



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**CAMILA PITHON RAYNAL**

**AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA:  
o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha  
Vida Entidades, em Salvador, Bahia.**

Salvador/BA  
2023

**CAMILA PITHON RAYNAL**

**AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA:**  
o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha  
Vida Entidades, em Salvador, Bahia.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Maria Costa Barroso  
Coorientadora: Profa. Dra. Heliana Faria Mettig  
Rocha

Salvador/BA  
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)**  
**Biblioteca da Faculdade de Arquitetura (BIB/FA)**

---

R274

Raynal, Camila Pithon.

Autogestão financiada na habitação, teoria e prática [recurso eletrônico]  
: o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha  
Vida Entidades, em Salvador, Bahia / Camila Pithon Raynal. – Salvador,  
2023.

163 p. : il.

Dissertação – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de  
Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo,  
Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. 2023.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Maria Costa Barroso

Coorientadora: Profa. Dra. Heliana Faria Mettig Rocha

1. Movimentos sociais. 2. Agentes. 3. Autogestão financiada. 4.  
Políticas públicas. 5. PMCMV-E. I. Barroso, Aline Maria Costa. II.  
Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. III. Título.

CDU: 365.26(813.8)

---

Responsável técnico: Jeã Carlo Madureira - CRB/5-1531



Universidade Federal da Bahia

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO  
(PPG-AU)**

**ATA Nº 454**

Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO (PPG-AU), realizada em 05/12/2023 para procedimento de defesa da Dissertação de MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO no. 454, área de concentração Urbanismo, da candidata CAMILA PITHON RAYNAL, de matrícula 2020101087, intitulada AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA: o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em Salvador, Bahia. Às 09:30 do citado dia, na Sala do Colegiado do PPGAU, foi aberta a sessão pelo presidente da banca examinadora Prof<sup>ª</sup>. Dra. ALINE MARIA COSTA BARROSO que apresentou os outros membros da banca: Prof<sup>ª</sup>. Dra. HELIANA FARIA METTIG ROCHA, Prof<sup>ª</sup>. Dra. PAULA ADELAIDE MATTOS SANTOS MOREIRA e Prof<sup>ª</sup>. Dra. DANIELA ANDRADE MONTEIRO VEIGA. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pela presidente que passou a palavra à mestrand(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pela candidata, tendo a banca examinadora aprovado com distinção, e recomendado o trabalho para publicação, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pela presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

**Dra. PAULA ADELAIDE MATTOS SANTOS MOREIRA**

Examinadora Externa à Instituição

**Dra. DANIELA ANDRADE MONTEIRO VEIGA**

Examinadora Externa à Instituição

**Dra. HELIANA FARIA METTIG ROCHA, UFBA**

Examinadora Interna

**Dra. ALINE MARIA COSTA BARROSO, UFBA**

Presidente

**CAMILA PITHON RAYNAL**

Mestrando(a)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todos que me apoiaram neste percurso de elaboração do mestrado. Sei que poucas linhas não serão suficientes para demonstrar tudo o que gostaria de expressar. A elaboração desta pesquisa me fez evoluir como profissional, mas também possibilitou ter novos olhares diante da vida, trazendo um amadurecimento pessoal.

Agradeço primeiramente a Deus e aos espíritos de luz, que iluminam meus caminhos, dão-me a fé necessária para superar todos os obstáculos e desafios, e colocam em meu percurso pessoas especiais, sei que sou abençoada! Agradeço ao meu pai Nelson, a minha mãe Neide, aos meus irmãos, Rodrigo e Henrique, pelo amor e apoio incondicional e incansável, em todos os momentos da minha vida. A vocês minha família, minha base, meu eterno amor e gratidão! Ao meu parceiro Tarcísio, que, a partir do momento que entrou em minha vida, dediquei os mesmos sentimentos e palavras acima, sinto o quanto me apoia e torce por mim, você me ensina sobre positividade! Obrigada por serem luz em minha vida. Aos meus avós maternos e paternos (*in memoriam*), sei que há muito de vocês em mim e sempre estarão vivos em meu coração. À também minha família que conquistei, tia Mônica, tio Adriano, Vó Lu, aos meus cunhados Talise, Fabiane e Guilherme, sei que só me desejam sucesso nesta caminhada! Aos meus pequenos e amados sobrinhos Davi, Alice e Theo, agradeço por me ensinarem que a felicidade está nas coisas simples. A toda a minha família - não poderei citar todos - mas estão em meu coração!

Agradeço à professora Elyane Lins que sempre me dedicou palavras incentivadoras e que nunca serei capaz de dizer como foram valiosas. À minha orientadora, Aline Barroso, por ter aceitado fazer parte deste trabalho, ter dividido comentários de forma prática, eficiente e tão assertivos. À Heliana Rocha, minha coorientadora, que mesmo antes do vínculo formal me direcionou, abriu caminhos profissionais para mim por meio de pesquisas e publicações conjuntas de artigos, agradeço todo este espaço e a generosidade. A Ernesto Carvalho, que colaborou no projeto de pesquisa - saiba que sempre serei grata por ter disponibilizado conhecimento e tempo me orientando. Agradeço aos professores que fizeram parte das bancas, Thais Portela, Paula Moreira e Daniela Veiga: sempre me lembrarei da forma respeitosa que conduziram os comentários. Agradeço a Angela Gordilho-Souza; a Teresa do Espírito Santo e

a Eleonora Mascia, pelos comentários valiosos e contribuições pertinentes com a pesquisa. A todos vocês inseridos no ambiente acadêmico, venho dizer que não passou despercebido por mim que, além comentários técnicos fundamentais, houve demonstração de generosidade e cuidado ao colocá-los. Foi muito importante e inspirador para mim perceber isto. Agradeço à liderança da União por Moradia Popular da Bahia (UMP-BA), moradores do Condomínio das Mangueiras, e a todos que colaboraram com as entrevistas, sem vocês esta pesquisa não seria possível. Agradeço a todos os professores da FAUFBA que construíram minha visão crítica desde a graduação e aos técnicos, em especial à Maria, da secretaria do PPGAU/UFBA, que sempre foi tão prestativa comigo.

Agradeço a minha amiga Mayana, que me ouve em todos os momentos e me ensina sobre perseverança. A Marina, que em uma conversa desprestenciosa citou que via em mim uma pesquisadora, mesmo antes de querer trilhar este caminho. A Marcela, que em um momento desafiador me lembrou que eu nunca desisto dos meus objetivos. Obrigada a vocês, pelas escutas e comentários amorosos. Agradeço aos meus amigos arquitetos Gabriela, Villi, Bruno, Lucas, Michelle e Rebeca, pelo laço da amizade mesmo a distância e a nos apoiarmos profissionalmente mutualmente com generosidade. Agradeço à Daniela, minha amiga de infância, que me mostra que após tantos anos a nossa amizade só se fortalece! Agradeço a Dirk, amigo alemão baiano, por dividir experiências e conversas sobre o meio acadêmico. Agradeço a todos vocês a amizade verdadeira construída por nós ao longo desta vida.

Palavras nunca serão suficientes para agradecer  
toda essa rede de apoio e amor nesse percurso.  
Meu muito obrigada!

RAYNAL, Camila Pithon. **AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA**: o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em Salvador, Bahia. 2023. 163f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMO

As cidades são um campo de disputas e reivindicações e têm em seu contexto, a mobilização de agentes como pesquisadores e movimentos sociais. As conquistas por eles alcançadas, no arcabouço legal do país, possuem os ideais da reforma urbana, portanto, da justiça social. Entretanto, na prática, pouco se observa a efetividade dessas leis e a construção das cidades é direcionada aos interesses opostos ao bem coletivo, que compreende a cidade como uma mercadoria favorecendo os interesses do capital imobiliário. A produção habitacional formal no Brasil, historicamente, está vinculada à lógica capitalista que considera a moradia como uma mercadoria onerosa diante do mercado imobiliário. Diante disso, a autogestão financiada na habitação se insere na política pública e é uma das reivindicações dos movimentos sociais por moradia. Trata-se da viabilização da moradia, entendida pela unidade habitacional, por meio da gerência dos recursos financeiros públicos orientados pelos futuros moradores com a possibilidade de construção coletiva. Destaca-se em vigência desde 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida na sua modalidade “entidades” (PMCMV-E), tratado aqui como autogestão financiada. Nesse contexto, esta pesquisa aborda a produção de novas unidades habitacionais autogeridas e que são financiadas pelo Estado que pressupõe construir cidades mais justas e democráticas. Os programas de autogestão financiada estão diretamente vinculados às relações entre agentes (Estado, assistência técnica e entidades organizadoras) e, no caso do programa municipal de São Paulo, o FUNAPS-Comunitário (1989-1992), estas relações funcionavam como um “tripé de igualdade”, considerado um exemplo no Brasil. No entanto, os programas federais de autogestão financiada no país possuem críticas referentes à construção das políticas públicas, mencionadas por suas contradições nas relações desiguais entre os agentes que se refletem na prática, na viabilização da moradia. Diante disto, objetivou-se suprir uma lacuna analisando o processo que existiu para a realização do Condomínio das Mangueiras em Salvador, Bahia, que fez parte do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Realizaram-se pesquisas bibliográficas, documentais e entrevistas semiestruturadas com agentes que participaram de formas diferentes na viabilização do empreendimento. Concluiu-se que esta política pública coloca os movimentos sociais por moradia em diversas atribuições, dificultadas pela falta de recursos financeiros e repasses defasados em obra, o que torna o processo moroso. Além disso, no atual *modus operandi* da autogestão financiada, tal política pública reitera a lógica de permanência das famílias beneficiárias de baixa renda, que acabam inseridas em locais mais afastados da infraestrutura das cidades. Salienta-se a luta do movimento social, mas reflete-se que a construção da habitação deve atender espacialmente às questões urbanísticas, sociais e econômicas.

**Palavras-chave:** Agentes; Autogestão financiada; Movimentos sociais; HIS; PMCMV-E; Políticas públicas.

RAYNAL, Camila Pithon. **AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO, TEORIA E PRÁTICA**: o caso do Condomínio das Mangueiras, do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em Salvador, Bahia. 2023. 163f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## ABSTRACT

Cities belong to a field of disputes and claims within a context of mobilization of agents such as researchers and social movements. The conquests achieved by them, in the legal framework of the country, have the ideals of urban reform, therefore, social justice. In effect, however, little is observed about the effectiveness of these laws and the construction of cities is directed to the opposing interests for the common good. These interests understand the city as a commodity favoring the interests of real estate capital. Historically, the formal housing production in Brazil is linked to capitalist logic, which considers housing as an expensive commodity in the face of the real estate market. Faced with this phenomenon, personal finance management in housing is part of public policy and is one of the demands of social movements for housing. It is the feasibility of housing, understood by the housing unit, through the management of public financial funds oriented by future residents under the genuine possibility of collective construction. It is emphasized, with effect from 2009, the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV-E), in its modality "Entities", treated here as personal finance management. In this context, this research addresses the production of self-managed new units for residence that are financed by the State that presupposes building fairer and more democratic cities. The self-funded programs are directly linked to the relationships between agents (State, technical assistance and organizing entities) and, in case of the program in São Paulo, the FUNAPS-Comunitário, (FUNAPS-Community) (1989-1992), these relations worked as a "tripod of equality", considered an example in Brazil. However, the national personal management programs started up in the country have criticisms regarding the construction of public policies, mentioned by their contradictions in unequal relations among agents that are reflected in practice, in the viability of housing. Faced with this, this work aimed to fill a gap by analyzing the process that built Condomínio das Mangueiras in Salvador, Bahia, Brazil, which was part of the PMCMV-E Program. Bibliographical Review and semi-structured interviews were carried out with agents who participated in different ways in the viability of the enterprise. It concludes that the existence of a public policy puts social movements for housing in various attributions, hampered by the lack of financial resources and lagged transfers in work, which makes the process slow. In addition, in the current *modus operandi* of self-management funded, such public policy reiterates the logic of permanence of low-income beneficiary families, who end up inserted in places farther away from the city's infrastructure. It highlights the struggle of social movements, but it shows that the building of social housing must meet spatially urban, social and economic issues.

**Keywords:** Agents; Personal Finance Management; HIS; Social movements; PMCMV-E; Public policies.

## **APRESENTAÇÃO- Motivações pessoais**

Esta pesquisa iniciou-se durante reflexões que eu tive por estar inserida no mercado de trabalho como arquiteta e urbanista e questionar a teoria e a prática da profissão. A vida acadêmica, ainda na graduação, que nos ampliou o olhar sobre as questões de conforto ambiental, direitos igualitários para todos, a dimensão pública da arquitetura e do urbanismo, se afastou da aplicação prática da profissão. Esta se direciona, na maior parte das vezes, às classes de maior renda e não se aplica a criação de uma arquitetura pertencente ao local que está inserido, mas se enquadra à maior quantidade de unidades nos lotes e, conseqüentemente, ao maior lucro possível para quem está a promovendo. Neste contexto sobre o mercado formal da arquitetura e urbanismo, embora me motivasse a estudar e buscar as melhores soluções técnicas e sociais possíveis, havia uma estrutura maior do que nós, como arquitetos e urbanistas, pudessemos controlar. Nos tornávamos agentes que, muitas vezes, deveriam atender aquelas decisões que gerassem o maior lucro. Percebi que quem lucrava com esta lógica da cidade mercadoria que indicava os melhores caminhos - sobre o seu ponto de vista, e estes direcionamentos eram, muitas vezes, sobrepostos aos do agente arquiteto/urbanista e a técnica da profissão. Estagiei em escritórios de arquitetura que atuavam para as classes favorecidas financeiramente, mas o desejo de me aproximar da arquitetura social fez com que, junto a outros colegas estudantes, me desligasse destes locais para criar algo que beneficiasse as famílias de baixa renda, idealizando uma arquitetura e urbanismo para todos. Este sentimento se concretizou naquele momento com a criação da Projecta, Empresa Júnior da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), direcionada para este público e se consolidou com a sua continuidade por outros graduandos e professores colaboradores.

Devido a isto o tema desta pesquisa é relevante para mim: a autogestão financiada, ou seja, a viabilização da moradia sendo direcionada pelas famílias de baixa renda, inseridos na política pública, estando, portanto, formalizada, e não visando o lucro. Percebi como uma perspectiva oposta, como uma utopia, sobre o que constatei na prática e dialogava com meus pensamentos críticos. A possibilidade de construção que indicava o direito a cidade, a uma outra cidade, que talvez pudesse ser mais igualitária. Contudo, como pesquisadora é necessário também expor aqui que há ressalvas e complexidades neste formato, como está indicado nesta dissertação.

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1- Estrutura da dissertação .....                                                                                            | 24  |
| Figura 2 - Níveis da participação cidadã .....                                                                                      | 34  |
| Figura 3: Escala de avaliação da não participação a participação autêntica .....                                                    | 36  |
| Figura 4 - Tripé da autogestão no âmbito do FUNACOM desenvolvidas em São Paulo, na década de 1980 e 1990.....                       | 92  |
| Figura 5- As relações entre agentes no PCS.....                                                                                     | 96  |
| Figura 6: Esquema explicativo da autogestão no âmbito do PMCMV-E em nível Federal...                                                | 110 |
| Figura 7- Mapeamento dos empreendimentos contratados do PMCMV-E em Salvador-BA (2009-2023) .....                                    | 112 |
| Figura 8- Condomínio das Mangueiras vista aérea .....                                                                               | 113 |
| Figura 9 - Equipamentos, comércios e serviços localizados no entorno do empreendimento Condomínio das Mangueiras- PMCMV-E.....      | 122 |
| Figura 10- Divulgação da oficina “Mulheres constroem o Direito à Cidade” .....                                                      | 123 |
| Figura 11- Mobilização/passeata no entorno do Condomínio das Mangueiras com a oficina “Mulheres constroem o Direito à Cidade” ..... | 123 |
| Figura 12 - Primeira implantação do Condomínio das Mangueiras, 2004.....                                                            | 125 |
| Figura 13- Corte esquemático da primeira implantação do Condomínio das Mangueiras ....                                              | 125 |
| Figura 14- Planta Baixa das unidades habitacionais do Condomínio das Mangueiras .....                                               | 126 |
| Figura 15- Corte esquemático das unidades habitacionais do Condomínio das Mangueiras.                                               | 127 |
| Figura 16- Condomínio das Mangueiras .....                                                                                          | 128 |
| Figura 17- Segunda implantação do Condomínio das Mangueiras.....                                                                    | 129 |
| Figura 18: Escada drenante em fase de obra .....                                                                                    | 133 |
| Figura 19: Obras da quadra de esportes, parque infantil e academia ao ar livre em fase de obras pela CONDER .....                   | 133 |

|                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 20- Resultado da oficina Caixa dos desejos .....                                                                                                                                         | 136 |
| Figura 21- Sementes plantadas na oficina de hortas urbanas .....                                                                                                                                | 136 |
| Figura 22- Projeto da Residência AU+E que incluiu guarita, estação de sustentabilidade, centro comunitário, praça com academia ao ar livre e parque infantil no Condomínio das Mangueiras ..... | 137 |
| Figura 23: Condomínio das Mangueiras com a identificação das áreas e da localização dos projetos elaborados no âmbito da CONDER e da Residência AU+E/UFBA .....                                 | 139 |
| Figura 24: Projeto do Residencial Movimento Dois de Julho.....                                                                                                                                  | 140 |
| Figura 25- Mapa de agentes.....                                                                                                                                                                 | 146 |

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1: Composição do ConCidades de acordo com os Decretos Nº 5 031/2004 e Nº 5 790/2006 .....                                                              | 71  |
| Quadro 2- Resumo dos Programas habitacionais elaborados pela PMS (2008) no Plano Municipal de Habitação.....                                                  | 79  |
| Quadro 3- Quadro normativo do PMCMV-E (2009-2023).....                                                                                                        | 100 |
| Quadro 4- Relação de projetos de HIS habilitados pela CEF nos programas de autogestão financiada no Estado da Bahia empreendidos pela UMP-BA (2004-2023)..... | 115 |
| Quadro 5- Ferramentas para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos da faixa 1 do PMCMV .....                                                     | 121 |
| Quadro 6- Relação de projetos de HIS submetidos para habilitação junto à CEF pela UMP-BA, no âmbito do PMCMV-E (2023).....                                    | 142 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMCA- Associação de Moradores de Cajazeiras XI e Adjacências  
ANAMPOS- Articulação Nacional do Movimentos Populares e Sindicais  
AT- Assistência técnica  
BNH- Banco Nacional de Habitação  
CCFDS- Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social  
CAO- Comissão de Acompanhamento de Obra  
CRE- Comissão de Representantes do Empreendimento  
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base  
CEF- Caixa Econômica Federal  
CF- Constituição Federal  
CNDU- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
CONCIDADES- Conselho das Cidades  
CONCIDADES/BA- Conselho Estadual das Cidades da Bahia  
CONDER- Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia  
CONAM- Confederação Nacional das Associações de Moradores  
CMP- Central dos Movimentos Populares  
EO- Entidade Organizadora  
FABS- Federação de Associação de Bairros de Salvador  
FAUFBA- Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia  
FDS- Fundo de Desenvolvimento Social  
FG- Fundo Garantidor  
FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHIS- Fundo de Habitação de Interesse Social  
FIPE- Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FMLF- Fundação Mário Leal Ferreira  
FNA- Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas  
FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU- Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FNSA- Frente Nacional de Saneamento Ambiental  
FUNAPS-Comunitário ou FUNACOM- Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitário  
GEHUR- Gerente Nacional de Entidades Urbanas

HIS- Habitação de Interesse Social  
IAB- Instituto de Arquitetos do Brasil  
LOUOS- Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo  
MCIDADES- Ministério das Cidades  
MDT- Movimento pelo Direito ao Transporte  
MLB- Movimento de Lutas nos Bairros e Favelas  
MNLM- Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
MP-BA- Ministério Público da Bahia  
MTST- Movimento dos Trabalhadores sem Teto  
PAIH- Plano de Ação Imediata para Habitação  
PCS- Programa Crédito Solidário  
PCVA- Programa Casa Verde e Amarela  
PD- Plano Diretor  
PDDU- Plano Diretor DE Desenvolvimento Urbano  
PHIS- Política de Habitação de Interesse Social  
PLANHAB- Plano Nacional de Habitação  
PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida  
PMCMV-E- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades  
PMS- Prefeitura Municipal de Salvador  
PNDU- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH- Política Nacional de Habitação  
PNHR- Programa Nacional de Habitação Rural  
PNHU- Programa Nacional de Habitação Urbana  
PROHAP- Programa de Habitação Popular  
PROFILURB- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR- Programa de Erradicação de Subhabitações  
RENURB - Companhia de Renovação Urbana de Salvador  
SBPE- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEDUR/BA- Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia  
SEHAB- Secretaria de Habitação  
SEMUT- Secretaria Municipal de Urbanismo e transportes  
SFH- Sistema Financeiro da Habitação  
SM- Salário-mínimo  
SNHIS- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUCOM- Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo

