas não foram exitosas, apesar de alguns ganhos gerenciais pontuais. Para esses autores, a literatura internacional não mostra melhorias consistentes na qualidade dos serviços públicos. Em alguns casos, as reformas causaram efeitos não esperados, que representaram um retrocesso na relação Estado sociedade. Entre esses efeitos não esperados destacam-se “os efeitos perversos da introdução de mecanismos de incentivos e de mensuração da produção de serviços e de

resultados; e o enfraquecimento das formas tradicionais de accountability, sem que fossem adequadamente substituídas” (MENICUCCI; CARNEIRO,2011:45).

Além disso, os reformuladores partiam de um pressuposto de adequação universal de seus pressupostos, o que significa dizer que, na prática, a “reforma gerencialista” do setor público caía em um paradoxo: ela buscava combater a inflexibilidade e o excessivo apego às normas da administração pública burocrática com práticas padronizadas universalmente.

Atualmente, percebe-se que as experiências “gerencialistas puras”, fortemente influenciadas pela agenda neoliberal, encontram-se enfraquecidas. Paralelamente, as duas primeiras décadas dos anos 2000 parecem apontar para uma “reafirmação do papel do Estado e, com ela, a reafirmação da burocracia em moldes weberianos, junto com a revalorização dos princípios da democracia no tocante à relação Estado e sociedade” (MENICUCCI; CARNEIRO,2011:47).

Tendo em vista a reafirmação do papel do Estado e a constatação das disfuncionalidades da tecnoburocracia pública insulada, autores como Peter Evans (2008), consideram que o “novo Estado” deve ter a capacidade de conjugar duas características: uma burocracia meritocrática profissional inserida na sociedade. Essa inserção da tecnoburocracia pode ser obtida através de instâncias deliberativas, uma vez que a burocracia não é capaz de construir sozinha políticas públicas sólidas e eficientes (EVANS; 2002, 2003). Esse autor considera fundamental a construção de laços entre a sociedade civil e a tecnoburocracia pública, uma sinergia entre Estado e Sociedade.

#### 4.1.3 Sinergia entre Estado e Sociedade: Solução Para o Paradoxo da Burocracia

Como já foi dito, o Estado precisa ser dotado de uma burocracia forte, com relativa autonomia em relação ao mercado e à sociedade. Todavia, um Estado excessivamente insulado pode tornar-se ineficaz, ou perder-se em lutas corporativas que podem inviabilizar a implementação de políticas públicas. O ideal weberiano de insulamento seria um meio termo, uma burocracia relativamente protegida das disputas econômicas e societárias, porém submetida ao parlamento.

Todavia, os parlamentos em todo o mundo, e em especial no Brasil, sofrem de uma crônica crise de legitimidade, fato que dificulta ou até mesmo inviabiliza a função de controlar as burocracias públicas.

Em um texto clássico, *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída*, Max Weber observa que a burocracia crescente poderia ser controlada por um parlamento forte. “O Direito Parlamentar de Inquérito deveria funcionar como uma ameaça constante aos burocratas, coagindo-os a se responsabilizarem por seus atos” (WEBER, 1974). Todavia, o autor considera inevitável a burocratização dos próprios partidos políticos e, analisando a Alemanha no período pós-Bismarck, vê os políticos subordinados ao espírito do burocrata, isto é, à obediência inerente aos funcionários de carreira. O político enxerga o tecnoburocrata como um *expert*, um *virtuosi* e, por conseguinte, não se sente legitimado a controlá-lo.

Peter Evans (1997) defende que a relação entre Estado e sociedade não precisa necessariamente configurar-se como um jogo de soma-zero. Nessa perspectiva é possível existir uma sinergia entre Estado e sociedade. Todavia, Evans salienta que é mais fácil encontrar sinergia em sociedades com uma estrutura mais igualitária, em que as burocracias públicas são fortes e coerentes.

Evans (1997) ainda diferencia dois tipos de sinergia: *embeddedness*, que seria um Estado imerso na sociedade; e *complementarity*, que seria um Estado cujas ações caracterizam-se pela complementariedade das ações entre atores públicos e privados. Importante destacar que esses dois modelos de sinergia não são contraditórios, uma vez que para Peter Evans os casos concretos de sinergia envolvem combinações de complementariedade e imersão. Essa separação tem como objetivo montar um quadro analítico que consiga abarcar a complexidade das relações de sinergia.

Uma sinergia entre Estado e sociedade pode potencializar o desenvolvimento. Normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre os cidadãos podem contribuir para o desenvolvimento das agências públicas.

Segundo Putnam (1996), o sucesso de políticas públicas, de governos, e até mesmo da economia, pode ser largamente explicado pela progressiva acumulação de capital social. E, para ele, a forma essencial de capital social são os sistemas de participação cívica (associações comunitárias,

partidos, sindicatos, clubes desportivos etc.). Se uma sociedade é forte, o Estado e a economia também serão fortes.

Destaca-se que, para Peter Evans, a existência de uma burocracia eficaz e robusta é uma condição necessária para a existência da sinergia. Só que nesse caso, essa burocracia estaria estrangida pela sociedade civil, uma vez que estaria imersa nela ou mantendo constantes relações de complementariedade.

Peter Evans afirma que a permeabilidade entre os setores público e privado é a “pedra de toque” da maior parte dos programas de desenvolvimento bem sucedidos.

#### 4.1.4 – Teias Administrativas x Anéis Burocrático

A ideia de uma “autonomia inserida” do Estado, defendida por Peter Evans, traz subjacente o entendimento de que a existência de Teias Administrativas é um fato positivo. Segundo Luciana Assis Costa:

a inserção social do estado é viabilizada empiricamente por uma teia administrativa, que implica um grupo concreto de conexões que articula o Estado a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos e transformações. Um exemplo destes grupos são as organizações intermediárias (associações), as redes de programas informais e os conselhos deliberativos, sendo esses últimos de natureza híbrida, em que ocorre a maior parte da formação de consenso (COSTA, 2011:18).

Contudo, essa permeabilidade estatal pode ser muito perigosa em determinadas circunstâncias estruturais que, via de regra, caracterizam os países subdesenvolvidos. Em países nos quais as instituições políticas formais (partidos, sindicatos, etc.) são pouco desenvolvidas, a sociedade civil é pouco engajada, o Estado é confundido com o governo e as práticas clientelistas são disseminadas; a permeabilidade estatal pode gerar resultados outros como observou Fernando Henrique Cardoso (1993).

A baixa consolidação das instituições políticas, associada à apatia política da sociedade civil, faz da tecnoburocracia estatal um ator político de primeira ordem. Mas essa tecnoburocracia é obrigada a coexistir com práticas políticas tradicionais, gerando um cenário em que essas duas realidades

coexistem muitas vezes desconhecendo-se. De acordo com Luciana Assis Costa:

A modernização do Estado brasileiro iniciada na década de 1930 e reafirmada nos anos 1960, ao mesmo tempo em que cria ilhas de eficiência em algumas agências estatais, não logrou impedir a permanência de padrões clientelistas especialmente na condução das políticas sociais (COSTA, 2011:15).

Esse cenário de um “Leviatã dividido” problematiza a permeabilidade estatal uma vez que contrapõe, de um lado, a tecnoburocracia refratária à quebra de procedimentos; e de outro, uma gama de interesses particularistas exigindo toda sorte de concessões do governo. Normalmente, os governos são muito permeáveis a esses interesses.

Caberia à tecnoburocracia funcionar como freio e contrapeso, mas sua ação não chega a consolidar procedimentos capazes de fazer com que os diversos atores ajam de acordo com as regras gerais propostas. Desde que se tenham informações corretas e acesso aos níveis decisórios, sempre é possível recorrer a alguma autoridade pleiteando um tratamento diferenciado. Nesse caso, a permeabilidade pode representar a ruína de um programa, projeto ou política.

Nesse caso, teríamos ilhas de excelência e racionalidade que, mesmo contra sua vontade, continuamente seriam obrigadas a prover “favores”. O pensamento racionalizado da tecnoburocracia não é suficiente para conformar todo o sistema às regras. Sendo assim, a permeabilidade pode, muitas vezes, ser escusa.

Essas teias administrativas, as quais Luciana Assis Costa (2011) se refere, podem facilmente se transformar em teias de cumplicidades pessoais. A teia administrativa seria uma forma de permeabilidade típica das sociedades desenvolvidas de democracia consolidada nas quais os grupos de interesse buscam influir no Estado, que é organizado e conta com uma burocracia moderna. Já a teia de cumplicidade é mais difusa, segundo Fernando Henrique Cardoso (1993:150), ela é mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornam cúmplices o parlamentar, o tecnoburocrata, o empresário e os altos escalões do poder executivo.

Tendo em vista a inexistência de instituições políticas consolidadas (partidos, sindicatos, associações), capazes de organizar de forma eficiente a disputa pelos recursos, os interesses acabam se organizando em círculos ou anéis múltiplos. Para Fernando Henrique Cardoso (1993), esses anéis cortam perpendicularmente a pirâmide social, ligando vários subsistemas de interesse, segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc<sup>117</sup>. Uma vez enfraquecidos os canais de negociação institucional, o poder executivo tem de barganhar permanentemente com os “chefes dos anéis”, aceitando a legitimidade da miríade de interesses particulares coligados. Os chefes do poder executivo tornam-se reféns.

Sendo assim, a permeabilidade é importante, até mesmo desejável, para o sucesso de uma política, programa ou projeto estatal. Todavia, essa permeabilidade não pode perpassar todo o processo, ela é muito bem vinda no momento da formação da agenda, discussão de diretrizes e procedimentos. No momento da implementação da política, a tecnoburocracia tem de ter autonomia.

A permeabilidade nas demandas é fundamental, mas uma vez decidido o que fazer e como fazer, a tecnoburocracia deve insular-se. Não que os critérios não possam ser mudados para atender casos excepcionais, mas a mudança deve ser muito fundamentada e legítima.

A permeabilidade por si só não garante bons resultados, é preciso uma tecnoburocracia profissional e insulada para se contrapor às demandas não legítimas. Uma estrutura estatal institucionalmente porosa associada à existência de uma tecnoburocracia profissional propiciaria o equilíbrio necessário para o sucesso de uma política por meio do sistema de *check and balances*. A relação entre Estado e sociedade deve ser pensada dentro de uma perspectiva mais dinâmica na qual insulamento burocrático e imersão social convivem e se determinam mutuamente (EVANS, 2004).

Isoladamente, a inserção social transforma-se em clientelismo e o insulamento em ditadura. Quando a tecnoburocracia estatal é fraca, os conceitos de sinergia e cooptação se misturam. Mas, por outro lado, se não

---

<sup>117</sup> Esses anéis burocráticos envolvem pessoas que exercem as funções mais simples até os altos escalões. Um “chefe de anel” pode indicar motoristas, técnicos, secretários/diretores e até mesmo funcionários para as empresas privadas que prestam serviços ao Estado. Sem margem de dúvida, trata-se de um sistema bastante permeável.

existe um substrato mínimo de tradição cívica por parte da sociedade civil a participação rapidamente transforma-se em uma “participação orientada”. Com base no trabalho de Érika Lopes:

Denomina-se participação orientada aquela participação em que os cidadãos são convidados por qualquer esfera do poder público a se reunirem com ele, por intermédio de seus representantes, para discutir e sugerir caminhos a serem traçados para projetos cuja concepção já está posta. Esses projetos geralmente interferem de forma generalizada na vida de determinadas parcelas da sociedade. Essa participação é considerada “orientada” porque é uma participação dirigida, direcionada para o cumprimento de um propósito almejado pelo próprio poder público, já nos primeiros momentos de discussão, não havendo muito espaço, durante as discussões, para que a população possa alterar o eixo determinante do projeto (LOPES, 2010:126).

Sendo assim, estamos diante de dois grandes empecilhos para a consolidação de uma sinergia entre poder público e sociedade civil no Brasil: o primeiro grande problema é que, na grande maioria das instâncias governamentais brasileiras, a tecnoburocracia estatal profissional não existe ou não tem capital político suficiente para exercer essa função. O segundo problema é a baixa tradição participativa da sociedade brasileira.

A combinação dessas duas características leva a uma situação na qual o que vigora são as teias de cumplicidades, com algumas poucas ilhas de excelência cercadas por balcões de negócios.

O grande desafio brasileiro é constituir uma tecnoburocracia ao mesmo tempo meritocrática, sólida e inserida socialmente. Uma estrutura estatal profissional e permeável.

#### 4.1.5 - A Tecnoburocracia e a Implementação de Políticas Públicas

A tecnoburocracia pública exerce um papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas<sup>118</sup>. As políticas públicas envolvem um conjunto de ações interligadas que configuram uma arena decisória com diversos estágios e atores. Resumidamente, os atores podem ser classificados como políticos, tecnoburocratas, agentes privados,

---

<sup>118</sup> Entendendo políticas públicas como um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores e recursos pelas instituições governamentais (SIMAN, 2005:29).

beneficiários/usuários e sociedade civil organizada. As ações desses atores na arena decisória influenciam na formulação e execução da agenda pública.

Os tecnoburocratas, responsáveis pela execução de ações governamentais, não são neutros, eles agem dentro de condições institucionais, organizacionais e políticas que produzem resultados diretos nas políticas. Uma política pode ter uma implementação e um resultado imprevistos, dependendo das ações dos tecnoburocratas atuando em contextos específicos.

Não seria nenhum exagero dizer que, em termos de políticas públicas, sempre existe uma diferença entre o que foi formulado e o que efetivamente foi executado. Da mesma forma, os resultados inesperados são uma constante. As ambiguidades e incertezas do contexto (político, social, cultural e econômico), aliadas à racionalidade instrumental dos tecnoburocratas, podem alterar profundamente a natureza de uma política.

A ação da tecnoburocracia faz com que o processo de implementação de uma política pública tenha um efeito de “retroalimentação”. Em outras palavras, a implementação implica na tomada de decisões que passam a ser fonte para a reformulação da política, modificando constantemente tanto os objetivos quanto os procedimentos e resultados da política. A política é “reformulada” durante o processo de implementação em função da ação dos tecnoburocratas. O conteúdo de uma política pública é transformado no âmbito de sua execução.

De acordo com estudo feito pelo Núcleo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas – NEPP/UNICAMP:

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas (NEPP, 1999:2).

A política pública é condicionada não só pelos tomadores de decisões, mas também pelos executores. Os tecnoburocratas, em sua ação cotidiana, podem modificar os objetivos e as linhas de ação de uma política. No momento da implementação, decisões cruciais são tomadas e não apenas executadas. “Conflitos inter-jurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros



fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política” (NEPP, 1999:6). Em outros termos, os tecnoburocratas tem um grande espaço para o comportamento discricionário.

Como foi observado por Lipsky (2010), em seu clássico trabalho *Street-Level Bureaucracy*, o tecnoburocrata que tem contato direto com os beneficiários de uma política pública acaba criando estratégias para lidar com conflitos e dificuldades de diversas ordens. Frequentemente, o tecnoburocrata de ponta está exposto a condições de trabalho (objetivos institucionais incompatíveis com as expectativas dos beneficiários; escassez de recursos humanos, financeiros e/ou materiais, etc.) que fragilizam sua atuação, gerando conflitos com os beneficiários e exigindo adaptações pontuais.

A tecnoburocracia exerce função fundamental em todas as etapas de uma política<sup>119</sup>, mas o momento da implementação constitui-se em uma instância quase que privativa dos tecnoburocratas. A implementação é um ponto fulcral de uma política pública, momento no qual os diversos atores envolvidos interagem para concretizar uma ideia, sendo uma etapa decisiva que em grande medida explica, ou mesmo determina, os resultados de um programa ou política.

É no momento da implementação que acontecem negociações formais e informais que tornam o processo dinâmico. Ao se executar uma política, situações não previstas<sup>120</sup> afetam de forma definitiva a formulação inicial.

Segundo Ângela Siman (2005), o processo de implementação de uma política depende dos seguintes fatores:

1. Institucionais, tais como: coordenação dos atores, rede de comunicação, articulação de interesses;
2. Ambientais, ligados à decisão política de executar a política, ou a questões culturais;
3. E, por fim, organizacionais, que dizem respeito aos recursos humanos, financeiros e materiais.

---

<sup>119</sup> De acordo com Siman (2005), as etapas de uma política pública seriam as seguintes: 1. Introdução – questão da agenda governamental; 2. Formulação – o governo se mobiliza no sentido de construir a política em seus aspectos institucionais e organizacionais. Essa etapa envolve um diagnóstico, uma leitura da realidade, um arrolamento de possíveis estratégias, e uma posterior escolha por uma estratégia específica; 3. Implementação – execução da política.

<sup>120</sup> Boicotes, greves, resistências e incapacidade institucional são exemplos de situações não antecipadas.

Existem muitas evidências apontando para o fato de que diferentes modelos de implementação podem ter importantes consequências no impacto das políticas públicas. Portanto, para uma boa avaliação de um programa social, é de fundamental importância conhecer o seu modelo de implementação.

Porém, convém ressaltar que a escolha do modelo de implementação é um procedimento endógeno ao processo político. Sendo assim, a decisão de adotar uma estratégia de implementação pode ser tecnicamente sub-ótima, tendo em vista os objetivos do programa e o contexto sócio-político.

Essencialmente, parte-se do princípio de que a qualidade da implementação irá afetar o grau de sucesso de um programa. Essa questão torna-se ainda mais relevante quando a política tem uma implementação descentralizada, pois existe uma variedade de fatores contextuais dentro de um município que podem afetar a qualidade da implementação.

Uma análise, mesmo que breve, do processo de implementação de políticas públicas oferece ao pesquisador uma visão ampla do ambiente institucional e político no qual a política pública se insere.

A efetiva implementação de uma política pública depende, em primeiro lugar, de uma decisão política, de arranjos organizacionais adequados (recursos humanos, financeiros e materiais) e uma estrutura institucional (articulação de interesses, rede de comunicação, coordenação dos atores) eficiente.

O processo de implementação pode enfrentar problemas de três naturezas: 1) institucional – falta de clareza na definição dos objetos, das metas e estratégias, bem como técnicas de gestão inadequadas; 2) organizacional – excessiva burocratização, que acaba gerando resistência a mudanças; 3) Ambiental – falta de participação dos grupos alvo e distanciamento entre o polo decisor e os agentes executores, enfim, a lógica de atuação dos atores.

Entretanto, como foi enfatizado por um estudo feito pelo NEPP (1999), dificilmente uma política pública é implementada inteiramente de acordo com o que foi planejado. Todavia, essa diferença não é necessariamente causada por interesses escusos, ela se deve em larga

medida ao contexto econômico, político e institucional em que os implementadores operam. E é importante salientar também que mesmo implementadores “obedientes” podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejados.

Convém salientar, como o fez Siman (2005), que a implementação é um cenário no qual intervêm atores que não são neutros nem passivos. Isso significa que não há aqui diferença entre atores políticos e atores técnicos. Cada um, à sua maneira, pode contribuir para afetar o processo. Segundo a autora:

... é impossível separar radicalmente os políticos dos burocratas, pois a complexidade das atividades estatais obriga os políticos a pautar as suas estratégias de alguma forma por componentes técnicos. A burocracia, por sua vez, precisa calcular sua atuação levando em conta critérios políticos, pois é através deles que as prioridades são estabelecidas. Em outras palavras, idealmente, os funcionários públicos, aqueles que tomam decisão, não podem prescindir da conjunção do seu conhecimento especializado com a responsabilidade política (SIMAN, 2005: 176).

Essa combinação de ambiguidades e incertezas inerentes à federação brasileira constitui um contexto propício à existência de conflitos intergovernamentais envolvendo repasse de custos e absorção de benefícios. Esses fatores tendem a potencializar as incongruências entre os interesses das autoridades centrais e os interesses dos implementadores, produzindo comportamentos não cooperativos por parte dos entes federados. Os atores dotados de poder decisório, nos diversos níveis, passam a desenvolver racionalidades distintas e isso coloca em risco os objetivos do programa.

Resumindo, em Estados federativos, o processo de implementação é em si mesmo um processo de barganhas, através do qual as políticas são feitas e refeitas.

De acordo com o relatório do NEPP (1999), o grau de sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados.

Disso decorre a necessidade vital de uma adequada estrutura de incentivos, capaz de induzir os diversos atores a um comportamento cooperativo. Desse modo, uma determinada estratégia de implementação pode

ser adotada mais pela sua aceitação que pela sua esperada eficiência e eficácia.

Entretanto, uma vez adotada uma determinada estratégia, seus efeitos reais somente serão conhecidos uma vez implementada a política, dados os limites de informação de que dispõem as agências formuladoras.

Finalizando, de acordo com Siman (2005), a existência de um grande número de instâncias de decisão propicia um clima de complexidade e incerteza na execução da política.

#### 4.1.6 - A Tecnoburocracia Brasileira

Segundo Antônio Augusto Prates, só é possível falar em uma tecnoburocracia brasileira a partir da Revolução de 1930. Antes disso, o Estado brasileiro era tão fortemente patrimonialista que inviabilizava qualquer distinção entre o público e o privado. Para esse autor: “as oligarquias do Império e da República Velha, embora eficazes na garantia da unidade territorial, não chegaram a tentar a modernização do aparato burocrático do Estado brasileiro” (PRATES, 2004:117).

A primeira tentativa de se implantar uma administração pública burocrática no Brasil aconteceu em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (PRATES 2004). Embora tendo a constante companhia das velhas práticas clientelistas, a criação do DASP foi uma tentativa de se afirmar os princípios “centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER PEREIRA, 2006:243).

Essa tentativa de padronização da administração pública brasileira acabou por transformar-se em um grande obstáculo, uma vez que engessava a gestão de todos os órgãos públicos federais. O DASP padecia das principais disfuncionalidades da burocracia que foram citadas anteriormente. Na análise de Antônio Augusto Prates (2004:118), o DASP se transformou em “uma instituição enorme, lenta, pesada, ineficiente e altamente ritualista”.

Na tentativa de driblar essa rigidez, a administração pública federal implementou uma segunda reforma administrativa em 1967, através do

Decreto-Lei nº 200<sup>121</sup>. Esse decreto transferiu diversas atividades e serviços para a administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) que representavam uma tentativa de descentralização com maior autonomia frente à administração pública direta.

