

## **II CONGRESSO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO COLETIVA SUSTENTÁVEL**

**10 A 18 DE ABRIL DE 2016 FAU – USP | SÃO PAULO – BRASIL**

### **HABITAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL**

#### **PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES. POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO ACESSO A TERRA URBANIZADA – MODALIDADE COMPRA ANTECIPADA**

**AUTOR: MARIANA CICUTO BARROS**

**COAUTORES: CATHARINA CRISTINA TEIXEIRA; CRISTINA BOGGI DA SILVA RAFFAELLI; MIGUEL ANTONIO BUZZAR; NATHALIA NICODEMOS PEIXOTO DE OLIVEIRA; RAFAEL URNHANI.**

No quadro da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi implantado o PMCMV-Entidades (PMCMV-E), que pode ser entendido como uma resposta à demanda dos movimentos sociais por inserção na política habitacional. O PMCMV-E trouxe a perspectiva da participação dos movimentos, renovando concepções de propostas autogestionárias. Durante o período de sua implementação, foi idealizado um momento relativo à aquisição do terreno, a chamada Fase I. Nela há a compra antecipada do terreno e contratação de projetos junto às assessorias técnicas e sua aprovação pela CAIXA e órgãos públicos. Esse procedimento normativo reconhece o protagonismo das Entidades Organizadoras (EO) e representou um avanço substancial para garantir que os empreendimentos pudessem iniciar suas obras com os projetos executivos, aprovações, orçamentos e o terreno comprado. A Compra Antecipada do terreno é vista como uma ferramenta importante, pois reconhecendo as dificuldades das EO frente ao mercado imobiliário, permite a realização de contrato de aquisição de terrenos com as EO na qualidade de Pessoa Jurídica (PJ), alterando o formato do financiamento individual, que trazia grandes dificuldades para o processo. O trabalho tem como objetivo, discorrer sobre as possibilidades das práticas participativas promovidas pelo PMCMV-E, através da compra antecipada do terreno e verificar as possibilidades de renovação da política habitacional direcionada às EO.

## **INTRODUÇÃO**

Na luta por moradia digna por parte dos movimentos sociais, apesar das conquistas de marcos regulatórios, como o Estatuto da Cidade e ZEIS<sup>1</sup>, que poderiam contribuir para redesenhar um modelo de política urbana equitativa, com a atribuição de áreas bem localizadas para a moradia, é sabido que a legislação não transforma por si a realidade. É necessária a efetivação da sua aplicação, que decorre de diversos fatores, que vão desde a participação das camadas interessadas da sociedade, às orientações políticas dos governos em todos os níveis.

## **PMCMV**

A participação em programas públicos habitacionais é pauta das discussões dos movimentos sociais, acompanhada pelo acesso à terra em áreas urbanizadas e bem localizadas. Diversas iniciativas passaram a ser praticadas a partir de 2004, através da Política Nacional de Habitação, como a melhoria do acesso ao crédito habitacional para a população de menor renda, iniciada com lançamento do Programa Habitacional Crédito Solidário (PCS) em 2004, que inaugurou, na esfera federal, um processo de produção reivindicado pelos movimentos sociais, a “autogestão”, com ou sem mutirão.

O PCS representou a quebra do paradigma de execução de obras somente por construtoras. Isso solicitou uma adequação na estrutura das gerências técnicas da CAIXA<sup>2</sup>, que passaram a atender aos movimentos de moradia,

---

<sup>1</sup> PDE SP (2012). Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) áreas destinadas a recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares e a provisão de Habitações - HIS e HMP. ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, ZEIS 2 são caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados. ZEIS 3 são imóveis ociosos, subutilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas. ZEIS 4 são caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados a urbanização e edificação situadas na APM dos Mananciais das bacias hidrográficas. ZEIS 5 diferencia-se por permitir a produção de HMP.

<sup>2</sup> Desde a reorganização do FGTS com os programas no governo FHC e operados pela CAIXA, os técnicos estavam habituados a trabalhar com a iniciativa privada, promovendo empreendimentos para outras faixas de renda, com exceção do Carta de Crédito Associativo, com pouca aderência junto aos movimentos e parte utilizado de forma imprópria por construtoras.

denominadas pelo programa Entidades Organizadoras (EO) – e assessoradas por Assessorias Técnicas (AT)<sup>3</sup>.

Lançado em março de 2009<sup>4</sup>, na segunda gestão do governo Lula, o PMCMV tinha o objetivo de combater a crise econômica, incentivar à cadeia produtiva da construção civil, financiar a produção habitacional e promover um desenvolvimento econômico com alcance quantitativo excepcional visando contribuir para a redução do déficit habitacional por meio da concessão de incentivos à produção e de subsídios conforme critérios de seleção de demanda instituídos em lei.

O Programa operacionaliza e setoriza investimentos do PAC, ao qual está atrelado. Dividido em 3 fases: PMCMV-1 (2009-2011) teve como meta a construção de 1 milhão de moradias. A fase 2 – PMCMV-2 (2011-2014), foi lançada com o objetivo de construção de mais 2 milhões de unidades e no momento, aguarda-se a efetiva implantação da fase 3, com o objetivo previsto de mais 3 milhões de moradias.