TAR- Teoria ator rede

UMP-BA- União por Moradia Popular da Bahia

UNMP- União Nacional por Moradia Popular

USINA CTAH- Usina Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado

ZEIS- Zonas de Interesse Social

## SUMÁRIO

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO – BREVE HISTÓRICO: MOVIMENTOS SOCIAIS, LEGISLAÇÕES E PROGRAMAS DE AUTOGESTÃO FINANCIADA.....</b>      | <b>18</b> |
| <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>                                                                            | <b>25</b> |
| <br><b>CAPÍTULO 1- REFLEXÕES SOBRE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>                                             | <b>33</b> |
| <br>1.1 AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....                                                                       | 33        |
| 1.2 DEBATES SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, MUTIRÃO E AUTOGESTÃO .....                                                        | 37        |
| 1.2.1 O ENTENDIMENTO DAS PRÁTICAS COMO EXPLORAÇÃO DA MÃO DE OBRA.....                                               | 37        |
| 1.2.2 O ENTENDIMENTO DAS PRÁTICAS COMO A ARQUITETURA POSSÍVEL, CONSTRUÇÃO DE DEMOCRACIA E INCLUSÃO SOCIAL .....     | 39        |
| A) A EXPERIÊNCIA DE AUTOGESTÃO NO PERU .....                                                                        | 39        |
| B) A EXPERIÊNCIA DO GRUPO ARQUITETURA NOVA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA ARQUITETURA .....                                  | 40        |
| C) A ARQUITETURA POSSÍVEL, O PERTENCIMENTO E O PODER PARA O POVO .....                                              | 41        |
| <br><b>CAPÍTULO 2- CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA HABITACIONAL BRASILEIRA .....</b>                                    | <b>45</b> |
| <br>2.1 FORMAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A REFORMA URBANA .....                                            | 45        |
| 2.2 PERÍODO DITATORIAL (1964-1985) .....                                                                            | 48        |
| 2.3 PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO (1985 A 2021) .....                                                                 | 50        |
| 2.4 PRINCIPAIS LEIS, INSTRUMENTOS E ÓRGÃOS QUE CONTEMPLAM A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA ..... | 56        |
| 2.4.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF 1988).....                                                                   | 57        |
| 2.4.2 ESTATUTO DA CIDADE (EC), TRAMITAÇÃO E INTERESSES DIVERSOS .....                                               | 58        |
| 2.4.3 PLANO DIRETOR (PD).....                                                                                       | 61        |
| A) O ATUAL PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PDDU) DE SALVADOR ...                                           | 62        |

|                                                                                                                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.4.4 MINISTÉRIO DAS CIDADES: A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH) E O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS) .....</b> | <b>67</b> |
| <b>2.4.5 O CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES (CONCIDADES).....</b>                                                                                                                                                   | <b>70</b> |
| <b>A) O CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA (CONCIDADES/BA) .....</b>                                                                                                                                         | <b>73</b> |
| <b>2.4.6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: O PROGRAMA PAPEL PASSADO .....</b>                                                                                                                                       | <b>74</b> |
| <b>2.4.7 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PLANHAB) .....</b>                                                                                                                                                         | <b>76</b> |
| <b>A) SALVADOR E O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO .....</b>                                                                                                                                                        | <b>77</b> |
| <b>2.4.8 LEI FEDERAL DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA (ATHIS) .....</b>                                                                                                                                                    | <b>82</b> |
| <b>2.4.9 PROJETO DE LEI PROGRAMA NACIONAL DE MORADIA POR AUTOGESTÃO .....</b>                                                                                                                                    | <b>82</b> |
| <b>2.5 APROXIMAÇÃO A POLÍTICA URBANA DE HIS NO ESTADO DA BAHIA: EXISTIRAM PRÁTICAS PARTICIPATIVAS EM HIS? .....</b>                                                                                              | <b>83</b> |

### **CAPÍTULO 3 - A AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL..... 90**

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3.1 FUNAPS-COMUNITÁRIO.....</b>                                 | <b>90</b> |
| <b>3.2 PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO .....</b>                        | <b>93</b> |
| <b>3.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES (PMCMV-E).....</b> | <b>97</b> |

### **CAPÍTULO 4- ESTUDO DE CASO: CONDOMÍNIO DAS MANGUEIRAS..... 111**

|                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.1 SOBRE A UMP-BA, MOVIMENTO SOCIAL POR HABITAÇÃO .....</b>                                         | <b>113</b> |
| <b>4.2 A AUTOGESTÃO FINANCIADA NO CASO DO CONDOMÍNIO DAS MANGUEIRAS .....</b>                           | <b>116</b> |
| <b>4.2.1 O QUE É A AUTOGESTÃO .....</b>                                                                 | <b>117</b> |
| <b>4.2.2 PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO/AUTOGESTÃO .....</b>                                        | <b>118</b> |
| <b>4.2.3 PROCESSO DE PROJETO E OBRA POR AUTOGESTÃO FINANCIADA .....</b>                                 | <b>120</b> |
| <b>A) A ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA DA RESIDÊNCIA AU+E/UFBA.....</b>                                   | <b>134</b> |
| <b>4.2.4 DESAFIOS E POTENCIALIDADES APONTADAS PELOS ENTREVISTADOS NO ESTUDO DE CASO .....</b>           | <b>141</b> |
| <b>4.2.5 HÁ A INTENÇÃO DE FAZER NOVAMENTE HIS POR MEIO DE PROGRAMAS DE AUTOGESTÃO FINANCIADA? .....</b> | <b>141</b> |

|                                                       |            |
|-------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.3 MAPA DE AGENTES .....</b>                      | <b>144</b> |
| <b>5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                  | <b>150</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                              | <b>154</b> |
| <b>APÊNDICE 1- QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO .....</b> | <b>161</b> |

## **INTRODUÇÃO – BREVE HISTÓRICO: MOVIMENTOS SOCIAIS, LEGISLAÇÕES E PROGRAMAS DE AUTOGESTÃO FINANCIADA**

A autogestão financiada na habitação trata-se da viabilização da moradia inserida na política pública com as decisões e recursos financeiros públicos sendo orientados pelos futuros moradores, podendo haver a construção coletiva (Bonduki, 1992). Contempla uma reivindicação histórica dos movimentos sociais, grupos organizados da sociedade civil, que lutam por moradia no Brasil e têm uma relevância paradigmática pois o produto construído não possui como finalidade a obtenção de lucro, se aproximando ao valor de uso em oposição ao valor de troca (Lefebvre, 1968).

A produção habitacional no Brasil historicamente está vinculada à lógica capitalista que considera a moradia como uma mercadoria onerosa diante do mercado imobiliário (Lago, 2012). Devido a isso, uma grande parcela da população não dispõe de recursos financeiros para arcar com o valor da habitação formal (Maricato, 2011). A habitação contempla um sentido mais amplo do que a moradia e é entendida não apenas como a unidade habitacional, mas inclui a sua inserção urbana (com infraestrutura, saneamento, segurança, etc.) (Gordilho Souza, 2013) e se enquadra como formal quando atende as legislações vigentes. Dessa maneira, o não acesso à moradia com condições adequadas torna-se um grave problema nas cidades fazendo com que seja necessária a interferência do Estado por meio de políticas públicas para viabilizá-las.

No Brasil há diversas leis que dispõem sobre a questão da política urbana e fazem com que o Estado, desde a Constituição de 1988, seja o regulador da valorização que ocorre de forma diferenciada nas áreas urbanas, visando a inclusão social com base nos princípios da igualdade e da justiça social. Assim, a lei objetiva cumprir a função social da cidade e da propriedade, que relativiza o interesse do proprietário em prol do bem coletivo, e da participação social na gestão democrática das cidades. Tem-se como exemplo instrumentos como as Zonas de Interesse Social (ZEIS), que visam a cumprir os princípios constitucionais citados. Desta forma, inserido na política pública, destaca-se em vigência desde 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade “entidades” (PMCMV-E), que contempla pelo menos duas possibilidades de viabilização da habitação por meio da autogestão financiada para as classes de menor renda: a produção habitacional e a requalificação dos edifícios vazios nos centros urbanos, dotados de infraestrutura (CEF, 2018).

Esta dissertação aborda a primeira possibilidade, a produção de novas unidades habitacionais autogeridas que pressupõe construir cidades mais justas e democráticas. Lefebvre (1981) discorre sobre a produção do espaço urbano esclarecendo que o espaço (social) é um produto (social), ao considerar que o espaço urbano e as relações entre agentes são indissociáveis.

Desde a década de 1960, os movimentos sociais atuaram no debate sobre a reforma urbana, reivindicando cidades mais justas para todos, e, inclusive participando das discussões para a construção da Constituição Federal (CF) de 1988 com esse objetivo (Ferreira, 2012). As propostas vinculadas à produção habitacional por meio da autogestão financiada surgiram em um contexto de mobilizações de agentes variados. Como exemplo citam-se as cooperativas habitacionais de ajuda mútua uruguaias autogestionárias que foram de grande influência para os governos progressistas, em especial na cidade de São Paulo (Bonduki, 1992). Por sua vez, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1975, o Programa de Erradicação de Subhabitações (PROMORAR), em 1979 e o Projeto João de Barro em 1984 foram programas incorporados ao Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>1</sup> configurando a primeira vez que a autoconstrução foi entendida como formal já que estava vinculada a um programa federal (Camargo, 2016). Destacaram-se também as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); movimentos de moradia; ocupações de terras nas periferias; assessorias técnicas politizadas e as experiências de mutirões de habitação financiadas por prefeituras progressistas (Camargo, 2016). Enfim, essa conjuntura teve fundamental importância como forma de concretizar a proposta de institucionalizar a autogestão financiada para a produção de habitação social que estava por acontecer.

Uma fase heroica da habitação com o princípio autogestionário (Santo Amore, 2004) aconteceu no governo de Luiza Erundina (1989-1992) em São Paulo, por meio do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitário (FUNAPS-Comunitário ou FUNACOM). O FUNAPS-Comunitário tinha como modelo as cooperativas

---

<sup>1</sup> A partir de 1964 (...) foi criada pela primeira vez a base de uma política nacional de habitação. Os principais instrumentos da política habitacional foram o SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e o BNH (Banco Nacional de Habitação). Os fundos para financiar essa política vieram do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), criado em 1964 e do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), criado em 1967. (Martins, 2019, p.29)

autogestionárias do Uruguai e estava atrelado a um projeto político onde o projeto era “tripartite” entre Estado, associações comunitárias e assistências técnicas (Camargo, 2016; Teixeira, 2018). Além disso, de acordo com Camargo (2016), havia uma relação de igualdade entre estes agentes que ia além da construção das casas proporcionando também a construção da cidadania e da cidade e, por conta disso, as experiências deste período são citadas como “ilhas” de qualidade urbana e habitacional, um território de utopia.

A partir da década de 1980, os movimentos sociais que lutaram pela habitação social e que mais se destacaram nacionalmente foram: União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Central dos Movimentos Populares (CMP) (Ferreira, 2012). Os movimentos sociais por moradia estiveram presentes em conquistas importantes: participaram da Constituição Federal de 1988, em específico dos artigos 182 e 183 referentes à política urbana, do Estatuto da Cidade, em 2001; do Ministério das Cidades (MnCidades), criado em 2003; do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2004; da nova Política Nacional de Habitação (PNH) (2004) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) (2009). Ressalta-se, neste contexto, a primeira Lei nº 11.124/2005 de iniciativa popular aprovada após 14 anos de reivindicações que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS), sendo considerado um marco na história do país (Ferreira, 2012).

Segundo Maricato (2006) este foi um momento histórico onde nunca antes havia existido tanta participação e inclusão de representantes dos movimentos sociais, empresários, instituições públicas e privadas que construíram juntos a nova Política Nacional de habitação que se iniciou em 2004, o que não ocorria como prioridade do governo federal desde o período da ditadura militar (1964-1985).

Em nível federal, destacam-se no Brasil três programas de habitação que contemplaram a autogestão financiada, no entanto todos eles foram criados por meio de reivindicações dos movimentos sociais por moradia. O primeiro, o Programa Crédito Solidário (PCS) lançado em 2004, que pela complexidade e falta de recursos chegou ao fim em 2008. O segundo foi o Programa Ação de Produção Social de Moradia lançada em 2008, mas apenas um empreendimento foi divulgado como concluído (Ferreira, 2012).

O terceiro programa é o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), criada com base na Lei nº 11.977 em julho de 2009, sendo uma extensão do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e uma conquista após reivindicações dos movimentos sociais por moradia com a pauta da autogestão financiada. O PMCMV, lançado em 2009, pelo Governo Federal foi viabilizado por meio de diálogos com empresários e investidores ligados à construção civil (Maricato, 2011). Ressalta-se que este programa ocorreu de forma paralela ao PLANHAB (2009), que estava sendo construído de forma participativa e visava o enfrentamento da situação habitacional do Brasil contemplando a sua complexidade. Assim, a criação do PMCMV com este deslocamento do PLANHAB foi visto como um momento de inflexão da política habitacional com a priorização de interesses políticos e econômicos (Gordilho Souza, 2014).

O PMCMV-E contempla a Faixa 1, que em sua fase 3 é destinado às pessoas com renda de R\$ 1.800,00 admitindo-se até R\$ 2.350,00 para 10% das famílias atendidas em cada empreendimento (CEF, 2018).

A construção dos programas de autogestão financiada está diretamente vinculada às responsabilidades que cada agente possui e como se relacionam entre si. Diante disso, há a comparação de como ocorreram estas relações entre os agentes (Entidades organizadora, assistências técnicas e Estado) no FUNACOM e no PMCMV-E e ficou perceptível como eram diferentes. Como já mencionado de um tripé equilibrado de igualdade no programa FUNACOM esta relação passou a ser identificada como totalmente desigual no PMCMV-E, tendo a entidade organizadora, que pode se tratar de uma cooperativa habitacional, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos (CEF, 2018), atribuições que antes não faziam parte do seu escopo e neste programa precisam funcionar como uma empresa para atingir o objetivo de viabilização da casa própria (Camargo, 2016).

Neste contexto, segundo Teixeira (2018), Camargo (2016) e Lago (2012) as políticas públicas habitacionais de autogestão financiada, em sua maioria, são repletas de contradições especialmente em relação às responsabilidades dos agentes e, muitas vezes, não viabilizam o que propõem, a construção da moradia digna, para atender ao déficit das moradias, e também viabilizando espacialmente questões urbanísticas, sociais e econômicas (Emiliano, 2017). Estas críticas são feitas aos programas federais de autogestão financiada que ocorreram no Brasil.

Tornam-se claras as contradições sobre as relações desiguais entre agentes quando, em uma análise quantitativa do PMCMV-E, que se direciona para as faixas de menor renda na modalidade urbana, foco deste estudo, a produção habitacional é considerada ínfima<sup>2</sup> (Camargo, 2016), porém o déficit habitacional brasileiro é um dos maiores problemas do país sendo que 90,7% dele concentra-se na faixa de 0 a 3 salários mínimos, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2008). Esse grupo corresponde à faixa que compreende os beneficiários do PMCMV-E. Em face do exposto, e esclarecendo que o PMCMV-E possui uma dimensão política relevante, pois envolve as reivindicações dos principais movimentos de luta por moradia no país, é necessário entender além dos dados quantitativos como ocorreu o processo para a viabilização da moradia.

Desta forma, nesta pesquisa, o **Capítulo 1** consiste no entendimento sobre os conceitos de autogestão e participação, além de um resgate aos primeiros debates que ocorreram no campo teórico sobre autoconstrução, mutirão e autogestão, expondo alguns pontos de vista: autores que acreditam que a produção da casa pelo próprio trabalhador significa uma exploração da mão de obra, ou seja, consiste em um super trabalho do beneficiário e/ou entende o mutirão como um processo atrasado. Tem-se, neste contexto, os autores Oliveira (1972; 2003; 2006); Pradila, (1983) e Bolaffi, (1986). Como contraponto, os autores que acreditam que a autogestão permite a construção de democracia, de inclusão social por meio da participação dos futuros usuários. Neste contexto, citam-se Maricato (1982); Bonduki e Rolnik (1982); Turner<sup>3</sup> (1977), Bonduki (1992), Arquitetura Nova<sup>4</sup> e Mineiro e Rodrigues (2012).

O **Capítulo 2** refere-se ao contexto da política urbana brasileira com as principais Leis, órgãos e instrumentos no âmbito da política urbana, habitação de interesse social e/ou que tenha a participação social como eixo norteador. Inclui-se o resgate histórico com o contexto de elaboração dos programas de habitação de interesse social (HIS) de autogestão financiada.

---

<sup>2</sup> Até 2015, o PMCMV-E possuía 1,3% dos recursos e 1,15% das moradias contratadas (UH). Nas Fases 1 e 2, as metas de produção era de 30 mil e 60 mil UH, respectivamente, ou 3% do previsto para as modalidades de atendimento à Faixa 1 (Camargo, 2016).

<sup>3</sup> Ver também trechos analisados e traduzidos do arquiteto John Turner que compreende o período de 1963 a 1970 e tratam sobre as suas teorias em Espinoza e Grappi, (2017).

<sup>4</sup> Ver sobre o grupo Arquitetura Nova os autores Ferro (2002), Amaral (2020) Arantes (2002).

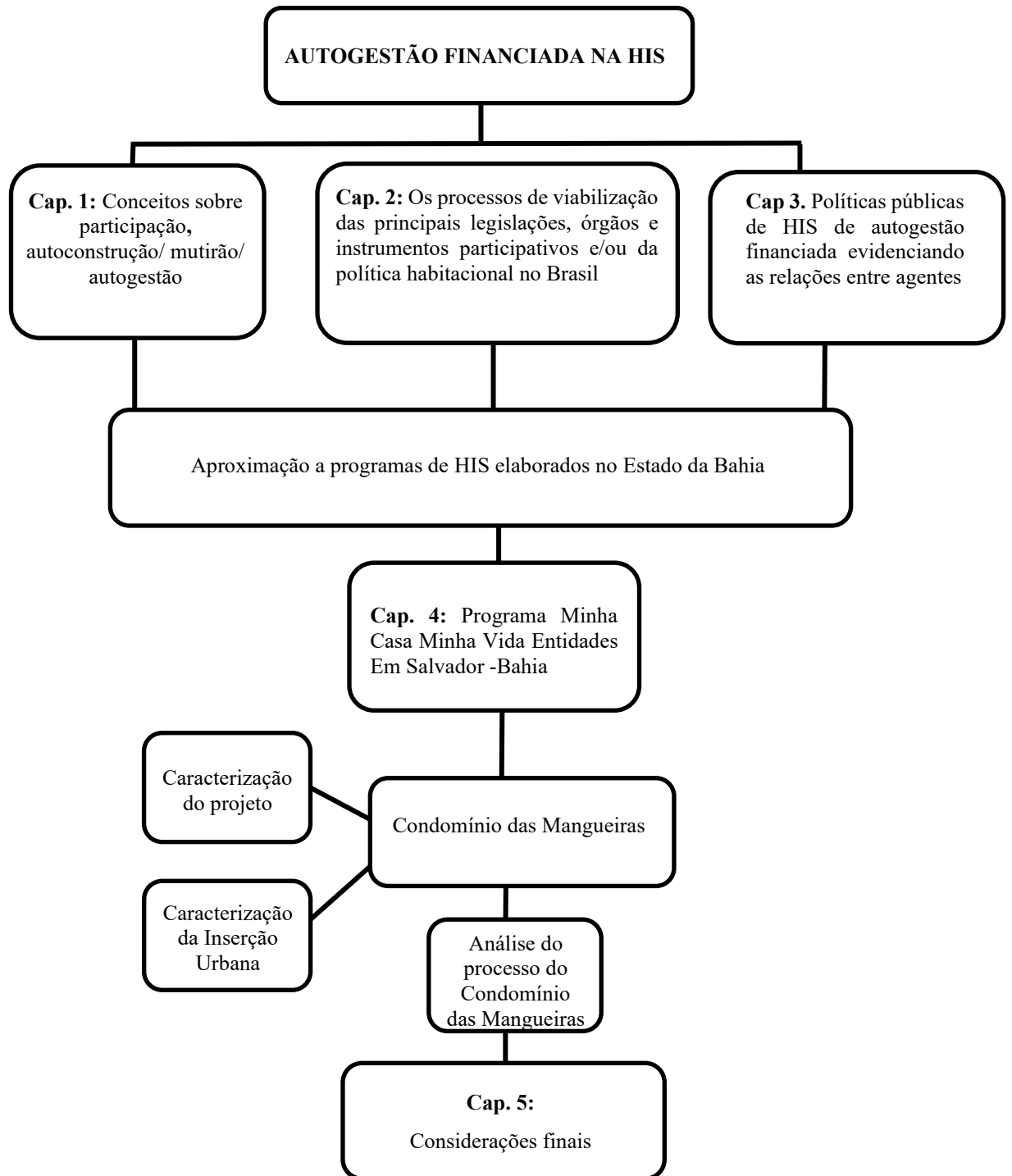
Além disso, nesta pesquisa, aproximou-se do Estado da Bahia, identificando os escassos exemplos participativos que houve na HIS.

O **Capítulo 3** esclarece sobre as relações entre agentes nos principais programas de autogestão financiada no Brasil: (1) Programa Municipal FUNAPS-Comunitário (1989-1992) em São Paulo; (2) Programa Crédito Solidário (2004-2008); e (3) Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (2009 até 2021).