A administração pública indireta era mais flexível, inclusive no que tange à contratação de trabalhadores que se dava pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Buscando uma maior eficiência do poder público, os reformuladores de 1967 buscavam instituir “como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados” (BRESSER PEREIRA, 2006:244). Uma das intenções da reforma era fortalecer a sinergia entre a alta tecnoburocracia estatal (civil e militar) e a classe empresarial.

Entretanto, o fortalecimento da administração pública indireta, que foi a esperança de uma geração, acabou fracassando. No pensamento de Antônio Augusto Prates (2004), Luciano Martins (1985) e Bresser Pereira (2006), a reforma de 1967 acabou gerando os seguintes efeitos colaterais:

1. Promoveu a volta das práticas clientelistas no recrutamento de pessoal, devido a pouca preocupação em formar um quadro de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos;
2. Provocou uma marginalização política da administração direta que foi posta em segundo plano;
3. As agências da administração indireta passaram a se guiar por critérios de rentabilidade empresarial contrariando assim sua natureza pública (MARTINS, 1985:56);
4. A relativa autonomia das agências fez com que elas desenvolvessem lógicas próprias, gerando políticas diferentes e às vezes contraditórias dentro do Estado brasileiro;

---

<sup>121</sup> Segundo Luciano Martins (1985), esse decreto, associado à reformulação do financiamento do Estado ocorrido na época, resultou na ampliação da atividade empresarial do Estado caracterizada pela “concentração de capitais e descentralização de agências, que ganham progressiva autonomia financeira e administrativa” (p.81). Para esse autor, o crescimento do estado brasileiro seria resultado da atuação dessas duas forças: uma centrípeta (concentração de recursos financeiros e de decisões normativas no nível do governo federal); e outra centrífuga (que seriam as agências dotadas de relativa autonomia)

5. A ampliação do campo de ação das agências da administração indireta acabava por gerar uma superposição de competências.

Luciano Martins (1985) chega afirmar que esse momento representou uma “feudalização” do Estado. Para esse autor, o Estado brasileiro expandiu a partir da lógica particular das diversas agências que compunham a administração indireta, gerando um grave problema de coordenação, uma vez que a administração direta estava enfraquecida. A incapacidade organizacional do aparelho estatal levou a um “acréscimo de autoritarismo pessoal” (MARTINS, 1985:82).

O crescimento do Estado brasileiro, durante o período militar, se deu por “força das circunstâncias”, sem um “norte”, sem uma ideologia estatizante. Segundo Martins (1985:40): “ao contrário, o que se vê é surgir no próprio âmbito do Estado que se expande a apologia da empresa privada”.

Essa segunda reforma, além de não ter alcançado os resultados esperados, carrega a marca indelével do regime militar. Sendo assim, durante o período de redemocratização, essa concepção administrativa era uma das heranças a serem abandonadas.

Nesse contexto de confrontação com o período anterior, a Constituição Federal de 1988 representou uma tentativa de volta ao modelo administrativo burocrático clássico. A implantação do regime Jurídico Único dos Servidores Civis foi uma medida fortemente uniformizadora que acabou tratando como iguais setores absolutamente distintos. Nesse mesmo movimento, também foi estabelecido um regime de aposentadoria com remuneração integral e inúmeras possibilidades de aposentadorias especiais ou acumulativas.

Chama a atenção o fato de que esse movimento, no sentido da formação de uma burocracia weberiana clássica, aconteceu na contramão da tendência internacional de buscar uma administração pública gerencial.

Em suma, na década de 1930, ao tentar escapar do clientelismo, o Estado brasileiro caiu no excesso de rigidez. Durante o período militar, para driblar o excesso de rigidez, abriu-se as portas para a volta do clientelismo via administração indireta. Durante a redemocratização, a reação à volta do

clientelismo representou a afirmação constitucional de privilégios corporativistas.

A partir dos governos Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro vem tentando pontualmente se desvencilhar da excessiva rigidez através de diversos expedientes, tais como: terceirizações, contratos administrativos, parceria com ONGs, parcerias público-privadas, concessões, privatizações, permissões, estabelecimento de gratificações por desempenho e por função em detrimento da progressão por carreira, etc.

Em 1995, o governo federal propôs uma mudança estrutural na administração pública brasileira através do Plano Diretor da Reforma de Estado. Essa iniciativa enfrentou a resistência de diversos setores e não se viabilizou.

Atualmente, a tecnoburocracia pública brasileira encontra-se fortalecida do ponto de vista jurídico formal, mas, via de regra, não conta com uma estrutura material adequada para responder às demandas da sociedade; e ainda convive com as práticas patrimonialistas que nunca desapareceram.

Com objetivo de apresentar como a burocracia está presente no PMCMV, elencar-se-ão abaixo os passos e as funções de cada instância envolvida no Programa.

#### **4.2 - Trâmites Para Implementação de um Empreendimento do PMCMV**

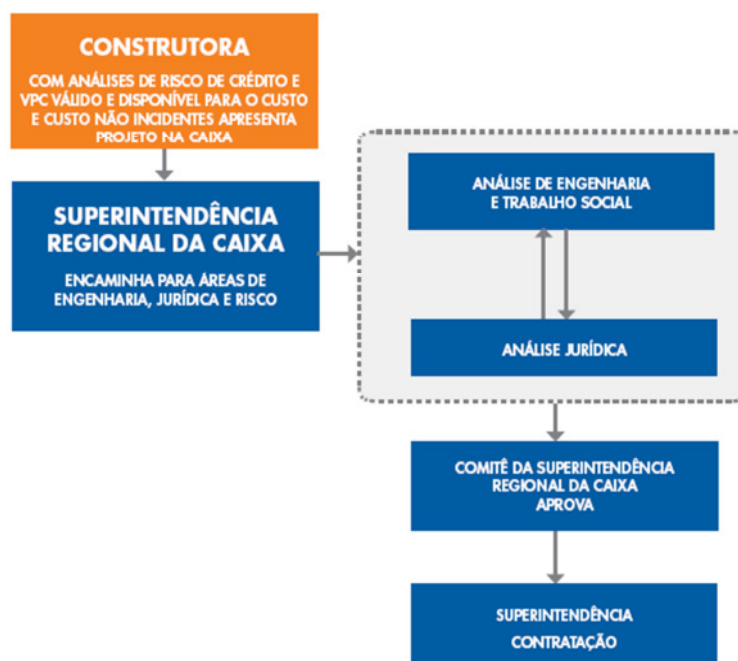
O trabalho de viabilização de um empreendimento do PMCMV faixa 1, tem basicamente duas vertentes distintas, uma é quando o terreno é particular e outra quanto o terreno é público.

Em terrenos de propriedade particular, os passos para se viabilizar um empreendimento do PMCMV são os seguintes (FIGURA 2): o investidor apresenta o projeto à CAIXA, que esclarece os procedimentos a serem seguidos e efetua uma análise preliminar do projeto (que inclui valor do terreno, enquadramento do empreendimento dentro dos limites de valores previstos para cada município). O empreendedor é orientado a procurar o município para verificar eventuais restrições urbanísticas ou legais. A CAIXA também verifica se o local escolhido está dentro das determinações do programa, se está próximo de equipamentos comunitários tais como escolas, creches, centros de saúde, comércio, transporte público, etc. Se estiver tudo de acordo com os

parâmetros, é feita uma análise mais detalhada do ponto de vista da engenharia e dos aspectos jurídicos do empreendimento.

Estando tudo de acordo, o fundo FAR compra o terreno e a CAIXA contrata a obra. A partir da contratação são liberados os recursos na medida em que o cronograma é cumprido. Em nome do FAR, a CAIXA compra o empreendimento do empresário na planta e o contrata para construir. Terminado o empreendimento a caixa aliena as unidades para as famílias beneficiárias.

**FIGURA 2** - Fluxo do PMCMV via Construtora



Fonte: CAIXA. Cartilha Completa PMCMV

No caso de empreendedores que têm o terreno e propõem o negócio para a CAIXA, algumas Prefeituras, por meio de comunicado público, manifestaram a possibilidade de fazer aportes de recursos. O empreendedor apresenta a proposta para a CAIXA e, caso o valor final por unidade habitacional extrapole o limite estabelecido para aquele município, a Prefeitura se compromete a fazer um aporte complementar.

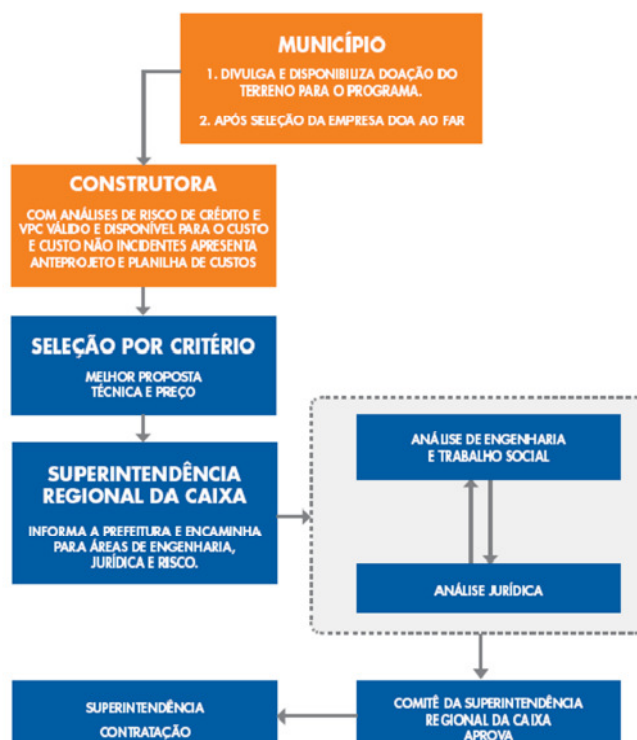


Nesses casos, o recurso do município é transferido diretamente para a Caixa Econômica Federal. Enfatiza-se que o município não faz medições, nem quando existem aportes complementares. A CAIXA é que faz as medições e a prestação de contas.

Esses aportes financeiros da Prefeitura se mostraram absolutamente fundamentais, pois se observou que, nas capitais, os tetos estabelecidos não viabilizam empreendimentos.

Em um terreno de propriedade pública (FIGURA 3), os passos são os seguintes: o poder público municipal ou estadual apresenta a documentação do terreno no qual se pretende viabilizar um empreendimento do PMCMV, juntamente com uma carta de intensão de doação ao FAR. A CAIXA analisa essa documentação e avalia se aquele terreno está em condições legais para ser aceito. Estando em condições, a CAIXA faz um chamamento público para selecionar a construtora que irá executar o empreendimento. Selecionada a empresa, a contratação é feita.

**FIGURA 3** - Fluxo do PMCMV Com Doação do Terreno Pelo Estado ou Município



Fonte: CAIXA. Cartilha Completa PMCMV

Como se pode observar, o Programa é muito ágil na sua forma de contratação dos empreendimentos da faixa 1, uma vez que essas contratações não exigem licitação. No caso de terrenos privados, estando o projeto dentro das especificações, a CAIXA simplesmente contrata a construtora; no caso de um terreno público, é feito um chamamento público para a construção do empreendimento.

#### 4.2.1 Funções da Tecnoburocracia do Ministério das Cidades no PMCMV

O Ministério das Cidades é o grande gestor do Programa Minha Casa, Minha Vida. Sua função primordial é tratar das questões de fundo do Programa, ou seja, cuida da legislação, dos critérios e normatizações gerais. A burocracia do Ministério exerce um controle macro sobre as ações do PMCMV, efetuando modificações quando estas se fazem necessárias.

Elucida-se que, apesar de exercer um controle mais macro sobre o PMCMV, o Ministério das Cidades acaba no seu dia-a-dia tratando de uma miríade de especificidades<sup>122</sup> que tomam boa parte do tempo da equipe<sup>123</sup>.

Uma das principais críticas voltadas ao Programa diz respeito à periferização dos seus empreendimentos. De fato, o PMCMV em sua primeira fase permitia que as empresas construíssem em áreas de expansão. Tendo em vista as críticas recebidas e o conhecimento adquirido no desenvolvimento do Programa, o Ministério alterou as regras e agora, no PMCMV 2, a área de expansão tem de ser contígua à área urbana.

Outra crítica importante relaciona-se com o descompasso entre política habitacional e política urbana. Quando o PMCMV foi lançado, esperava-se que cada um dos entes envolvidos fizesse a sua parte. A tecnoburocracia federal esperava que os municípios analisassem, dentro dos trâmites para aprovação dos projetos, o impacto dos empreendimentos nos serviços e equipamentos do entorno. Constatou-se que, além de não terem tomado esse cuidado, os municípios se responsabilizavam pela provisão desses serviços e equipamentos, sem terem condições para tal.

---

<sup>122</sup> Normalmente são especificidades locais que não se enquadram na política nacional, questões pontuais ou mesmo desastres naturais que exigem alguma regulamentação específica.

<sup>123</sup> Que em sua maioria é composta por funcionários de carreira, excetuando os cargos de maior hierarquia.

Percebendo esse problema, o Ministério criou várias regras no PMCMV 2, visando contornar esse problema. Em empreendimentos a partir de 500 unidades, não é possível fazer a contratação sem a elaboração de um relatório diagnóstico assinado por uma equipe técnica a ser contratada pelas prefeituras. Esse relatório descreve e quantifica demanda por serviços públicos que aquele novo empreendimento criará, bem como o que deve ser feito para atender a essa demanda.

Outra medida normativa foi a obrigatoriedade de que, em empreendimentos com mais de 1.500 unidades habitacionais, o Ministério analise a concepção urbanística desses grandes empreendimentos, que devem contemplar áreas comerciais e institucionais. Todos os órgãos envolvidos são chamados para o debate: prefeituras, governos estaduais (quando estes forem os proponentes), instituições financeiras (CAIXA ou Banco do Brasil), concessionárias de serviços públicos (água, esgoto e luz).

De acordo com as entrevistas, essa postura, num primeiro momento, gerou desconforto e muitas críticas. A principal delas é de que se estaria travando o processo, “burocratizando” o Programa. Apesar de contar com uma equipe técnica pequena, o Ministério das Cidades não abriu mão de “chamar todas as discussões”, chegando a negar muitos projetos, de forma definitiva ou solicitando modificações.

Segundo as entrevistas, a equipe técnica do Ministério foi muito firme nesses aspectos e contou com o suporte das instâncias superiores, uma vez que houve muita pressão por parte das instituições financeiras e, principalmente, das construtoras.

Mais uma restrição imposta pelo Ministério foi com relação ao tamanho dos condomínios. Um condomínio produzido pelo PMCMV não pode ser superior a 300 unidades habitacionais, salientando que um empreendimento pode conter vários condomínios.

Em outras palavras, o Ministério das Cidades está tentando unir as políticas habitacional e urbana por duas vias: através da regulamentação do Programa (como foi pontuado) e das discussões com as construtoras.

O diálogo constante entre a tecnoburocracia do Ministério e as construtoras proporciona um ganho de qualidade para os projetos, na medida

em que as empresas vão conseguindo entender qual é a concepção do Programa.

Uma questão cara à burocracia federal do Ministério das Cidades é o trabalho técnico social. Existe uma cobrança sobre os municípios para que eles desenvolvam esse trabalho. A existência de um plano de desenvolvimento econômico para as regiões que recebem empreendimentos do PMCMV, em especial os maiores, é uma variável importante para a consolidação da população no local.

Dentro do entendimento do Ministério, o trabalho social deve ter o foco no desenvolvimento da comunidade, mas é preciso que as prefeituras assumam de fato essa concepção, pois elas é que desempenharão o trabalho.

Segundo informações obtidas durante as entrevistas, naquilo que o Ministério tem mais domínio, que é sobre a parte física, o PMCMV está evoluindo. O que menos avançou foi a atuação dos municípios, principalmente no entendimento de que é necessário trabalhar políticas sociais com as famílias beneficiárias do Programa.

#### 4.2.2 - Funções da Tecnoburocracia Municipal no PMCMV

As prefeituras, para participar do PMCMV, têm de aderir ao Programa mediante a assinatura de um termo de adesão. Nesse termo, ela toma ciência da obrigação de participar da melhoria da infraestrutura do entorno dos empreendimentos, bem como da necessidade de facilitar, de alguma maneira, a viabilização dos empreendimentos. Essa viabilização pode se dar através da doação de terrenos e/ou com aporte financeiro. O governo federal disponibilizou um grande montante de recursos a serem aplicados em habitação de interesse social, cabendo às prefeituras garantir que as moradias produzidas sejam adequadas e bem localizadas.

Também compete às prefeituras a função de aliar as políticas urbana, habitacional e fundiária, evitando assim os erros cometidos no passado (produção em larga escala de grandes empreendimentos, construídos em locais distantes, desprovidos de infraestrutura) que agravaram o processo de periferização das metrópoles brasileiras. De acordo com o Ministério das

Cidades (2010), a produção de unidades habitacionais em áreas consolidadas e bem localizadas propiciariam grandes vantagens, entre elas:

- A garantia de uma cidade mais equilibrada (moradia e emprego);
- Melhor aproveitamento e otimização da infraestrutura existente;
- Maior diversidade de ocupação das cidades com complementariedade de usos e funções (habitacional, comercial, serviços e equipamentos públicos);
- Atendimento da demanda habitacional observando princípios democráticos e redistributivos;
- Diminuição da necessidade de deslocamentos;
- Diminuição dos impactos ambientais decorrentes do processo de espraiamento urbano.

Ao garantir a construção de unidades habitacionais de interesse social em locais com boa localização, os municípios estariam cumprindo a função social da propriedade promovendo uma urbanização compacta, evitando o uso especulativo da terra. Entretanto, a periferização dos empreendimentos é uma das principais críticas que pesam sobre o PMCMV.

Do ponto de vista formal, as prefeituras detêm diversos instrumentos urbanísticos e jurídicos que viabilizam o acesso à terra bem localizada. Os principais são os seguintes<sup>124</sup>:

1. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Esses instrumentos urbanísticos definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades e estabelecem áreas destinadas à construção de moradia popular (Ministério das Cidades, 2010:42).
2. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Esse instrumento urbanístico visa coibir a ociosidade de terrenos, estimulando seu aproveitamento dentro de um prazo fixado. O município pode notificar um proprietário a tomar as providências necessárias para o melhor aproveitamento de

---

<sup>124</sup> Para mais detalhes sobre esses instrumentos cartilha Ministério das Cidades (2010), “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?”.

seu terreno. Recebida a notificação, o proprietário terá de apresentar um projeto de parcelamento, conjunto habitacional ou outro aproveitamento previsto pelo Plano Diretor do município. Caso os prazos sejam descumpridos, a prefeitura pode aplicar o IPTU progressivo no tempo. Mantido o descumprimento do ônus (de parcelar, edificar ou utilizar) com aplicação da alíquota máxima de IPTU, pelo prazo estabelecido por lei, passa-se então à desapropriação com títulos da dívida pública (Ministério das Cidades, 2010:64).

3. IPTU Progressivo no tempo. Esse instrumento urbanístico pune o proprietário de terreno urbano pouco ou não aproveitado com o aumento anual da alíquota de IPTU do imóvel, enquanto for descumprida a obrigação de fazer melhor uso desse terreno (Ministério das Cidades, 2010:82).
4. Desapropriação com títulos da dívida pública. A aplicação desse instrumento significa a perda da propriedade particular sobre um terreno urbano em favor da prefeitura, mediante o pagamento com títulos da dívida pública (precatórios). Esse instrumento, que também é conhecido como desapropriação-sanção, só pode ser utilizado depois de aplicados o PEUC e o IPTU progressivo no tempo. Somente o descumprimento dos dois instrumentos anteriores, pelo proprietário, enseja a pena de perda da propriedade (Ministério das Cidades, 2010:86).
5. Consórcio imobiliário. Trata-se de um mecanismo para viabilizar parcerias entre proprietários de imóveis e prefeituras para urbanizar áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e/ou contenham imóveis subutilizados ou não utilizados. Nesse caso, o proprietário transfere para o poder público municipal um imóvel e este se responsabiliza por executar as obras de infraestrutura e urbanização, parcelando ou até mesmo construindo habitações. Em troca, o proprietário do terreno ganha alguns lotes ou unidades habitacionais no mesmo valor que tinha o terreno antes das obras (Ministério das Cidades, 2010:88).

6. Direito de preempção. Significa a obrigação que um proprietário tem, no momento que desejar vender seu terreno, de ofertar, nas mesmas condições de mercado (sem qualquer sobrevalorização), seu terreno à prefeitura antes que a qualquer outro interessado. Para se aplicar esse instrumento é preciso que ele esteja previsto em uma lei municipal, de preferência estabelecendo quais terrenos são de interesse da prefeitura (Ministério das Cidades, 2010:104).
7. Desapropriação. Instrumento clássico que significa a tomada compulsória de uma propriedade particular pelo poder público, mediante a indenização ao proprietário (Ministério das Cidades, 2010:112).
8. Dação em pagamento. É uma forma de proprietários com dívidas tributárias poderem quitá-las através de terrenos ou prédios (Ministério das Cidades, 2010:116).
9. Abandono. Em caso de abandono, o proprietário pode perder a propriedade sobre o imóvel. O abandono é caracterizado da seguinte forma: falta de atos inerentes à ocupação de fato do imóvel – a posse; falta de pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel (Ministério das Cidades, 2010:125)
10. Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. A CDRU é uma alternativa para a implantação de projetos habitacionais sem a necessidade de compra, desapropriação ou doação de terrenos. Trata-se de um repasse, por meio de termo ou contrato, de alguns direitos da propriedade imobiliária (Ministério das Cidades, 2010:130).

Mediante a utilização dos instrumentos acima descritos é possível empregar a grande quantidade de recursos públicos, hoje disponíveis para habitação, para a produção de moradias em terrenos consolidados, providos de infraestrutura. Todavia, o que se observa, é que os municípios não têm utilizado de forma sistemática esses dispositivos.

Efetivamente, função que os municípios têm desempenhado com mais frequência é a seleção das famílias a serem beneficiadas. As famílias

selecionadas pelas prefeituras devem estar inscritas no CadÚnico e passam pela análise da Caixa Econômica Federal.