O Programa reestruturou fundos já existentes – a exemplo do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – tendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) como gestora e operadora.

O FDS alimenta o PMCMV-E e tem por finalidade viabilizar o acesso à moradia às famílias de menor renda (Faixa 1), organizadas sob forma coletiva – cooperativas, associações e entidades da sociedade civil. Em 2009, na Fase 1, atendia famílias com renda até R\$ 1.350,00. A partir da Fase 2 (2011) o valor da Faixa 1 foi definido até R\$ 1.600,00. O FAR também opera na Faixa 1 e é destinado à aquisição de terrenos e construção de imóveis. É utilizado em operações realizadas pelas prefeituras, construtoras ou parceria entre estes agentes. Na implementação da Fase 3, a expectativa é que exista uma nova divisão das faixas de renda. Faixa 1 até R\$ 1.800,00, Faixa 1,5 entre

---

<sup>3</sup> Assessoria Técnica é um conjunto de profissionais (arquitetos, engenheiros, técnicos sociais) que elaboram projetos e gerenciam empreendimentos junto aos movimentos de moradia. Ver Barros (2013).

<sup>4</sup> Instituído pela MP 459 de 25/3/09, substituída pela Lei 11.977 de 7/7/09 e regulamentado pelos Decretos 6819 de 13/4/09 e 6962 de 19/9/09.

R\$1.801,00 a R\$ 2.350,00, Faixa 2 entre R\$ 2.350,00 – R\$ 3.600,00 e Faixa 3 entre R\$ 3.601,00 - R\$ 6.500,00.

## **PMCMV ENTIDADES – ACESSO A TERRA URBANIZADA E A COMPRA ANTECIPADA**

O PMCMV-E foi fruto da iniciativa dos movimentos sociais e na sua concepção, subsistem semelhanças com o PCS, permitindo também a continuidade do trabalho com as AT. No entanto, na ausência de uma política de aquisição de terras para os programas de provisão habitacional, as EO enfrentaram a mesma situação desde o lançamento do PCS, quando passaram a ser encaradas como agentes promotores, ou, incorporadores sociais, disputando os mesmos terrenos com o incorporador imobiliário em desigualdade de condições (Teixeira, 2015).

A inexistência de uma política de aquisição de terras e sem regulação do seu preço pelo Estado, nos diversos níveis, acarretou, nos últimos anos, um encarecimento generalizado dos terrenos. Na conjuntura da cidade de São Paulo, esperava-se que as ZEIS garantissem um estoque de terras para a provisão habitacional, no entanto, estão também sujeitas as regulações do mercado imobiliário, aguardando a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que garantiriam sua função social.

Sem política pública efetiva em relação às ZEIS e como o valor do terreno está inserido no valor da Unidade Habitacional (15% valor do financiamento), na maioria dos casos, vale a lógica do terreno mais barato, pois quanto menos o empreendimento é onerado com o custo da terra, mais recursos são disponibilizados para a construção das unidades. Isto tem levado as EO a recorrerem a terrenos que “sobram” no mercado, especialmente no período caracterizado pelo *boom* imobiliário provocado pelo Programa (Mineiro, et al.,2012). A possibilidade de aquisição dos terrenos pelas EO está dentro das “regras” de mercado e na maioria dos casos, não são áreas caracterizadas como ZEIS. Segundo Evaniza Rodrigues:

“(…), se eu tenho um terreno um pouco melhor vou querer vender esse terreno pra alguém que vai querer fazer faixa 2, porque pode pagar muito mais do que faixa 1. Então, os terrenos menores, com 21.000 metros 18.000 metros, um pouco mais um

pouco menos... Eles são os terrenos desejados pra quem vai fazer faixa 2. Que é o terreno que não dá muita infraestrutura, que é o terreno que geralmente já tá inserido no parcelamento. Então, esses terrenos .... gente, eu tô acompanhando isso desde o Crédito Solidário, eles desapareceram".<sup>5</sup>

Durante o PCS, as EO buscavam terrenos em imobiliárias e com proprietários de terra, até conseguirem um preço acessível, viável tecnicamente pela CAIXA e com possibilidade de ser adquirida após a aprovação do empreendimento pelo agente financeiro. A aprovação dos beneficiários era feita individualmente, e existindo problema com algum membro, o processo era interrompido e iniciava-se nova seleção. Diante disso, algumas EO perdiam a compra do terreno com a desistência do proprietário, devido a morosidade do processo. Durante a análise da viabilidade técnica, na tentativa de garantir a terra, todo o custo de elaboração e aprovação dos projetos era arcado pelas famílias e pelas AT.