O **Capítulo 4** trata especificamente do estudo de caso do Condomínio das Mangueiras.

Para finalizar, no **Capítulo 5** são feitas as considerações finais, trazendo a visão da autora sobre o que foi analisado em cada um dos capítulos e uma visão geral com as suas contribuições, bem como possibilidades futuras de pesquisas que possam ser elaboradas, mas, diante da limitação da pesquisa, não puderam ser contempladas. A estrutura da dissertação é ilustrada na figura 1, a seguir:

Figura 1- Estrutura da dissertação



Fonte: a autora, 2023.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A relevância desta pesquisa se deve à identificação de poucas pesquisas acadêmicas sobre o tema da autogestão financiada no contexto do PMCMV-E, em Salvador- Bahia, o que justifica analisar a produção habitacional fundamentada no valor de uso da propriedade (Lefebvre, 1968), ou seja, a unidade habitacional possui a finalidade imediata da moradia e não de obtenção de lucro, possibilitando a escolha, a produção e a gestão da moradia por minorias excluídas, pelo direito à cidade<sup>5</sup>

Acredita-se ainda que esse estudo é relevante, pois, analisando a história dos movimentos sociais que lutam por habitação social, a autogestão financiada é uma reivindicação histórica. Assim, esta pesquisa pode fortalecer as reivindicações dos movimentos sociais por moradia ao identificar as contradições existentes.

A presente pesquisa supre uma lacuna<sup>6</sup> de estudos voltados para a análise do processo de viabilização de um projeto habitacional realizado no âmbito do PMCMV-E, em Salvador-Bahia. Entende-se que a análise aproximada do empreendimento vinculado ao PMCMV-E se faz obrigatoriamente por meio do entendimento das relações que existiram entre os agentes durante o processo de planejamento e construção do condomínio. Reitera-se a importância deste estudo por entender que essa aproximação expõe como as políticas públicas de autogestão financiada, por meio das relações entre agentes, atuam na produção do espaço urbano contemporâneo, evidenciando as suas contradições e possibilidades por meio de um estudo de caso, o Condomínio das Mangueiras, que fez parte do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, em Salvador, Bahia.

Para o estudo aprofundado da política urbana, tem-se como período histórico o **recorte temporal de 1964 até 2021**. Entende-se que é importante elaborar o resgate a partir do contexto da ditadura militar e dos seus programas alternativos (PROFILURB-1975, PROMORAR-1979 e João de Barro-1986) que existiram por reivindicações da sociedade e visaram melhorias nas

---

<sup>5</sup> O entendimento sobre o direito a cidade que Lefebvre (1968) cita envolve o direito ao trabalho, à educação, à habitação, à saúde, mas inclui também o direito à criação, à participação e apropriação dos cidadãos na construção das cidades para torná-las mais justas e democráticas.

<sup>6</sup> De acordo com pesquisa em repositórios institucionais das redes de ensino superior, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

moradias elaboradas por autoconstrução. A vinculação a um programa Federal pela primeira vez, foi fundamental para estimular a autogestão institucionalizada na HIS que estava na iminência de ocorrer. O ano de 2021 se justifica, pois, houve a mobilização dos principais movimentos de moradia urbanos do Brasil para a elaboração e encaminhamento à Câmara dos Deputados do Projeto de Lei que institui diretrizes para as políticas habitacionais por autogestão e visa a criação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão.

Para esta pesquisa, tomou-se, portanto, a seguinte **questão de pesquisa**: Como a autogestão financiada institucionalizada pelo PCS e, posteriormente, pelo PMCMV-E, materializou-se no Condomínio das Mangueiras em Salvador, Bahia? Desta forma, **o objetivo principal** da dissertação centra-se em entender o processo de autogestão financiada que existiu para a realização do Condomínio das Mangueiras, situado em Salvador Bahia.

Assim, destacam-se os seguintes objetivos específicos, os quais correspondem aos capítulos da dissertação e estão em consonância com o objetivo principal, são eles:

- Desenvolver um resgate teórico de conceitos relacionados a participação social, autoconstrução, mutirão e autogestão financiada na HIS (Capítulo 1);
- Pesquisar o estado da arte sobre a política urbana brasileira com a viabilização das principais leis, instrumentos e órgãos que contemplam a participação neste contexto, as políticas públicas para HIS que contemplaram programas de autogestão financiada no Brasil e iniciativas participativas na Bahia de 1964 até 2021 (Capítulo 2);
- Entender sobre as políticas públicas de HIS e as relações entre agentes nos principais programas de autogestão financiada no Brasil (Capítulo 3);
- Mapear os empreendimentos no âmbito do PMCMV-E em Salvador, Bahia e analisar o processo de desenvolvimento e implantação do Condomínio das Mangueiras como estudo de caso (Capítulo 4).

Diante disto, **a pesquisa consistiu em três etapas**. A **primeira etapa** foi referente à revisão bibliográfica e documental, que contou com o levantamento sobre as principais leis, órgãos e instrumentos, os quais visam entender a política urbana brasileira e tenham a participação social em seu contexto, por seu vínculo direto com a proposta de autogestão financiada, tema central desta pesquisa. Inclui-se também o arcabouço legal que trata

especificamente sobre os programas autogestionários, desde as suas principais Leis, Decretos e Ementas que foram identificadas a partir de uma pesquisa documental *online* no acervo da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Ministério das Cidades que abriga dados relativos a estes programas e que contribuíram para entender as responsabilidades dos agentes envolvidos.

Além disso, houve pesquisas em teses, dissertações e artigos que fazem referência a tais programas e esclarecem o desenho das políticas públicas. Alguns destes materiais trazem entrevistas com os beneficiários e arquitetos que fizeram parte dos programas, o que contribuiu para compreender o processo de viabilização dos empreendimentos analisados e para o estudo de caso desta pesquisa. Além disto, a pesquisa buscou investigar quais práticas e níveis de participação ocorreram no Estado da Bahia que não estavam contempladas em programas federais de autogestão financiada de HIS.

Paralelo a isso, esta dissertação procurou resgatar a temática da *participação* inseridos (i) nas leis, instrumentos e órgãos, (ii) nas políticas públicas de autogestão financiada e nos (iii) escassos exemplos de participação popular identificados na Bahia em políticas públicas urbanas de HIS. Buscou-se entender a participação social a partir da observação das relações entre os agentes humanos e não-humanos, inspirados pela leitura de Latour (2012), e a utilização do mapa de agentes como instrumento de análise, proposto por Rocha (2019). Recorreu-se também como instrumento metodológico à “escada da participação” (Arnstein, 1969; Souza, 2004), que, inseridos no contexto histórico resgatado, contribuiu para uma reflexão sobre quais os tipos de *participação* foram conquistados pelos movimentos sociais ou possibilitados pelo Estado, ao analisar o Condomínio das Mangueiras como estudo de caso único. Fez-se, portanto, um resgate sobre participação social tanto na sociedade civil por meio dos movimentos sociais e coletivos, quanto no Estado, por meio de leis, instrumentos e políticas públicas. Parte-se do questionamento sobre como a atuação dos movimentos sociais, no processo de luta por moradia, e as leis e políticas públicas, por meio do Estado, possibilitam uma sociedade mais igualitária.

Também foi realizado um mapeamento dos empreendimentos do PMCMV-E em Salvador-Bahia. Para a realização desta etapa, pesquisou-se em bases de dados secundárias como dissertações e monografias que tratavam desta temática em Salvador, além das entrevistas com agentes da CEF e do movimento social. Na sequência, houve uma aproximação ao estudo de caso escolhido, o Condomínio das Mangueiras, resgatando a trajetória do seu processo de

viabilização. A fim de melhor elucidar o estudo, houve a caracterização sobre a inserção na cidade do empreendimento, identificado na dissertação de Araújo (2020), além de serem consultados documentos como plantas técnicas para a caracterização do projeto quanto ao porte, número das unidades, tipologia, etc.

A escolha pelo Condomínio das Mangueiras se justificou por esta pesquisa ter se iniciado com base em estudos existentes sobre a autogestão financiada. Portanto, identificaram-se estudos científicos na cidade de Salvador, Bahia, sobre o estudo de caso escolhido. Além disso, destaca-se a fase avançada em que se encontrava a implantação do Condomínio das Mangueiras no início desta pesquisa, o que foi fundamental para entender o processo de sua viabilização, desde a escolha das famílias até os moradores ocupando as moradias, ainda que no ano de 2023 existam obras em conclusão dos espaços comuns do empreendimento.

**A segunda etapa** refere-se ao entendimento aprofundado do objeto escolhido no estudo de caso, para tanto foram elaborados roteiros para o desenvolvimento de entrevistas semiestruturadas baseadas em estudos sobre ciências sociais como encontrado em Gil (1999). Utilizou-se este instrumento de coleta, pois se trata de um roteiro para entrevistas que pode ser flexível, e permite que tanto o entrevistador quanto o entrevistado discorram sobre aspectos relevantes no decorrer da entrevista. Dentre suas vantagens identificou-se a fácil aplicação e compreensão dos entrevistados; o anonimato das respostas; a forma de aplicação ocorrer de forma remota ou presencial dada as circunstâncias da pandemia; e a possibilidade de os entrevistados discorrerem sobre acontecimentos pertinentes.

As entrevistas semiestruturadas ocorreram em dois momentos desta pesquisa, identificando os diferentes agentes a partir de um recorte transversal, ou seja, indivíduos que atuam em diferentes escalas, desde os moradores beneficiários aos gestores dos programas habitacionais, incluindo os agentes presentes nas escalas intermediárias. No total houve 08 pessoas entrevistadas. O primeiro momento, elaborado com pesquisadores, agentes vinculados ao Estado e que fazem parte do movimento social por moradia, identificou-se o histórico da política urbana de HIS na Bahia e qual foi o tipo de participação que este se aproximou, baseado na escada da participação de Souza (2004). Percebe-se que a participação é uma premissa importante para a autogestão financiada. Portanto, identificar exemplos é importante para iniciar um resgate histórico na Bahia e, ainda que sejam raros, darão suporte a futuras análises relacionadas ao tema. O segundo momento foi destinado aos agentes-chave que fizeram parte

da viabilização do Condomínio das Mangueiras, ambos visando entender o objetivo central desta pesquisa.

Sobre o primeiro momento, os entrevistados que contribuíram foram denominados:

**ENT 01** – Formação em arquitetura e urbanismo com experiência em docência, pesquisa e gestão pública/órgãos técnicos do Estado na área de habitação;

**ENT 02** – Formação em arquitetura e urbanismo com experiência em pesquisa e atuação em gestão pública/órgãos técnicos do Estado na área de habitação;

**EST01**- Formação em arquitetura e urbanismo, com experiência em pesquisa e atuação em órgãos técnicos do Estado na área de habitação;

**EO01**- Formação em pedagogia, pertence ao movimento social UMP-BA, participou da elaboração de projetos de HIS, incluindo o Condomínio das Mangueiras;

**AT 01**- Formação em arquitetura e urbanismo, elaborou um dos projetos do Condomínio das Mangueiras.

O segundo momento das entrevistas foi destinado aos agentes principais envolvidos no processo de viabilização do Condomínio das Mangueiras, como: a entidade organizadora (EO), o Estado e a assistência técnica (AT) para entender melhor as responsabilidades de cada um deles.

Conforme citado anteriormente, para identificar os agentes-chave envolvidos na viabilização do Condomínio das Mangueiras e suas relações, utilizou-se como instrumento metodológico o mapa de agentes, que auxilia no entendimento das relações entre agentes do evento que se deseja analisar. Segundo Rocha (2019), trata-se da percepção de um momento específico destas relações sobre um determinado evento, sabendo que estas podem ser transformadas pela dinâmica social ao longo do tempo.

Dessa forma, foram identificadas as redes formadas pelo reconhecimento de agentes, ações, discursos, documentos, leis, entre outros, e suas relações. Em seguida, essas redes foram mapeadas de forma a facilitar o entendimento do evento que se deseja analisar, no caso, o processo de viabilização do Condomínio das Mangueiras.

Este instrumento possui como linguagem visual a criação de um diagrama que expõe as relações, conflitos, forças atuantes, aproximações entre agentes e tem auxiliado em estudos recentes para promover estratégias e decisões que contribuam para a melhora de processos

participativos de planejamento. Neste sentido, para a elaboração do mapa de agentes foram identificados e classificados os agentes, colocando-se o evento que se deseja entender no centro do diagrama. Foram estabelecidos alguns critérios para entender as relações de conflitos, aproximações, entre outras, sendo demonstrados por legendas que descrevem cores, formas, tipos de linha, espessura, direção e afins (Rocha, 2019).

O mapa de agentes tem a inspiração em Latour (2012) e na metodologia denominada teoria ator-rede (TAR), que vem sendo estudada na área de antropologia e em estudos urbanos (Silva, 2017). Neste sentido, entende-se que o que se investiga é construído por práticas e interações de diferentes agentes, que podem ser formados por humanos e não-humanos, formando uma rede sociotécnica. Assim, os agentes humanos e objetos diversos não-humanos como documentos, leis, decretos, normas técnicas, terreno, práticas, criam relações diversas (conflituosas ou de aproximação, etc) e interferem no evento.

Desta forma, ressalta-se que apesar do mapa de agentes estar localizado ao final desta pesquisa, a sua construção foi elaborada ao longo de toda esta dissertação, e se deu ao entender os instrumentos da política urbana brasileira e a conjuntura política de cada período, por exemplo. Portanto, buscou-se compreender, como designado no título desta pesquisa, desde a construção teórica deste arcabouço legal, como se refletiram as ações destes agentes humanos e não humanos na prática de viabilização do Condomínio das Mangueiras.

Compreendeu-se que a elaboração do diagrama permite evidenciar as relações entre agentes que fortalecem o caso estudado, e aquelas que desestruturam, e, a partir disso, possibilitar reflexões no percurso da pesquisa.

Ressalta-se que em uma das entrevistas semiestruturadas com a liderança da UMP-BA e beneficiários do Condomínio das Mangueiras houve a explanação sobre o mapa de agentes. Neste contexto, houve validação/construção coletiva deste instrumento por meio da participação, com o resgate de agentes que fizeram parte do processo e identificação das relações existentes, contribuindo para as reflexões sobre a política pública e o estudo de caso analisado.

Retomando sobre os agentes-chave, houve a escolha de uma representante da EO, que teve como premissa alguém que tivesse participado de todo o processo para a viabilização da moradia desde a escolha do terreno até a entrega das chaves às famílias, além de beneficiários que fizeram parte do CAO (Comissão de Acompanhamento de Obra) e/ou CRE (Comissão de

Representantes do Empreendimento). Entrevistou-se um representante da CEF que atuou junto ao Estado da Bahia, representando o Estado. Por fim, para o contato com a assessoria técnica foram identificados um engenheiro e dois arquitetos que fizeram parte de diferentes momentos do Condomínio das Mangueiras. Estes agentes não serão identificados nesta pesquisa, nesta etapa tendo a contribuição destes citados abaixo e sendo assim definidos:

**AT01-** Assistência técnica 01- Formação em arquitetura e urbanismo, elaborou um dos projetos do Condomínio das Mangueiras;

**AT02-** Assistência técnica 02 – Formação em arquitetura e urbanismo, elaborou um dos projetos do Condomínio das Mangueiras;

**AT03-** Assistência técnica 03 – Formação em engenharia civil, atuou em parte da obra do estudo de caso;

**EO01-** Entidade Organizadora 01- Formação em pedagogia, pertence ao movimento social UMP-BA, participou da elaboração de projetos de HIS, incluindo o Condomínio das Mangueiras;

**EO02-** Entidade Organizadora 02- Pertence ao movimento social UMP-BA, participou da elaboração de projetos de HIS, incluindo o Condomínio das Mangueiras, fazendo parte da comissão de obra e é beneficiário/morador;

**EST01-** Estado 01- Formação em arquitetura e urbanismo, com experiência em pesquisa e atuação em órgãos técnicos do Estado na área de habitação.

Em relação ao desenvolvimento do roteiro para a entrevista semiestruturada (ver Apêndice 01), após a primeira etapa citada acima ter sido elaborada, foram detectados três grandes eixos de abordagem junto aos entrevistados:

- (1) O primeiro refere-se ao entendimento de cada agente sobre o conceito de autogestão; que consta nos quadros denominados de **Processos quanto a organização/integração/autogestão e Processos quanto ao projeto e à obra/autogestão** do apêndice 1;
- (2) o segundo, trata da autogestão vinculada à escolha e organização das famílias que seriam beneficiadas, bem como, sobre a documentação junto a CEF e à Prefeitura de Salvador

(PMS). Este eixo foi denominado **Processos quanto a organização/integração/autogestão**, e consta no quadro do apêndice 1;

- (3) o terceiro eixo se refere a etapa da escolha do terreno e da assistência técnica, incluindo arquitetos e urbanistas, engenheiros civis e demais técnicos que atuaram desenvolvendo projetos ou acompanhando a obra. Este eixo abarca as relações entre os agentes, denominado **Processos quanto ao projeto e à obra/autogestão**, no quadro do apêndice 1.

Desta forma, aspectos como: (i) vínculo da entidade organizadora com os beneficiários; (ii) escolha da assistência técnica; (iii) processo de elaboração dos projetos; (iv) relação com a esfera governamental para viabilização de documentações necessárias; (v) acesso à terra, e outras questões relevantes, seriam compreendidas. Essas questões foram entendidas como fundamentais para elucidar sobre o processo de viabilização do Condomínio das Mangueiras após pesquisas elaboradas nas cartilhas existentes da CEF assim como em dissertações e teses que tratam da temática específica sobre a autogestão financiada.

Em seguida, analisou-se as entrevistas considerando os aspectos divergentes e aqueles que se aproximavam nas respostas dos agentes e seus pontos de vista em relação aos aspectos definidos, cruzando informações com a construção teórica elaborada nos capítulos anteriores.

A pesquisa ocorreu no período da pandemia, portanto, inicialmente, postergou-se as visitas *in loco* ao empreendimento e novas estratégias surgiram, como o contato com os entrevistados de forma remota, e a aproximação ao movimento de moradia UNMP por meio da participação no “Curso Virtual de Autogestão em Habitação”. No decorrer da pesquisa, seguindo as normas de segurança, visitou-se o empreendimento. Diante disto, realizaram-se registros fotográficos do condomínio, e uma aproximação com os moradores, incluindo a participação em uma reunião e mobilização que consistiu em uma passeata dos moradores e movimentos sociais no entorno Condomínio das Mangueiras onde se pleiteou melhores condições de mobilidade, questionando sobre a falta de calçadas e transporte público, refletindo assim sobre o direito à cidade.

A **terceira etapa** tratou-se da sistematização e análise crítica dos conteúdos desenvolvidos, sendo o capítulo final uma síntese de todas as análises apresentadas.

## **CAPÍTULO 1- REFLEXÕES SOBRE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **1.1 Autogestão e Participação social**

O debate sobre a autogestão é amplo e este tópico visou a ampliar o olhar e entendimento sobre este termo, evitando que exista um entendimento único e até deslocado da intenção que se pretende nesta pesquisa. A autogestão associada à HIS no Brasil, especificamente relacionada às políticas públicas faz a menção da “autogestão à brasileira” (Usina CTAH, 2008). Neste sentido, trata-se da organização dos trabalhadores que está vinculado a utilização de um fundo público, o que é também designado de autogestão financiada. Desta forma, esta autogestão cobra uma política pública e ao mesmo tempo recusa a interferência do Estado, o que é um campo de conflito e algo paradoxal, pois pode ser entendida como uma semiautonomia, já que está atrelado a normas e submetidos a elas (Usina CTAH, 2008).

Retomando historicamente o contexto e conceito sobre o termo, faz-se também menção ao que a autogestão indica: o afastamento dos meios hegemônicos de poder e controle, em que a sociedade se organiza ao buscar a autossuficiência. Portanto, refere-se à organização social baseada em princípios não hegemônicos que questionavam o capitalismo vigente e o enfrentavam idealizando novas formas de viver. Neste contexto, os espaços de moradia e convívio também eram repensados e reformulados.

Esclarecer, portanto, esses ideários utópicos<sup>7</sup> e os retomar é expor que existe outro entendimento sobre o conceito da autogestão, que não depende das formas hegemônicas de poder, pelo contrário, são questionadas e visam um afastamento deste tipo de organização

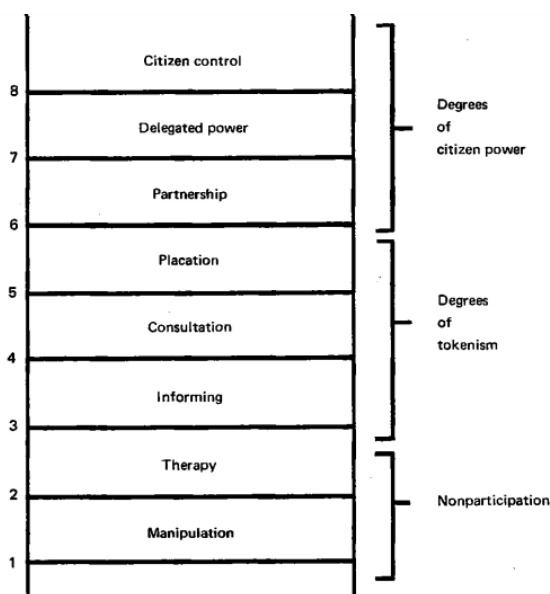
---

<sup>7</sup> Ver em Rocha (2017) sobre as propostas utópicas e progressistas de meados do século XIX e início do século XX refletindo sobre o contexto em que o termo autogestão estava associado. De acordo com Rocha (2017), essas experiências se referem às vilas industriais de Robert Owen (1816), Vila Industrial em Cooperativa New Lanark, Reino Unido (1816) e New Harmony, EUA (1824), por Robert Owen (1771-1858), os Edifício do Bem-Estar Coletivo – Falanstérios (1829), por Charles Fourier (1772-1837), os Familistério de Guise, França (1871), por Jean Baptiste André Godin (1819-1888) e as Colônias Anarquistas no Brasil.

vigente, diferente do entendimento da autogestão financiada, que depende do Estado para viabilizar recursos públicos.