A grande questão a respeito do PMCMV é que esse Programa não se propõe à produção pública de bens, que é o que normalmente acontecia anteriormente, em especial em Belo Horizonte. Nos empreendimentos habitacionais implementados pela Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, a prefeitura dava conta de todos os procedimentos:

1. Comprava (ou sedia) o terreno;
2. Contratava, acompanhava e fiscalizava os projetos básico e executivo;
3. Preparava a licitação da obra;
4. Contratava, acompanhava e fiscalizava a obra, juntamente com a comunidade.

O PMCMV é totalmente diferente, ele atua dentro da lógica de provisão de bens. O poder público municipal participa do processo, mas parte significativa do trabalho é realizado pelos empreendedores privados.

Os empreendedores é que propõem o projeto e fazem todo o trabalho de licenciamento. O processo de contratação é da Caixa Econômica Federal, que executa a obra para, após a conclusão das unidades habitacionais, a Prefeitura indicar as famílias a serem beneficiadas.

Desse modo, o contrato de obra é da Caixa Econômica Federal, o trabalho de fiscalização e medição também. O formato do Programa para a faixa 1 coloca o empreendedor privado quase como um empreiteiro da CAIXA.

Do ponto de vista financeiro, as Prefeituras não têm gerência sobre o Programa, uma vez que não fiscaliza as obras, não faz o controle financeiro das empresas contratadas e não faz a medição dos serviços diretamente com os empreiteiros. O que existe é um acompanhamento da prestação de contas feita pela CAIXA em cada convênio firmado, no qual exista o repasse de recurso financeiro por parte da prefeitura.

Para além da indicação de beneficiários, as prefeituras têm a função de: criar as condições para o bom andamento do Programa, mediante a aplicação dos dispositivos citados anteriormente e; assessorar os investidores na busca de viabilizar os empreendimentos. Os grandes municípios detêm equipes cuja função é, primeiramente, acompanhar o estudo de viabilidade desses empreendedores, para maximizar o uso e garantir que caiba dentro dos



recursos do programa, considerando-se o aporte que a prefeitura se propôs a fazer. A atuação é voltada para o assessoramento de questões técnicas pontuais, em especial no que tange à implantação dos prédios. No caso do projeto arquitetônico, a CAIXA tem especificações mínimas que dificultam mudanças. Trata-se praticamente de um trabalho de consultoria técnica.

Com muita frequência, os técnicos das prefeituras voltados para o acompanhamento do PMCMV recebem empresas privadas solicitando informações, querendo saber qual caminho eles devem seguir para viabilizar um empreendimento.

Dentro do desenho institucional do Programa, o poder público municipal sabendo que, em um determinado local, vai ser executado um empreendimento do PMCMV tem o dever de tomar as atitudes necessárias para adequar o entorno, constituir uma infraestrutura adequada para aquelas pessoas que irão se mudar para lá. O poder público municipal tem de estar muito envolvido, muito presente nas repercussões dos empreendimentos do PMCMV.

O sucesso do PMCMV depende fundamentalmente do envolvimento do poder público local que se dá em cinco momentos fulcrais:

1. Na disponibilização de terrenos;
2. Na expedição das aprovações e licenciamentos necessários de maneira célere;
3. Na promoção de melhorias no entorno dos empreendimentos. Essas melhorias são ligadas à construção, ampliação ou melhorias em equipamentos públicos, escolas, creches, centros de saúde, acesso ao transporte e segurança pública;
4. Na indicação da população a ser beneficiada, dentro das regras estabelecidas nacionalmente, e;
5. No acompanhamento de pré e pós morar das famílias beneficiadas. Basicamente, esse acompanhamento consiste em orientações sobre como morar em unidades habitacionais verticalizadas, como organizar o condomínio e respeitar as áreas comuns. Outra orientação importante diz respeito à impossibilidade de se alterar a estrutura da unidade

habitacional, posto que, em sua maioria, são de alvenaria estrutural ou autoportante<sup>125</sup>.

Em termos organizacionais, nas prefeituras pesquisadas existem varias pessoas que no seu procedimento usual atuam para viabilizar os empreendimentos do PMCMV, sendo muito difícil determinar quantas pessoas lidam com o programa. Diversos órgãos dos municípios participam do fluxo do PMCMV em suas atividades cotidianas, mesmo não estando exclusivamente voltadas para ele.

O PMCMV não demanda do órgão público municipal a elaboração direta de projetos nem a contratação de obra. O formato do programa foi elaborado de tal forma que o empreendedor privado dá conta de todas as etapas. Sendo assim, o fomento do Programa não demanda uma grande estrutura por parte dos municípios. Os equipamentos e softwares necessários para o trabalho de acompanhamento e avaliação dos projetos são os de uso cotidiano dos profissionais da área de engenharia e arquitetura (pacote Office da Microsoft, AutoCad, Mapinfo).

A função das equipes voltadas exclusivamente para o PMCMV nos municípios é fomentar o programa, fazer o acompanhamento para que os empreendimentos não se percam no dia-a-dia burocrático das prefeituras.

Um projeto padrão de unidade habitacional do PMCMV passa pelas prefeituras, primeiramente, para que se faça o enquadramento dele para uma moradia de interesse social. Na sequência, esse projeto tem de ir para a aprovação normal das prefeituras, seja no caso de parcelamento ou de estudo de impacto na vizinhança. Passando por essas etapas, ele vai para o licenciamento.

Em muitas prefeituras existe uma determinação para que a aprovação do licenciamento dos empreendimentos do PMCMV seja o mais ágil possível.

As entrevistas mostraram que as prefeituras pesquisadas focaram esforços na função de assessoramento dos empreendimentos do PMCMV. Por

---

<sup>125</sup> Alvenaria estrutural ou autoportante é a alvenaria com função estrutural onde, em uma edificação, dispensa-se a confecção de vigas e pilares, sendo a parede um elemento estrutural que irá receber os esforços. Nesse tipo de construção e expressamente proibido derrubar as paredes, uma vez que elas é que sustentam a edificação.

outro lado, não observou-se o mesmo empenho na tarefa de implantação dos dispositivos urbanísticos que viabilizariam terrenos bem localizados para o Programa.

Outra constatação foi que os Governos estaduais não desempenham funções privativas dentro do Programa. Alguns governos estaduais participam doando terrenos e fazendo aportes financeiros (da mesma forma que as prefeituras), outros têm uma atuação voltada exclusivamente para a viabilização dos empreendimentos quando estes envolvem questões de licenciamento ambiental.

#### 4.2.3 - Funções da Tecnoburocracia da CAIXA no PMCMV

A CAIXA exerce um papel fundamental no desenho de implementação do Programa. A instituição é o braço direito do governo federal na condução do PMCMV, exercendo uma função operacional. O Banco do Brasil também pode fazer as contratações dentro do Programa, mas a CAIXA é a protagonista do processo.

Além da operação diária do Programa, a CAIXA também cumpre uma função de convencimento junto aos investidores e às prefeituras<sup>126</sup>, buscando fazer a ligação entre o poder público municipal e o setor privado. Segundo as entrevistas, O PMCMV é uma meta da CAIXA. Sendo assim, ela busca facilitar, orientar e acompanhar os procedimentos do programa junto às prefeituras e empreiteiras.

A Caixa Econômica Federal é uma instituição formada por funcionários de carreira que<sup>127</sup>, segundo informações dos entrevistados, investe muito na capacitação dos funcionários, contribuindo inclusive financeiramente para a formação acadêmica da equipe.

A CAIXA interpreta as determinações do Ministério das Cidades e atua como mediador junto aos órgãos municipais, estaduais e as construtoras. Fundamentalmente, o banco intermedia todas as etapas da operação, da prospecção do empreendimento até a entrega das unidades habitacionais,

---

<sup>126</sup> A CAIXA apresenta o Programa em diversos eventos com sindicatos patronais, construtoras e prefeituras a que é convidada.

<sup>127</sup> Pelo que se pode constatar nas entrevistas, a CAIXA não tem funcionários terceirizados na gestão do Programa. De forma geral, os entrevistados declararam que a equipe é suficiente para toda a demanda, excetuando os períodos de pico. A estrutura é perfeitamente adequada

passando pela contratação e pelo acompanhamento das obras. Basicamente, a CAIXA cumpre as seguintes funções:

1. Orienta as construtoras e as prefeituras de como proceder com o PMCMV.
2. Recebe o compromisso do poder público municipal de promover melhorias e intervenções de infraestrutura no entorno dos empreendimentos.
3. Acompanha da execução da obra.
4. Libera as parcelas da obra. As medições são realizadas pelos engenheiros e arquitetos da CAIXA.
5. Ao final da construção, ela atesta que todas as exigências de aceitação das concessionárias foram cumpridas e declara o empreendimento concluído, em condições de ser habitado, permitindo que as famílias entrem.
6. Por fim, a CAIXA analisa as famílias selecionadas pelos municípios, averiguando se elas se enquadram nos critérios do programa, em especial o critério de renda. É desenvolvido todo um trabalho de verificação das famílias, analisando inclusive se elas já foram beneficiadas por programas habitacionais anteriores<sup>128</sup>.

Importante salientar que todos os procedimentos da CAIXA são totalmente padronizados. Eles estão contidos em manuais que são seguidos à risca. As operações citadas acima obedecem aos mesmos procedimentos em todo o país e a instituição promove, regularmente, encontros para uniformizar os encaminhamentos.

Possíveis alterações e sugestões se tornam realidade só a partir do momento em que passam a integrar os manuais normativos. Todas as alterações são processadas pelo comando central do banco e transformam-se em procedimentos detalhadamente descritos e distribuídos em todo país. O processo é igual para todas as unidades.

A burocracia da CAIXA, normalmente, mantém um contato muito próximo com as equipes técnicas das prefeituras. Dentro do organograma do banco, a Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural – GIDUR – é o setor

---

<sup>128</sup> Os demais critérios ficam à cargo das prefeituras. A CAIXA analisa a renda e verifica se a família indicada já foi beneficiada por algum outro programa habitacional.

responsável pela parte técnica (de engenharia e arquitetura) do PMCMV, cabendo a essas instâncias regionais os encaminhamentos mais cotidianos do Programa dentro da instituição. As Superintendências Regionais ficam responsáveis pelo relacionamento com as prefeituras e realização dos contratos.

Nessas GIDUR estão lotadas equipes de engenheiros e arquitetos que são os responsáveis pelas avaliações dos empreendimentos. Eles dizem se o empreendimento está enquadrado no Programa tanto técnica quanto financeiramente.

O corpo técnico da CAIXA estabelece uma relação muito estreita com as demais burocracias envolvidas no processo (prefeituras e construtoras). Por sua vez, o relacionamento com o Ministério das Cidades é feito pelas instâncias mais altas do banco.

Como o banco é o grande agente de repasse dos recursos públicos federais, existe uma relação bastante consolidada entre a CAIXA e os municípios, em especial os maiores. A instituição tem uma experiência muito grande na interlocução com os municípios.

Já o relacionamento com as construtoras é mais voltado para as questões técnicas, tais como: informações sobre o funcionamento do programa, medição de obra, esclarecimentos a respeito do andamento das construções. Eventualmente, são realizadas reuniões conjuntas entre CAIXA, construtoras e prefeituras para prestar esclarecimentos e orientações em questões relativas aos projetos e contrapartidas que a prefeitura eventualmente tem de oferecer.

De acordo com as entrevistas, o relacionamento da CAIXA com as burocracias das prefeituras e das construtoras ocorre de maneira muito tranquila, uma vez que o interesse da CAIXA é ver o cronograma de obra ser executado.

O trabalho da CAIXA durante a execução dos empreendimentos não é propriamente uma função de fiscalização, posto que uma fiscalização efetiva exigiria uma presença diária no canteiro de obras. O que ocorre, na verdade, é uma aferição do que foi executado, levando em consideração o projeto, para fins de medição. Sendo assim, o engenheiro da CAIXA vai à obra, obrigatoriamente, uma vez por mês.

Em resumo, a CAIXA faz as análises do projeto (se está dentro dos critérios do programa) e a medição da obra (se está sendo executado dentro das especificações e do cronograma proposto). Sendo assim, a CAIXA não financia a obra, ela paga a obra executada. A construtora executa e a CAIXA paga pelo que ela executou. Enquanto a obra está em andamento, em tese, a CAIXA é a dona do empreendimento.

#### 4.2.4 - Vantagens do PMCMV na Visão da Tecnoburocracia Estatal

Na visão dos técnicos envolvidos na operacionalização do PMCMV, a grande vantagem do Programa, em relação aos que já existiram, é a grande quantidade de recursos disponíveis, a fundo perdido, e sem a necessidade de contrapartidas significativas, para a habitação de interesse social. A concessão de subsídios, em especial na faixa 1, também foi uma característica consensual.

Outro ponto citado foi a flexibilização dos critérios para se acessar os financiamentos. Na faixa 1, por exemplo, se a família tiver alguma pendência cadastral (nome sujo), isso não é impedimento para que ela acesse o financiamento de uma unidade habitacional. A CAIXA não faz análise de risco para essa faixa, até porque o subsídio é quase total<sup>129</sup>.

Para as faixas 2 e 3, que utilizam recursos onerosos do FGTS, existe uma análise de crédito por parte da instituição financeira. A CAIXA paga juros quando utiliza recursos do FGTS, sendo assim, também cobra juros dos mutuários. Nessas faixas o mutuário deve ter capacidade de pagamento e não pode ter restrição cadastral.

A agilidade na forma de contratação dos empreendimentos também é um ponto muito positivo. A dispensa dos processos licitatórios é um elemento importante do Programa.

O programa estaria propiciando também uma evolução da técnica construtiva. Muitos empreendimentos têm sido feitos em placas de concreto.

Por fim, o Programa teve um grande impacto positivo no mercado de trabalho formal, aquecendo a economia.

---

<sup>129</sup> Essa modalidade utiliza recursos a fundo perdido do FAR.

#### 4.2.5 - Desvantagens e Problemas do PMCMV na Visão da Tecnoburocracia Estatal

O Programa propiciou o aumento da especulação dos terrenos urbanos. A grande reclamação de todos os atores envolvidos no processo do PMCMV é a falta de terrenos para se viabilizar empreendimentos para a faixa 1.

O Estatuto das Cidades prevê instrumentos para coibir o processo da especulação imobiliária (IPTU progressivo, por exemplo), mas os municípios ainda não aprenderam a utilizar esses mecanismos. É uma constante a existência de terrenos ociosos utilizados para fins de especulação.

O grande volume de contratações, citado como uma das grandes vantagens do Programa, também elevou o custo da mão de obra. O que também se constitui num elemento dificultador para a viabilização de novos empreendimentos, em especial os da faixa 1.

Falta mais suporte por parte das prefeituras. De acordo com as entrevistas, se elas aportassem mais recursos e doassem mais terrenos, o Programa fluiria muito mais. A maioria das prefeituras não assumiu integralmente o Programa, mesmo sendo elas as maiores beneficiárias dos recursos.

Em todos os grandes municípios, mas especialmente no Rio de Janeiro, existem muitas áreas públicas que poderiam ser utilizadas para habitação popular. Os técnicos corroboram uma crítica muito frequente na literatura, de que os empreendimentos do PMCMV estão localizados em regiões muito distantes dos centros das cidades. A indicação de terrenos com melhor localização evitaria que as pessoas fossem levadas para áreas sem a infraestrutura adequada.

Os burocratas públicos observam que, para as construtoras viabilizarem um empreendimento do PMCMV dentro dos custos estabelecidos, é preciso que elas construam em terrenos baratos. Esses terrenos estão em regiões mais distantes, em locais com infraestrutura não totalmente desenvolvida. Então, se não houver uma participação ativa do poder público local, com investimentos em infraestrutura e em equipamentos sociais, existe uma grande chance do empreendimento não funcionar. Levar as famílias para regiões distantes e desprovidas de infraestrutura adequada pode gerar o desinteresse dessas em permanecer no local.

As intervenções de infraestrutura básica não acompanham a velocidade dos empreendimentos habitacionais. As propostas de empreendimentos do PMCMV foram inúmeras, mas a infraestrutura urbana não tem andado no mesmo ritmo. As linhas de financiamento para infraestrutura não têm o mesmo “tempo” dos financiamentos habitacionais do PMCMV que, como dito anteriormente, tendem a ser rápidos.

Um grave problema que foi apontado nas entrevistas diz respeito à concorrência entre as faixas. Os empreendimentos da faixa 2 concorrem com os da faixa 1, na medida em que os públicos e o padrão construtivo dos empreendimentos são praticamente os mesmos.

Os empreendimentos da faixa 2 “canibalizam” os da faixa 1 na medida em que o público dessa última também pode viabilizar a compra pela faixa 2. Como o produto é o mesmo, o empresário prefere as faixas 2 e 3, pois nelas o mercado define tudo, não existem parâmetros mínimos. Na faixa 1, os empresários têm subsídios fiscais, mas vendem o produto a um preço fixo. Como o mercado está altamente demandante, ele prefere tentar vender seu produto por um preço mais caro no mercado (mesmo sem o subsídio fiscal), do que receber menos e ter a venda garantida pela CAIXA.

Na visão dos técnicos, deveria haver algum mecanismo que privilegiasse a faixa 1, protegendo-a da concorrência predatória com as outras faixas.

Uma crítica constante dentro das burocracias federais é da limitada capacidade técnica da maioria dos municípios. Ficou claro nas entrevistas que existe um abismo entre as burocracias federais (que detêm uma *intelligentsia* formada) e as municipais. Excetuando-se os grandes municípios, a realidade brasileira é composta por burocracias locais pouco ou nada capacitadas. Sendo assim, não adianta ter um desenho institucional avançado com pressupostos bem elaborados, se quem vai executar não tem como fazê-lo.

É preciso também avançar na discussão a respeito da tipologia dos empreendimentos que, em geral, são muito iguais. Todavia, na atual conjuntura, as instâncias da burocracia pública em seus diversos níveis e órgãos não estão em condições de fazer esse debate.

Por fim, as metas ambiciosas do PMCMV também foram vistas como negativas, na medida em que pressionam a contratação de grandes



empreendimentos. Um dos poucos pontos de convergência entre o movimento popular e a tecnoburocracia pública é que seria melhor se houvesse a predominância de muitos pequenos empreendimentos.

### **4.3 – Considerações Preliminares**

Partindo-se do princípio de que o processo de implementação de uma política explica parte significativa de seu sucesso ou de seu fracasso; entendendo também que a política pública é condicionada também pelos seus executores que, em sua ação cotidiana, podem modificar os objetivos e as linhas de ação de uma política. O objetivo deste capítulo foi compreender o papel das burocracias públicas (que no momento da implementação da política tomam decisões cruciais) dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida.

De acordo com Neves e Helal (2007), desenhos institucionais como o do Programa Minha Casa, Minha Vida propiciariam um equilíbrio entre insulamento burocrático e controle societário. Como elementos insulados teríamos:

- A Caixa Econômica Federal com sua burocracia profissional e insulada, com um papel fundamental na operacionalização do programa, exercendo rigoroso controle sobre o trabalho das demais instâncias.
- O Ministério das Cidades, que estabelece um referencial normativo que exige um razoável grau de profissionalização por parte dos estados, municípios e do Distrito Federal.

Com base na hipótese levantada por esses autores, pode-se argumentar que a participação da CAIXA e as normas do Ministério das Cidades propiciariam um insulamento burocrático que tornaria o programa menos vulnerável a desvios.

Essas instituições representariam modelos a serem seguidos pelos estados e municípios, estabelecendo padrões e procedimentos homogêneos que, em alguma medida, contribuiriam para a estabilidade e coesão organizacional (COSTA, 2011). Nos termos de DiMaggio e Powell (1983), a CAIXA e o Ministério das Cidades estariam impondo isomorfismos institucionais a partir de três mecanismos: coercitivo (pressões formais e/ou

informais), mimético (imitação em função das incertezas) e normativo (decorrente da profissionalização da burocracia).

Paralelamente, pelo lado do controle societário teríamos:

- A participação das prefeituras que, devido à sua capilaridade, viabilizariam algum nível de controle.
- E, principalmente, a participação ativa das construtoras que detém a iniciativa do Programa.

O desenho institucional do PMCMV combinaria insulamento burocrático e inserção social, configurando-se como um grande experimento de sinergia Estado Sociedade.

Seguindo a lógica do argumento proposto por Neves e Helal (2007), esse modelo de implementação de política teria uma grande possibilidade de ser exitoso na medida em que combina:

1. As burocracias insuladas e centralizadas do Ministério das Cidades e da CEF exercendo um forte controle sobre o programa, evitando grandes distorções.
2. A descentralização do processo de execução das obras e o protagonismo exercido pelas empreiteiras, que tornaria a política mais permeável aos interesses da sociedade civil.

A ideia é de que os Estados podem ser eficientes na promoção de políticas desenvolvimentistas, desde que sejam capazes de “fomentar as perspectivas de longo prazo das elites privadas, de ajudar a solucionar problemas de ação coletiva e de suprir investimentos essenciais em educação e infra-estrutura” (TIGRE; 2004:10).

A equipe técnica da Caixa Econômica Federal configura-se como uma burocracia weberiana clássica, recrutada por critérios meritocráticos e relativamente insulada do processo político. Os burocratas da CAIXA estão submetidos a uma estrutura hierárquica muito bem definida e pautam sua ação a partir de procedimentos totalmente impessoais rigorosamente definidos, sendo que os funcionários não tem autonomia para altera-los. Entretanto, o desenho institucional do PMCMV obriga o corpo burocrático da CAIXA a relacionar-se com outras instâncias burocráticas estatais e com o setor privado, estabelecendo, assim, uma experiência de sinergia por complementariedade

conforme defendido por Peter Evans (1997). Essa interação propiciaria o surgimento de normas e redes de cooperação que contribuiriam para o desenvolvimento do programa e da própria agência pública.

No caso dos municípios, de maneira geral, eles nunca chegaram a estabelecer de maneira consistente uma burocracia pública profissional, todavia, a partir da Constituição de 1988, passaram a assumir um papel de destaque no cenário das políticas públicas no Brasil. Como foi observado ao longo do capítulo, a ausência de uma burocracia eficaz e robusta é um impeditivo para se constituir uma situação de sinergia. No âmbito municipal, as teias administrativas tendem a se transformar em redes de solidariedades pessoais, transformando assim a inserção em clientelismo.