Diante destas dificuldades, as EO idealizaram para o PMCMV-E a garantia da aquisição do terreno antes da aprovação do projeto, a chamada "Fase I" do empreendimento. Nele, há a compra antecipada do terreno e a contratação de projetos, junto às AT e sua aprovação pela CAIXA e órgãos públicos:

"(...) Na União a gente foi construindo uma série de propostas, foi incidindo mesmo na mudança do Programa. Por exemplo, a compra antecipada foi inventada nesta sala. Não foi nenhum órgão que pensou, nem o Ministério, a Caixa, ninguém. Fomos nós que pensamos aqui e levamos (...)".<sup>6</sup>

A proposta da Compra Antecipada foi apresentada no início da primeira fase do PMCMV-E pela União dos Movimentos de Moradia (UMM) e foi regulamentada na Resolução 143/09, com sua inclusão dos subitens na Resolução 141/09, que cria o PMCMV-E:

"Contratar em duas etapas: 1º Liberar recursos (2% a 4% do valor do empreendimento + custo do terreno) para aquisição de terrenos, projetos, topografia e sondagem e capacitação do grupo pra autogestão na fase pré-obra, mediante entrega da documentação para análise da viabilidade; após elaboração dos projetos e aprovações, realiza-se a 2ª contratação para construção das casas; o terreno ficaria

---

<sup>5</sup> Entrevista: Rodrigues, 2015.

<sup>6</sup> Idem.

em nome da associação até a contratação do 2º contrato de financiamento das moradias. A garantia real para a CAIXA seria o próprio terreno”.<sup>7</sup>

Este procedimento representou um ganho substancial permitindo o início das obras com os projetos executivos, aprovações, orçamentos e terreno comprado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**Tabela 1: PMCMV - E - Contratados via Compra Antecipada até Fev./2016**

Estado	Total Contratado	Total Compra Antecipada	Total UH Contratado	Total UH Compra Antecipada
AL	2	1	275	200
AM	9	9	2.010	2.010
BA	11	2	2.666	750
CE	5	-	1.760	-
ES	2	-	448	-
GO	65	18	8.116	3.841
MA	12	5	1.575	850
MG	26	1	2.059	192
MS	23	-	2.118	-
MT	2	-	212	-
PA	12	1	2.156	324
PB	3	1	889	500
PE	13	1	2.803	500
PI	7	-	807	-
PR	7	1	802	250
RJ	5	-	364	-
RO	3	-	441	-
RR	2	1	635	435
RS	80	19	8.999	5.309
SC	14	1	500	56
SE	14	1	2.381	315
SP	58	32	16.838	10.552
TO	7	-	388	-
<b>BRASIL</b>	<b>382</b>	<b>94</b>	<b>59.242</b>	<b>26.084</b>

**Tabela 1:** A primeira coluna refere-se ao total de empreendimentos contratados em obra. A segunda coluna refere-se aos contratados em obra, na modalidade Compra Antecipada. No Estado de SP, dos 58 empreendimentos contratados, 32 foram contratados via Compra Antecipada. No Brasil, dos 382 empreendimentos contratados, 94 fizeram a Compra Antecipada. Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados fornecidos pela CAIXA, 2016.

<sup>7</sup>Mineiro, et al.,2012, p.34.

A aplicação dos instrumentos que garantem o acesso à terra urbanizada, como a Compra Antecipada, mostra-se fundamental para o êxito de uma política que considera a atuação dos movimentos sociais. Ainda que residual tal visão tem possibilitado uma produção habitacional qualitativamente melhor, que permite vislumbrar a possibilidade de novos modelos de inserção e qualidade urbana.

Entretanto, ainda que se preze a Compra Antecipada como um marco para os movimentos sociais, traz no seu cerne a terceirização da responsabilidade do Estado para as mãos da iniciativa privada, mesmo sendo esta, uma entidade sem fins lucrativos (Teixeira, 2015) sujeita às mesmas pressões de uma empresa que detém capital social para responder por eventuais intercorrências de uma obra.

O dado residual aponta inadequação do Programa para atender as necessidades das EO, assim como para a necessidade do Estado (nos seus vários níveis) se comprometer de forma mais efetiva com programas adequados a este modelo de produção.

## REFERÊNCIAS

Barros, M. C. 2013. *Assessorias técnicas no processo autogestionário - possibilidades de atuação*. Revista Risco: IAU/USP, n.17, p 81-92.

Buzzar, M. et al.; 2014. *Minha Casa Minha Vida entidades e as possibilidades de renovação da política habitacional*. In: ENTAC, p. 1588.

\_\_\_\_\_; 2014. Relatório. Projeto de Pesquisa *Desenvolvimento de Procedimentos Metodológicos para Avaliação das dimensões relativas ao Processo, Produto e Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida e do eixo de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento*, mimeo. Chamada Universal – MCTI/CNPq N.14/2012.

FNRU. *Boletim FNRU - A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <http://goo.gl/4aAs0j>. (Acesso em: 2 junho 2015.)

Mineiro, E. et al., 2012. *Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção*. IN: *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições / Luciana Corrêa do Lago, (Org)*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, p 19-48.

Teixeira, C. C. 2015. *Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1-FAR-Empresas, e Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1-FDS- Entidades, dois programas e duas políticas*. São Paulo, 3\* CHIEL- FAU-USP.

Rodrigues, E. *Chamada Universal – MCTI/CNPq N.14/2012: depoimento* (2015). Brasília. Entrevista concedida aos autores.