Sob outra perspectiva e se aproximando do tema proposto, buscou-se também um breve debate sobre a participação popular e a autogestão financiada tomando-se, inicialmente, a ideia da “escada da participação”, desenvolvida por Sherry Arnstein (1969). Indicam-se, de forma crescente, os níveis de participação popular que podem ser identificados em um contexto. Trata-se de oito níveis/categorias, que vão desde a manipulação até o controle cidadão. Os dois primeiros “degraus” – manipulação e terapia – indicam a não participação popular. Na sequência, os três próximos – informação, consulta e pacificação – demonstram que há uma concessão mínima de poder, enquanto os três últimos degraus – parceria, delegação de poder e controle cidadão – indicam níveis de poder cidadão de forma crescente, sendo o último citado o mais alto grau de poder.

Figura 2 - Níveis da participação cidadã



Fonte: Arnstein (1969).

Souza (2004), com base nesta escada, altera-a, explica como era entendido alguns níveis e como ele acredita que deva ser construída, criando outra possibilidade. Para o autor, a terapia citada pode ser entendida como um assistencialismo comunitário e, dessa forma uma variante da manipulação, que são os casos em que a população é induzida a aceitar alguma situação. Entretanto, não há uma etapa anterior que seria necessária para designar os casos de coerção, onde o autor especifica situações mais complexas do que a manipulação, onde não há uma

indução a aceitar algo. A etapa da informação diz respeito a apenas informar as pessoas sobre intervenções já planejadas, quando não há intenção de que essa população opine sobre o que se propõe. Neste caso, o autor elucida que há possibilidade destas informações cedidas não serem completas e se apresentar com maior ou menor transparência, que varia de acordo com fatores como a cultura, a política ou o próprio grau de clareza que se deseja. Na etapa subsequente, a consulta, como o próprio nome diz, a população é consultada sobre determinado assunto, porém não há garantias que a opinião das pessoas seja considerada, ou até mesmo que termos técnicos tenham sido esclarecidos para a população fazer parte de forma efetiva do que está sendo colocado.

O termo designado por Arnstein (1969) como apaziguamento possui significado vago na perspectiva de Souza (2004) que o coloca como cooptação e esclarece que pode ocorrer de várias formas, como líderes populares ou pessoas-chave com menor ou maior grau de intenção, cooptam um coletivo. Este, por sua vez, é ouvido por meio dos líderes, mas, como no caso da consulta, não há uma participação efetiva destes. A diferença entre a consulta e a cooptação é que neste caso não há a necessidade de o Estado estar de alguma forma presente e pode ser a longo prazo bastante prejudicial para um coletivo.

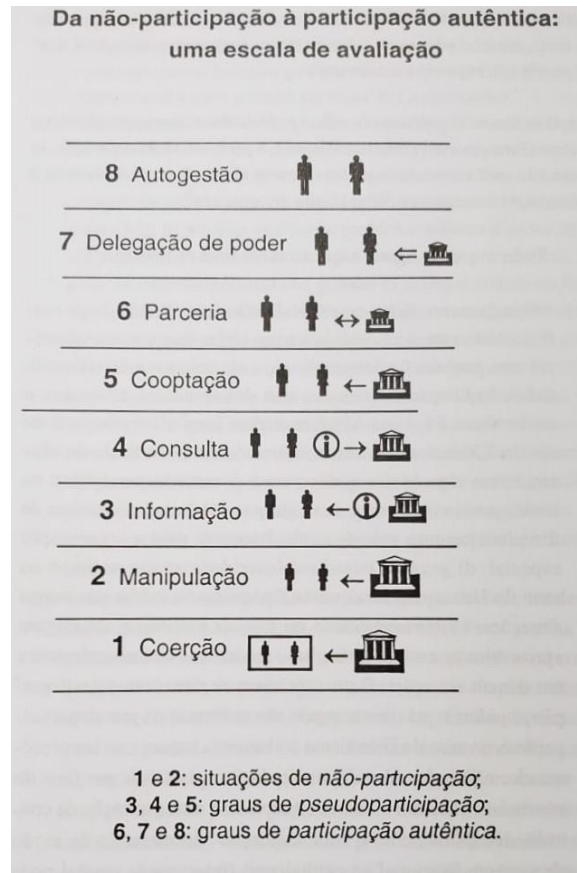
O primeiro grau de participação autêntica citado por Souza (2004) é o designado parceria. Neste caso, o Estado e a sociedade civil cooperam conjuntamente com diálogo e com uma transparência razoável (Souza, 2004), visando a implementação de uma política pública, por exemplo. Já no nível citado como delegação de poder, o Estado abdica de atribuições para que a sociedade se beneficie. Para o autor, a parceria e a delegação de poder podem ser entendidas como situações em que existem a cogestão entre o Estado e a sociedade civil.

Como último e maior nível de participação o autor expõe o que chama de autogestão, na qual a delegação de poder ocorre sem que haja a necessidade da presença do Estado. A autogestão que é designada aqui é que não há uma instância de poder acima da sociedade, e por isso não há o Estado intervindo como forma de poder.

Neste contexto, estas três últimas categorias: parceria, delegação de poder e autogestão, segundo Souza (2004), são os níveis de participação em que se observa efetivamente a democracia. Os dois primeiros degraus são caracterizados como não participação, e nas

categorias intermediárias há uma referência à participação, porém, na realidade, não se oferece meios para que de fato ocorra (Ver figura 3).

Figura 3: Escala de avaliação da não participação a participação autêntica



Fonte: Souza (2004)

Acredita-se que esta explanação seja relevante para uma reflexão mais aprofundada acerca do tema da autogestão, entendendo que existem outros conceitos que fazem referência ao termo com o entendimento de que não há o Estado ou outra forma de poder para que a autogestão ocorra.

Portanto, nesta pesquisa compreende-se que a autogestão financiada possui a presença do Estado, pois, a viabilização da moradia ocorre por meio da gerência dos recursos financeiros públicos direcionados pelos futuros moradores e, neste caso, está submetido às regras impostas pela política pública. Neste sentido, reflete-se também sobre o dever do Estado em ser mediador de interesses diversos, e não apenas da classe dominante como vem ocorrendo (Gordilho-Souza, 2008).

## 1.2 Debates sobre autoconstrução, mutirão e autogestão

Neste tópico, fez-se necessário um resgate teórico sobre o entendimento e posicionamentos de alguns autores sobre a autoconstrução, o mutirão e a autogestão na HIS, termo utilizado pelos autores e preservado nos itens deste capítulo.

### 1.2.1 O entendimento das práticas como exploração da mão de obra

Camargo (2016) cita que, talvez por meio do ensaio de Francisco de Oliveira, em *Economia Brasileira: crítica à razão dualista* (1972) surgiram inúmeros estudos sobre estas reflexões teóricas. Oliveira (1972) cita que a autoconstrução, elaboração da moradia individual feita pelo morador, junto ao “mutirão da tradição”, forma de construção coletiva onde se chama os amigos aos fins de semana para construção das casas e das periferias, foi significativa para a expansão da estrutura capitalista industrial no Brasil após os anos 1930, e foi baseada na exploração da força de trabalho.

Uma não significativa porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super trabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é na aparência, uma sobrevivência de práticas de “uma economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem em suas bases e dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (Oliveira, 1972, p. 31).

O autor ainda continua o debate em outras publicações como no livro *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco* (2003), na qual aborda a não existência de excluídos pelo sistema e que até as pessoas que estão no trabalho informal, por exemplo, são parte do sistema capitalista. Esclarece-se que os indivíduos estão desempregados e não desocupados e que se tornam funcionais ao contexto, assim como as favelas. Segundo ele o capitalismo foi capaz de funcionalizar os atributos do atraso no Brasil.

No artigo *O Vício da Virtude*, Oliveira (2006) cita que foi convidado pela ONG Usina a compartilhar sua visão sobre os processos de autoconstrução e mutirão no país. Há o entendimento, trazido pelo autor, de que, nestes processos, há uma grande quantidade de desempregados, pois é necessário tempo livre para doar sua força de trabalho de forma gratuita. Sobre o mutirão que se transformou em política oficial, ele cita:

A experiência do BNH acabou. (...) Depois disso, tirou-se da agenda política qualquer solução de habitação popular. Até chegarem as ONGs e a economia solidária e se descobrir que o mutirão tem virtudes. De retomada de uma tradição popular, o mutirão virou política oficial. O mutirão é uma espécie de dialética negativa em operação. A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores. (Oliveira, 2006, p. 72).

O autor afirma que os próprios critérios de seleção das pessoas que fariam parte da construção das moradias são pautados em critério de exclusão, pois a necessidade se torna fundamental para a escolha, uma vez que os desempregados teriam mais tempo livre para se dedicar ao mutirão. Além disso, cita que há a criação de uma comunidade ilusória e que não há, neste contexto, a formação de cidadania, mas do oposto disto. Como solução à questão Oliveira aborda que “é preciso endereçar a construção da habitação decididamente para seu caráter de mercadoria.” (Oliveira, 2006, p. 73).

Corroborando com as ideias do autor, Pradilla (1983) afirma que a autoconstrução é uma solução que tem suas bases na condição de exploração a que os trabalhadores foram submetidos, com salários baixos e super-exploração. Desta forma, não possuem meios financeiros de arcar com o valor da habitação formal, embora precisem de uma moradia. Diante disto a autoconstrução se dá em moradias de condições precárias, sem serviços públicos que atendam estes locais, em lotes superlotados e sem propriedade legal das terras. Bolaffi (1986) também dialoga com a opinião dos autores citados e faz referência ao mutirão na produção habitacional como um processo atrasado.

Resolver a questão da habitação, conferindo a ela o caráter de mercadoria como mencionou Oliveira seria possível se o trabalhador possuísse renda necessária para arcar com esses custos e o Estado fosse mediador de políticas públicas habitacionais que incluíssem esta classe social. No entanto, outros autores abordam reflexões que indicam aspectos positivos do mutirão e da autogestão, como identificados a seguir.

## 1.2.2 O entendimento das práticas como a arquitetura possível, construção de democracia e inclusão social

### a) A experiência de autogestão no Peru

O arquiteto John Turner atuou no Peru entre 1957 e 1965<sup>8</sup> viabilizando moradias de forma participativa junto às comunidades que não possuíam recursos financeiros para arcar com isto. No entendimento do arquiteto<sup>9</sup>, o Estado não possuía meios operacionais de solucionar o problema da falta de moradia, pois os próprios moradores por meio da autoconstrução faziam isto de forma acelerada. Além disso, ele afirmava que as moradias que o Estado oferecia não possuía qualidade, mas eram baseadas em quantidade para suprir o déficit habitacional.

O que acontece é que o "problema habitacional" é frequentemente equivocado por termos quantitativos em vez de por termos qualitativos, de modo que os alvos estabelecidos tendem a ser inatingíveis e, portanto, autodestrutivos. (Turner, 1966 apud Espinoza e Grappi, 2017, pag. 6).

Diante disto, era preciso outra possibilidade de viabilização da moradia e o arquiteto defendia a autogestão, sob a qual as moradias seriam organizadas, construídas e administradas pelos próprios moradores, fazendo com que a união criasse laços afetivos e apropriação com o local (Turner, 1977).

Havia o entendimento de que a organização de moradores por meio de associações era fundamental para atender as demandas do grupo e que as resoluções das questões que ocorriam se davam por meio de decisões participativas e coletivas. Portanto, Turner colocava a participação dos usuários finais como premissa para resolver o problema da habitação, mas aliava a isto os recursos e conhecimento técnico provenientes do Governo.

---

<sup>8</sup> John Turner (1927) nasceu em Londres e estudou na Architectural Association School of Architecture, graduando-se em 1954. Viveu no Peru entre 1957 e 1965, trabalhando para o governo peruano na promoção e formatação de ações comunitárias para a implantação de programas habitacionais baseados na autogestão e na autodeterminação em assentamentos populares e invasões urbanas (Ver em: <http://www.arqpop.arq.ufba.br/node/148>).

<sup>9</sup> No artigo Novas-velhas questões? [Re]visitando as teorias de John F. C. Turner sobre a “cidade informal” no Brasil de Espinhosa e Grappi (2017) há a análise e diversos trechos de textos do autor do período de 1963 a 1970 que tratam sobre as teorias do arquiteto.

Os fundos do Governo, mesmo que com o máximo de crédito estrangeiro, são bastante insuficientes para o financiamento direto de todo o trabalho necessário para a questão da habitação; mas eles não estão sujeitos aos mesmos riscos e demandas que o capital privado, e podem, muitas vezes, ser usados como um capital de ‘semente-vital’ para algum projeto de habitação assim como financiar a assistência técnica necessária. Além disso, o governo tem acesso ao conhecimento e aos meios de se comunicar com os que precisam; e, finalmente, o governo é o poder legislativo capaz de dirigir e, em maior ou menor grau, impor a disposição e a utilização de terras e recursos nacionais. (Turner, 1966 apud Espinoza e Grappi, 2017, pag. 6)

O que o autor defendia era que por meio da participação e gestão dos moradores, os recursos disponibilizados pelo Estado seriam melhores empregados, pois era relevante para eles, contrário do que ocorre quando é elaborado pelo poder público. Segundo Turner (1977) há a ideia de liberdade e efetivação da democracia quando os recursos e decisões são direcionados pelos próprios moradores.

#### **b) A experiência do Grupo Arquitetura Nova e a democratização da arquitetura**

No grupo *Arquitetura Nova*, formado por Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèbvre e Flávio Império, há o debate sobre os mutirões em uma perspectiva que questiona o papel do arquiteto junto a seus projetos e a sua execução nos canteiros de obras pelas classes de menor poder aquisitivo. O grupo surgiu enquanto o trio ainda era estudante e durante a década de 1960 realizaram obras experimentais. O período foi marcado pela construção de Brasília e as ideias modernistas da época, quando Sérgio Ferro e Rodrigo Lefèbvre tiveram a oportunidade de fazer parte, ainda enquanto estudantes, de algumas obras. O pensamento crítico deles possuiu vínculo direto com aquele momento, pois perceberam as precárias condições de trabalho e exploração dos trabalhadores, o que ficou referenciado com “crítica do canteiro” (Amaral, 2020).

Em 1970, percebe-se que a valorização da cultura popular, formação profissional e mutirão estavam presentes nas ideias dos arquitetos como uma possibilidade positiva, apesar de haver o reconhecimento da precariedade técnica e material envolvida no mutirão (Arantes, 2002).

Contudo, o debate acerca dos mutirões neste contexto questionou o papel do arquiteto e sua dimensão política. O grupo focou na racionalidade construtiva e se dedicou a elaborar projetos econômicos, pensados não apenas na estética, mas na execução elaborada por meio de mutirões.

A “poética da economia” refere-se à recusa do revestimento, o trabalho em campo e um equilíbrio do desenho à lógica construtiva em uma proposta que se centrava em uma reformulação das relações entre todos os agentes envolvidos. A crítica do grupo de arquitetos consistiu em se afastar da ideia de que o arquiteto ou o projeto possuía maior importância e poderia justificar execuções complexas no canteiro de obras apenas pelo resultado do produto final. Este contexto é citado por Ferro (2002) como um processo verticalizado, com a presença de uma autoridade, o que vai contra o que o grupo sempre defendeu. Surgiu assim o conceito de canteiro livre, definido pelo autor como:

condições de liberdade e de respeito por todos, usando somente a força da racionalidade construtiva, afastando toda a sombra de autoridade e de argumentação “estética” (último reduto da autoridade), outras relações de produção nascem: isto é possível nos “bolsões” que me referi acima (Ferro, 2002, p. 150).

Os chamados bolsões de liberdade são as experiências que podem surgir a partir dos movimentos dos sem-terra e sem-teto nos canteiros livres, segundo Ferro (2002). O Grupo Arquitetura Nova possuía o interesse, desde o início da sua formação, em uma transformação construtiva e estética por meio da democratização da arquitetura com a participação popular, da elaboração do projeto até a construção das casas por meio do mutirão autogerido e as relações de produção alteradas, sendo horizontalizadas, onde o poder de decisão dos arquitetos e engenheiros não fosse superior à dos trabalhadores. Segundo Arantes (2002) temas como a participação, democratização da arquitetura, engajamento do arquiteto, o mutirão, a autoconstrução, a cultura popular, a nova estética, a construção da nação, paz e utopia sempre foram defendidos pelo grupo.

### **c) A arquitetura possível, o pertencimento e o poder para o povo**

Diante desta discussão, Maricato (1982) e Bonduki e Rolnik (1982) esclarecem que o Estado não elaborou uma política satisfatória de habitação social e os agentes imobiliários não tiveram interesse nesta classe social, principalmente, porque estes não tinham poder aquisitivo para pagar o valor destes bens e serviços. Logo, a habitação era dirigida às classes média e alta, não restando alternativa para a classe trabalhadora senão a autoconstrução para viabilização da casa própria. Além disto, a própria comunidade muitas vezes ficava responsável pelas construções das casas em mutirão, mas por meio da união e solidariedade também construíam igrejas, escolas, creches, centro comunitários e assim se estendia a produção do espaço urbano

para essas pessoas, sem a presença do Estado. A autoconstrução, portanto, tornou-se a “arquitetura possível” para a classe trabalhadora e as ocupações em terrenos, inclusive, um dos motivos pelos quais os movimentos sociais urbanos pressionavam o Estado para regularizar a situação (Maricato, 1982). Esse contexto deixava transparecer a falta de atenção do Estado à situação de habitação social no Brasil.

Neste contexto, outros autores também abordam o tema citado, entretanto sob outro ponto de vista se comparados aos autores Oliveira (1972), Pradilla (1983) e Bolaffi (1986). Os autores Bonduki e Rolnik (1982) explicam que, por meio da produção individual de moradia, apesar da utilização imediata ser para o próprio trabalhador há o valor de mercadoria nesta, assim as pessoas que a construíram passavam a ser produtoras individuais e não apenas assalariados que vendem sua força de trabalho. Portanto, há o entendimento que talvez esse seja um dos poucos momentos em que eles não estão sendo super-explorados e sim se apropriando do valor do serviço que prestam.

Alguns autores consideram a autoconstrução como “trabalho não pago”, isto é, “supertrabalho”. No entanto, ao produzir sozinho sua casa, o trabalhador cria um valor de uso, apropriado totalmente por ele, e que é, potencialmente, uma mercadoria, pois pode ser comercializado a qualquer momento. Portanto, não se trata de trabalho não pago ao nível da produção da casa, mas sim de um trabalho realizado como se o trabalhador fosse, neste momento, um “produtor individual de mercadorias” e não vendedor de sua força de trabalho para o capitalista. Se, numa primeira instância, a habitação resultante dessa operação é produzida como valor de uso, passa a ter um valor de troca quando é mercantilizada, através de venda ou locação, muito freqüentes. (Bonduki e Rolnik, 1982, p. 129)

Bonduki (1992) volta a expor seu ponto de vista sobre a autoconstrução, além do mutirão e da autogestão. Quanto à autoconstrução, há o entendimento de que o morador se apropria do projeto, da construção, escolhe os materiais e administra toda a produção da casa. No entanto, há desvantagens como a falta de conhecimento técnico tanto em relação ao projeto (implantando-os inadequadamente no lote) como muitas vezes na obra (com técnicas inapropriadas, utilização de ferramentas impróprias). Nesse sentido, a presença da assessoria técnica se fazia necessário para viabilização de uma moradia de fato com valor acessível e de qualidade. Bonduki (1992) ainda abordou sobre o desgaste para o trabalhador em executar sua casa após um dia de trabalho embora reitere que naquele momento era praticamente impossível ter a casa própria de outra forma.

Diante disso, o autor trata sobre os movimentos sociais que focaram nos aspectos positivos da autoconstrução para um processo coletivo de construção, o chamado mutirão. Diferente da autoconstrução onde a obra possuía uma liberdade individual, embora se chamassem os parentes e amigos para a construção, no mutirão seria necessária uma aceitação coletiva, porém havia uma vantagem financeira nesta opção.