A engenharia institucional do PMCMV exige um alto grau de articulação administrativa, pois depende de iniciativas governamentais coordenadas entre esferas autônomas. Dois elementos cruciais do Programa estão sob o controle de instâncias distintas, com variáveis capacidades administrativas: a questão financeira está nas mãos da União; já a esfera fundiária está nas mãos dos municípios, sendo que os estados não detêm nenhum papel específico<sup>130</sup>.

Esse problema se agrava com a enorme diferenciação existente entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, que vão desde grandes cidades com aparatos administrativos bem consolidados e competentes a pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas gramáticas políticas concentram-se no clientelismo (CARDOSO; ARAGÃO, 2013:46).

A falta de estrutura da maioria dos municípios é um grande problema. As prefeituras menores dificilmente terão estrutura administrativa e de recursos humanos para dar conta das atividades de assessoramento que o PMCMV exige. Mesmo as grandes cidades encontram muitas dificuldades, principalmente no que tange a questão da disponibilização de terrenos urbanizados e do controle da especulação imobiliária.

---

<sup>130</sup> Essa ausência de atuação dos governos estaduais se reflete na falta de articulação entre as capitais estudadas e os municípios que compõem suas regiões metropolitanas. Falta uma instância articuladora que viabilize a formação de consórcios.

Existe um entendimento quase unânime entre os envolvidos no processo de implementação do PMCMV de que o teto proposto está muito baixo, principalmente para cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

Outra constante é a dificuldade de se encontrar terrenos disponíveis para empreendimentos PMCMV faixa 1. O alto preço dos terrenos também é um grande dificultador.

Para os municípios grandes o trabalho de acompanhamento, ajuda e incentivo a empreendimentos habitacionais de interesse social não se constitui em um grande desafio, principalmente no município de Belo Horizonte no qual o acompanhamento de empreendimentos habitacionais já era prática consolidada dentro da Prefeitura. Em certo sentido, o trabalho foi até simplificado, pois dentro do PMCMV a Prefeitura não contrata projeto nem executa obra, coisas que ela fazia anteriormente. Mas mesmo assim, o que se percebe é que as instâncias municipais não estão conseguindo cumprir as funções que lhes cabem, em especial no que tange a aplicação dos instrumentos legais e urbanísticos que garantiriam a obtenção de terrenos bem localizados.

Existe uma percepção, expressa por alguns entrevistados, de que a CAIXA está mais flexível para o PMCMV, os procedimentos estão mais ágeis, mais focados. Aparentemente, a CAIXA se mostra suscetível às prioridades do governo, porém, sem perder sua autonomia operacional e seus procedimentos internos<sup>131</sup>.

Resumidamente, dentro da engenharia institucional do PMCMV, o governo federal disponibiliza os recursos e estabelece as regras, os municípios viabilizam os empreendimentos, a CAIXA gerencia, mas o setor privado é que tem a iniciativa. As burocracias federais oferecem condições para a construção de sinergias com a sociedade civil e o setor privado. Já as prefeituras, em especial as menores, apresentam grandes dificuldades para formação de um corpo técnico, o que dificulta a formação de sinergias, atrapalha o

---

<sup>131</sup> Como a CAIXA é a “dona” dos empreendimentos MCMV faixa 1, ela necessariamente deve ser rigorosa, fazendo uma série de exigências. Do ponto de vista do empreendedor, por vezes, fica a impressão de que a CAIXA cria dificuldades para assinar os contratos. Mas, segundo a opinião de alguns entrevistados, a CAIXA tem se mostrado permeável às demandas tanto do setor privado quanto das prefeituras.

desenvolvimento do Programa e propicia a formação de redes de cumplicidades pessoais pouco afeitas às concepções de uma administração pública eficiente. De fato, parece existir um “Leviatã dividido” na administração pública no Brasil.

## 5. O SETOR PRIVADO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A intervenção estatal é um ponto *sine qua nom* na área da habitação. Isso porque a aquisição da moradia tem características que praticamente obrigam algum tipo de ação do poder público nesse quesito. Segundo Claudio H. M. Santos (1999), as características que justificam a intervenção estatal no setor são as seguintes:

- A casa própria é um bem muito caro “de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais” (SANTOS, 1999: 8).
- A habitação é uma necessidade básica de todas as famílias.
- A construção civil é um dos setores que mais emprega e corresponde a uma parcela significativa do PIB brasileiro.

A combinação da primeira e da terceira características leva os governos a atuar como indutores, disponibilizando recursos para o financiamento do setor: diretamente - utilizando fundos públicos - ou indiretamente, por meio de desonerações, por exemplo. Já a combinação da primeira com a segunda características levam os governos a atuar na provisão de moradias.

Um programa com o objetivo de aquecer o mercado da construção civil é uma poderosa medida anticíclica para enfrentar uma crise econômica que, no caso da construção civil, já se prolongava há mais de duas décadas.

Analisando o crescimento da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990, Mollo (2010:16) constata que “a taxa média de crescimento entre 1980 e 1989 foi de 2,6%, enquanto nos anos 1990 foi de apenas 1,6%”. Como o setor da construção civil depende de financiamentos, em especial financiamentos imobiliários, de valores altos e a longo prazo, essas baixas taxas de crescimento da economia prejudicaram muito o setor.

Nos anos 2000, mais especificamente após a ascensão ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, a economia brasileira passou a crescer a taxas bem maiores do que as observadas nos períodos anteriores. De acordo com dados

do Banco Central (2008), no período de 2004 a 2008 a taxa de crescimento da economia nacional foi de impressionantes 4,7% ao ano.

Diversos fatores contribuíram para a mudança do contexto econômico brasileiro no período de 2004 a 2008. Entre eles é possível destacar os seguintes:

1. Crescimento econômico com queda na taxa de desemprego<sup>132</sup>;
2. Maior estabilidade da economia (herança do governo anterior);
3. Implementação do Programa Bolsa Família;
4. Promoção de reajustes reais do salário mínimo;
5. Tendência de queda da taxa SELIC<sup>133</sup>;
6. Aumento significativo do volume e da disponibilidade de crédito<sup>134</sup>.

Esse novo contexto propiciou o aumento do consumo, inclusive com o aparecimento de uma nova classe consumidora, e aumentou a demanda por imóveis novos.

Todavia, esse cenário positivo foi estremecido no ano de 2008 com a eclosão de uma “das piores crises financeiras internacionais de todos os tempos, cujo epicentro foi o mercado imobiliário norte-americano” (NOGUEIRA, 2012:1). Essa crise impactou diretamente na liquidez internacional, diminuindo a oferta de crédito e provocando impactos diretos na indústria da construção civil<sup>135</sup>, que como foi dito depende de créditos a longo prazo para sua sobrevivência.

Salienta-se que o aquecimento da construção civil é uma poderosa medida anticíclica<sup>136</sup> e foi um dos principais alvos do governo Lula no contexto

---

<sup>132</sup> Maiores detalhes sobre a queda da taxa de desemprego ver FAGNANI (2011).

<sup>133</sup> O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) é um índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelo mercado se balizam no Brasil.

<sup>134</sup> Maiores detalhes ver NOGUEIRA (2012).

<sup>135</sup> De acordo com Mara Nogueira (2012), o setor da construção civil, que crescia mais que a média brasileira, foi um dos mais atingidos pela crise.

<sup>136</sup> O setor da construção civil é propício para a prática de uma política anticíclica em função de algumas características: emprega trabalhadores com maior propensão marginal a consumir, que são aqueles com baixa qualificação e baixa renda; apresenta forte poder de encadeamento, ou seja, investimentos nesse setor geram empregos em vários outros setores, quase na mesma proporção e; tem baixo coeficiente de exportação, pois dentro de sua estrutura produtiva, a maioria dos produtos são de origem nacional - ver Teixeira e Carvalho (2005).

de pós-crise. O Programa Minha Casa, Minha Vida exerce, explicitamente, uma função anticíclica, associada ao objetivo de se ampliar o acesso à moradia própria por parte das famílias de baixa renda. Como pode-se observar pelo fragmento de entrevista abaixo, o Ministério das Cidades tem absoluta clareza desse duplo objetivo do Programa, com precedência da função anticíclica.

Quando o programa foi lançado, o governo precisava dar uma resposta rápida, em função de uma crise econômica e escolheu a habitação para matar dois coelhos com uma tacada só, além de atender a uma demanda social estaríamos gerando empregos e aquecendo a economia.<sup>137</sup>

Do ponto de vista de sua natureza anticíclica, o estudo desenvolvido por Mara Nogueira (2012) corrobora uma visão positiva a respeito do PMCMV. De acordo com essa autora, “o Programa foi eficaz em gerar empregos para trabalhadores de baixa qualificação e pouca escolaridade, principalmente nos municípios de menor porte” (NOGUEIRA, 2012:62).

Seguindo sua análise, Nogueira observa que:

Uma das estimações realizadas apontou para a não existência de impactos diretos do programa no setor da construção civil ou em qualquer outro setor analisado de maneira isolada. Tal resultado foi creditado a dois fatores que não se excluem mutuamente, a saber, a construção civil tem efeitos multiplicadores fortes que fazem com que cada emprego gerado na mesma crie outro emprego em setores correlatos e, além disso, o programa gerou um efeito positivo via estado de expectativas, ou seja, estimulou o setor privado ao gerar um clima de otimismo em relação ao futuro (NOGUEIRA, 2012:62).

Parte significativa desse sucesso do PMCMV como uma política anticíclica pode ser creditada a uma forte interligação entre o setor da construção civil e o governo federal. As entidades representativas da construção civil participaram ativamente do processo de elaboração do Programa e o receberam com muito entusiasmo.

O argumento defendido nesta tese é de que a combinação entre a coerência corporativa estatal e a conexão social forneceu o substrato para o sucesso do Programa na transformação do setor.

As relações de trocas econômicas não estão descoladas das demais relações sociais. Segundo Peter Evans (2004:55), “os mercados só operam

---

<sup>137</sup> Entrevista realizada com um representante do Ministério das Cidades dia 11/07/2013.



bem quando são sustentados por outros tipos de redes sociais, compostas de laços individuais polivalentes”. Para esse autor, “as atividades comerciais sustentáveis a longo prazo requerem uma confiança densa e profundamente desenvolvida, além de formas de compreensão culturalmente compartilhadas” (EVANS, 2004:55).

Em outras palavras, as relações econômicas podem reforçar outros tipos de laços, mas não podem se sustentar na ausência destes. A eficácia de políticas públicas depende de conexões sólidas entre a burocracia estatal e outros grupos sociais. Para Evans:

A ideia de que os Estados operam mais eficientemente quando suas conexões com a sociedade são minimizadas não é mais plausível de que a ideia de que mercados operam isolados de outras conexões sociais. Assim como na realidade os mercados só funcionam se estiverem “inseridos” em outras formas de relações sociais, tudo indica que os Estados também devem estar “inseridos” para serem eficientes (EVANS, 2004:72).

Compreende-se assim que a eficiência da ação governamental exigiria coesão interna, por parte da burocracia estatal, e densos vínculos com os atores externos. Essas duas instâncias devem ser vistas como complementares e mutuamente reforçadoras.

### **5.1 - Habitação e Mercado no Governo Lula**

A questão habitacional recebeu uma atenção constante durante o governo Lula. De acordo com Edney Dias (2012):

A habitação estava no centro das preocupações de Lula na formação do programa de governo para as eleições presidenciais de 2002, bem como integrava a receita de estímulo à economia, elemento fundamental na estratégia de poder do partido (DIAS, 2012:74).

Segundo Dias (2012), observando a evolução da política habitacional do governo Lula percebe-se um aprofundamento da confluência de interesses entre o governo e o empresariado da construção civil, cujo ápice se deu com o lançamento do PMCMV. O empresariado da construção civil “esteve em posição privilegiada nos processos de definição de agenda durante o governo Lula” (DIAS, 2012:90).

Edney Dias (2012:108) mostra em seu trabalho que, “as entidades empresariais da construção civil<sup>138</sup> agiram conjuntamente articulando seus interesses na relação com o Executivo Federal”.

No ano de 2006, 136 entidades da cadeia produtiva da construção civil formaram uma aliança denominada União Nacional da Construção (UNC), com o objetivo de apresentar um documento de propostas aos candidatos à Presidência da República.

A ação estratégica das entidades representativas da construção civil parece ter surtido efeito, pois as políticas postas em prática pelo governo estavam em total consonância com as demandas empresariais. Todo o processo de “concertação” implementado durante o governo Lula foi positivo, uma vez que “os executivos da construção relacionaram os bons resultados de suas empresas com a implementação de grandes projetos estatais” (DIAS, 2012:122).

A pesquisa realizada por Edney Dias também aponta que:

... na avaliação dos executivos da construção civil, é forte a percepção de que a comunicação com o governo é importante para o desempenho do setor. Nessa perspectiva, o diálogo melhorou na gestão Lula, o que propiciou melhores resultados nos negócios. Esse segmento aprova políticas sociais amplas, como as de renda e moradia. Na visão dos executivos do setor, o Estado deve ser ativo na realização de investimentos, os quais condicionam os resultados de suas empresas (DIAS, 2012:124).

O governo Lula estabeleceu fóruns de comunicação com o empresariado e disponibilizou recursos para a execução das medidas acertadas. A confluência de interesses entre a iniciativa privada e o Executivo Federal fortaleceu o PMCMV e pode ser constatada a partir de entrevistas realizadas com lideranças de entidades representativas do empresariado da construção civil.

O PMCMV surgiu após nos, do sinduscon-Rio, termos apresentado um projeto piloto de habitação popular sustentável ao governo no primeiro mandato do Lula. Esse projeto de habitação popular sustentável que nós desenhamos previa o uso de terrenos com infraestrutura mínima e próximos do transporte coletivo de massa. A questão da moradia deve estar

---

<sup>138</sup> Em especial a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC) e os Sindicatos da Construção espalhados pelo Brasil, com ênfase para o SINDUSCON-SP que concentra o maior número de empresas e conta com uma grande receita, dado que a contribuição sindical é compulsória.

associada ao acesso fácil ao transporte coletivo. Não adianta fazer um empreendimento em um local inacessível como algumas administrações passadas andaram fazendo, o resultado é horrível.

Na ocasião foi organizada uma missão governamental e empresarial ao México pra ver como aquele país estava tratando daquela questão, pois o México fazia 600, 700 mil moradias por ano. Então fomos lá ver, o que nos interessou foram os mecanismos econômicos e financeiros. Lá percebemos que uma parte do preço é subsidiado pelos governos e, em paralelo a isso, tem também garantias para as pessoas que adquirirem esses imóveis, em caso de ficarem desempregados, tenham uma espécie de seguro que é um fundo garantidor que paga as prestações até elas voltarem a trabalhar. Estivemos também em um evento lá no Chile.

Nós trouxemos essa série de mecanismos econômicos e financeiros que vimos lá no México e no Chile e apresentamos a então ministra Dilma Rousseff. Ela gostou e falou que iria implementar o projeto, aí veio o PMCMV. Houve uma grande vontade política do atual governo para proporcionar moradia digna para as famílias de baixa e média renda. Com isso foi criado o programa com subsídios explícitos em várias faixas para atender à população<sup>139</sup>.

Em um Workshop sobre o PMCMV realizado pelo SINDUSCON-SP, em abril de 2013, essa mesma versão sobre a origem do Programa, com algumas diferenças pontuais, foi apresentada. A instituição interpreta o surgimento do Programa a partir da seguinte linha do tempo:

1. Em 1996 uma missão do SINDUSCON-SP foi ao Chile conhecer a experiência chilena de política habitacional;
2. Em 1999 o SINDUSCON-SP elabora uma proposta de adequação do crédito e do financiamento de habitação popular, propondo a criação de um Sistema Brasileiro de Habitação;
3. Em 2007 uma missão do SINDUSCON-SP vai ao México conhecer a política habitacional que construía mais de um milhão de unidades por ano. A experiência mexicana mostrava que a articulação de poderes era a base para a construção de uma política de habitação popular.

---

<sup>139</sup> Fragmento de entrevista com representante do SINDUSCON-RJ realizada dia 30/07/2012.

4. Em 2007 as propostas patronais são apresentadas ao Presidente da República durante o 79º Encontro Nacional da Indústria da Construção – ENIC;
5. Também em 2007, o SINDUSCON-SP propõe a Campanha Moradia para Todos – Essa Meta É Possível. Essa campanha propôs ações concretas para uma política de Estado para habitação;
6. Em 2008 surge a campanha pela Moradia Digna que resultou em uma PEC que busca garantir recursos orçamentários para a habitação de interesse social;
7. Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida;
8. Em 2013 é realizado o Workshop “Minha Casa, Minha Vida e Parcerias: Gargalos e Propostas”. Esse workshop teve o objetivo de formular e encaminhar propostas para transformar o Programa em uma política de Estado, inclusive com vinculação orçamentária.

Embora existam divergências regionais na interpretação de quem eram os atores principais, constata-se que o PMCMV é resultado da ação direta das entidades representativas do empresariado da construção civil. Também constata-se a eficiência dos canais de comunicação entre setor privado e Estado, evidenciando um amadurecimento das relações entre Estado e sociedade.

É possível identificar uma série de medidas que foram adotadas pelo executivo federal, durante o governo Lula, em resposta direta às demandas do empresariado da construção civil:

1. Criação do Ministério das Cidades em 2003, que criou “um interlocutor qualificado na esfera federal que não existia desde o fim do BNH<sup>140</sup>”.
2. Encaminhamento da Lei nº 10.931 de 2004 que estabeleceu um novo marco regulatório para o mercado imobiliário<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Idem nota 129.

<sup>141</sup> “A lei disciplinou a aplicação da alienação fiduciária, facilitando a retomada do bem imóvel em caso de não pagamento de prestações; instituiu o valor incontroverso, instrumento que estabelece, nos casos de disputas judiciais, a continuidade do pagamento da parte da prestação não contestada; criou também o

3. Resolução 3.177 do Conselho Monetário Nacional, também de 2004, expandiu os efeitos da Resolução 3.005 de 2002, obrigando os bancos a intensificar o volume de crédito imobiliário.
4. Resolução 3.259 do ano de 2005 do Conselho Monetário Nacional, também no sentido de aumentar os empréstimos habitacionais.
5. Resolução 760 do FGTS, de dezembro de 2004, propiciando que o Fundo concedesse subsídios diretos para a prestação de financiamentos para famílias de baixa renda.
6. Lançamento do PMCMV.

As lideranças empresariais salientam que o PMCMV não é perfeito, mas entendem que foi o melhor possível para a época. O Programa, além de ter aquecido o setor, também foi importante para organizá-lo e formalizá-lo.

## **5.2 - Importância do PMCMV Para a Economia**

De acordo com Ana Maria Castelo (2013)<sup>142</sup>, o PMCMV representou uma mudança na política habitacional brasileira, contribuindo significativamente para a geração de renda e emprego. Ressalta-se que esse estímulo econômico foi associado ao acesso à moradia por parte de expressivo número de famílias de baixa renda.

As principais mudanças apontadas pela pesquisadora foram as seguintes: disponibilização de um grande volume de recursos para a habitação de interesse social; combinação de subsídio com financiamento; e a inauguração de um novo arranjo da relação governo/setor privado na formulação de projetos, programas e políticas. De acordo com a edição de março de 2013 da revista *Conjuntura da Construção*, “é pouco provável que sejam factíveis mudanças radicais de seu formato – tudo que for feito daqui adiante terá que considerar o seu legado”.

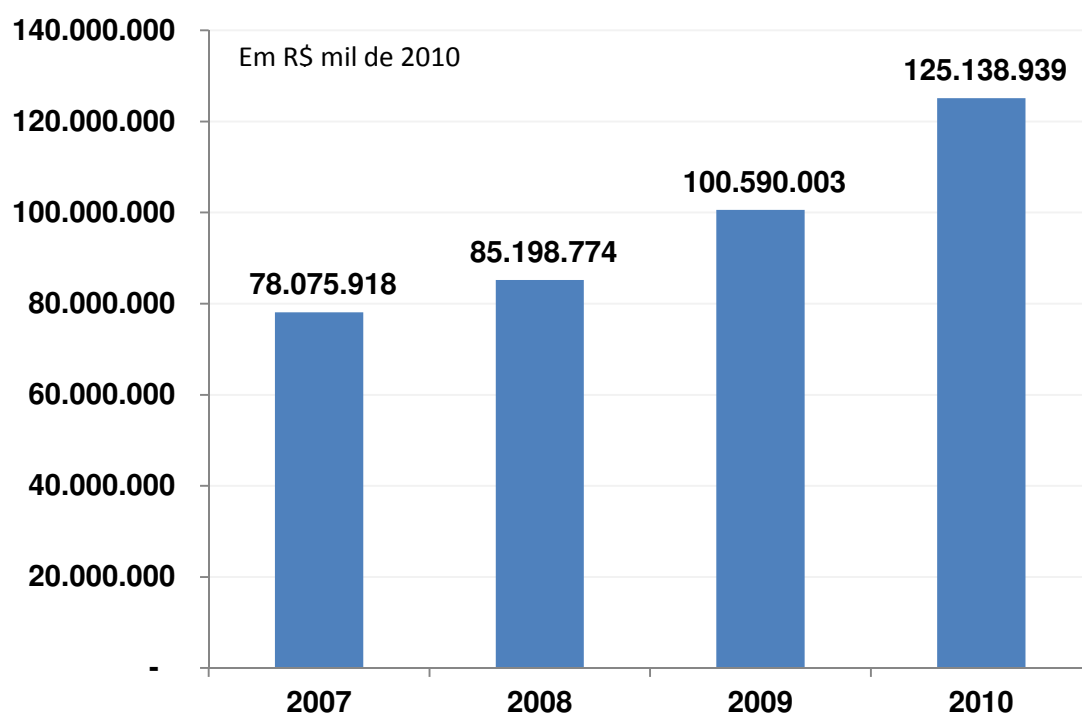
---

patrimônio de afetação, que deu segurança jurídica ao comprador do imóvel em caso de problemas financeiros da construtora” (DIAS, 2012:42).