Considerando que na autoconstrução ou mutirão todo o trabalho investido reverte inteiramente ao seu proprietário é altamente vantajoso aumentar a produtividade. Com uma produtividade próxima à média do setor, o trabalho incorporado à obra garante a quem o executou uma remuneração, cristalizada no valor da moradia, muito superior à que seria ganha no mercado de trabalho. Cálculos do Centro Cooperativista Uruguio demonstram que o valor da hora trabalhada na construção era superior ao que 50% dos trabalhadores uruguaios ganham (...). Assim, toda iniciativa que aumente a produtividade no trabalho voluntário tem de ser buscada e apenas a introdução de práticas coletivas - ou seja, o mutirão - pode garantir esse objetivo (Bonduki, 1992, p. 158).

No mutirão, porém, há a tendência de reprodução de regras autoritárias inclusive pelos próprios mutirantes. Um dos motivos que pode levar a isto é a falta de outro modelo e deve haver o cuidado de não se tornarem apenas um meio de produção com os menores custos possíveis (Bonduki, 1992).

Diante disso, o que o autor mostra é que a autogestão é a mais difícil, embora mais importante, de se implementar. Trata-se de outra alternativa que possibilita o poder ao povo, e não somente ao Estado. Significa a alternativa de uma gestão e organização popular, com decisões e participação de forma autônoma previamente pelos futuros moradores, onde estes possuem responsabilidade e envolvimento com o trabalho (Bonduki, 1992).

O fundamental não é o mutirão em si, mas a autogestão. É evidente que a opção pelo mutirão autogerido (e não o administrado pelo poder público, que é outra questão) garantem a produção de uma moradia melhor e de menor custo do que a produzida por empreiteiras. (Bonduki, 1992, p. 165)

Além disto, Mineiro e Rodrigues (2012) defendem que a autogestão no processo de viabilização da moradia consiste, além da construção de casas e urbanização do espaço, na criação de uma vida comunitária e o alcance da qualidade de vida dos moradores.

A perspectiva deste trabalho, corrobora com a visão destes últimos autores, que entendem que a autogestão na HIS é uma alternativa possível. Salienta-se que, nesta pesquisa,

no contexto da política habitacional promovida pelo Estado, justifica-se chamar de autogestão financiada, para diferenciar do modelo de autogestão que não inclui a presença deste, como explicado anteriormente. Compreende-se que a inclusão dos beneficiários gerenciando e decidindo durante todo o processo pode ser um meio de pertencimento e democratização da arquitetura, a depender de como a política pública seja construída, o que foi avaliado nos capítulos seguintes desta pesquisa.

## **CAPÍTULO 2- CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA HABITACIONAL BRASILEIRA**

A política de habitação de interesse social que possibilita a autogestão financiada no Brasil é bastante vinculada às mobilizações dos movimentos sociais e apresentou grande resistência pelo governo federal (Ferreira, 2012).

A falta de moradia digna tem relação, a partir do século XIX, com a promulgação da lei de terras, a abolição da escravidão, a política de imigração e o próprio crescimento das cidades, é, portanto, um problema social histórico, e, no Brasil, especificamente a partir da década de 1930 a questão da habitação se insere no centro da questão urbana (Ferreira, 2012). Os movimentos sociais urbanos por moradia fizeram parte das reivindicações sobre a reforma urbana desde a década de 1960, atuaram contra a ditadura militar e, no final da década de 1980, pela redemocratização do país atuando na construção da Constituição Federal. Reivindicam ainda hoje os direitos básicos como moradia, serviços públicos urbanos de educação e saúde, por exemplo.

Sobre o pleito da autogestão financiada na habitação de interesse social no Brasil, é necessário retomar o contexto das reivindicações dos movimentos sociais com mobilizações variadas e a política urbana habitacional do país.

### **2.1 Formação dos Movimentos Sociais Urbanos e a Reforma Urbana**

No Brasil, nas décadas de 1970 e 1980 os movimentos reivindicatórios que pautavam o enfrentamento da situação que viviam, como os conflitos urbanos, foram foco de diversos estudos (Ferreira, 2014). Definidos como movimentos sociais, Gohn (1997) os caracteriza como:

ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelos grupos na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum (Gohn, 1997, p.251).

Porém, os movimentos sociais, em especial aqueles que reivindicam sobre os conflitos urbanos, surgem anteriormente ao período ditatorial. Na década de 1960 no país, eles já discutiam sobre a reforma urbana. Devido à industrialização e urbanização as desigualdades sociais se agravaram (Ferreira, 2012) e se tornaram evidentes inclusive espacialmente nas cidades onde as pessoas com maior poder aquisitivo moravam em locais centrais com toda infraestrutura necessária e as pessoas pobres não tinham acesso a esta realidade. No entanto, com a ditadura militar a reforma urbana foi interrompida.

Entretanto, apesar do período ditatorial e do autoritarismo vetar manifestações sociais, as articulações que ocorreram dos movimentos sociais tiveram a Igreja Católica progressista como um forte aliado ainda neste período, na década de 1970 (Santo Amore, 2004). As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pastorais, associações, clubes de mães e jovens católicos tinham a educação não formal como base de uma formação política e crítica do que estavam vivenciando no período ditatorial, e esta visão de que os indivíduos tiveram sobre o contexto político e social foi fundamental para o fortalecimento e organização dos movimentos sociais urbanos e as reivindicações que propunham (Gohn, 2011). Nestes locais os temas em pauta eram sobre moradia, transporte coletivo, trabalho, creche, saúde e infraestrutura urbana (Ferreira, 2014).

Neste contexto, a participação teve vínculo direto com a educação não formal, gerando aprendizados, saberes e fundamental para gerar debates e confrontos, pois a visão da Igreja naquele momento era baseada na libertação das opressões que viviam e não no conformismo. Desta forma, a Igreja apoiou a organização popular por meio dos espaços físicos cedidos das paróquias assim como por meio da conscientização e crítica em relação ao período (Ferreira, 2014). A partir disso, houve a necessidade de mutirões para organização de creches, construção de salas paroquiais, debates sobre os direitos como transporte público e serviço de saúde de qualidade e defesa de moradores em ocupações de terras.

De acordo com Ferreira (2014), os movimentos sociais urbanos que se destacaram nacionalmente ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 foram: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

A Articulação Nacional do Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) organizou-se em 1980 a partir de fóruns que atuavam em movimentos sindicais tendo como premissa a luta dos trabalhadores. Porém em um momento se articulou junto às lutas populares urbanas. Foi a pioneira em tentar articular os movimentos urbanos, entretanto, houve divergências tanto de caráter político partidário, quanto de lutas sindicais e de bairro (Ferreira, 2014). Dessa forma há a desarticulação da ANAMPOS e separação dos movimentos sindicais e dos movimentos populares urbanos.

De acordo com Ferreira (2014) dessa desarticulação surge a CONAM em 1982 e mais tarde, em 1993, a CMP. A CONAM foi fundada com principal função a organização em instâncias federal, municipais, associações comunitárias e de bairros visando atuação no campo político e as pautas principais são a saúde e a moradia. Ela fez parte de redes como do Movimento pelo Direito ao Transporte (MDT); do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); da Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA) e do Fórum Mundial do Direito a Energia. Compõe o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Nacional de Saúde.

A CMP surgiu como uma articulação de vários movimentos existentes no Brasil e com o objetivo de unificar várias frentes de reivindicação, como a comunitária, cultural, ecológica, de mulheres, negros de moradia, indígenas, entre outros visando a participação e ação direta dos movimentos sociais na construção de legislações e políticas públicas do país. Em 1999 a CMP focou sua organização tendo como eixo as políticas públicas com participação popular envolvendo não só a moradia. A moradia, nesse contexto, apareceu nas suas reivindicações pelos movimentos que eram filiados a ela como a UNMP, o Movimento de Lutas nos Bairros e Favelas (MLB), a Frente de Lutas pela Moradia e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). Ela participou do Conselho das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Fórum Nacional de Reforma Urbana, etc.

O MNLM e a UNMP são movimentos de luta por moradia, criados no final de 1980 e início de 1990. A proposta deles visa a política de reforma urbana e habitação popular com a participação social.

Com a ditadura militar do ano de 1964 até 1985, a reforma urbana que era pleiteada por diversos agentes da sociedade foi, naquele momento, inviabilizada, sendo necessário o resgate a este momento histórico salientando a política habitacional que ocorreu.

## **2.2 Período Ditatorial (1964-1985)**

Remonta-se ao contexto do período ditatorial onde o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4.380/64 foi o principal agente da política habitacional até 1986, quando foi extinto. O BNH utilizava recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança, junto ao Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento e visava promover a habitação para as classes de menor renda (Azevedo e Andrade, 1962 apud Gordilho Souza, 2008). A política habitacional foi elaborada privilegiando os agentes financeiros, incorporadores e empreiteiros, ou seja, os interesses da indústria de construção civil e do setor financeiro bastante influentes para a sua construção (Gordilho Souza, 2008). A produção habitacional para a população com renda mais alta era obtida por financiamentos em bancos privados pelas incorporadoras e repassados para o usuário final. Havia também as empresas públicas, que possuíam duas faixas de renda: as COHABs para as faixas de 3 SM a 5SM e os INOCOOPs, para as faixas até 12 SM, ambas com a execução das habitações feita por empreiteiras, o que deixa claro que as famílias que não possuíam fonte de renda mínima e a sua comprovação não faziam parte da política habitacional nacional vigente (Gordilho Souza, 2008).

A partir de 1970, houve uma grande expansão urbana e produção imobiliária financiadas pelo investimento público devido à implantação de pólos industriais no país. Neste momento também ocorreu a formação de grandes favelas pela maior parte da população que não dispunha de renda para arcar com a habitação formal. Assim, a solução encontrada pelo poder público foi a remoção dos moradores de favelas das áreas centrais para os conjuntos habitacionais nas periferias, porém houve o retorno de grande parte dos moradores por não conseguirem arcar com os valores dos financiamentos estipulados (Gordilho Souza, 2008).

Há o entendimento da importância do BNH, pois, pela primeira vez, se idealizou uma política habitacional com alcance nacional, porém há diversas críticas referentes a criação e aumento de periferias, loteamentos irregulares com precários padrões de habitabilidade e falta

de infraestrutura básica onde as ocupavam as classes mais desfavorecidas financeiramente e, em locais dotados com infraestrutura, as classes que possuíam poder aquisitivo residiam, configurando-se em uma segregação socioespacial que se trata de um padrão histórico das cidades brasileiras.

Junto a este cenário e com a situação econômica e política de crise no período ditatorial houve pressões por parte da população e movimentos sociais que reivindicavam por maior participação da população em programas públicos e como resposta, a partir de 1975, para controlar as reivindicações populares, o BNH redirecionou a aplicação dos recursos para as famílias com renda inferior a 5 SM (Camargo, 2016).

De acordo com Camargo (2018), nesse cenário, surgiram os programas alternativos apoiando e incentivando a autoconstrução já que estavam, pela primeira vez, incorporados a um programa federal de habitação. Em 1975, foi lançado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) que tinha como objetivo criar lotes com saneamento básico em uma tentativa conter o crescimento das favelas. Em 1979 foi criado o Programa de Erradicação de Subhabitações (PROMORAR) que substituiu o PROFILURB e ampliou sua forma de atuação, pois os moradores de favelas questionavam melhores condições de moradias como acesso a água, luz, regularização da posse da terra onde residiam. Segundo a autora, naquele momento havia dois entendimentos por parte do governo, o primeiro de que os novos lotes urbanizados poderiam diminuir as ocupações em favelas e o segundo de que não era possível extingui-las apenas com a remoção dos moradores, então se passou a promover melhorias de urbanização em áreas de ocupações informais.

Em 1984, foi criado o último programa alternativo, o Programa Nacional de Autoconstrução/ Projeto João de Barro, que possibilitou a autoconstrução assistida para as famílias com até 1,5 SM. O programa contava com os terrenos fornecidos pelo BNH, governos estaduais ou municipais. Havia pelo BNH o financiamento dos materiais de construção podendo haver também o financiamento dos lotes, assistências técnicas, infraestrutura, equipamentos comunitários e uma parte do serviço de mão de obra remunerado. Desta forma há a utilização da autoconstrução como solução viável naquele momento e a necessidade de encontrar soluções locais, o que garantiriam aos Municípios um papel importante neste cenário.

Segundo Royer (2002) os resultados dos programas alternativos não foram satisfatórios e a quantidade de unidades elaboradas foi diminuta em relação aos programas convencionais criados pelo BNH em 1964. Isto ocorreu porque estes programas alternativos não foram o foco principal, mas sim um paliativo para responder as pressões da população, e devido ao momento que foram criados, pois era um momento de crise do sistema BNH. Devido à crise financeira e inadimplência que ocorreram juntamente com a crise do regime militar, o BNH e sua política habitacional chegou a fim em 1986 pelo Decreto-Lei nº 2.291/1986 e gerou uma grande necessidade de mudanças e transformações para a sociedade.

### **2.3 Período de Redemocratização (1985 a 2021)**

O período pós-ditadura militar propiciou uma participação ativa da sociedade em apresentar propostas de Emendas Populares para a formulação da Constituição Federal, citada como constituição cidadã, apesar de poucos itens de fato terem sido incorporados nesta (Ferreira, 2012). O processo da elaboração da CF de 1988 fez com que houvesse a organização do movimento nacional, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que mais tarde foi chamado de Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) (Ferreira, 2012). Desta forma, salienta-se a participação efetiva de diversos setores da sociedade em prol da justiça social e do bem coletivo inscritos em lei.

No âmbito federal, no período da redemocratização, a política de habitação social foi pautada na falta de uma política nacional de habitação (Bonduki, 2008). No Governo de Sarney (PMDB) (1985-1990), logo após a ditadura militar, houve uma tentativa de viabilizar programas alternativos similares aos que existiram durante o período do BNH por meio da Secretaria Especial de Ações Comunitárias (SEAC) (Ferreira, 2014). O chamado Programa Nacional de Mutirões Comunitários, visava atender as famílias de renda de até três salários-mínimos, porém não existiu uma política clara no que se referia aos direcionamentos dos recursos e isso inviabilizou o programa.

No período do presidente Collor (PRN) (1990-1992) houve uma crise referente às políticas públicas, e especificamente sobre o programa de habitação popular existiu o Plano de Ação Imediata para Habitação, mas não atingiu a meta de 245mil unidades. Segundo Santos

(1999), este programa esteve pautado no clientelismo como no governo de Sarney e houve má gestão dos recursos públicos.

Após Itamar Franco (PMDB) ser legitimado como presidente (1992-1994), pretendeu-se uma mudança na política habitacional que se direcionava às classes mais desfavorecidas. Os programas Habitar Brasil e Morar Município não funcionavam por meio do Sistema Financeiro da Habitação, diferente dos outros citados a partir de 1985. Eles contemplavam a participação dos governos estaduais e municipais (Ferreira, 2014) tendo continuidade com o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1995-2002). Neste contexto, a política pública habitacional tinha como possibilidade de construção de moradias, urbanização de favelas, lotes urbanizados e melhorias habitacionais, incluindo a participação das comunidades locais e permitia a construção de moradias por meio de “ajuda mútua” com a assistência técnica dos governos municipais e estaduais. Fazia-se necessário a criação de um Conselho Estadual ou Municipal com a inclusão da sociedade civil, além de um Fundo Estadual ou Municipal que seria responsável pela alocação dos recursos financeiros. Deste modo, houve debates em torno de um fundo e conselho nacional para habitação social, que não foram criados naquele momento (Ferreira, 2014).

De acordo com Baltrusis, et al (2017) após 1988 havia vários agentes com a pauta de políticas públicas inclusivas e redistributivas, porém, o governo federal, por três gestões seguidas (entre 1990 e 2002) se direcionou para a agenda neoliberal no país, reflexo do cenário econômico global. Neste contexto o autor cita Rolnik (2015, p.270)

Em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade, a natureza de suas ações mudou de forma drástica. Os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso dos apoiadores do modelo neoliberal, mas, sim, reorientados da promoção de direitos sociais (Rolnik 2015, p.270 apud Baltrusis, et al, 2017, pag. 4)

No contexto apresentado, após a redemocratização do país no âmbito federal, não houve avanços sobre a política pública de habitação de interesse social, mas se destacaram algumas prefeituras e governos estaduais progressistas além das mobilizações dos movimentos de moradia que ocorreram naquele momento e foram de suma importância para as propostas

habitacionais que ocorreram no âmbito federal a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (2003-2010). Para melhor entendimento do contexto Federal, torna-se importante entender a conjuntura que ocorreu a partir de 1980 no âmbito municipal no que se refere à política pública e à atuação dos movimentos sociais de habitação especialmente no município de São Paulo.

Retomando a década de 1980, ocorreram ocupações coletivas que possuíam o apoio da Igreja Católica e de profissionais com o intuito de pressionar o governo municipal e estadual em diferentes locais do Brasil a desapropriarem terras e facilitasse por meio de financiamentos a construção das moradias por meio dos mutirões. Até aquele momento a autoconstrução era a principal forma de viabilização da moradia e o mutirão para a sua construção ocorria com a ajuda de amigos e parentes. Porém, com a pressão social ocorreram iniciativas pioneiras financiadas pelos governos para a produção da habitação por meio do mutirão (Ferreira, 2014). Citam-se como experiências em São Paulo: Vila Nova Cachoeirinha (1982), Recanto da Alegria (1983) e Vila Comunitária de São Bernardo (1985); em Goiás: Vila Mutirão (1983) em Goiânia e o programa Mutirão da Moradia (1983-1986).

Como visto, em 1988, houve as eleições municipais em todo Brasil que passaram a ter, em diversos locais, governos com o perfil mais democrático e popular. Neste momento, experiências que possibilitaram a autogestão financiada passaram a surgir, como a experiência que se tornou um exemplo de autogestão no Brasil, durante o governo de Luiza Erundina (PT), em São Paulo (1989-1992). Trata-se do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal Comunitário (FUNAPS-Comunitário ou FUNACOM). Este programa habitacional baseou-se nas cooperativas uruguaias que possuíam o princípio da autogestão além de haver uma relação de igualdade entre os agentes: Estado, associações comunitárias e assistências técnicas, (Camargo, 2016; Teixeira, 2018), o que será detalhado posteriormente.

Esse contexto, segundo Ferreira (2012) e Maricato (2011), possibilitou em 1991, que os movimentos sociais com a pauta da moradia encaminhassem a proposta ao Congresso Nacional a qual se tornou a primeira lei de iniciativa popular aprovada no país, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) Lei nº 11.124/2005, considerado um marco histórico. A aprovação desta lei só ocorreu após 14 anos de tramitação, em 2005, e, durante este período tornou-se o principal objetivo dos movimentos sociais UNMP, MNLM, CONAM, CMP (Ferreira, 2014).

No âmbito Federal, esta conquista ocorreu no mandato do Presidente Lula (2003-2010). Além disso, a partir daquele momento, outras conquistas em esferas do governo que se propuseram a serem participativas, incluindo a sociedade civil e outros agentes, foram efetivadas.

Desta forma, pleiteada pelas reivindicações sobre a reforma urbana, foi incorporada ao governo federal a criação em 2003 do MCidades a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e em 2004 do ConCidades, que pretendeu se fortalecer como uma instituição participativa. A criação do MCidades teve o objetivo de institucionalizar um projeto de política pública com caráter de inclusão dos setores excluídos do direito à cidade almejando a que os serviços básicos e a habitação são um direito dos cidadãos. Naquele momento, a última proposta de política urbana que ocorreu no governo federal foi no período ditatorial (1964-1985) e, embora existissem outras tentativas de implementação, aquelas a partir de 1986 não foram significativas. Isto ocorre novamente a partir da criação do MCidades em 2003 com a intenção de formulação da nova Política Nacional de Habitação (2004) (Maricato, 2006).

Neste sentido, a PNH aprovada em 2004 pelo ConCidades, faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação e visou a implantação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) (2009), o qual se trata de uma estratégia a partir de planos de planejamentos habitacionais em nível nacional, estadual e municipal. Neste momento têm-se “novas arenas para o diálogo entre as demandas sociais identificadas pelos sujeitos sociais e o poder público” (Ferreira, 2014, p. 92).

Além destas, citam-se no arcabouço legal o Programa Nacional de Regularização Fundiária, em 2004; a Lei nº 11.445, que dispõe sobre a política nacional de saneamento básico, em 2007; a Lei nº 11.997, que criou o PMCMV e a Regularização Fundiária de Interesse Social, em 2009; Lei nº 12.305, sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010; a Lei 12.587, sobre a política nacional de mobilidade urbana, em 2012; a Lei nº 13.089, que criou o Estatuto da Metrópole, em 2015. Configura-se assim, um significativo arcabouço legal, porém com baixa efetividade nas cidades (Maricato e Cunha, 2022).

Neste contexto, foram elaborados três programas federais que possibilitaram a autogestão financiada, porém foram criados como resultado de reivindicações dos movimentos

de moradia: o primeiro o programa Crédito Solidário em 2004 até 2008; o segundo foi o programa Ação de Produção Social de Moradia lançada em 2008, mas apenas um empreendimento foi divulgado como concluído (Ferreira, 2012). E o terceiro, derivou do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, pelo Governo Federal com influência de empresários e investidores vinculados à construção civil (Maricato, 2011). Trata-se da modalidade “entidades” (PMCMV-E) que foi criada com base na Lei nº 11.977 em julho de 2009, sendo uma extensão do PMCMV, após mobilizações dos movimentos sociais com a pauta da autogestão.