<sup>142</sup> Essa pesquisadora coordenou uma pesquisa junto aos empresários da construção civil que trabalham com o PMCMV. Essa pesquisa foi realizada pelo SINDUSCON-SP, em parceria com a CBIC e a Fundação Getúlio Vargas – FGV. A apresentação dos resultados ocorreu no WorkShop sobre o PMCMV promovido pelo SINDUSCON-SP realizado dia 29/04/2013 na cidade de São Paulo.

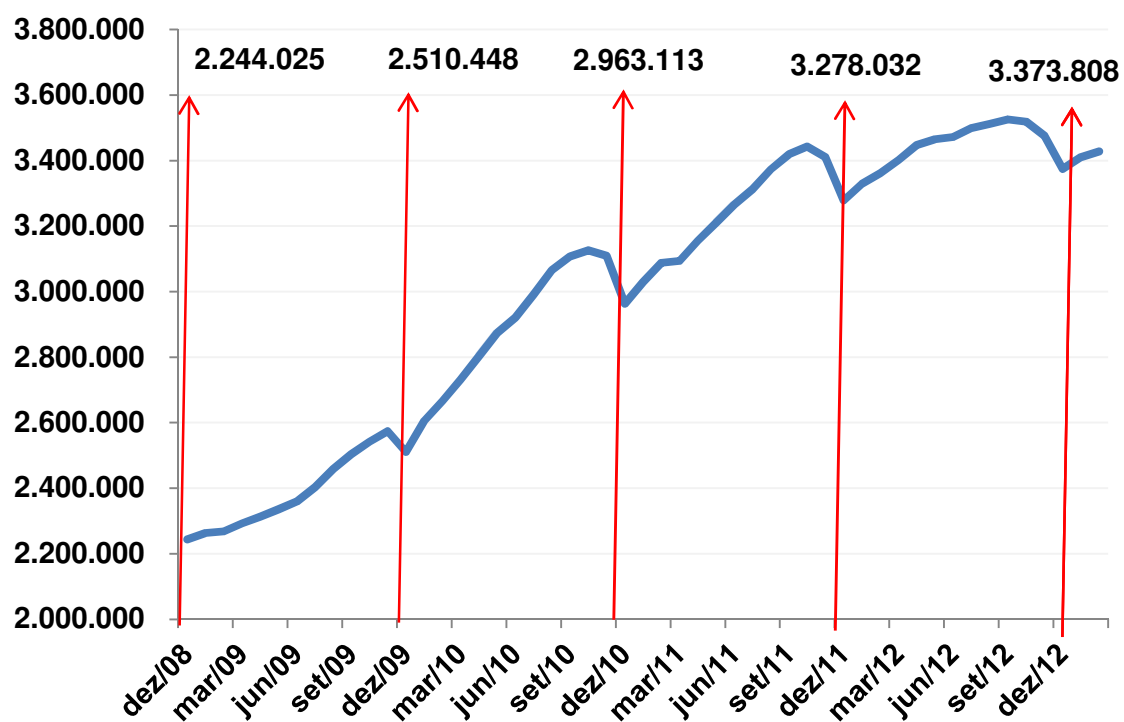
Para Ana Maria Castelo (2013), os investimentos no setor da construção civil foram fundamentais enquanto medidas anticíclicas de enfrentamento dos efeitos da crise em 2009. A autora ressalta que: “em um ano em que a economia como um todo praticamente estagnou, o PIB do setor registrou crescimento real de 8,3%, sendo que o PIB das construtoras cresceu 18%”.

**GRÁFICO 1** - Produto Interno Bruto das Empresas do Ramo da Construção Civil

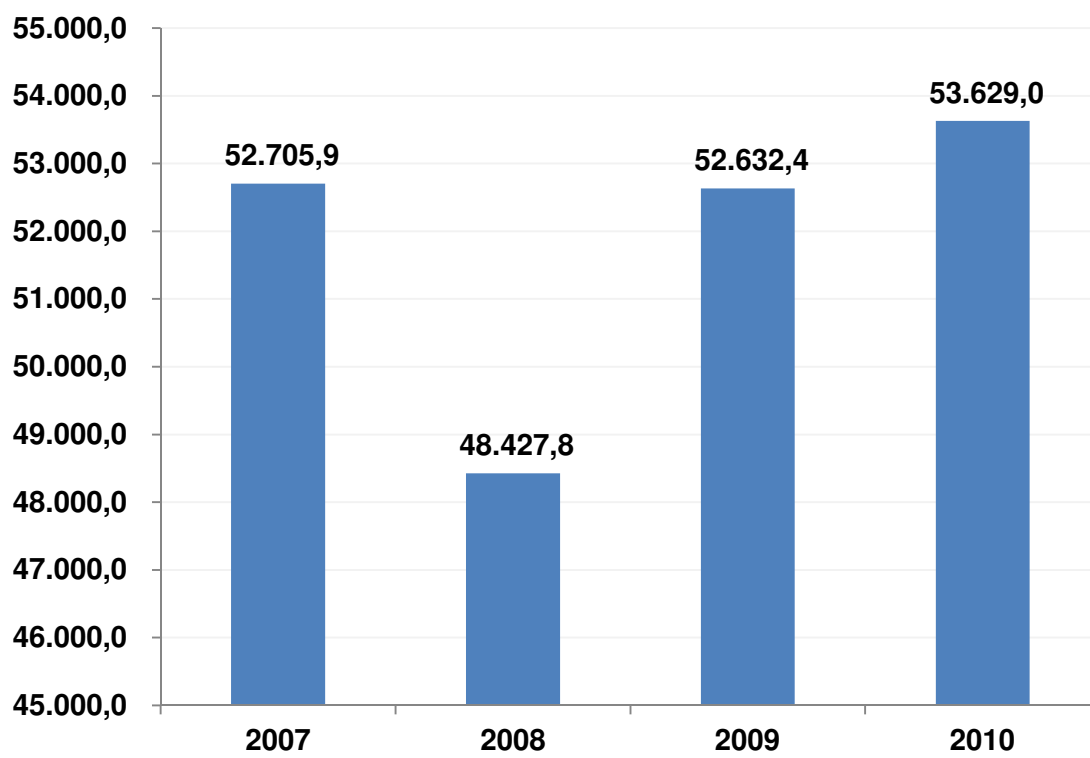


Fonte: FGV (2013)

Com relação ao emprego formal, de acordo com o estudo realizado pelo SINDUSCON-SP, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, o número de empregados com carteira cresceu 8,6%, o que representou 266 mil novos postos de trabalho no ano. Crescimento disseminado por todas as regiões.

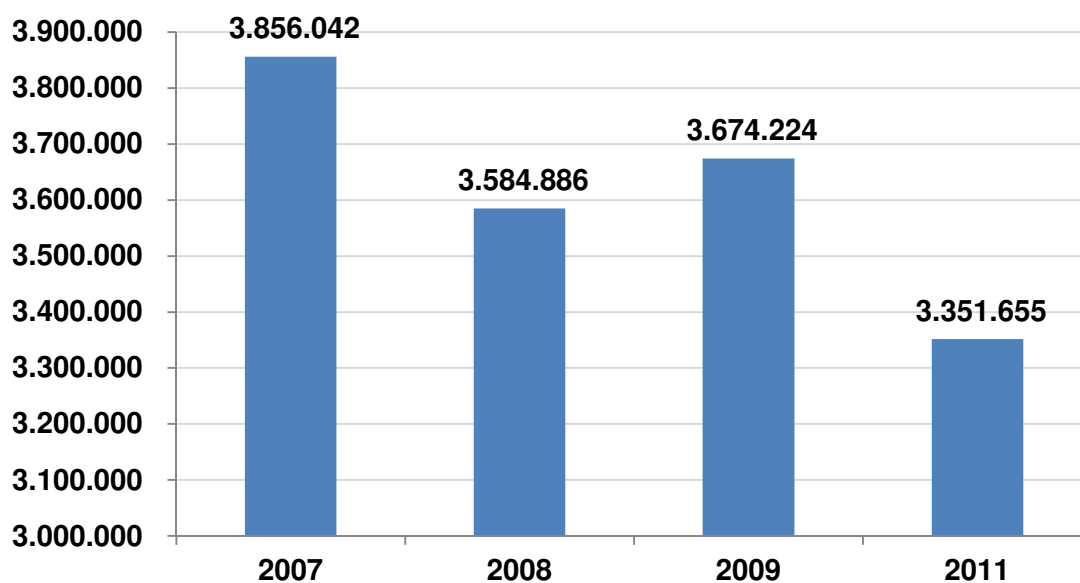
**GRÁFICO 2 - Número de Empregados na Construção Civil Brasileira**

Fonte: MTE, FGV (2013)

**GRÁFICO 3** - Produtividade das empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas

Fonte: FGV (2013)



**GRÁFICO 4 - Déficit Habitacional Brasileiro\***

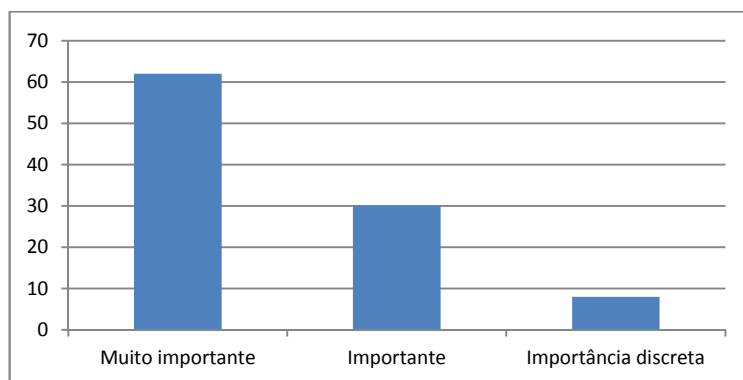
Fonte: FGV (2013)

\*Não considera os aglomerados subnormais.

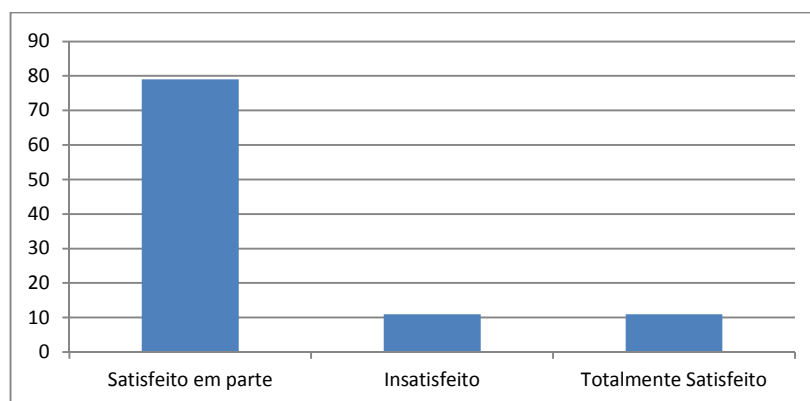
### 5.3 - Demandas e Percepções do Empresariado a Respeito do PMCMV

Em uma pesquisa realizada pelo SINDUSCON-SP<sup>143</sup>, constatou-se que o segmento entende que o PMCMV é muito importante para seu horizonte de negócios (GRÁFICO 5) e que, em sua maioria, os empresários estão relativamente satisfeitos com o andamento do Programa (GRÁFICO 6). De forma geral, os empreendimentos do PMCMV não apresentam mais dificuldades quanto às operações usuais das empresas (GRÁFICO 7).

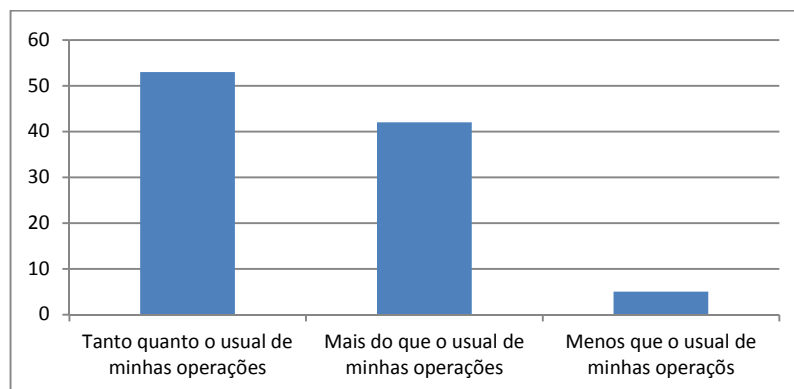
<sup>143</sup> Pesquisa realizada em parceria com a CBIC e a Fundação Getúlio Vargas, junto a empresários da construção civil das regiões Sudeste, Sul, Centro-oeste e Nordeste.

**GRÁFICO 5** - Importância do PMCMV Para o Horizonte de Negócios do Empresariado

Fonte: SINDUSCON-SP, CBIC, FGV (2013)

**GRÁFICO 6** - Satisfação do Empresariado com o PMCMV

Fonte: SINDUSCON-SP, CBIC, FGV (2013)

**GRÁFICO 7** - Dificuldades na Operacionalização do PMCMV

Fonte: SINDUSCON-SP, CBIC, FGV (2013)

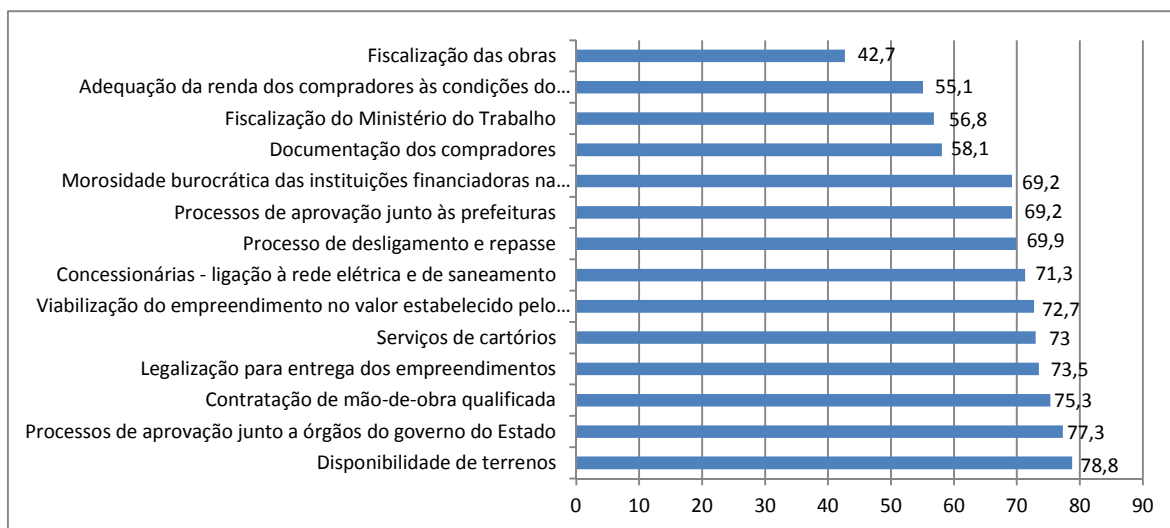
De acordo com o GRÁFICO 8, as principais dificuldades foram: a disponibilidade de terrenos, dificuldades nos processos de aprovação tanto nos governos estaduais quanto municipais, legalização dos empreendimentos, serviços cartoriais, viabilização dos empreendimentos dentro dos valores estabelecidos e problemas com as concessionárias de serviços públicos (luz, água e esgoto).

Salienta-se que alguns dos problemas apontados pelo empresariado mostram que, efetivamente, o aparato estatal resguardou sua autonomia de atuação. Problemas nos processos de aprovação dos empreendimentos, críticas quanto aos procedimentos das instituições financiadoras, problemas com as fiscalizações das obras e do Ministério do Trabalho, mostram que apesar de terem participado ativamente da formulação do Programa e terem um trânsito fácil dentro das instâncias decisórias estatais, o empresariado não tem gerência sobre os procedimentos ordinários exercidos pelos burocratas de rua. Ao ser perguntada sobre a relação das empresas com a burocracia da CAIXA, uma representante do SINDUSCON-MG argumenta que: “É normal. Não vou dizer assim que é a melhor dos mundos porque a gente vive batendo nesses engenheiros da CAIXA. Tem uns que eu mando rasgar o diploma<sup>144</sup>”.

---

<sup>144</sup> Entrevista realizada com representante do SINDUSCON-MG dia 29/08/2012.

**GRÁFICO 8 - Principais Dificuldades do Setor Empresarial na implementação do PMCMV\***



Fonte: SINDUSCON-SP, CBIC, FGV (2013)

\*A escala varia de zero a 100. Valores acima de 50 indicam mais dificuldade e abaixo de 50 pouca dificuldade.

As entidades representativas da construção civil também defendem a necessidade de investimentos em processos produtivos, uma vez que, as construtoras que trabalham na faixa 1 do Programa operam com margens estreitas de lucratividade.

Outra demanda defendida pelas entidades empresariais é a regulamentação das atividades das sub-empreiteiras. No setor da construção civil a utilização de mão-de-obra terceirizada é prática muito comum e costuma gerar problemas com a fiscalização do Ministério do Trabalho.

Outras questões discutidas durante o Workshop “Minha Casa, Minha Vida Parcerias” foram: a necessidade de avançar na qualidade das unidades habitacionais, necessidade de maiores investimentos em processos de produção de massa e repúdio aos desvios do Programa que foram apontados pela grande mídia<sup>145</sup>.

Entretanto, a principal demanda das entidades representativas da construção civil é a transformação do PMCMV em uma política de Estado, com

<sup>145</sup> Referência à reportagem publicada pela revista ISTOÉ no dia 01/05/2013 com o título “Minha Casa, Meu Negócio”. A reportagem mostra como alguns políticos estão utilizando o Programa para benefício próprio vendendo terrenos para a implantação de empreendimentos do PMCMV e depois obtendo contratos milionários para obras que são realizadas por suas próprias empreiteiras.

dotação orçamentária definida<sup>146</sup>. De acordo com as lideranças empresariais, o setor cresceu muito nos últimos anos, mas não se estabilizou. A “perenização” do PMCMV daria ao empresariado uma perspectiva de investimento futuro.

#### **5.4 - Considerações Preliminares**

O Programa Minha Casa, Minha Vida é claramente uma ação do governo que ajudou a realizar uma transformação na indústria da construção civil, trazendo o empresariado para o centro da arena decisória. Uma vez dentro do processo, o empresariado desenvolveu sua própria agenda e interage de forma contínua com o aparato estatal no sentido de avançar em suas demandas.

A gênese do PMCMV está na conjugação de esforços entre setor público e iniciativa privada, em detrimento da sociedade civil organizada, que segundo depoimento de uma liderança empresarial: “é ouvida, mas só ouvida” (DIAS, 2012:81). Segundo um representante do SINDUSCON-RIO:

Cá entre nós, o movimento popular atrapalha, não tem a menor necessidade. Agente recebe muito bem quando vem alguém conversar, mas fica nisso. A questão é de adequação de projetos a locais que tenham condições razoáveis de vida com mobilidade urbana equipamentos comunitários<sup>147</sup>.

Inicialmente, o empresariado e os movimentos populares estavam irmanados em torno da luta pela aprovação da Emenda Constitucional 285-A/2008, conhecida como PEC da Habitação, que propõe vinculações orçamentárias para os três níveis de governo pelo prazo de 20 anos ou até a erradicação do déficit habitacional.

Tanto empresariado quanto movimento popular apoiavam o fortalecimento do FNHIS. Todavia, durante a crise econômica internacional de 2008, surge a necessidade urgente de uma política anticíclica. Nesse contexto, a proposta de construção de moradias pelo FNHIS perde força e o governo federal articula o PMCMV diretamente com as grandes construtoras e as entidades representativas do setor.

---

<sup>146</sup> Durante o Workshop as entidades representativas lançaram o slogan “Sua Casa, Nossa Causa”.

<sup>147</sup> Idem Nota 129.

As conexões com o empresariado permitiram que o Estado focalizasse o projeto de transformação do setor, mantendo uma intervenção seletiva. Elucida-se que dentro do PMCMV cabe as construtoras a iniciativa dos empreendimentos.

Essa conexão, quase que exclusiva com a iniciativa privada, apresenta custos políticos em função do elevado desgaste com o movimento popular organizado, com o qual o partido do governo tem compromissos históricos. Conexões exclusivas com apenas um segmento da sociedade limitam a ação do Estado e podem alimentar pressões para a modificação da política.

Em função da estreita relação com o setor privado, o Programa avançou muito enquanto uma ação anticíclica; mas poderia ter avançado mais como política social se a parceria tivesse se estendido para a sociedade civil organizada.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa, Minha Vida associava dois objetivos justos: por um lado visava enfrentar uma crise econômica com investimentos produtivos, em um setor da economia que consome grandes quantidades de mão-de-obra de baixa qualificação; por outro estabelecia um volume de subsídios absolutamente inéditos na história da política habitacional brasileira, viabilizando o atendimento da população de mais baixa renda. Sendo assim, o Programa atendia aos anseios tanto do setor privado quanto dos movimentos de luta por moradia.

Dentre os principais avanços do PMCMV estão:

- A expressiva quantidade de recursos para a habitação de interesse social, a fundo perdido e sem a obrigatoriedade de contrapartidas significativas;
- O grande número de unidades habitacionais construídas;
- A consolidação do subsídio público para a habitação de interesse social;
- A agilidade das contratações que dispensam processos licitatórios;
- O aquecimento da economia com geração de muitos empregos formais.

Todavia, ao longo do desenvolvimento do Programa, as contradições entre esses dois objetivos (dinamização econômica e enfrentamento do déficit habitacional) foram ficando patentes. Conforme se observou no Capítulo 1, o discurso em defesa da participação popular e da integração das políticas habitacional e urbana se perdeu no caminho. Prova desse descompasso entre as duas políticas é o fato de que os empreendimentos do PMCMV faixa 1 tendem a se concentrar em áreas distantes, desprovidas de infraestrutura básica.

O PMCMV parte do suposto de que a produção privada é a forma principal de provisão de moradias, deixando para um segundo plano as outras formas que seriam: a produção pública, a autogestão individual e a autogestão coletiva. Configurou-se dessa forma porque, do ponto de vista dos efeitos

anticíclicos do programa, certamente o modelo empresarial adotado tem efeitos mais rápidos no número de unidades produzidas e na quantidade de empregos gerados, etc.

Ao longo desta tese, mostrou-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida nasceu de uma confluência de interesses entre o governo federal e o empresariado da construção civil, o que em certo sentido é um ponto positivo. O problema é que essa parceria estabeleceu-se fora da institucionalidade criada pelo Ministério das Cidades para tratar das questões de política urbana e habitacional. Ao mesmo tempo em que se fortaleceram os laços com o setor privado, se enfraqueceram os laços com a sociedade civil organizada. Essa postura esvazia as instâncias de participação popular.

Também se constatou que o movimento popular se faz presente a partir de uma ação reativa, através de críticas e pressões. A participação efetiva da sociedade civil na formulação da política, apesar de instituída na primeira fase do governo Lula, nunca chegou a se realizar totalmente.

Do ponto de vista da sociedade civil organizada, o PMCMV apresenta os seguintes problemas:

1. Persiste numa visão segmentada entre as políticas urbana e habitacional. A localização dos empreendimentos, em geral distantes dos centros das cidades, é uma prova desse descompasso;
2. Não contempla as especificidades regionais como é o caso dos Núcleos de Luta por Moradia em Belo Horizonte ou o caso dos prédios abandonados nos centros das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo;
3. Tem impacto negativo sobre o mercado imobiliário, especificamente no que tange ao preço da terra;
4. Assume uma visão mercantilizada da moradia.

Do ponto de vista do desenho institucional, o PMCMV combinaria insulamento burocrático e inserção social, configurando-se como um grande experimento de sinergia Estado Sociedade.

A parceria com o setor privado foi absolutamente necessária para obter informações e implementar a política. Paralelamente, o Estado assegurou ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e aos municípios a



capacidade de agir de forma autônoma, regulamentando, acompanhando e deliberando sobre a pertinência e enquadramento dos empreendimentos propostos pela iniciativa privada. Sem essa autonomia da burocracia pública, a parceria correria o risco de se transformar num “supercartel”, nas palavras de Peter Evans (2004:91).

De acordo com Peter Evans, a parceria entre setor público e setor privado tem maior probabilidade de funcionar quando existe uma burocracia relativamente bem paga, enquadrada em uma carreira de longo prazo, competente e de boa reputação. Em maior ou menor grau, as burocracias da CAIXA e do Ministério das Cidades se enquadram nessas características, ao passo que as prefeituras, em especial as de menor porte, têm muita dificuldade em estabelecer quadros técnicos profissionais.

Do ponto de vista institucional, os municípios têm encontrado muitas dificuldades na disponibilização de terrenos urbanizados e no controle da especulação imobiliária. O que se percebe é que as prefeituras não estão conseguindo cumprir as funções que lhes cabem, em especial no que tange a aplicação dos instrumentos legais e urbanísticos que garantiriam a obtenção de terrenos bem localizados. Essas dificuldades podem, em parte, ser um resultado da insuficiência e da fragilidade dos quadros técnicos nas prefeituras.

Um dos grandes problemas do Brasil é sua grande dificuldade de instituir uma burocracia profissional, a partir de critérios meritocráticos. Em todas as instâncias governamentais são uma constante o extraordinário número de nomeações políticas. “Enquanto os Primeiros Ministros japoneses indicam apenas dezenas de dirigentes e os Presidentes dos EUA indicam centenas, os Presidentes brasileiros indicam milhares” (EVANS, 2004:95).

A maior parte dos cargos de recrutamento amplo no Brasil é preenchida com base em relações pessoais em vez de competência. Nesse contexto, os líderes políticos se veem incapazes de transformar a burocracia como um todo, restando a alternativa de se criar “bolsões de eficiência” dentro do aparato estatal.

Todavia, a estratégia dos bolsões de eficiência tem uma série de desvantagens. Como eles estão cercados por padrões clientelistas tradicionais, ficam dependentes da proteção pessoal dos chefes do poder executivo.

Essa estratégia faz com que o Estado brasileiro tenha uma característica fragmentada, tornando difícil a implementação de programas de forma institucional e dando margem ao personalismo, “ao cara que resolve” ou que “rouba, mas faz”.

Mas de qualquer forma, os bons resultados do PMCMV podem ser atribuídos aos bolsões de eficiência que gerem o Programa.

O PMCMV de certa forma confirma a hipótese de Peter Evans de que um aparato estatal relativamente coerente e coeso (CAIXA e Ministério das Cidades), com elos estreitos e institucionalizados com uma elite econômica seria eficiente para produzir a transformação de um setor da economia.

Falta ao Programa avançar na parceria com o movimento popular organizado. Como no PMCMV “empresas” esse avanço é problemático e pouco provável, resta o caminho do aperfeiçoamento do PMCMV Entidades.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 173-200.

AFONSO, Mariza Rezende; AZEVEDO, S. Favela, Cidade e Poder Público. In: POMPERMAYER, Malori (org.) Movimentos Sociais em Minas Gerais. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1988.

ALMEIDA, Acir. Sobre a Estimação de Efeitos Causais: Uma Nora Metodológica com Aplicações à Pesquisa sobre os Efeitos das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 21, p. 323-346.

ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonara Schettini Martins. A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 7, p. 109-124.

ANDRADE, Eliana Santos Junqueira de. Síntese Histórica das Políticas Habitacionais no Brasil (1964 A 2010): Avanços de Antigas Propostas e Retorno a Velhas Práticas. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Maio de 2011 Rio de Janeiro - RJ - Brasil

ARAÚJO, Flávia de Souza. Desestabilizações de uma Política Público-Privada: o Programa Minha Casa Minha Vida em Benevides/PA. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 9, p.205-226.

ARENDT, Hannah. Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal. Tradução José Rubens Siqueira – São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARIMATÉIA, Emmanuela Wanderly Campos. O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África - Natal/RN. 2006. 162 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia Departamento de Arquitetura, Universidade FEDERAL DO Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 302p . ISBN 8571061947 (Broch.).

AVRITZER, Leonardo. A Participação Social no Nordeste. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2007.

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte. Editora UFMG. 1996.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil (200-). Disponível em : [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org)

AVRITZER, Leonardo; FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora Rezende de; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; RIBEIRO, Uriella Coelho; PIRES, Rob. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 470 p. (Pensando a democracia participativa) ISBN 9788524916779 (broch.).

AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeamento do Debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Introdução, p. 13-28.

AVRITZER, Leonardo; FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora Rezende de; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; RIBEIRO, Uriella Coelho; PIRES, Rob. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 470 p. (Pensando a democracia participativa) ISBN 9788524916779 (broch.).

AZEREDO, Beatriz. Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. Associação de Estudos do Trabalho – ABET. São Paulo. 1998.

BARRETO, Daniela Santos. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC): Instrumento para Avaliação de Instituições Participativas Locais. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 15, p. 211-228.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular : 1993 / 1996. 2005. 302 f., enc. : Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia.

BOLAFFI, Gabriel, Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema, in MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade), São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1999. 342p.

BORBA, Julian. Participação Política como Resultado das Instituições Participativas: Oportunidades Políticas e o Perfil das Participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 4, p. 65-76.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia e Participação Social: A Construção de Avanços Democratizantes nas Políticas Urbanas Pós-1980. 2011. 251 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Diário Oficial da União de 22.1.1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19601.htm).

BRASIL. Decreto n. 7.526 de 7 de maio de 1945. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/5/1945, Página 8377. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7526-7-maio-1945-434158-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.218 de 01 de maio de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10/09/1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm).

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/8/1942, Página 12897. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União 11/09/1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm).

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de Setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/9/1966, Página 10587. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm).

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. publicado no DOU de 11.7.2001.

BRASIL. Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Publicado no DOU de 14.2.2001.

BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Publicado no D.O.U. de 17.6.2005.

BRASIL. Medida Provisória nº. 252 de 16 de junho de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 16.6.2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação – Sistema nacional de habitação. Cadernos MCidades Habitação nº. 4 de 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>.

BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. 2009. 212 p. ISBN: 978-85-7958-002-4. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)

BRASIL. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Publicado no DOU de 08.07.2009.

BRASIL. Decreto nº. 7.499 de 16 de julho de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Publicado no DOU de 17.06.2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A sociedade estatal e a tecnoburocracia. São Paulo: Brasiliense, 1981. 295p

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 237-270.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e Representações não Avaliativas: A Produção de Significados nas Experiências Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 3, p. 53-64.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura Socioespacial e Produção Habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 3, p.67-92.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. In: IPPUR. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR Ano XV, No 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, No 1, Jan-Jul 2002. P. 105-122.

CARDOSO, Adauto Lúcio; *et al.* Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 6, p.143-160.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR Maio de 2011 Rio de Janeiro - RJ – Brasil. 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do Fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 2, p.17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 1, p.7-16.

CARDOSO, Fernando Henrique. Planejamento e Política: os anéis burocráticos. In: A Construção da Democracia: estudos sobre a política brasileira. São Paulo. Siciliano, 1993.

CARIELLO FILHO, Orlando. As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores. 2011. 208 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2011.

CARNEIRO, Ricardo; SOUZA, José Moreira. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. in: Murilo Fahel; Jorge Alexandre Barbosa Neves. (org.). Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. 01 ed. Belo Horizonte-MG: editora PUCMINAS, 2007, v. 01, p. 29-49.

CARNEIRO, R.; SOUZA, J. M.; BRASIL, F. P. D.; BARBOSA, T. P. . Habitação de interesse social: considerações a partir da experiência de Belo Horizonte. Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, p. 7-16, 2010.

CASTELO, Ana Maria. Minha Casa, Minha Vida, quatro anos depois. Workshop Minha Casa, Minha Vida e Parcerias: Gargalos e Propostas 29 de abril de 2013 . São Paulo. Disponível em: <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=6265>.

CIRENO, Flávio. Evidências do efeito do capital social e do capital humano sobre a empregabilidade e a renda no PEQ 2001 em Pernambuco. In: IV Fórum de Desenvolvimento: Capital Social diferentes visões. Recife UFPE, 2005. CD-ROM.

COELHO, Vera Schattan P. Uma Metodologia para a Análise Comparativa de Processos Participativos: Pluralidade, Deliberação, Redes e Política de Saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 19, p. 279-296.

COLEMAN, James. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology v. 94. Organizations and institutions: sociological and economic approaches to the analysis of social structures p. 95-120. The University of Chicago press. Chicago IL.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução nº 181 de 5 de junho de 1995. Aprova o programa de atendimento habitacional através do poder público - Pró-Moradia. Publicada no DOU em 07/06/1995, SEÇÃO 1, PÁGINAS 47-49.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução nº 184 de 1 de agosto de 1995. Aprova o programa de financiamento individual à moradia através de Carta de Crédito. Publicada no DOU em 10/08/1995, SEÇÃO 1, PÁGINAS 53-56.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. Resolução nº 460 de 20 de dezembro de 2004. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008. Publicada no D.O.U. em 20/12/2004, SEÇÃO 1, PÁGINAS 87-89.

CORTES, Soraya Vargas. Instituições Participativas e acesso a serviços públicos nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 5, p. 77-86.

CORTES, Soraya Vargas. As Diferentes Instituições Participativas existentes nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011b. V. 7. Cap. 9, p. 137-150.

COSTA, Luciana Assis. Insulamento Burocrático, Autonomia do Estado e Inserção Social: Um Estudo do Ministério da Saúde na Coordenação Nacional do SUS. Tese defendida no curso de Doutorado em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

CROZIER, Michel. O Fenômeno Burocrático. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1969 (Coleção Sociedade Moderna, vol.2).



CUNHA, Eleonara Schettini Martins; et. al. Uma Estratégia Multidimensional de Avaliação dos conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 20, p. 297-322.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção da democracia no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Terra e Paz, 2002. P.279-303.

DAMATTA, Roberto. A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985. 140 p.

DIAS, Edney Cielici. Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: Negócios, votos e as reformas da habitação. 2012. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, p. 147 - 160, 1983.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pos-70. Rio de Janeiro: Relumé Dumará: Anpocs, c1995. 353p.

EVANS, Peter B. Autonomia e parceria: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2004. 401 p. : ISBN 857108274X (broch.)

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence for synergy. 1997. *World Development*. Vol 24 número 6.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, nº 9, jan/jun 2003, p.20-63.

EVANS, Peter. In Search of The 21st Century Developmental State. December 2008. Working Paper No.4. The Centre for Global Political Economy University of Sussex. Brighton BN1 9SN. United Kingdom

EVANS, Peter. Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct. 2002.

FARIA, Cláudia Feres. Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil o orçamento participativo em Belo Horizonte. 1996. 158 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus efeitos sobre o Processo Participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 8, p. 125-136.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. In: 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”, realizado em Buenos Aires, de 01 a 04 de agosto de 2012, junto ao Comitê de Pesquisa sobre Habitação e Meio Ambiente Construído da International Sociological Association (ISA).

FONSECA, Igor Ferraz. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 11, p. 159-170.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: Tendências e Desafios. *Análise e Conjuntura*. n. 2 e 3, maio/dez., Belo Horizonte, 1992. v. 7.

HALL, Richard H. O conceito de burocracia: Uma contribuição empírica. In: COELHO, Edmundo Campos; WEBER, Max. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. 135p.

HIGGINS, Silvio Segundo Salej. A difícil construção do capital social: estruturas da ação coletiva numa organização camponesa colombiana. *Latin American Research Review*, 2012, no prelo.

LAVALLE, Ádrian Gurza. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 1, p. 33-42.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 270p.

LIMA, José Júlio Ferreira; *et al.* A Promoção Habitacional Através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 7, p.161-186.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Update ed. Russel Sage Foundation. 2010

LOPES, Erika. O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2010.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Conjuntos Habitacionais: Estruturação socioespacial e acesso à cidade município de Santo André. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 10, p.227-254.

MARICATO, Erminia. Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro a crise econômica. Petropolis, RJ: Vozes, 1987. 96p.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985. 263p.

MELO, Antônio de Pádua Silveira de. Participação, Cultura Política e Racionalidade: A influência da natureza dos bens produzidos pelo Orçamento Participativo e Orçamento Participativo da Habitação sobre o processo de ação coletiva dos grupos de sem-casas e associações de bairros e favelas de Belo Horizonte. 2008. 273 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MENICUCCI, T. M. G. ; BRASIL, F.D. . Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. Estudos de Sociologia (São Paulo), v. 15, p. 369-396, 2010.

MENICUCCI, T. M. G. ; CARNEIRO, R. . GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: AS REFORMAS PENDENTES. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1686, p. 1-80, 2011.

MERCÊS, Simaia das. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 8, p.187-204.

MERTON, Robert king. Estrutura burocrática e personalidade. In. COELHO, Edmundo Campos; WEBER, Max. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. 135p.

MICHELS, Robert. A tendência burocrática dos partidos políticos. In. COELHO, Edmundo Campos; WEBER, Max. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. 135p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto das Cidades. Brasília, Ministério das Cidades, 2010. 132 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria Nº. 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - P M C M V. Publicado no D.O.U em 27 de dezembro de 2011.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollebreg. Financeirização como desenvolvimento do capital fictício: a crise financeira internacional e suas consequências no Brasil. Série Textos para Discussão. Texto n. 358, UNB, Brasília, abril de 2011.

MOTTA, Fernando C. Prestes (Fernando Claudio Prestes). O que é burocracia. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 112p.

MOYSÉS, Aristides; *et al.* Impactos da Produção Habitacional Contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 11, p.255-278.

NEPP/UNICAMP (1999). Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: Relatório Final. Relatório final do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, subcomponente: desenho e implantação de estratégia de avaliação.

NEVES, J. A. B.; HELAL, Diogo Henrique . Como Pode ter Dado Certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: O caso do programa Bolsa Família. in: Murilo Fahel; Jorge Alexandre Barbosa Neves. (org.). Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. 01 ed. Belo Horizonte-MG: editora PUCMINAS, 2007, v. 01, p. 29-49.

NOGUEIRA, Mara. Programa “Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional ou pacote anticíclico?. 2012. 141 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

OSZLAK, Oscar. State Bureaucracy: politics and policies In. JANOSKI, T; ALFORD, R; HICKS, A; SCHWARTZ, M (Orgs.) Handbook of Political Sociology: states, civil societies and globalization. Cambridge Press. 2005.

PAULA, João Antônio de; MONTE-MOR, Roberto Luis de Melo. (2001). As Três Invenções de Belo Horizonte. In.: Anuário Estatístico de Belo Horizonte.

PIRES, Roberto Rocha C. Participação, Exclusão e Território: Estratégias para a Análise dos Efeitos Distributivos das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 18, p. 263-278.

PIRES, Roberto Rocha C; *et. al.* Em Busca de uma Síntese: Ambições comuns e Abordagens Diversificadas na Avaliação da Efetividade das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 22, p. 347-364.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 5, p.115-142.

PORTES, Alejandro. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. Annual review of Sociology, 24 1-24.

PRATES, A. A. P. . Administração Pública e Burocracia. In: Lúcia Avelar; Antônio Otávio Cintra. (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 1a ed. São Paulo: Fundação editora UNESP, 2004, v. , p. 109-122.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna. Editora Fundação Getúlio Vargas. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro 1996.

QUINO. Toda Mafalda. 2ª. Edição. São Paulo. Martins Fontes. 2010. 420p.

RIBEIRO, Frank de Paula. Cidadania Possível ou Neoclientelismo Urbano? Cultura e Política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2000). 2001. 176 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

ROYER, Luciana de. Financeirização da Política Habitacional: limitações e perspectivas. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Mudanças na Produção Imobiliária Residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 13, p. 301-323.

SANTOS, Caroline. (2006). Capital Social e Capital Humano: subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso nos Conselhos Municipais de Macaé e Resende. 118f. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2006.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 157p. ((Estudos urbanos;5)) ISBN 8527102307 (broch.)

SILVA, Beatriz Fleury; SILVA, Ricardo Dias. As Novas Formas de Provisão de Moradia e seus Impactos na Reconfiguração Socioespacial do Aglomerado Sarandi-Maringá entre 2009 e 2011. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 12, p. 279-300.

SILVA, Fábio de Sá e. “De Cada um Conforme duas Capacidades”: Participação, Ambientes Institucionais e Capacidade de Incidência em Políticas Públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 13, p. 187-196.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos Casos aos Tipos: Notas para uma Apreensão das Variações Qualitativas na Avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 16, p. 223-246.

SIMAN, Angela Maria; CARDOSO, Vera Alice UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Políticas públicas : a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. 2005. 348 f. : Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

SORAGGI, Ana Carolina Maria; MENDONÇA, Jupira Gomes de. O Programa Minha Casa Minha Vida em Juatuba/MG: ampliação do mercado da moradia no espaço metropolitano periférico. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Cap. 4, p.93-114.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os Desafios Metodológicos de seu Estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 14, p. 197-210.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A Questão dos Atores, seus Repertórios de Ação e Implicações para o Processo Participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 12, p. 171-186.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na America. 3. ed. Belo Horizonte, MG: Itatiaia, 1987. 597 p. (Biblioteca de cultura humanista; v.4)

VAZ, Alexander Cambraia N. Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: O Itinerário da Literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 6, p. 91-108.

VAZ, Alexander Cambraia N; PIRES Roberto Rocha C. Comparações entre Municípios: Avaliação dos efeitos da Participação por Meio de Pares Contrafactuais. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 17, p. 247-262.

WAMPLER, Brian. Que Tipos de Resultados Devemos Esperar das Instituições Participativas?. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. Cap. 2, p. 43-52.

WAMPLER, Brian. Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: A Importância de Contextos, Atores e suas Estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011b. V. 7. Cap. 10, p. 151-158.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do Tipo Ideal. In. COELHO, Edmundo Campos; WEBER, Max. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. 135p.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. In. WEBER, Max. Ensaios de Sociologia e outros escritos. São Paulo: Editora Abril, 1974, p. 7-92 (Coleção os Pensadores).