Apesar do PLANHAB (2009) ter sido feito como um plano estratégico visando o enfrentamento da situação habitacional do país no prazo de 15 anos, ou seja, até o ano de 2023 e ter sido elaborado em 18 meses de forma amplamente participativa envolvendo vários setores da sociedade, o PMCMV (2009) foi elaborado de forma paralela a ele (Bonduki, 2009). Houve muitas críticas pelos envolvidos no processo de elaboração do plano devido a este deslocamento entre o PMCMV e o PLANHAB. Além disto, o PMCMV é visto como um programa que viabiliza produções de casas e não há a preocupação com a construção de cidades mais justas em prol do bem coletivo (Emiliano, 2017).

Portanto, entende-se que apesar de vários ganhos em instituições participativas, leis, planos e programas autogestionários (elaborados sob reivindicações dos movimentos sociais), o Governo Lula (2003 a 2010) mostrou-se contraditório. Ao tempo que permitiu a concretização desses espaços houve, de forma paralela, a construção de um programa habitacional que focou nos setores empresariais para aquecer o mercado e responder à crise econômica global de 2008, que ocorreu de forma paralela as esferas participativas.

Observa-se, assim, um período de ambiguidades e contradições, no qual o planejamento urbano foi direcionado a atender os interesses hegemônicos e se estendeu aos governos municipais, os quais, em sua maioria, basearam-se nas demandas da economia global e buscavam mercantilizar as cidades. Assim, destaca-se o capital imobiliário como agente promotor da dinâmica urbana, sobrepondo-se às iniciativas que visavam aos direitos sociais (Baltrusis, et al 2017).

Dilma Rousseff tomou posse a partir do ano de 2011 ao 2016, quando houve o impeachment. De acordo com Cardoso (2019), o momento de 2016 se torna um marco, pois

significa também o encerramento de um momento histórico pautado em políticas sociais que foram propostas desde a CF de 1988 e implementadas em sua maioria no governo do PT. Porém, desde o governo Temer (2016-2018) já foram perceptíveis mudanças que se ampliaram com o Governo Bolsonaro (2019-2022). Cita-se, como exemplo deste último governo, a transformação do Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Maricato (2006, p. 214) discorre sobre a importância do MCidades esclarecendo que, naquele momento, “a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”, incluindo os cidadãos por meio da participação social na gestão e decisões sobre as cidades.

Em relação ao PMCMV-E, os dados do programa demonstram o seguinte cenário citado sobre os governos federais: as últimas contratações do PMCMV-E foram feitas em 2018, porém 91,55% ocorreram até o ano de 2016, na gestão de Dilma Rousseff. As 6.638 unidades contratadas no ano de 2018 na gestão de Temer foram referentes a projetos aprovados nos anos anteriores. No governo de Jair Messias Bolsonaro, a partir de 2019, configurou-se um momento de desmonte do programa, pois não houve novos projetos contratados (D’Otaviano, 2021). Portanto, a partir de 2016, o PMCMV-E teve uma redução significativa de investimentos pelo Governo Federal (D’Otaviano, 2021), mantendo-se durante toda a gestão do ex-presidente Bolsonaro (2019-2022).

No ano de 2021, por meio da Lei 14.118/2021, instituiu-se o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, que surgiu como a proposta de substituir o PMCMV. O objetivo era atender 1,6 milhões de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até o ano de 2024. O PCVA possuía três faixas de renda: até R\$ 2mil reais mensais, de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil, e de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil reais mensais, sendo ainda que as famílias com renda até R\$ 4mil por mês em área urbana ou R\$ 48 mil reais de renda anual em área rural poderiam receber valores do Estado.

No processo de elaboração do PCVA, elaborado pelo Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, o Ministério do Desenvolvimento Regional foi dispensado da participação do ConCidades, sendo proposta apenas a consulta pública, de acordo com o art. 18 da MPV nº 996/2020, que modificou a Lei nº 11.124/2005 (De Marco e Battirola, 2021). Este fato gerou

críticas ao programa antes da sua aprovação no Senado Federal, pois a participação de vários agentes propondo melhorias nas políticas públicas é fundamental para o alcance da democracia. Salienta-se também as falhas deste programa como a não adesão de novas famílias de baixa renda a curto e médio prazo devido a insuficiência de recursos federais (De Marco e Battirola, 2021).

Após Luiz Inácio Lula da Silva assumir a Presidência da República novamente no ano de 2023, como uma das primeiras medidas tomadas, houve a retomada do Ministério das Cidades no início do seu mandato, por meio da Medida Provisória Nº 1.154/2023, que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e convertida na Lei Nº 14.600/2023. Além disto, foi estabelecida a Portaria vinculada ao MCidades de Nº 861/2023, que estabelece regras e requisitos para habilitação no âmbito do PMCMV-E o que possibilita novas contratações pelo programa.

## **2.4 Principais leis, instrumentos e órgãos que contemplam a participação social na política urbana brasileira**

Para entender melhor sobre a autogestão financiada na habitação de interesse social fez-se necessário um resgate das principais leis, instrumentos e órgãos participativos que trataram sobre a participação dos cidadãos na esfera pública de 1988 até 2021 e que possuem relação com a questão habitacional. A participação tem vínculo direto com a autogestão e institucionalizá-los pode indicar uma aproximação com a proposta de autogestão na habitação social. Embora a história nos mostre que este é um campo de poder, de reivindicações e de disputas, reunir estas esferas e os processos que ocorreram para viabilização do arcabouço legal referente à participação social elucida sobre os diversos interesses que existem entre os agentes. Salienta-se a morosidade de aprovação de algumas leis e sua efetivação após a percepção que é possível uma interpretação de forma dúbia que irá favorecer interesses diferentes do que foram propostos inicialmente. Isto significa que algumas destas leis entraram em vigor após a percepção que os interesses privados e consequentes lucros poderiam ser favorecidos em detrimento do interesse do bem coletivo, o demonstra aspectos importantes para a construção de uma reflexão sobre o tema.

### 2.4.1 Constituição Federal de 1988 (CF 1988)

Como visto, as reivindicações em torno da reforma urbana de 1960 foram, então, retomadas na CF em 1988. Possuíam como eixos principais (Bassul, 2002):

- 1) O direito à cidade e à cidadania, compreendendo o acesso a equipamentos e serviços urbanos a população e uma vida digna;
- 2) Gestão democrática da cidade com a participação da sociedade civil para planejar e produzi-las;
- 3) A função social da cidade e da propriedade colocando o interesse coletivo acima do direito individual de propriedade.

Os artigos 182 e 183 da CF tratam especificamente sobre a política urbana e estabelecem as funções sociais da cidade e da propriedade. Assim, cita o plano diretor (PD), de ordem municipal, como obrigatório para cidades de mais de 20.000 habitantes e o norteador da política de desenvolvimento, expansão urbana e das condições para que gestão democrática da cidade se cumpra.

A moradia digna foi considerada uma necessidade básica e direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos Fundamentais em 1948, porém foi incluída no ano de 2000 como um direito social na Constituição Brasileira em seu artigo 6º (Ferreira, 2014). Da mesma forma, foi incluído no capítulo sobre a política urbana os conceitos referentes a função social da cidade e da propriedade (Ferreira, 2014)<sup>10</sup>. Poucos itens da ementa popular foram aprovados na CF de 1988, porém isto foi de fundamental importância, assim como as Constituições Estaduais e Leis Municipais que foram elaboradas neste momento. Ressalta-se que o FNRU passa a se consolidar, a partir daquele momento, como uma importante articulação nacional que é formada por movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs),

---

<sup>10</sup> A moradia digna foi incluída como um direito social na Constituição Brasileira, em 2000, no seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” A moradia é, assim, um direito de todo cidadão e cidadã e a sua garantia é uma obrigação do Estado Brasileiro. A Constituição Federal incorporou, ainda, no capítulo sobre a política urbana, os conceitos de função social da cidade e da propriedade (art. 182 da CF), considerando a necessidade de que prevaleça o interesse coletivo sobre o individual. O direito individual de propriedade fica submetido ao interesse comum, devendo o Estado regular a cidade de forma a assegurar a todos e todas o acesso à terra urbanizada, a moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte, à cultura, ao lazer, ao trabalho. (Ferreira, 2014, p. 22)

associações de classe e instituições de pesquisas (Fórum Nacional de Reforma Urbana,?) que possuem ações coletivas visando ao direito à cidade. Ele tem em suas pautas a função social da propriedade, a política urbana, a autogestão e a gestão democrática e participativa das cidades (Ferreira, 2014).

#### **2.4.2 Estatuto da Cidade (EC), tramitação e interesses diversos**

Após a vigência da nova CF fez-se necessário uma lei que abordasse a questão urbana e fornecesse os instrumentos e diretrizes gerais que garantissem os direitos que os artigos 182 e 183 da CF/1988 citados abordavam. O projeto de lei chamado Estatuto da Cidade foi concebido em 1989 e apenas em 2001, doze anos após ter sido elaborado, entrou em vigor (Bassul, 2002).

Destaca-se, também neste período de tramitação, a constante pressão em prol de cidades mais igualitárias do Fórum Nacional de Reforma Urbana, significando o resultado de um esforço coletivo, sobretudo referente às reivindicações históricas que os movimentos sociais urbanos pleiteavam.

Conforme dito em Maricato e Cunha (2022, pg. 91), ressalta-se que esta Lei foi aclamada internacionalmente “como um marco na luta por cidades mais justas” e entendida como uma das legislações urbanas mais importantes do mundo (Nações Unidas Brasil, 2021).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 foi aprovado em 10 de julho de 2001 e possui como princípios básicos:

- 1) A gestão democrática das cidades garantindo a participação da população nas decisões sobre a cidade;
- 2) A regularização fundiária cabendo ao poder público municipal estabelecer normas de uso e ocupação do solo assim como a regularizar áreas ocupadas informalmente;
- 3) Combater a especulação imobiliária e;
- 4) Assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Os principais instrumentos que garantem os quatro princípios básicos citados são<sup>11</sup>: (1) a

---

<sup>11</sup> Não é o objetivo descrever cada um dos instrumentos. Ver detalhadamente no Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001 e em Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana. - Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.

gestão democrática; (2) o plano diretor; (3) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios previsto na CF como primeira penalidade para retenção ociosa de terrenos urbanos; (4) IPTU progressivo no tempo também com esta finalidade; (5) desapropriação com pagamentos de títulos da dívida pública como última medida para desapropriação de imóveis urbanos ociosos; (6) usucapião especial; (7) concessão de uso especial para fins de moradia; (8) direito a superfície; (9) direito de preempção, que dá ao Estado prioridade na compra de imóveis urbanos; (10) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; (11) operação urbana consorciada; (12) transferência do direito de construir; (13) estudo de impacto de vizinhança, que visa controlar os impactos de grandes empreendimentos e (14) zona de especial interesse social (ZEIS), que possibilita legislações especiais em locais de habitações populares. Vários desses instrumentos se referem a regulamentação de áreas ocupadas ilegalmente, mas, em suma este aparato deve cumprir a função social da propriedade e da cidade, fazendo com que o Estado beneficie a sociedade e controle a especulação imobiliária.

Salienta-se a morosidade do processo de sua efetivação tendo em vista a importância da legislação para os cidadãos e para que os municípios cumprissem a Lei por meio de instrumento de gestão. Bassul (2002) esclarece a contradição entre a necessidade desta lei entrar em vigor e morosidade que ocorreu, ainda que tenha tido unanimidade do conteúdo elaborado inicialmente. Segundo o autor existiram “resistências do empresariado conservador, aos olhos de grande parte desse setor, era um texto “de esquerda” - estatizante e burocrático-.” (Bassul, 2002, p.7). O autor ainda evidencia que, no decorrer do tempo, essa concepção foi modificada e que para os interesses desses agentes, os empresários, a lei citada passou a ser útil tendo em vista, por exemplo, que o que combate a retenção ociosa de terrenos serve ao interesse público, mas também aos interesses da iniciativa privada por ter maior oferta de terrenos disponíveis. Percebe-se outro ponto em que a lei foi vista como benéfica para os empresários quando existem compensações aos proprietários dos imóveis que foram ocupados pela população referentes à regularização fundiária.

Segundo Maricato e Ferreira (2001), o Estatuto da Cidade parece ser um enorme avanço, porém se verifica que os instrumentos citados são atrelados a existência do PD municipal<sup>12</sup> e,

---

<sup>12</sup> A construção do PD e questionamentos existentes estão detalhados nos itens subsequentes desta pesquisa.

além disso, há a possibilidade de variadas interpretações que a Lei permite. Cita-se, como outro exemplo neste contexto, as operações urbanas que permitem parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, que podem resultar em benefícios para a sociedade ou para o mercado, reduzindo as possibilidades de benefícios sociais e se mantendo a cidade como um mercado rentável e pautada nos interesses privados (Maricato e Ferreira (2001). Desta forma, entende-se que os interesses diversos e muitas vezes opostos de vários agentes vão sendo revelados.

Para combater estas visões deturpadas que podem existir e se afastam da função social da cidade, intuito em que o Estatuto da Cidade foi criado, têm-se a gestão democrática das cidades também designada no EC. Perante a lei, faz-se cumprir pela obrigatoriedade da participação no processo de política urbana, por meio de conselhos, debates, audiências, consultas públicas, orçamentos participativos, iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal.

A obrigatoriedade da participação na gestão urbana, refere-se a vários segmentos da sociedade na gestão urbana. Isso indica que as decisões sobre as cidades não podem se restringir às representações das câmaras de vereadores, mas se estender a todos aqueles que serão afetados por estas decisões: os cidadãos (Brasília, 2011). Este foi o primeiro momento em que se colocou a participação cidadã como elemento indispensável no processo de elaboração da política urbana, o que é fundamental para o combate dos interesses econômicos e, de forma geral, políticos, que historicamente estão pautadas na gestão e construção das cidades.

Após duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, com a construção de planos diretores participativos conforme é exigido, e apesar de ser celebrado internacionalmente, Maricato e Cunha (2022, pag. 92) expõem que o “Estatuto da Cidade teve sua implementação amplamente ignorada pelos governos municipais no Brasil”. Os instrumentos que Bassul (2002) designa como mais redistributivos do Estatuto da Cidade como a obrigação de construir, a outorga onerosa do direito de construir, as Zeis, estão subordinados aos interesses do capital imobiliário que frequentemente estão vinculados também aos interesses políticos e a gestão

democrática é questionável tendo em vista denúncias ocorridas sobre o processo de construção do PDDU, a exemplo de Salvador<sup>13</sup>.

Os reflexos da aplicação da teoria do Estatuto da Cidade na análise da prática do que ocorre nas cidades, como indica o título desta dissertação, são poucos. Percebe-se a profunda desigualdade social na qual o país está inserido, visto que as ocupações urbanas denunciam claramente este cenário de concentração da renda nacional. Reflete-se também sobre a gestão democrática das cidades uma vez que ela demanda o controle social para a participação em projetos urbanos socialmente e ambientalmente sustentáveis, mas se inserem na impermanência de práticas eleitoreiras e aos mandatos de governos, que se direcionam ao capital imobiliário frequentemente, como visto (Bassul, 2002).

Assim, é necessário entender melhor sobre os PDs, especificamente das denúncias que houve em torno do PD da cidade de Salvador, Bahia, descritos detalhadamente nos tópicos a seguir.

#### **2.4.3 Plano Diretor (PD)**

Um dos principais instrumentos urbanos é o Plano Diretor, entendido como regulador do desenvolvimento e expansão urbana de forma democrática e justa e que foi citado como obrigatório para cidades de 20.000 habitantes ainda na CF de 1988. Passou a ser exigido também para área de especial interesse turístico, para áreas onde empreendimentos ou atividades gerem um significativo impacto ambiental e para as demais cidades que quiserem utilizar os instrumentos do Estatuto. Foi dado um prazo inicial de cinco anos para a apresentação de cada município que se enquadre nos parâmetros obrigatórios para a elaboração do plano diretor que, mais tarde, foi estendido por mais dois anos (Ferreira, 2012).

Pautados na democracia, a participação de vários agentes torna-se uma ferramenta importante para a elaboração e revisões do PD. Desta forma, como definido por lei, portanto em teoria, diversos agentes podem opinar diante da sua perspectiva sobre a realidade do local.

---

<sup>13</sup> Ver no tópico desta pesquisa: O atual Plano diretor de desenvolvimento urbano (PDDU) de Salvador.

Salienta-se a relevância do aparato institucional da política urbana que avançou desde o ano de 1985, na redemocratização do país. Porém, como exposto por Bassul (2002), há, na maioria das vezes, a menção apenas retórica nos planos diretores dos instrumentos que garantem uma cidade mais justa, mas sem avanços na prática. E, quando existem estes instrumentos nos PD, não oferecem ônus para os empreendedores (Bassul, 2002).

#### **a) O atual Plano diretor de desenvolvimento urbano (PDDU) de Salvador**

O entendimento sobre a construção do PDDU de Salvador é necessário para evidenciar o processo participativo da sociedade civil local na gestão e construção da cidade de forma democrática. Perante a lei, como foi possível observar, este processo deve ter este caráter, e, expor como ele foi elaborado permite a todos refletir e entender se de fato ocorreu uma participação efetiva da população soteropolitana.

De acordo com Serra e Nunes (2019) o PDDU de Salvador de 2016 possui um caráter de aparência de um processo democrático que, de fato, não ocorreu. Apesar de diversos setores da sociedade civil questionarem ele foi instituído como lei. Citam-se questionamentos de juristas, assim como a reprovação da Federação de Associação de Bairros de Salvador (FABS), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) local baiano, arquitetos, urbanistas, engenheiros e pesquisadores (Serra e Nunes 2019).

O Plano Salvador 500, que foi lançado em 2014, idealizou o planejamento da cidade em 35 anos, ou seja, um planejamento que visou a expansão da cidade até 2049, coincidindo com os 500 anos de fundação da cidade e incluiu o PDDU e a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo – LOUOS (PMS, 2015). De acordo com o documento que pleiteava a contratação de serviços de empresas para elaborar o Plano Salvador 500 elaborado pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo (SUCOM), a Secretaria Municipal de Urbanismo e transportes (SEMUT) e a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) o plano em questão objetivou orientar ações até a data citada buscando uma cidade mais justa, nas esferas ambientais, urbanísticas e sociais, visando ao desenvolvimento sustentável, ou seja, trazendo o entendimento de que o desenvolvimento não é pautado apenas na acumulação de capital. (PMS *et al*, 2014). Além disso, cita a

participação social por meio de oficinas, consultas setoriais e audiências públicas em todas as etapas de elaboração do plano (PMS *et al*, 2014).

Contudo, Nunes e Teixeira (2019) expuseram que, com o apoio da empresa paulista Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)<sup>14</sup> o Executivo Municipal conduziu o processo de elaboração do Plano Salvador 500 – PDDU e LOUS, apresentando documentos mal elaborados, confusos, de qualidade aquém do que se esperava e foi pago a empresa mencionada quase oito milhões de reais, um valor acima das possibilidades da cidade.

As autoras ainda citam que Salvador possui diversas instituições acadêmicas relevantes e respeitadas que possuem profissionais reconhecidos nacionalmente e internacionalmente e que poderiam fazer o plano com rigor técnico e conhecimento da cidade juntamente com medidas de fato participativas.

O plano elaborado visou curto, médio e longo prazo, respectivamente quatro, oito e trinta e cinco anos, porém não é claro em relação às metas a serem alcançadas e prazos a serem cumpridos, além de carecer de informações de como serão atingidos os objetivos para o desenvolvimento do que se deseja alcançar (Serra e Nunes, 2019). Este fato faz com que a sociedade não consiga acompanhar e cobrar claramente as metas estipuladas e prazos estabelecidos justamente pela falta de informação que o PDDU vigente apresenta (Serra e Nunes, 2019).

Outro ponto esclarecido sobre o PDDU elaborado em 2016 pelos autores é que não houve avaliações críticas em relação aos PDDUs anteriores, de 2004 e 2008, o que trouxe consequências negativas para o PDDU atual. Sobre isso cita-se que identificar como o

---

<sup>14</sup> “A FIPE foi contratada pelo Executivo Municipal, através de dispensa de licitação no 043/2014, publicada no Diário Oficial em 2 de dezembro de 2014. A dispensa foi ancorada na Lei Federal – Lei de Licitações, artigo 24, inciso XIII, que permite a dispensa de licitação na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. Para ver a publicação no DOM, acesse: <http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Consultoria-T%C3%A9cnica-Contratada.pdf>” (Nunes e Teixeira, 2019, p. 112).

planejamento repercutiu de fato na cidade iria trazer informações para serem reavaliados e beneficiar a população soteropolitana.

Figueiredo, Amorim e Moreira (2019) esclarecem que a cidade de Salvador possui um histórico de conflitos e judicialização em torno dos últimos planos diretores e leis de ordenamento e uso e ocupação do solo e revela o que a promotora de urbanismo Hortência Pinho cita sobre isso:

O município de Salvador tem resistido a incorporar as profundas alterações trazidas pelo Estatuto da Cidade, com vistas à gestão democrática da cidade. Tal oposição ilegal tem se revelado nos Planos Diretores Municipais desde 2004, 2008 e 2012, todos judicializados. O PDDU de 2008 é emblemático, foi atropelado por 173 emendas ‘noturnas’ que premiavam o clientelismo e os interesses pessoais. A judicialização foi promovida por sete associações e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Pinho, 2017, p.4).

Nunes e Teixeira (2019) citam que a discussão sobre o Plano Salvador 500, o PDDU e a LOUOS, que ocorreu entre 2014 e 2016 em Salvador não representa a participação popular efetiva, muito aquém disto, e mostra-se distante do que é entendido como uma participação ideal. As autoras tratam sobre a gestão democrática e controle social que se faz por meio de agentes sociais, como os movimentos sociais, universidades e pessoas engajadas que visam contribuir com seus conhecimentos em benefício de todos.

Diante disto, é necessário que existam técnicas e métodos que possibilitem que o cidadão comum compreenda o que está sendo exposto e compartilhe dos seus conhecimentos, pois, muitas vezes, seus interesses podem se mostrar opostos aos interesses dos grupos econômicos e políticos que atuam na cidade (Nunes e Teixeira, 2019). Para que a participação legítima ocorra é necessário tempo, elucidação das pessoas para que não haja manipulação.

Porém, o que foi elaborado possui um caráter superficial e que não possibilitou o planejamento em conjunto entre sociedade civil e poder público, sendo o poder judiciário o responsável pelo cumprimento do processo participativo, que ocorreu devido à burocracia (Nunes e Teixeira, 2019).

O Ministério Público da Bahia (MP-BA), em 2012, moveu uma ação direta de inconstitucionalidade sobre o PDDU e a LOUOS elaborados em 2008 determinando um prazo de doze meses para aprovação de um novo plano diretor e prescreveu alguns artigos da lei que

considerou inconstitucionais<sup>15</sup> (Nunes e Teixeira, 2019). Seguindo a CF e o Estatuto da Cidade este novo plano deveria ser elaborado de forma participativa.

Neste contexto, Nunes e Teixeira (2019) citam que o MP-BA juntamente com o Fórum a Cidade Também é Nossa, buscaram medidas que garantissem a gestão e atuação da sociedade civil na revisão do PD. O Fórum A Cidade Também é Nossa se trata de 38 entidades profissionais e cívicas<sup>16</sup> com notoriedade e credibilidade que foi criado em 2008 e tinha como objetivo debater as políticas públicas da cidade de Salvador e região metropolitana e propor soluções com qualidade para a região em questão (Nunes e Teixeira, 2019). A medida adotada para atender a demanda citada foi a contratação de uma equipe técnica para acompanhar o processo de revisão do PDDU e LOUOS.

Em 2014, sobre o Plano Salvador 500, a equipe do Participa Salvador<sup>17</sup> foi contratada pela Associação Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania<sup>18</sup>, membro do Fórum a Cidade também é Nossa (Nunes e Teixeira, 2019). A equipe ficou responsável por fiscalizar o cumprimento dos prazos de convocação de audiências e eventos públicos, assegurar a real participação da população durante o processo e divulgar e analisar os documentos da PMS/FIPE propondo alterações caso fossem necessárias.

Para assegurar a participação efetiva da população local a equipe em questão promoveu fóruns, oficinas de bairros, divulgação dos documentos sobre o Plano Salvador 500 com a

---

<sup>15</sup> “Leis Municipais no 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012” (Nunes e Teixeira, 2019, p. 112)

<sup>16</sup> As entidades que fazem parte do Fórum A Cidade Também é Nossa são “o CREA-BA, o IAB-BA, o CAU-BA, o SINJORBA, o SENGE-BA, o CORECON-BA, o CREMEB, o CRCBA, e o FACTEN” (Nunes e Teixeira, 2019, p.111).

<sup>17</sup> “A equipe do Participa foi formada por Carl von Hauenschild (Arquiteto e Urbanista), Henrique Azevedo (Arquiteto e Urbanista), Thaís Rebouças (Urbanista), Marina Teixeira (Arquiteta e Urbanista), Fernanda Gonzalez (Advogada), Jane Burgos (Advogada), Fernanda Pimenta e Arilma Borges (advogadas), Guida Queiroz (Administradora), Paula Ribeiro (Bacharel em Humanidades), Júlio Reis (Jornalista), Ana Camila Esteves (Assessora de Comunicação), Francisco Ribeiro (Jornalista), Kátia Santos (Comunicadora Social), Felipe de Carvalho (Advogado). Essa equipe contou com o aconselhamento voluntário de Prof. Dr. Ordep Serra (Antropólogo), à época coordenador do Fórum A Cidade Também é Nossa e de Profa. Dra. Débora Nunes (Urbanista), coordenadora da Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania. Os estagiários de equipe foram: Aline Santos, Chauana Araujo, Juliana de Athayde, Taiane Moreira e Thiago Silva. Elisete Bispo foi a apoiadora logística por parte da ONG Rede” (Nunes e Teixeira, 2019, p.112)

<sup>18</sup> “Fundada em 1998, a Associação Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania é uma ONG que se dedica a projetos de mobilização cidadã, participação popular, economia solidária e desenvolvimento sustentável. Surgiu em decorrência do trabalho desenvolvido no bairro de Vila Verde, onde aconteceu a supracitada experiência de pedagogia da participação, e desde essa época atua junto a comunidades apoiando processos de organização na busca da melhoria das condições de vida e da cidadania plena” (Nunes e Teixeira, 2019, p.112).

revisão do PDDU E LOUOS e adotou uma metodologia que era revista semanalmente para aprimorar os diálogos entre a população a fim de que os cidadãos comuns pudessem interagir, porém devido ao tempo, recursos disponíveis e devido ao tamanho exíguo da equipe técnica não foi possível identificar questões subjetivas dos participantes (Nunes e Teixeira, 2019).

Porém, de acordo com as autoras, ocorreram atrasos por parte da PMS tanto na divulgação dos primeiros documentos quanto do cronograma pretendido para a realização das audiências públicas. Restou, portanto, pouco tempo para uma participação efetiva dos cidadãos, e, por conta disto, a equipe do Participa Salvador convidou técnicos experientes<sup>19</sup> para elaborar análises sobre os documentos elaborados pela PMS/FIPE.

A PMS/FIPE foi muito criticada em audiência pública no que se referiu a forma de comunicação sobre o Plano Salvador 500, PDDU e LOUOS, pela aceleração da publicação dos documentos que não possibilitou à equipe Participa Salvador elaborar seu trabalho participativo com qualidade especialmente junto às pessoas que não possuem conhecimento técnico. Desta forma, salienta-se a não participação, mesmo com uma equipe presente para que se fizesse cumprir o que a CF e o que o Estatuto da Cidade garantem por lei: a gestão democrática da cidade.

Outro ponto importante quando se trata do planejamento da cidade é referente à apropriação empresarial que ocorre. A promotora Hortênsia Pinho (2019) mencionou que a visão tecnocrática da cidade, elaborada apenas por técnicos, já não condiz com o que o Movimento Social de Reforma Urbana nos anos 1960 pleiteava: a elaboração de um urbanismo que ofereça a todos justiça e igualdade. Sobre o processo de construção do PDDU, é dito que se trata de uma arena com interesses diversos entre vários agentes na produção e distribuição de investimentos e serviços públicos das cidades.

O processo de urbanização deve beneficiar toda a cidade, e não apenas oferecer investimentos em locais específicos, resultando em valorização de parte dos imóveis urbanos e

---

<sup>19</sup> “Inaiá de Carvalho, Juan Moreno, Heliódorio Sampaio, Luiz Antonio de Souza, Gloria Cecília Figueiredo, Gabriel Brasileiro, Luiz Moraes, Ronaldo Lyrio, Angela Gordilho, Fernando Alcoforado, Armando Branco, Angela Franco, Manoel Nascimento e José Aloir Neto” (Nunes e Teixeira, 2019, p.114).

desvalorização em outra parcela. Montandon (2011) apud Pinho (2019) aborda sobre a disputa urbana em que os proprietários de terras buscam a mais-valia urbana proveniente das obras públicas e privadas focados no valor de troca e a população de baixa renda ocupa terras para garantir sua moradia, baseada no valor de uso. Neste cenário, ainda há interesses para campanhas eleitorais por parte do gestor, que diversas vezes são financiadas pelo mercado imobiliário (Pinho, 2019).

Diante disso, a população de baixa renda é atendida por poucos programas habitacionais (Pinho, 2019) onde a localização das habitações muitas vezes é distante dos centros urbanos, sem equipamentos urbanos como postos de saúde, escolas, creches, etc. e com pouca ou nenhuma infraestrutura, saneamento básico e transporte público de qualidade.

Evidencia-se assim a ausência do Estado nestes locais, revelando o poder público como responsável e “coautor” dessa realidade, já que permite a autoconstrução como forma viável de moradia pelas pessoas mais pobres, não oferece investimentos públicos nessas áreas mais distantes permanecendo a precariedade e favorece locais específicos da cidade beneficiando investidores em áreas centrais (Pinho, 2019).

O resultado são cidades desiguais, e, em especial, na capital soteropolitana, que demonstra uma enorme segregação socioespacial e planejamento que favorece os interesses da classe dominante, perdurando historicamente a produção capitalista no espaço urbano.

#### **2.4.4 Ministério das Cidades: a nova Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS)**

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 ocupa um vazio institucional que eximia o governo federal dos debates em torno da política urbana e da construção das cidades desde a redemocratização do Brasil (Maricato, 2006).

O MCidades surge com a ideia do Projeto Moradia, que visava uma proposta para enfrentar o problema de habitação do Brasil. O projeto iniciou-se em 1999 sendo composta por uma equipe que tinha a supervisão de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da ONG Instituto Cidadania, e foi composta por especialistas e lideranças sociais, com coordenação de Clara Ant,

André de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, e a gerência executiva por Tomás Moreira (Bonduki, 2009).

Essa equipe articulou durante um ano reuniões que envolviam diversos setores da sociedade civil e no ano de 2000 foi divulgado. O Projeto Moradia deixava claro a urgência de aprovação do Estatuto da Cidade, fato que ocorreu em 2001, pois facilitaria o acesso à terra e a especulação com imóveis ociosos nas cidades. Para enfrentar a questão da política urbana, compreendia-se que era preciso abranger um conjunto de agentes públicos e privados e não apenas ser uma responsabilidade do governo federal (Bonduki, 2009).

Desta forma, elaborou-se a criação de um novo ministério, no caso das cidades, que teve sua criação ligada aos movimentos sociais urbanos que se formaram desde 1970 e durante duas décadas visavam a questão da reforma urbana. A estrutura do MCidades era vinculada a quatro problemas urbanos: a moradia, o saneamento ambiental, o transporte urbano e a questão fundiária e imobiliária. Esta última, especificamente, trata-se sobre o planejamento territorial e sobre a regularização fundiária que é relacionado às prefeituras municipais e ficaria a cargo do governo federal, na coordenação e financiamento das propostas (Maricato, 2006). Portanto, foram criadas quatro secretarias nacionais relacionadas a estes problemas: habitação, saneamento, mobilidade urbana, programas urbanos (Bonduki, 2009). De acordo com Maricato (2006) estes espaços democráticos é algo de grande relevância para nosso país e pode ser visto, neste momento, como uma possibilidade de novas transformações positivas.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) então, foi elaborada pelo MCidades logo após a sua criação em 2003, durante o ano de 2004 e o seu objetivo principal é garantir à população, especialmente de baixa renda, e a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano. Neste sentido, a PNH obedece a princípios e diretrizes dentre os quais referente ao primeiro citado engloba: (1) o direito à moradia previsto no CF 88; (2) o direito à moradia digna com um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; (3) a função social da propriedade urbana; (4) a questão habitacional como uma política de Estado; (5) gestão democrática; (6) articulação de ações de habitação à política urbana. Em relação às diretrizes têm-se: (1) o desenvolvimento institucional; (2) a mobilização de recursos;

(3) identificação de demandas e gestão de subsídio; (4) a qualidade e produtividade da produção habitacional; (5) o sistema de informação, avaliação e monitoramento; (6) urbanização de assentamentos precários e produção de habitação; (7) integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

Os instrumentos que foram propostos a serem criados e fazem parte da PNH (2004) foram: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação, e o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2004). Porém, antes da sua efetivação, novos acontecimentos ocorreram.

Com as secretarias criadas com o MCidades, em específico, a Secretaria Nacional de Habitação, há novos agentes e um novo momento para a política habitacional que incluiu estudos para avaliação da situação habitacional do Brasil (Emiliano, 2016). Diante disso, houve, em 2003, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, com mais de 3 mil municípios, que propôs a criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e, no ano de 2005 ocorreu a 2ª Conferência Nacional das Cidades, explicados mais detalhadamente no item a seguir. Neste momento, em um compromisso histórico de Lula, foi reiterado o Fundo Nacional de Habitação, que teve grande oposição (Bonduki, 2009).

Segundo Bonduki (2009), o governo assumiu a responsabilidade de direcionar 1 bilhão por ano para subsidiar programas de habitação, o que nunca ocorreu antes. Para isso, a Lei Nº 11.124/2005 dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criando também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>20</sup> e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. Esta lei previu, em seu art. 12º, que os Estados e Municípios criassem um espaço institucional que fosse composto por fundo, financeiro, conselho e plano de habitação para que tivessem acesso aos recursos federais.

O FNHIS se trata de um fundo contábil que objetiva arrecadar e centralizar em nível nacional recursos orçamentários para programas estruturados dentro do SNHIS. Há uma descentralização deste aporte financeiro pela União de forma voluntária quando os transfere aos municípios, estados e Distrito Federal. As entidades sem fins lucrativos também poderiam

---

<sup>20</sup> O FNHIS é viabilizado como resultado de um projeto de Lei de iniciativa popular que tinha mais de 1 milhão de assinaturas e foi que foi entregue ao Congresso Nacional em 1992. (Maricato, 2006).

ter acesso aos recursos, por meio de chamadas públicas. O Conselho Gestor do FNHIS se trata de um órgão de caráter deliberativo que tem objetivo de estabelecer os critérios e diretrizes para alocação dos recursos do FNHIS (Cardoso e Lopes, 2023).

Segundo Cardoso e Lopes (2023), não existiam garantias de repasses de recursos financeiros ao FNHIS para as políticas habitacionais de HIS, mesmo com a previsão de gastos contemplando ações destinadas ao fundo. Neste contexto, havia entraves burocráticos, pois a CF de 1988 não estabelece como obrigatório os repasses financeiros para as políticas públicas de HIS. Além disto, também existia a necessidade de adesão pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, pois deveriam instituir a elaboração do Plano de Habitação contando com instituição de fundos e conselhos próprios, mas muitos municípios tinham dificuldades de estruturar todos estes órgãos. Este cenário associado a interesses econômicos e políticos pautados na lógica da cidade mercadoria, demonstrou uma fragilidade no SNHIS/FNHIS (Cardoso e Lopes, 2023).

No ano de 2019, na gestão do ex-presidente Bolsonaro, houve a transformação do Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, sob a justificativa de cortes orçamentários. Porém, no ano de 2023, no início do mandato do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, há a proposta de recriação do MCidades e da reestruturação dos demais Ministérios e órgãos, por meio da Medida Provisória nº 1.154/2023, que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e convertida na lei nº 14.600/2023.

#### **2.4.5 O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)**

O ConCidades trata-se de um órgão para discussões e decisões da política habitacional, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, criado no ano de 2004. Destaca-se como um marco de participação nas políticas públicas urbanas federais. A criação do ConCidades ocorreu mediante deliberações da I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, que influenciou a execução do Decreto n. 5 031/2004, alterado para o Decreto n. 5 790/2006 que o instituiu. Na Conferência Nacional das Cidades, o ConCidades seria um órgão de caráter deliberativo, porém o decreto citado se refere ao caráter deliberativo apenas sobre a regulamentação de seu funcionamento e das conferências, e caráter consultivo nas suas

atribuições, propondo diretrizes que viabilizariam a implementação de uma política nacional de desenvolvimento urbano e fiscalizaria o cumprimento de acordo com o Estatuto da Cidade (Brasil, et al, 2013).

A 1ª Conferência das Cidades, alcançou grande mobilização dos municípios e estados, tendo 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 26 conferências estaduais (Maricato e Junior, 2007). A 2ª Conferência das Cidades, designada “Reforma Urbana: Cidades para Todos”, que ocorreu no ano de 2005, também teve grande participação, com estimativa de mais de 200.000 pessoas, nas esferas municipais e estaduais. Da mesma forma, com ampla participação mencionam-se as conferências subsequentes que ocorreram: as 3ª, 4ª e 5ª Conferências das Cidades, realizadas pelo ConCidades, demonstrando o potencial de discussões sobre a política urbana (Domingues e Rocha, 2021).

A participação faz parte da proposta central do ConCidades, sendo composto por diversos agentes, como do poder público federal, estadual, municipal, movimentos populares, sociedade civil, empresários, pesquisadores, etc. que totalizaram 71 representantes no primeiro Decreto de Nº 5 031/2004 que foi determinado pela 1ª Conferência mencionada. O segundo Decreto que o alterou de Nº 5 790/2006, ampliou de 71 para 86 o número de representantes, onde as entidades dos movimentos populares também se ampliaram, tendo a maior quantidade de agentes envolvidos, o que demonstra seu caráter participativo (ver Quadro 1) (Brasil et al, 2013).

Quadro 1: Composição do ConCidades de acordo com os Decretos Nº 5 031/2004 e Nº 5 790/2006

| <b>Segmento</b>                                                                                                          | <b>Número de representantes de acordo com o Decreto n. 5 031/2004</b> | <b>Número de representantes de acordo com o Decreto n. 5 790/2006</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Poder público federal                                                                                                    | 14                                                                    | 16                                                                    |
| Poder público estadual e do Distrito Federal ou de entidades da sociedade civil organizada da área estadual <sup>7</sup> | 6                                                                     | 9                                                                     |
| Poder público municipal ou de entidades da sociedade civil organizada da área municipal                                  | 10                                                                    | 12                                                                    |
| Entidades da área dos movimentos populares                                                                               | 19                                                                    | 23                                                                    |
| Entidades da área empresarial                                                                                            | 7                                                                     | 8                                                                     |
| Entidades da área de trabalhadores                                                                                       | 7                                                                     | 8                                                                     |
| Entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa                                                                  | 5                                                                     | 6                                                                     |
| ONGs                                                                                                                     | 3                                                                     | 4                                                                     |
| <b>Total</b>                                                                                                             | <b>71</b>                                                             | <b>86</b>                                                             |

Fonte: Brasil et al (2013)

Portanto, havia debates com assembleias e encontros periódicos com diversos agentes da sociedade, com instâncias participativas como os conselhos e as conferências. Neste contexto, medidas de relevância foram tomadas, como a iniciativa a ter Planos Diretores Participativos, e o Conselho, definiu estratégias para abranger todos os estados do Brasil, como indicado pelo Ministério das Cidades. Além disso, contribuiu com políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano e o programa Nacional de Regularização Fundiária, o que foi de extrema importância para a elaboração da Política Nacional de Habitação (Bonduki, 2009). Cita-se como outro desdobramento do ConCidades a Política de Desenvolvimento Urbano (PNDU), desenvolvida no ano de 2021 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que em 2019 substituiu o Ministério das Cidades. Os debates iniciais sobre o PNDU ocorreram na 2ª Conferência das Cidades, o que indica a relevância do que era debatido naquele momento (Domingues e Rocha, 2021).

No ano de 2017, após o Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi cancelada, por meio do Decreto nº 9.076/2017 e retirou a convocação das conferências nacionais do ConCidades, transferindo-a para o Ministério das Cidades. Neste momento há uma inflexão e enfraquecimento do ConCidades, pois inviabilizou novos debates sobre a política urbana. A situação se agrava ainda mais no ano de 2019, pois, o então Presidente Bolsonaro, por meio do Decreto nº 9.759/2019 tentou extinguir o ConCidades e todos os órgãos colegiados instituídos, devido à contenção de despesas administrativas (Domingues e Rocha, 2021).

Porém, segundo Domingues e Rocha (2021) não havia como o presidente extingui-lo. Hierarquicamente, apenas uma lei extingue outra lei, assim, a Lei nº 13.844/2019 estabelece que o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades se transformariam em Ministério do Desenvolvimento Regional e o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Portanto, segundo o autor, não seria correto afirmar que o ConCidades foi extinto, pelo menos tecnicamente, sendo necessário entender sobre a participação e gestão democrática inclusive referentes aos Conselhos Estaduais das Cidades. No que se refere ao CNDU, após análises na normativa que o institui, Domingues e Rocha, (2021) indica que houve a ausência de interesse político no desenvolvimento deste, e na própria gestão democrática a nível federal.

No que se refere aos Conselhos Estaduais das Cidades, o autor verificou a paralização do Conselho e seus impactos em nível estadual, o que constatou:

apenas os Estados do Acre e do Piauí não possuíam conselhos estaduais das cidades, 2- excepcionando o Estado do Amapá, que teve seu Conselho das Cidades instituído em 2017, por meio da Lei 2.223, todos os demais Estados brasileiros instituíram seus conselhos durante a existência do Conselho Nacional das Cidades e 3- dos 26 Estados brasileiros mais o Distrito Federal, apenas os Estados do Paraná, Pará, Mato Grosso do Sul, Maranhão e Bahia estavam com seus conselhos da cidade em funcionamento. (Domingues e Rocha, 2021, p. 122).