## APÊNDICE 1



## QUESTIONÁRIO PARA O/A COORDENADOR(A) DE NÚCLEO DE LUTA POR MORADIA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

### IDENTIFICAÇÃO

1. Município		
2. Estado		
3. Nome do Núcleo		
4. Regional	1. Barreiro 2. Oeste 3. Noroeste 4. Centro-Sul 5. Leste 6. Nordeste 7. Norte 8. Venda Nova 9. Pampulha	[ ]
5. Endereço da Sede		
6. Número de Associados hoje		[ ]
7. Ano da Fundação		

### DADOS DO COORDENADOR

8. Nome		
9. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
10. Data de Nascimento		
11. Telefone de contato		
12. Último grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. Superior com pós-graduação/especialização	[ ]
13. Qual é sua atividade profissional atualmente? <i>Se aposentado, desempregado ou inativo vá para questão 16</i>		

14. Onde é exercida esta atividade?	1. Nesta Prefeitura 2. Outra Prefeitura 3. Governo estadual 4. Governo federal 5. Legislativo municipal 6. Legislativo estadual 7. legislativo federal 8. ONG - <i>vá para a questão 16</i> 9. Setor privado - <i>vá para a questão 16</i> 10. Conta própria / autônomo <i>vá para a questão 16</i> 11. Outro: _____ <i>vá para a questão 16</i>	[ ]
15. É funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
16. Anteriormente, já trabalhou em algum órgão público?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 18</i>	[ ]
17. Era funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
18. Além do Núcleo de Sem Casa, você participa de alguma outra instância participativa?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 20</i>	[ ]
19. Qual (is)?	1. Conselho Municipal de Assistência Social 2. Conselho Municipal de Saúde 3. Conselho Municipal de Educação 4. Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente 5. Conselho Defesa dos Direitos da Criança e do Adoles. 6. Conselho Municipal de Segurança Alimentar 7. Voluntário do Nucleo de Defesa Civil 8. Conselho Municipal de Habitação 9. COMFORÇA 10. Outro _____ 11. Outro _____ 12. Outro _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
20. O Sr. (a) Já foi beneficiado (a) pela política municipal de habitacional?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 22</i>	[ ]
21. Qual (is) benefício (s)?	1. Recebeu uma Unidade Habitacional 2. Financiou uma Unidade Habitacional (ex: PAR / OPH) 3. Beneficiado por alguma obra de melhoria habitacional 4. Recebeu um lote 5. Recebeu material de construção 6. Outro: _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

22. Alguém da sua família já foi beneficiado pela política municipal de habitação?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 24</i>	[ ]
23. Qual (is) benefício (s)?	1. Recebeu uma Unidade Habitacional 2. Financiou uma Unidade Habitacional (ex: PAR / OPH) 3. Beneficiado por alguma obra de melhoria habitacional 4. Recebeu um lote 5. Recebeu material de construção 6. Outro: _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
24. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 26</i>	[ ]
25. Qual?	_____	

#### FUNCIONAMENTO DO NÚCLEO

26. O que a pessoa deve fazer para se associar ao núcleo?		
27. O que a pessoa deve fazer para se desvincular do núcleo?		
28. o Núcleo é formalmente registrado em Cartório?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
29. O núcleo possui estatuto e regimento interno?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
30. O núcleo se reúne com que frequência?	1. Uma vez por mês 2. Duas vezes por mês 3. Uma vez, de dois em dois meses 4. Uma vez, de três em três meses 5. Sem periodicidade fixa 6. Outro: _____	[ ]
31. O núcleo registra suas reuniões em Livro-Ata?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
32. As pessoas que frequentam as reuniões do núcleo assinam lista de presença?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]

33. Há quanto tempo o coordenador atual coordena o núcleo?	1. Um ano 2. Dois anos 3. Três anos 4. Quatro anos 5. Cinco anos 6. Mais de cinco anos 88. NS 99. NR	[ ]
34. O núcleo realiza eleições para eleger sua diretoria de quanto em quanto tempo?	1. A cada 1 ano 2. A cada 2 anos 3. A cada 3 anos 4. A cada 4 anos 5. Acima de 4 anos 6. Sem periodicidade fixa 7. Não realiza 88. NS 99. NR	[ ]
35. Desde sua fundação, o núcleo foi dirigido por quantos coordenadores diferentes?	1. Somente 1 2. Dois 3. Três 4. Quatro 5. Cinco 6. Mais de cinco 88. NS 99. NR	[ ]
36. O núcleo que o Sr (a) coordena é filiado a alguma entidade geral?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 38</i>	[ ]
37. Qual?	_____	[ ]
38. O núcleo é vinculado à Associação de bairro local?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
39. Atualmente, além das reuniões, o núcleo promove alguma outra atividade que exige a participação dos associados?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
40. No núcleo que você coordena, pede contribuição voluntária dos participantes?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 42</i> 88. NS - <i>vá para a questão 42</i> 99. NR - <i>vá para a questão 42</i>	[ ]
41. De quanto é a contribuição?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]

## Orçamento Participativo da Habitação - OPH

42. O núcleo que você coordena conquistou Unidades Habitacionais no Orçamento Participativo da Habitação?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 44</i> 88. NS - <i>vá para a questão 44</i> 99. NR - <i>vá para a questão 44</i>	[ ]
43. Quantas Unidades Habitacionais foram conquistadas pelo núcleo que o sr (a) coordena?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]
44. Todas as unidades conquistadas no OPH foram entregues?	1. Sim - <i>vá para a questão 46</i> 2. Não 88. NS - <i>vá para a questão 46</i> 99. NR - <i>vá para a questão 46</i>	[ ]
45. Quantas Unidades Habitacionais a PBH "deve" para o núcleo que você coordena?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]
46. Quais são os três principais critérios utilizados pelo núcleo para indicar famílias para vagas conquistadas no OPH?	_____ _____ _____	[ ]
47. Atualmente, o OPH atende a necessidade de moradia dos núcleos de sem-casas?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
48. O OPH motiva as pessoas a participarem dos núcleos?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
49. As condições de financiamento das moradias, no OPH, permitem que as famílias paguem as prestações?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
50. As condições de financiamento das moradias, no OPH, estimulam a participação dos núcleos?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]

51. A prefeitura, dentro do OPH, consegue atender, no tempo previsto, a construção das moradias conquistadas pelos núcleos?	1. Sim 2. Não 88. NS  99. NR	[ ]
52. Para ser atendido pelo OPH é obrigatório a participação em algum núcleo de sem-casa. Qual é sua opinião a esse respeito?	1. Muito importante 2. Importante 3. Pouco importante 4. Sem importância 88. NS 99. NR	[ ]
53. Qual é sua avaliação sobre o OPH, considerando a capacidade de atendimento às famílias do movimento dos sem-casa?	1. Ótimo 2. Bom 3. Regular 4. Ruim 5. Péssimo 88. NS 99. NR	[ ]

## Programa de Arrendamento Residencial - PAR

54. Famílias do núcleo que você coordena foram atendidas pelo PAR?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 56</i> 88. NS - <i>vá para a questão 56</i> 99. NR - <i>vá para a questão 56</i>	[ ]
55. Quantas?	_____	[ ]
	88. NS 99. NR	[ ]
56. Qual é sua avaliação sobre o PAR, considerando a capacidade de atendimento às famílias do movimento dos sem-casa?	1. Ótimo 2. Bom 3. Regular 4. Ruim 5. Péssimo 88. NS 99. NR	[ ]

## Programa Minha Casa Minha Vida

57. O Programa Minha Casa Minha Vida atende à necessidade de moradia dos núcleos de sem-casa?	1. Sim 2. Não 88. NS  99. NR	[ ]
58. O Programa Minha Casa Minha Vida motiva as pessoas a participarem dos núcleos?	1. Sim 2. Não 88. NS  99. NR	[ ]

59. Qual é sua avaliação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Ótimo 2. Bom 3. Regular 4. Ruim 5. Péssimo 88. NS 99. NR	[ ]
60. Você Conhece os critérios do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>Vá para a questão 62</i> 88. NS - <i>Vá para a questão 62</i> 99. NR - <i>Vá para a questão 62</i>	[ ]
61. Quais são os três principais critérios para seleção das famílias no Programa Minha Casa Minha Vida	_____ _____ _____	
62. O Sr (a) ou alguém do seu núcleo participou de alguma capacitação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>Vá para a questão 64</i> 88. NS - <i>Vá para a questão 64</i> 99. NR - <i>Vá para a questão 64</i>	[ ]
63. Qual (is) entidade promoveu essa capacitação?	1. URBEL 2. Administração regional 3. CAIXA 4. Ministério das Cidades 5. outra _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
64. Representantes do poder público já foram a uma reunião do Núcleo para prestar esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
65. Alguma entidade de apoio ao movimento dos sem-casa já foi a uma reunião do núcleo para prestar esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 67</i> 88. NS - <i>vá para a questão 67</i> 99. NR - <i>vá para a questão 67</i>	[ ]
66. Qual (is) entidades prestaram essas informações?	_____ _____ _____	

67. Você já promoveu reuniões do seu núcleo para prestar esclarecimentos do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS  99. NR	[ ]
68. Você é membro da COMFORÇA?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
69. Você participa das reuniões da COMFORÇA?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
70. A COMFORÇA já prestou informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
71. Você tem informações sobre os temas que são debatidos e as decisões que são tomadas pelo Conselho Municipal de Habitação?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 73</i> 88. NS - <i>vá para a questão 73</i>  99. NR - <i>vá para a questão 73</i>	[ ]
72. Você repassa para as famílias do núcleo informações sobre os temas que são debatidos e as decisões que são tomadas pelo Conselho Municipal de Habitação?	1. Sim 2. Não 88. NS  99. NR	[ ]
73. Qual é o papel dos núcleos dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
74. Quais as críticas você tem ao Programa Minha Casa Minha Vida? (Cite as três Principais)	<hr/> <hr/> <hr/>	



## REDES DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

75. O núcleo que você coordena matém contato com algum outro núcleo de sem casa em Belo Horizonte?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 79</i> 88. NS - <i>vá para a questão 79</i> 99. NR - <i>vá para a questão 79</i>	[ ]
76. Normalmente, esses contatos são para tratar assuntos sobre:	1. Política Municipal de Habitação 2. Política federal de habitação 3. Programa Minha Casa Minha Vida 4. Orçamento Participativo da Habitação 5. contratos, convênios, projetos, acordos formais 6. Cobrança de resultados da política habitacional 7. Acompanhamento da política habitacional 8. COMFORÇA Habitação 9. Outro _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
77. Em geral, essas relações se formaram a partir de:	1. Atividades relacionadas à política habitacional 2. Participação em seminários/cursos/manifestações 3. contratos convênios e acordos formais entre os núcleos 4. Relações de amizade 5. COMFORÇA habitação 6. Outro: _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
78. Cite o nome dos coordenadores (ou dos núcleos) com os quais o núcleo que você coordenada mantém contato:	_____ _____ _____ _____	[ ] [ ] [ ] [ ]
79. O núcleo que você coordena matém contato com alguma ONG, organização civil ?	1. Sim 2. Não - <i>Vá para questão 83</i> 88. NS - <i>Vá para questão 83</i> 99. NR - <i>Vá para questão 83</i>	[ ]
80. Normalmente, esses contatos são para tratar assuntos sobre:	1. Política Municipal de Habitação 2. Política federal de habitação 3. Programa Minha Casa Minha Vida 4. Orçamento Participativo da Habitação 5. contratos, convênios, projetos, acordos formais 6. Participação em seminários, cursos, etc. 7. participação em manifestações 8. Questões políticas em geral 9. Outro _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

81. Em geral, essas relações se formaram a partir de:	1. Atividades relacionadas à política habitacional 2. Participação em seminários/cursos/manifestações 3. contratos convênios e acordos formais entre os núcleos 4. Relações de amizade 5. Afinidades políticas 6. Outro: _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
82. Cite o nome de até três ONGs ou entidades civis com os quais o núcleo que você coordenada mantém contato:	_____ _____ _____	
83. O que o Sr. (a) acha das ocupações de terrenos urbanos como o caso da Ocupação Dandara?	1. Concordo 2. Não Concordo 3. Não tenho opinião - <b>Finalizar entrevista</b> 88. NS - <b>Finalizar entrevista</b> 99. NR - <b>Finalizar entrevista</b>	[ ]
84. Por que?		

## **APÊNDICE 2**

## QUESTIONÁRIO PARA ENTIDADE DO MOVIMENTO POPULAR POR MORADIA IDENTIFICAÇÃO

1. Município		
2. Estado		
3. Nome da entidade		
4. Endereço da Sede		
5. Número de associados	_____	[ ]
6. Número de funcionários	_____	[ ]
7. Data da Fundação		

### DADOS DO COORDENADOR/GESTOR/INFORMANTE

8. Nome		
9. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
10. Data de Nascimento		
11. Telefone de contato		
12. Último grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou escola 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. Superior com pós-graduação/especialização	[ ]
13. Qual é sua formação?	1. Engenharia 2. Arquitetura 3. Ciências Sociais (sociologia, antropologia, c. política) 4. Serviço Social 5. Geologia 6. Psicologia 7. Geografia 8. Outro: _____ 9. Não se aplica	[ ]
14. Em qual instituição se formou?		
15. Em que ano?		[ ]
16. Há quanto tempo trabalha nesta entidade?		[ ]
17. Formalmente, qual é o seu cargo/função nessa entidade?		
18. O Sr (a) é funcionário (a) dessa entidade?	1. Sim - vá para a questão 20 2. Não	[ ]
19. Qual é sua ocupação principal?		

20. Qual é sua posição em sua ocupação principal?	1. Funcionário Público 2. Empregado com carteira assinada no setor privado 3. Empregado sem carteira assinada no setor privado 4. Empregador 5. Trabalhador por conta própria 6. Trabalhador cooperativado 7. Outros _____	[ ]
21. Já trabalhou em algum órgão público?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 23</i>	[ ]
22. Era funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
23. Há quanto tempo o senhor (a) trabalha com política habitacional?		[ ]
24. Havia trabalhado com política habitacional antes do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 26</i>	[ ]
25. Onde o/a Sr/a já havia trabalhado antes com política habitacional?	1. No poder público municipal prefeitura 2. No poder público estadual 3. No poder público federal 4. Na iniciativa privada 5. Entidades civis ou do terceiro setor (ONGs) 6. Outros: _____	[ ]
26. O/a Sr/a exerce outras atividades nessa entidade além das atividades relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não	[ ]
27. Quantas horas semanais o/a sr/a dedica exclusivamente ao Programa Minha Casa Minha Vida?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]
28. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 30</i>	[ ]
29. Qual?	_____	[ ]


**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

30. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram efetivamente entregues nesse município?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]
--	---------------------------	-----

31. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
32. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 estão previstas (em negociação) nesse município?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
33. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram efetivamente entregues nesse município?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
34. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
35. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 estão previstas (em negociação) nesse município?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	

#### REDES DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

36. Essa entidade foi ouvida e/ou participou do momento de formulação do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
37. Alguma entidade representativa do movimento popular por habitação foi ouvida e/ou participou da formulação do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR 99. NR	[ ]

<p>38. Quais são os atores envolvidos e interagindo dentro do Programa Minha Casa Minha Vida</p>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p>88. NS 99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>39. O Sr (a) ou alguém da sua entidade participou de alguma capacitação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>1. Sim 2. Não - <i>Vá para a questão 42</i> 88. NS - <i>Vá para a questão 42</i> 99. NR - <i>Vá para a questão 42</i></p>	<p>[ ]</p>
<p>40. Qual (is) entidade promoveu essa capacitação?</p>	<p>1. Prefeitura 2. Administração regional 3. CAIXA 4. Ministério das Cidades 5. outra _____</p>	<p>[ ] [ ] [ ] [ ] [ ]</p>
<p>41. Quantas vezes representantes do poder público prestaram esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida a membros dessa entidade?</p>	<p>1. Nenhuma 2. Uma vez 3. Duas vezes 4. Três vezes 5. Quatro vezes 6. Cinco vezes 7. Acima de 5 vezes 88. NS 99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>42. Alguma entidade de apoio ao movimento dos sem-casa prestou esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 45</i> 88. NS - <i>vá para a questão 45</i> 99. NR - <i>vá para a questão 45</i></p>	<p>[ ]</p>
<p>43. Qual (is) entidades prestaram essas informações?</p>	<hr/> <hr/> <hr/>	
<p>44. Quantas vezes essa entidade promoveu reuniões prestar esclarecimentos a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>2. Uma vez 3. Duas vezes 4. Três vezes 5. Quatro vezes 6. Cinco vezes 7. Acima de 5 vezes 8. Nenhuma vez 88. NS 99. NR</p>	<p>[ ]</p>

45. Qual é o papel do movimento popular organizado dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
46. Quais críticas você tem ao Programa Minha Casa Minha Vida?		
47. Qual é a atuação desta entidade dentro da política habitacional? Que tipo de trabalho é desenvolvido?		
48. A entidade na qual o sr. (a) trabalha mantém contato com alguma outra entidade ligada à questão da habitação popular?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 51</i> 88. NS - <i>vá para a questão 51</i> 99. NR - <i>vá para a questão 51</i>	[ ]
49. Cite o nome de até três entidades com as quais vocês mantêm contato:	<hr/> <hr/> <hr/>	

**PERCEPÇÕES FINAIS**

50. O Programa Minha Casa Minha Vida atende à necessidade de moradia das famílias das faixas 1 e 2?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
51. O Programa Minha Casa Minha Vida motiva as pessoas a se organizarem e participarem de movimentos organizados por moradia?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
52. Quais são os pontos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
53. Quais são os pontos negativos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
54. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo movimento popular com relação ao Programa Minha Casa Minha Vida?		



55. Qual é sua opinião a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?		
56. Como Você percebe a atuação desta entidade no tocante ao Programa Minha Casa Minha Vida?		
57. Na sua opinião, quais mudanças deveriam ser feitas no Programa Minha Casa Minha Vida?		

## APÊNDICE 3

## QUESTIONÁRIO PARA O/A GESTOR(A) DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO

### IDENTIFICAÇÃO

1. Município		
2. Estado		
3. Endereço do Órgão		
4. Telefone para contato		

### DADOS DO GESTOR (INFORMANTE)

5. Nome		
6. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
7. Data de Nascimento		
8. Telefone de contato		
9. Último Grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. superior com pós-graduação/especialização	[ ]
10. Qual é sua formação?	1. Engenharia 2. Arquitetura 3. Ciências Sociais (sociologia, antropologia, c. política) 4. Serviço Social 5. Geologia 6. Psicologia 7. Geografia 8. Outro: _____ 9. Não se aplica	[ ]
11. Em qual instituição se formou?		
12. Em que ano?		[ ]
13. Há quanto tempo trabalha nesta prefeitura?		[ ]
14. É funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
15. Formalmente, qual é o seu cargo na prefeitura?		
16. Anteriormente, já trabalhou em algum órgão público?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 18</i>	[ ]
17. Era funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]

18. Há quanto tempo o senhor (a) trabalha com política habitacional?		[ ]
19. Havia trabalhado com política habitacional antes do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 21</i>	[ ]
20. Onde o/a Sr/a já havia trabalhado antes com política habitacional?	1. Neste prefeitura 2. Outra prefeitura 3. Governo Estadual 4. Governo federal 5. Entidades civis ou do terceiro setor (ONGs) 6. Outros: _____	[ ]
21. O/a Sr/a exerce outras atividades nesta prefeitura não relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não	[ ]
22. Quantas horas semanais o/a sr/a dedica exclusivamente ao Programa Minha Casa Minha Vida?		[ ]
23. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 25</i>	[ ]
24. Qual?	_____	[ ]

**CAPACIDADE OPERACIONAL**

25. Qual é o órgão /setor /departamento ou gerência responsável pelo acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida nessa Prefeitura?		
26. Esse órgão/setor/departamento ou gerência está voltado exclusivamente para o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim - <i>vá para a questão 28</i> 2. Não	[ ]
27. Quais são as outras responsabilidades desse órgão / setor / departamento ou gerência? (Site as três principais)	_____ _____ _____  88. NS  99. NR	[ ]

28. Quantas pessoas trabalham voltadas para o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
29. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são engenheiros (as)?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
30. Da equipe de engenheiros (as) que trabalham com o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são concursados?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
31. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida quantos são arquitetos (as)?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
32. Da equipe de arquitetos (as) que trabalham com o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são concursados?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
33. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são ligados à área social (Assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, etc)?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
34. Da equipe social que trabalha com o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são concursados?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
35. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são Técnicos de nível médio?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
36. Da equipe de nível médio que trabalha com o Programa Minha Casa Minha Vida nessa prefeitura, quantos são concursados?	_____	[ ]
	88. NS	
	99. NR	
37. Em sua opinião, o espaço físico que esta prefeitura destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha é:	1. Suficiente 2. Insuficiente 3. Inexistente	[ ]

38. Em sua opinião, os computadores e impressoras que esta prefeitura destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
39. Em sua opinião, os softwares que esta prefeitura destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
40. Em sua opinião, o acesso à internet que a prefeitura destina proporciona é:	1. Suficiente 2. Insuficiente 3. Inexistente	[ ]
41. Em sua opinião, o número de funcionários que esta prefeitura destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha é:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
42. Em sua opinião, os meios de transporte que esta prefeitura destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
43. Os funcionários desta prefeitura que trabalham diretamente com o Programa Minha Casa Minha Vida receberam algum tipo de treinamento para exercer essa atividade?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 45</i> 88. NS - <i>vá para a questão 45</i> 99. NR - <i>vá para a questão 45</i>	[ ]
44. Quem ministrou esse treinamento?	1. Caixa Econômica Federal 2. Governo estadual 3. O próprio município 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
45. o Sr/a ou alguém da equipe recebe informes a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 48</i> 88. NS - <i>vá para a questão 48</i> 99. NR - <i>vá para a questão 48</i>	[ ]
46. De que maneira os informes são enviados?	1. E-mail 2. Fax 3. Panfletos 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]

47. Quem faz esse informes?	1. Caixa Econômica Federal 2. Governo estadual 3. O próprio município 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
48. Esse município desenvolve programas habitacionais ?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 53</i> 88. NS - <i>vá para a questão 53</i> 99. NR - <i>vá para a questão 53</i>	[ ]
49. Quais?	_____ _____ _____ _____	
50. Eles continuam existindo?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 52</i> 88. NS - <i>vá para a questão 53</i> 99. NR - <i>vá para a questão 53</i>	[ ]
51. Como esses programas convivem com o Programa Minha Casa Minha Vida? <i>Vá para a questão 53</i>		
52. Porque esses programas foram extintos?		
53. O que aconteceu com os programas habitacionais do governo federal anteriores ao Programa Minha Casa Minha Vida?		

**CADASTRAMENTO**

54. Quantas famílias foram cadastradas para o Programa Minha Casa Minha Vida nesse município?		[ ]
55. A listagem dos inscritos no Programa Minha Casa Minha Vida foi publicada?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 57</i> 88. NS - <i>vá para a questão 57</i> 99. NR - <i>vá para a questão 57</i>	[ ]

56. Onde?	1. Site da Prefeitura 2. Diário Oficial 3. Afixada na porta dos órgãos públicos 4. Nas administrações regionais 5. Na imprensa 6. Outros: _____	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
57. Como foi feito o processo de cadastramento?		
58. Quando começou o processo de cadastramento?		
59. o processo de cadastramento continua sendo feito ou está encerrado?	1. Continua sendo feito - <i>vá para a questão 61</i> 2. Está encerrado 88. NS - <i>vá para a questão 61</i> 99. NR - <i>vá para a questão 61</i>	[ ]
60. Quando o processo de cadastramento foi encerrado?		
61. Já foi feita alguma checagem no cadastro dos inscritos?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 66</i> 88. NS - <i>vá para a questão 66</i> 99. NR - <i>vá para a questão 66</i>	[ ]
62. Foram encontrados erros?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 66</i> 88. NS - <i>vá para a questão 66</i> 99. NR - <i>vá para a questão 66</i>	[ ]
63. Qual tipo de erro?	1. De preenchimento 2. De Consistência das informações 3. Falta de informações 4. Duplicidade de cadastros 5. Outros: _____ 6. Outros: _____ 7. Outros: _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
64. Foram feitas correções?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
65. Como as correções foram feitas	1. Visitas domiciliares aos inscritos 2. Contato telefônico com os inscritos 3. Atendimento pessoal aos inscritos 4. Outros: _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]





## RESULTADOS E PERCEPÇÕES

73. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram efetivamente entregues nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
74. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
75. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 estão previstas (em negociação) nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
76. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram efetivamente entregues nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
77. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
78. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 estão previstas (em negociação) nesse município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
79. Qual é o número máximo de Unidades Habitacionais previstas para esse estado (faixa 1)?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
80. Qual é o número máximo de Unidades Habitacionais previstas para esse estado (faixa 2)?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]
81. Dessas Unidades Habitacionais faixa 1 previstas para o estado, quantas deveriam ser alocadas no seu município?	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	[ ]

82. Dessas Unidades Habitacionais faixa 2 previstas para o estado, quantas deveriam ser alocadas no seu município?	<hr/> 88. NS 89. NR	[ ]
83. Existe alguma iniciativa de apoio aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, faixa 2, nesse município?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 85</i> 88. NS - <i>vá para a questão 85</i> 99. NR - <i>vá para a questão 85</i>	[ ]
84. Quais? Cite até cinco iniciativas	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
85. Como vai ser feita a escolha das famílias a serem beneficiadas?	<hr/>	
86. Essa prefeitura acrescentou critérios de hierarquização além dos que já estavam determinados pela legislação federal?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 88</i> 88. NS - <i>vá para a questão 88</i> 99. NR - <i>vá para a questão 88</i>	[ ]
87. Quais?	<hr/> <hr/>	

#### INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

88. Qual é o papel da prefeitura dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	<hr/>	
89. Quais são os atores envolvidos e interagindo dentro do Programa Minha Casa Minha Vida	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> 88. NS 99. NR	[ ]

90. Alguem ou algum órgão dessa prefeitura foi ouvido (a) e/ou participou do momento de formulação do programa?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 92</i> 88. NS - <i>vá para a questão 92</i> 99. NR - <i>vá para a questão 92</i>	[ ]
91. Você poderia citar até três pessoas ou órgãos dessa prefeitura que teriam participado da formulação do programa?	_____ _____ _____  88. NS 99. NR	[ ]
92. Qual é o papel do Ministério das Cidades dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	_____  88. NS 99. NR	[ ]
93. Alguém nessa prefeitura mantém contato com o Ministério das Cidades para discutir os critérios do Programa?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 95</i> 88. NS - <i>vá para a questão 95</i> 99. NR - <i>vá para a questão 95</i>	[ ]
94. Você poderia citar até três pessoas ou órgãos dessa prefeitura que mantêm contato com o Ministério das Cidades?	_____ _____ _____  88. NS 99. NR	[ ]
95. Qual é o papel do movimento popular organizado dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
96. Existe alguma participação do governo estadual dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 98</i> 88. NS - <i>vá para a questão 98</i> 99. NR - <i>vá para a questão 98</i>	[ ]
97. Qual é a participação do governo estadual na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?		

98. Na sua opinião, qual deveria ser o papel do governo do estado no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?		
99. Qual é o papel do Caixa Econômica Federal dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
100. Qual é o contato que essa prefeitura tem com a Caixa Econômica Federal?		
101. Qual é o papel das construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
102. Existe algum tipo de relação e/ou contato entre esta prefeitura e as construtoras envolvidas no Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 104</i> 88. NS - <i>vá para a questão 104</i> 99. NR - <i>vá para a questão 104</i>	[ ]
103. Como acontece a relação entre esta prefeitura e as construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
104. Quem você procura para tentar resolver problemas relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida?		

#### PERCEPÇÕES FINAIS

105. Quais são os pontos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
106. Quais são os pontos negativos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
107. Quais são as principais dificuldades enfrentadas por essa prefeitura para viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida?		
108. Qual é sua opinião a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?		
109. Como Você percebe sua atuação dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
110. Na sua opinião, quais mudanças deveriam ser feitas no Programa Minha Casa Minha Vida?		

## **APÊNDICE 4**

## QUESTIONÁRIO PARA O/A GESTOR(A) DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

### IDENTIFICAÇÃO

1. Município		
2. Estado		
3. Nome do Órgão		
4. Endereço do Órgão		
5. Telefone para contato		

### DADOS DO GESTOR (INFORMANTE)

6. Nome		
7. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
8. Telefone de contato		
9. Último Grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. superior com pós-graduação/especialização	[ ]
10. Qual é sua formação?	1. Engenharia 2. Arquitetura 3. Administração 4. Economia 5. Geologia 6. Ciências Contábeis 7. Direito 8. Outro: _____ 9. Não se aplica	[ ]
11. Em qual instituição se formou?		
12. Em que ano?		[ ]
13. Há quanto tempo trabalha na CAIXA?		[ ]
14. É funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
15. Formalmente, qual é o seu cargo na CAIXA?		
16. Anteriormente, já trabalhou em algum órgão público?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 18</i>	[ ]
17. Era funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]

18. Há quanto tempo o senhor (a) trabalha com política habitacional?		[ ]
19. Havia trabalhado com política habitacional antes do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 21</i>	[ ]
20. Onde o/a Sr/a já havia trabalhado antes com política habitacional?	1. Na própria CAIXA 2. No poder público municipal 3. No poder público estadual 4. No poder público federal 5. No setor privado 6. Entidades civis ou do terceiro setor (ONGs) 7. Outros: _____	[ ]
21. O/a Sr/a exerce outras atividades na CAIXA não relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não	[ ]
22. Quantas horas semanais o/a sr/a dedica exclusivamente ao Programa Minha Casa Minha Vida?		[ ]
23. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 25</i>	[ ]
24. Qual?	_____	[ ]

**CAPACIDADE OPERACIONAL**

25. Qual é o órgão /setor /departamento ou gerência responsável pelo acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA?		
26. Esse órgão/setor/departamento ou gerência está voltado exclusivamente para o Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim - <i>vá para a questão 28</i> 2. Não	[ ]



<p>27. Quais são as outras responsabilidades desse órgão / setor / departamento ou gerência? (Site as três principais)</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>28. Quantas pessoas trabalham voltadas para o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>29. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são engenheiros (as)?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>30. Da equipe de engenheiros (as) que trabalham com o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são concursados?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>31. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são arquitetos (as)?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>32. Da equipe de arquitetos (as) que trabalham com o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são concursados?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>33. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são ligados à área social (Assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, etc)?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>34. Da equipe social que trabalha com o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são concursados?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>

35. Do total de funcionários voltados para o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são Técnicos de nível médio?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
36. Da equipe de nível médio que trabalha com o Programa Minha Casa Minha Vida na CAIXA, quantos são concursados?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
37. Em sua opinião, o espaço físico que a CAIXA destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha é:	1. Suficiente 2. Insuficiente 3. Inexistente	[ ]
38. Em sua opinião, os computadores e impressoras que a CAIXA destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
39. Em sua opinião, os softwares que a CAIXA destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
40. Em sua opinião, o acesso à internet que a CAIXA proporciona é:	1. Suficiente 2. Insuficiente 3. Inexistente	[ ]
41. Em sua opinião, o número de funcionários que a CAIXA destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha é:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
42. Em sua opinião, os meios de transporte que a CAIXA destina ao acompanhamento do Programa Minha Casa Minha são:	1. Suficientes 2. Insuficientes 3. Inexistentes	[ ]
43. Os funcionários da CAIXA que trabalham diretamente com o Programa Minha Casa Minha Vida receberam algum tipo de treinamento para exercer essa atividade?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 45</i> 88. NS - <i>vá para a questão 45</i> 99. NR - <i>vá para a questão 45</i>	[ ]

44. Quem ministrou esse treinamento?	1. Caixa Econômica Federal 2. Governo estadual 3. O município 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
45. o Sr/a ou alguém da equipe recebe informes a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 48</i> 88. NS - <i>vá para a questão 48</i> 99. NR - <i>vá para a questão 48</i>	[ ]
46. De que maneira os informes são enviados?	1. E-mail 2. Fax 3. Panfletos 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
47. Quem faz esse informes?	1. Caixa Econômica Federal 2. Governo estadual 3. O próprio município 4. Outro _____ 88. NS 99. NR	[ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]
48. Existem outros programas habitacionais do governo federal funcionando?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 51</i> 88. NS - <i>vá para a questão 51</i> 99. NR - <i>vá para a questão 51</i>	[ ]
49. Quais?	_____ _____ _____ _____ _____	
50. Como esses programas convivem com o Programa Minha Casa Minha Vida?		

## RESULTADOS

51. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram efetivamente entregues na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
52. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
53. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 estão previstas (em negociação) na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
54. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram efetivamente entregues na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
55. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
56. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 estão previstas (em negociação) na capital?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
57. Qual é o número máximo de Unidades Habitacionais previstas para esse estado (faixa 1)?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]
58. Qual é o número máximo de Unidades Habitacionais previstas para esse estado (faixa 2)?	<p>_____</p> 88. NS 99. NR	[ ]

<p>59. Dessas Unidades Habitacionais faixa 1 previstas para o estado, quantas deveriam ser alocadas na capital?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>60. Dessas Unidades Habitacionais faixa 2 previstas para o estado, quantas deveriam ser alocadas na capital?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>

#### INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

<p>61. Qual é o papel da CAIXA dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>_____</p>	<p>[ ]</p>
<p>62. Quais são os atores envolvidos e interagindo dentro do Programa Minha Casa Minha Vida</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>63. Alguém ou algum órgão da CAIXA foi ouvido (a) e/ou participou do momento de formulação do programa?</p>	<p>1. Sim</p> <p>2. Não - <i>vá para a questão 65</i></p> <p>88. NS - <i>vá para a questão 65</i></p> <p>99. NR - <i>vá para a questão 65</i></p>	<p>[ ]</p>
<p>64. Você poderia citar até três pessoas ou órgãos da CAIXA que teriam participado da formulação do programa?</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>65. Qual é o papel do Ministério das Cidades dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>_____</p> <p>88. NS</p> <p>99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>66. Alguém da CAIXA mantém contato com o Ministério das Cidades para discutir os critérios do Programa?</p>	<p>1. Sim</p> <p>2. Não - <i>vá para a questão 68</i></p> <p>88. NS - <i>vá para a questão 68</i></p> <p>99. NR - <i>vá para a questão 68</i></p>	<p>[ ]</p>

<p>67. Você poderia citar até três pessoas ou órgãos da CAIXA que mantêm contato com o Ministério das Cidades?</p>	<hr/> <hr/> <hr/> <p>88. NS 99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>68. Existe alguma participação do governo estadual dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 70</i> 88. NS - <i>vá para a questão 70</i> 99. NR - <i>vá para a questão 70</i></p>	<p>[ ]</p>
<p>69. Qual é a participação do governo estadual na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>		
<p>70. Na sua opinião, qual deveria ser o papel do governo do estado no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>		
<p>71. Qual é o papel das prefeituras no Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<hr/> <p>88. NS 99. NR</p>	<p>[ ]</p>
<p>72. Qual é o contato que a CAIXA tem com as prefeituras?</p>		
<p>73. Qual é o papel das construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>		
<p>74. Existe algum tipo de relação e/ou contato entre esta a CAIXA e as construtoras envolvidas no Programa Minha Casa Minha Vida?</p>	<p>1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 76</i> 88. NS - <i>vá para a questão 76</i> 99. NR - <i>vá para a questão 76</i></p>	<p>[ ]</p>
<p>75. Como acontece a relação entre a CAIXA e as construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?</p>		
<p>76. Como é o fluxo de um empreendimento Minha Casa Minha Vida cujo terreno é de propriedade particular?</p>		

77. Como é o fluxo de um empreendimento Minha Casa Minha Vida cujo terreno é de propriedade pública?		
78. Quem você procura para tentar resolver problemas relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida?		

**PERCEPÇÕES FINAIS**

79. Quais são os pontos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida		
80. Quais são os pontos negativos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
81. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pela CAIXA para viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida?		
82. Qual é sua opinião a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?		
83. Na sua opinião, quais mudanças deveriam ser feitas no Programa Minha Casa Minha Vida?		
84. Como Você percebe sua atuação dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		

## **APÊNDICE 5**



## QUESTIONÁRIO PARA O/A GESTOR(A) DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MINISTÉRIO DAS CIDADES

### IDENTIFICAÇÃO

1. Município	
2. Estado	
3. Nome do Órgão	
4. Endereço do Órgão	
5. Telefone para contato	

### DADOS DO GESTOR (INFORMANTE)

6. Nome		
7. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
8. Telefone de contato		
9. Último Grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. superior com pós-graduação/especialização	[ ]
10. Qual é sua formação?	1. Engenharia 2. Arquitetura 3. Administração 4. Economia 5. Geologia 6. Ciências Contábeis 7. Direito 8. Outro: _____ 9. Não se aplica	[ ]
11. Em qual instituição se formou?		
12. Em que ano?		[ ]
13. Há quanto tempo trabalha no Ministério?		[ ]
14. É funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
15. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 25</i>	[ ]
16. Qual?	_____	[ ]

**INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS**

17. Qual foi a origem do PMCMV? Como ele começou? Quais foram os atores que participaram de sua construção?	
18. Qual é o papel do Ministério das Cidades dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	
19. Qual é a estrutura que o Ministério disponibiliza para esse trabalho (numero de funcionários, equipamentos, espaço, etc.)?	
20. Qual é o papel da CAIXA dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	
21. Esse trabalho tem sido bem executado?	
22. Quais são os canais de comunicação entre o Ministério e a CAIXA?	
23. Qual é o papel das prefeituras no Programa Minha Casa Minha Vida?	
24. Na sua opinião, de maneira geral, as prefeituras têm conseguido cumprir esse papel?	
25. Qual é o canal de comunicação entre as prefeituras e o Ministério?	
26. Qual é o papel das construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	

27. Existe algum tipo de relação e/ou contato entre esta o Ministério e as construtoras envolvidas no Programa Minha Casa Minha Vida?	
28. Existe alguma participação do governo estadual dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	
29. Na sua opinião, qual deveria ser o papel do governo do estado no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?	

#### CAPACIDADE OPERACIONAL

30. Os outros programas habitacionais do governo federal estão funcionando?	
31. Como esses programas convivem com o Programa Minha Casa Minha Vida?	
32. Qual é o número máximo de Unidades Habitacionais previstas para cada cidade / estado?	
33. Como é o fluxo de um empreendimento Minha Casa Minha Vida cujo terreno é de propriedade particular?	
34. Como é o fluxo de um empreendimento Minha Casa Minha Vida cujo terreno é de propriedade pública?	
35. Quais são os valores máximos das U.H's (faixas 1, 2 e 3)?	
36. Como são os subsídios (como o 17 mil é operado)?	

#### PERCEPÇÕES FINAIS

37. Uma das principais críticas feitas ao PMCMV é que ele não estaria atendendo os mais pobres. Qual é sua opinião a respeito dessa crítica?	
--	--

38. Outra Crítica constante diz respeito à periferização dos empreendimentos do PMCMV. Qual é sua opinião a esse respeito?	
39. Na literatura, muitas vezes é salientado que o PMCMV foi implantado a revelia das instâncias de participação popular. O que você acha dessa crítica?	
40. Existe articulação entre as políticas habitacional e urbana?	
41. Quais são os pontos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida	
42. Quais são os pontos negativos do Programa Minha Casa Minha Vida?	
43. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo Ministério para viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida?	
44. Qual é sua opinião a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?	
45. Na sua opinião, quais mudanças deveriam ser feitas no Programa Minha Casa Minha Vida?	

## APÊNDICE 6

## QUESTIONÁRIO PARA O/A GESTOR(A) DO SINDUSCON A RESPEITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

### IDENTIFICAÇÃO

1. Município		
2. Estado		
3. Nome da entidade		
4. Endereço da entidade		
5. Telefone para contato		

### DADOS DO GESTOR (INFORMANTE)

6. Nome		
7. Sexo	1. Masculino 2. Feminino	[ ]
8. Telefone de contato		
9. Último Grau de instrução concluído	1. Nunca frequentou 2. Ensino fundamental incompleto 3. Ensino fundamental completo 4. Ensino médio incompleto 5. Ensino médio completo 6. Superior incompleto 7. Superior completo 8. superior com pós-graduação/especialização	[ ]
10. Qual é sua formação?	1. Engenharia 2. Arquitetura 3. Administração 4. Economia 5. Geologia 6. Ciências Contábeis 7. Direito 8. Outro: _____ 9. Não se aplica	[ ]
11. Em qual instituição se formou?		
12. Em que ano?		[ ]
13. Há quanto tempo trabalha no SINDUSCON?		[ ]
14. Formalmente, qual é o seu cargo/função no SINDUSCON?		
15. O Sr (a) é funcionário (a) do SINDUSCON?	1. Sim - <i>vá para a questão 17</i> 2. Não	[ ]
16. Qual é sua ocupação principal?		

17. Qual é sua posição em sua ocupação principal?	1. Funcionário Público 2. Empregado com carteira assinada no setor privado 3. Empregado sem carteira assinada no setor privado 4. Empregador 5. Trabalhador por conta própria 6. Trabalhador cooperativado 7. Outros _____	[ ]
18. Já trabalhou em algum órgão público?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 20</i>	[ ]
19. Era funcionário concursado?	1. Sim 2. Não	[ ]
20. Há quanto tempo o senhor (a) trabalha com política habitacional?		[ ]
21. Havia trabalhado com política habitacional antes do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 23</i>	[ ]
22. Onde o/a Sr/a já havia trabalhado antes com política habitacional?	1. No poder público municipal 2. No poder público estadual 3. No poder público federal 4. Na iniciativa privada 5. Entidades civis ou do terceiro setor (ONGs) 6. Outros: _____	[ ]
23. O/a Sr/a exerce outras atividades no SINDUSCON não relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não	[ ]
24. Quantas horas semanais o/a sr/a dedica exclusivamente ao Programa Minha Casa Minha Vida?		[ ]
25. O Sr (a) é filiado a algum partido político?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 27</i>	[ ]
26. Qual?	_____	[ ]

**CAPACIDADE OPERACIONAL**

27. Existe um órgão/ setor/ departamento ou gerência responsável pelo acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida no SINDUSCON?	1. Sim 2. Não	[ ]
28. Quantas pessoas trabalham voltadas para o acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida no SINDUSCON?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]

29. Esse município desenvolve programas habitacionais ?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 34</i> 88. NS - <i>vá para a questão 34</i> 99. NR - <i>vá para a questão 34</i>	[ ]
30. Quais?	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
31. Eles continuam existindo?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 33</i> 88. NS - <i>vá para a questão 33</i> 99. NR - <i>vá para a questão 33</i>	[ ]
32. Como esses programas convivem com o Programa Minha Casa Minha Vida? <i>Vá para a questão 34</i>		
33. Porque esses programas foram extintos?		
34. O que aconteceu com os programas habitacionais do governo federal anteriores ao Programa Minha Casa Minha Vida?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
35. O governo estadual desenvolve programas habitacionais ?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 40</i> 88. NS - <i>vá para a questão 40</i> 99. NR - <i>vá para a questão 40</i>	[ ]
36. Quais?	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	



37. Eles continuam existindo?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 39</i> 88. NS - <i>vá para a questão 40</i> 99. NR - <i>vá para a questão 40</i>	[ ]
38. Como esses programas convivem com o Programa Minha Casa Minha Vida? <i>Vá para a questão 40</i>		
39. Porque esses programas foram extintos?		

### RESULTADOS E PERCEPÇÕES

40. Na sua opinião, o Programa Minha Casa Minha Vida aqueceu o mercado da construção civil?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
41. Em quais faixas de público o Programa Minha Casa Minha Vida foi mais eficiente na tarefa de incentivar a construção de unidades habitacionais?		
42. O Programa Minha Casa Minha Vida motiva os empreendedores a investir na construção civil?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
43. Existem dados a respeito do número de unidades habitacionais construídas nos últimos 6 anos (três anos antes do PMCMV e três anos depois)?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
44. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram efetivamente entregues nesse município?	_____ 88. NS 99. NR	[ ]

45. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
46. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 estão previstas (em negociação) nesse município?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
47. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram efetivamente entregues nesse município?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
48. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 foram viabilizadas (foram aprovadas e estão em fase de projeto ou em construção) nesse município?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
49. Quantas Unidades Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 2 estão previstas (em negociação) nesse município?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
50. O poder público municipal desenvolve alguma iniciativa de apoio aos empreendimentos dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, faixas 1 e 2?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 52</i> 88. NS - <i>vá para a questão 52</i> 99. NR - <i>vá para a questão 52</i>	[ ]
51. Quais? Cite até cinco iniciativas	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	

52. O poder público estadual desenvolve alguma iniciativa de apoio aos empreendimentos dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, faixas 1 e 2?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 54</i> 88. NS - <i>vá para a questão 54</i> 99. NR - <i>vá para a questão 54</i>	[ ]
53. Quais? Cite até cinco iniciativas	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	

#### INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

54. O SINDUSCON -RJ foi ouvido e/ou participou do momento de formulação do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
55. Alguma entidade representativa das empresas da construção civil foi ouvida e/ou participou da formulação do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não 88. NS 99. NR	[ ]
56. Quais são os atores envolvidos e interagindo dentro do Programa Minha Casa Minha Vida	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
57. Qual é o papel da prefeitura dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]
58. Qual é o papel do Ministério das Cidades dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	<hr/> 88. NS 99. NR	[ ]

59. Existe alguma participação do governo estadual dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 61</i> 88. NS - <i>vá para a questão 61</i> 99. NR - <i>vá para a questão 61</i>	[ ]
60. Qual é a participação do governo estadual na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?		
61. Na sua opinião, qual deveria ser o papel do governo do estado no processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida?		
62. Qual é o papel do Caixa Econômica Federal dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
63. Qual é o contato que as empresas tem com a Caixa Econômica Federal?		
64. Qual é o papel das construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
65. Existe algum tipo de relação e/ou contato entre a prefeitura e as construtoras envolvidas no Programa Minha Casa Minha Vida?	1. Sim 2. Não - <i>vá para a questão 67</i> 88. NS - <i>vá para a questão 67</i> 99. NR - <i>vá para a questão 67</i>	[ ]
66. Como acontece a relação entre esta prefeitura e as construtoras dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
67. Quem você procura para tentar resolver problemas relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida?		

**PERCEPÇÕES FINAIS**

68. Quais são os pontos positivos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
69. Quais são os pontos negativos do Programa Minha Casa Minha Vida?		
70. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelas construtoras para viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida?		
71. Qual é sua opinião a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida?		

72. Como Você percebe sua atuação dentro do Programa Minha Casa Minha Vida?		
---	--	--