Portanto, foi constatado que, a partir do cancelamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades em 2017, houve reflexos negativos como as atividades paralisadas na maioria dos Conselhos Estaduais. Como as Conferências Nacionais ocorriam após aquelas municipais e estaduais, notou-se uma desmobilização, pois dos 27 conselhos existentes, cinco permaneceram em funcionamento no ano de 2021. Destes cinco, destaca-se o da Bahia como um daqueles atuantes, aproximando-se no próximo item a este Conselho Estadual da Bahia, identificando desafios e potencialidades.

#### **a) O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA)**

O ConCidades/BA foi criado pela Lei nº 10.704/2007 e regulamentado pelo Decreto nº10.949/2008. Trata-se de um órgão de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador que estava vinculado ao MCidades, por meio do ConCidades, este em nível nacional. O ConCidades/Ba contempla a política de desenvolvimento urbano do Estado da Bahia e se refere às questões de habitação, gestão fundiária, saneamento básico, planejamento e gestão territorial e mobilidade urbana.

De caráter participativo, os seus membros são compostos por 10 representantes do Poder Público Estadual, 02 representantes da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 02 representantes do Poder Público Federal, 06 do Poder Público Municipal ou entidades deste seguimento, 13 de entidades do movimento popular e social, 05 da área empresarial, 05 da área dos trabalhadores, 03 da área profissional, acadêmica ou pesquisa, 02 de ONGs, e 13 representantes regionais.

O seu funcionamento incluiu o plenário, a presidência, a secretaria executiva e as Câmaras técnicas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e planejamento e gestão territorial

urbana, sendo previstos grupos de trabalho articulados em temas específicos aprovados em reuniões de plenárias.

Os conselhos possuem atribuições como elaborar planos, estratégias e ações que façam avançar a agenda urbana e, sobretudo tensionar e democratizar aspectos relacionados à política urbana. Apresentam-se como um campo de disputas e conflitos, e representam brechas institucionais que são importantes para o alcance da democracia, embora em muitos contextos sejam desprestigiados e desmobilizados (Oliveira et al, 2021).

Como dito anteriormente, foi verificado por Domingues e Rocha (2021) que dos 27 conselhos existentes apenas 5 se mantiveram em funcionamento no ano de 2021, sendo o ConCidades/BA um deles. O fato do ConCidades/Ba se manter atuante no ano de 2021 demonstrou o seu potencial. Alternativas participativas para o enfrentamento da política urbana são necessárias, apesar da lógica hegemônica e os limites e tensionamento desta participação serem notados.

#### **2.4.6 Regularização fundiária plena: o Programa Papel Passado**

Com a criação do MCidades no ano de 2003, o governo Federal instituiu uma política habitacional de regularização fundiária. O Programa Papel Passado, contempla a premissa da participação de vários agentes envolvidos neste contexto e está inserido na lógica da posse da terra, fundamental para esclarecer sobre habitação e os conflitos urbanos que estão associados ao direito à moradia.

O Programa Papel Passado objetivava regularizar a posse de terras assegurando aos moradores seus direitos apoiando estados, municípios, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas a regularização fundiária de assentamentos informais inseridos em áreas urbanas.

O entendimento sobre a regularização plena envolve um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais em prol do interesse social. Assim, contempla movimentos sociais que lutam pelo direito à moradia. Neste sentido, envolve questões como as bases legais do direito à moradia, procedimentos físicos e sociais do assentamento, o projeto para regularização fundiária, a estratégia participativa da sociedade, o processo de licenciamento na

prefeitura, os principais instrumentos para a regularização fundiária existentes na legislação brasileira e o registro de títulos de regularização fundiária no cartório de registro de imóveis (MCIDADES, 2007).

Nos anos de 2004 a 2006 teve-se o investimento de R\$ 30 milhões do orçamento geral da União para que houvesse ações que viabilizassem a regularização fundiária em 592 assentamentos, sendo 100 Municípios em 23 Estados. Neste contexto, a lei Federal nº 10.931 de 2004 estabelece a gratuidade no primeiro registro de títulos de posse fundiária, o que beneficia bastante os moradores.

No que se refere a participação dos moradores, há a pesquisa social que possui por objetivo entender as principais características da comunidade do assentamento que irá ser regularizado e estabelecer contato com as lideranças da comunidade, que visa o início do processo participativo. Há ainda a etapa do cadastro social que deve caracterizar as condições sociais, econômicas dos moradores de todos os lotes que serão regularizados. Assim, o cadastramento das famílias é de suma importância, pois neste processo há a explicação deste processo que envolve não apenas a segurança de posse, mas também o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e melhores condições de habitabilidade (MCIDADES, 2007).

A participação efetiva da comunidade neste processo é fundamental e ocorre em diversas etapas como a capacitação da comunidade esclarecendo aspectos das bases legais e jurídicas, realização de reuniões e assembleias com a comunidade explicando objetivos, indicando as áreas de atuação no local e escolhendo representantes das comunidades que acompanharão o levantamento topográfico-cadastral, seleção, escolha e capacitação da equipe de cadastradores sendo de preferência moradores da comunidade, por exemplo. A participação social deve ocorrer durante todo o processo de regularização fundiária, garantindo a cidadania destas pessoas. Por meio de assembleias públicas e reuniões com deve haver a participação efetiva desta comunidade e se discute os problemas, as demandas e as prioridades pautadas nas melhores soluções que podem incluir melhorias das condições habitacionais, implantação de projetos de urbanização e saneamento ambiental, por exemplo.

#### **2.4.7 Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)**

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) foi criado no ano de 2009 sendo um dos instrumentos para colocar em prática a nova PNH-2004. O PLANHAB contempla o período de 2009 a 2023, como um projeto de curto, médio e longo prazo e possui como meta principal “[...] promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda” (BRASIL, 2009, p.12). Previam-se revisões e avaliações a cada quatro anos (2011, 2015 e 2019) para garantir melhores resultados para o enfrentamento da questão habitacional.

O PLANHAB foi elaborado entre o ano de 2007 a 2009 e fizeram parte do processo participativo a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia e foi elaborada contemplando todos os setores da sociedade civil e elucidando sobre a situação habitacional do país para buscar as soluções possíveis (Bonduki, 2009). Neste contexto, fizeram parte movimentos populares, empresários, ONGs, pesquisadores e professores, representantes do poder público municipal e estadual e foram elaborados diversos seminários nacionais e regionais para elaboração do plano de estratégias e ações. O plano considerou a complexidade da questão da habitação no país, com especificidades regionais e contemplando os diferentes segmentos sociais (BRASIL, 2009). Destes debates participativos houve as análises da diversidade habitacional do Brasil e devido a isto foi elaborada as tipologias dos municípios brasileiros setorizadas em 11 categorias de cidades.

Sob quatro eixos principais tais estratégias foram traçadas: (1) financiamentos e subsídios; (2) arranjos institucionais; (3) cadeia produtiva da construção civil; (4) estratégias urbano fundiárias que só teriam resultados positivos se as ações se dessem de forma simultânea nestes 4 eixos. A questão dos recursos para viabilização é um dos principais responsáveis para o enfrentamento da questão. Foi compreendido que era necessário a articulação entre recursos onerosos (como o do FGTS) e não onerosos (como do FNHIS) para que todos tivessem acesso à moradia digna, inclusive as famílias de baixa renda. Dentro destes recursos o PLANHAB também definiu os grupos de atendimento de acordo com a suas possibilidades de

financiamento, baseado na sua fonte de renda. Assim definiu-se 5 faixas de atendimentos para os grupos de 1 a 5.

Desta forma, o PLANHAB propôs enfrentar o problema da habitação de forma massiva não apenas por meio do déficit habitacional, mas também entendendo as necessidades futuras. Dentre as propostas foram estipuladas a ampliação dos recursos não onerosos do SNHIS; os recursos do FNHIS sendo repassados para estados e municípios elaborarem programas habitacionais e de urbanização e conceder subsídios para as famílias que conseguem assumir financiamento mas não conseguiriam construir a unidade habitacional, e o estabelecimento de linhas programáticas que permitissem “ampla gama de produtos habitacionais” com o estímulo à outras formas de viabilização da moradia que fosse possível a redução de custo sem que houvesse perdas de qualidade (Bonduki e Rossetto, 2009).

A última proposta tem relação direta com a autogestão na habitação e, segundo Bonduki e Rossetto (2009), é necessário que esta possibilidade, juntamente com outras estratégias, se torne uma realidade para o enfrentamento da questão habitacional, e não apenas uma experiência isolada. Os autores evidenciam que existe um desequilíbrio entre o custo da habitação e a renda das famílias, portanto é necessário pensar nas possibilidades que envolvam a redução de custos sem a perda de qualidade das moradias. Neste cenário, a autogestão para a viabilização das moradias é uma possibilidade considerada pelo PLANHAB (2009) para promover a médio prazo o enfrentamento da questão habitacional no Brasil.

Portanto, de acordo com Bonduki e Rossetto (2009) entende-se que a organização popular e a participação destes grupos no processo de viabilização da moradia são de extrema importância para equacionar o problema habitacional.

#### **a) Salvador e o Plano Municipal de Habitação**

Como visto, foi previsto na Lei nº 11.124/2005 que Estados e Municípios ficariam responsáveis pela criação de um espaço institucional composto por fundo financeiro, conselho e plano de habitação para que tivessem acesso aos recursos federais para o enfrentamento da questão da habitação no Brasil. Diante disto, a Prefeitura Municipal de Salvador, na gestão do então prefeito João Henrique Carneiro, por meio da Secretaria de Habitação (SEHAB) à época

como Secretária de Habitação Ângela Gordilho Souza, desenvolveu entre os anos de 2005 a 2008 o Plano Municipal de Habitação (2008) que objetivou incluir a população de baixa renda e possui como horizonte o recorte temporal de 2008 a 2025.

Tratou-se de ações voltadas para que o Município de Salvador aderisse ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com uma Política Municipal de Habitação de Interesse Social, incorporada ao PDDU e à regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e do seu Conselho gestor, sendo este, deliberativo, consultivo e fiscalizador, possuindo a representação do setor público, sociedade civil, as principais instituições envolvidas com a questão da moradia e os movimentos populares. A sua elaboração ocorreu de forma participativa, com debates em plenárias, e a consultoria do Instituto Via Pública viabilizada pelo programa Habitar Brasil/ BID do MCidades, pela CEF (PMS, 2008).

O Plano Municipal de Habitação de Salvador trata-se de um instrumento pioneiro para nortear àquela e futuras gestões municipais de forma que se apresentasse uma ação efetiva, contínua e participativa para enfrentar problemas habitacionais da cidade e combater as desigualdades sociais, buscar o bem coletivo e o desenvolvimento urbano (PMS, 2008).

Para isto, foi necessário apresentar o parâmetro sobre a situação habitacional da cidade para se ter melhor entendimento e se criassem metas e estratégias para o enfrentamento da questão, como os cálculos de custos previstos, fontes de financiamentos, metas de provisão de novas moradias, metas de urbanização, entre outros. Portanto, elaborou-se o parâmetro habitacional da cidade de Salvador considerando duas possibilidades: (1) o déficit quantitativo habitacional acumulado e futuro; (2) e o déficit qualitativo sobre a inadequação das moradias em relação à falta de infraestrutura ou adensamento excessivo. De acordo com a cartilha, foram levadas em conta várias fontes de informações e metodologias para elaborar o plano de ação.

Sobre os objetivos da Política de Habitação de Interesse Social (PHIS) de Salvador, destacam-se: (1) viabilizar à população de menor renda os serviços e equipamentos públicos essenciais, acesso à terra urbanizada e à moradia digna; (2) assegurar programas de habitação de interesse social estimulando o associativismo e a autogestão na implementação de projetos; (3) aproveitar melhor a infraestrutura, equipamentos urbanos e patrimônio construído existentes; (4) oferecer condições para que a sociedade participe e que haja o controle social e definições acerca da política habitacional; (5) viabilize articulação e integração institucional e financeiro com os demais níveis do governo.

Para atingir estes objetivos, foram idealizados como instrumentos cinco programas habitacionais que levaram em conta as especificidades locais (PMS, 2008). Segue abaixo uma tabela com um breve resumo destes programas:

Quadro 2- Resumo dos Programas habitacionais elaborados pela PMS (2008) no Plano Municipal de Habitação

| Programa                                               | Objetivo                                                                                                                                                   | Linhas de atuação                                                                                                                                         | Promotores                         | Fonte de recursos                                                                                                                                                                                                                                                         | Público-alvo                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa de produção de unidades habitacionais novas   | Novas unidades para atingir o déficit quantitativo, demanda demográfica e unidades para relocar famílias de locais que necessitam de obras de urbanização. | Produção direta do município; produção habitacional por meio de cooperativas em regime de mutirão em autogestão; programas de assistência técnica         | Agentes Públicos e Privados        | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Fucap (ou outro específico criado no âmbito do estado); Fundo Municipal de Habitação | População renda de 0 a 3 salários-mínimos                                                                                       |
| Programa de urbanização de assentamentos precários     | Urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade, melhores condições de vida e dignidade para a população residente.             | Elaboração de planos de bairro junto a regulamentação da ZEIS e incentivo à participação dos moradores por meio de grupos gestores.                       | Poder Público Municipal e Estadual | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, Fundo de Combate à Pobreza – Fucap (ou outro específico criado no âmbito do estado), Fundo Municipal de Habitação, FGTS (Programa Pró-moradia).                                                                  | população residente em áreas precárias                                                                                          |
| Programa de Regularização fundiária das áreas ocupadas | Regularização fundiária em áreas ocupadas, consolidadas ou em processo de consolidação. Posse do                                                           | Regularização fundiária das áreas ocupadas informalmente, projetos especiais como o mapeamento dos terreiros de candomblé existentes na cidade, em número | Poder Público Municipal            | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; repasses do OGU; Fundo Municipal da Habitação; regularização de áreas ocupadas irregularmente                                                                                                                            | população moradora em assentamentos precários e irregulares, comunidades tradicionais, com renda de até três salários-mínimos e |

| Programa                                                         | Objetivo                                                                                                                                                                                                              | Linhas de atuação                                                                                                                                                                                                                             | Promotores                                                                                                                                   | Fonte de recursos                                                                                                                             | Público-alvo                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                  | imóvel ao morador.                                                                                                                                                                                                    | superior a mil, ampliam as possibilidades da regularização fundiária de interesse social                                                                                                                                                      |                                                                                                                                              | por comércio, serviços e moradia de renda média e alta                                                                                        | lote de 250 m2                                                                               |
| Requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas   | Melhores condições de habitabilidade em cortiços e moradias coletivas em locais protegidos pelo patrimônio histórico, áreas centrais ou bairros populares mais densos                                                 | Elaboração de projetos para reabilitação de habitações deterioradas pela ação do tempo e uso, para fins habitacionais garantindo a permanência das famílias e posse pelos moradores.                                                          | Poder Público Municipal e Estadual                                                                                                           | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, recursos estaduais e federais vinculados à recuperação do patrimônio histórico arquitetônico | população moradora em cortiços e famílias conviventes de imóveis localizados em área central |
| Programa de melhoria das condições de habitabilidade de moradias | Apoio à construção de novas moradias ou reformas e ampliação de habitações existentes por iniciativa do próprio morador para requalificar as moradias em especial em assentamentos precários incorporando-o à cidade. | Viabilizar assistência técnica pública e crédito para a melhoria, financiando a compra de material de construção. As assessorias técnicas podem ser viabilizadas por parcerias com ONGs, sindicatos, entidades profissionais e universidades. | Morador ou organizações públicas não estatais, com auxílio do poder público municipal (assessoria técnica e acesso aos programas de crédito) | FGTS (Carta de Crédito Individual - Cesta de Materiais); Fundo Municipal de Habitação                                                         | População moradora em assentamentos precários.                                               |

Fonte: Elaborada pela autora, baseada em dados da cartilha da PMS (2008)

Como o recorte temporal do Plano Municipal de Habitação constava de 2008 até o ano 2025 estabeleceram-se revisões nos anos de 2013, 2017 e 2021 para melhor avaliá-lo. Com isto, foram delimitados indicadores para acompanhamento das metas e resultados estabelecidos do ponto de vista quantitativo como o confronto dos resultados globais esperados e alcançados, metas por programas habitacionais e metas financeiras, ambos com este parâmetro.

Baltrusis et al (2017, pag. 8) reflete sobre as experiências citadas, os PDDUs de Salvador (2004, 2008, 2016) e o que se refere como uma “tentativa de implementação da Política Nacional de Habitação com a elaboração do Plano Municipal de Habitação (2008)”, salientando conflitos e a coexistência de duas agendas, a neoliberal e a da reforma urbana (Baltrusis et al, 2017).

Como visto nesta pesquisa e reafirmado pelo autor, tal fato se deu devido a construção dos PDDUs de Salvador que foram judicializados em razão de questionamentos que incluíam a falta de participação da sociedade, princípio fundamental que o EC trazia para a elaboração de cidades mais igualitárias. Ao tempo em que, no ano de 2005, novos agentes assumiram cargos na gestão municipal, a então secretária de habitação Angela Gordilho Souza, que direcionava a política urbana local para os ideais da reforma urbana.

Segundo Baltrusis, et al (2017), a cidade de Salvador, naquele momento, vivia dois processos contraditórios: um que é pautado nos ideais da cidade como mercadoria, e o outro em ideais de justiça social baseados no que o EC pleiteou. Cita-se:

Sob esta gestão foi realizada a adesão ao SNHIS a partir da realização dos compromissos com a criação do FHIS local e seu Conselho Gestor e a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Salvador. Este último foi concluído antes mesmo dos planos nacional e estadual (Baltrusis et al 2017, pag. 8).

Porém, como resultado disto, apesar da importância e pioneirismo destacados, o Plano Municipal de Salvador, na prática, não se efetivou, permanecendo a antiga forma de gestão da cidade baseada no capital imobiliário (Baltrusis et al 2017). Este fato possui relação também com o momento que o Plano Municipal de Salvador (2008) foi finalizado. Como mencionado, no ano de 2009, o governo federal modifica o sentido da política habitacional que estava sendo construída participativamente e passou a ser definida com base em ganhos econômicos. Este momento é entendido como um momento de inflexão da política habitacional do país (Gordilho Souza, 2014).

#### **2.4.8 Lei Federal da Assistência Técnica (ATHIS)**

A Lei da Assistência Técnica nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda, que contempla aquelas com renda mensal de zero (0) a três (3) salários-mínimos, assistência técnica pública e gratuita para projeto e a construção de habitação de interesse social, fazendo parte do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal e no inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 11.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Neste contexto, a Lei abrange os projetos, acompanhamento e execução de obra elaboradas por profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia civil que inclui reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. A Lei objetiva, além da garantia do direito à moradia, otimizar e qualificar o uso do espaço edificado e seu entorno, formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação junto aos órgãos municipais competentes, evitar ocupações em área de risco ou de interesse ambiental e garantir a ocupação urbana considerando a legislação urbanística e ambiental (BRASIL, Lei nº 11.888/2008).

Ressalta-se que é necessário para ser efetivada recursos financeiros da União, que está prevista nesta Lei e que a assistência técnica pode ser oferecida às famílias ou às cooperativas, associações de moradores ou grupos organizados que as representem. Há a prioridade de que os serviços prestados sejam elaborados em regime de mutirão ou em zonas habitacionais efetivadas por lei como área de interesse social.

Salienta-se que os prestadores de serviço podem ser servidores públicos; integrantes de organizações não governamentais sem fins lucrativos; profissionais inscritos em programas de Residência Acadêmica em Arquitetura, Urbanismo ou Engenharia; programas de extensão universitária inseridos em escritórios modelos ou escritórios públicos com atuação na área; pessoas físicas ou jurídicas.

#### **2.4.9 Projeto de Lei Programa Nacional de Moradia por Autogestão**

No ano de 2021, em uma ação coletiva dos movimentos sociais, associações e cooperativas que fazem parte das reivindicações por moradia, com iniciativa da União por Moradia Popular, foi elaborado o Projeto de Lei (PL nº 4216/2021) que institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, objetivando criar o Programa Nacional de Moradia por

Autogestão. A Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) colaborou também na elaboração da PL, que é apoiada pelo Conselho Nacional de Arquitetos.

A PL foi entregue e aprovada formalmente à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Foi recebida pelo presidente da comissão o deputado Waldenor Pereira (PT-BA). Houve uma audiência pública virtual em 2021 na Câmara dos Deputados para debater sobre o pleito. Entende-se que esta iniciativa visa a dar o protagonismo da população em soluções de seus problemas habitacionais, levando em consideração as necessidades e costumes locais, por exemplo. A PL tem por finalidade financiar os projetos e obras de habitação de interesse social para famílias com renda mensal de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e para as famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais).

Consideram-se políticas habitacionais por autogestão na PL o processo de construção, reforma, melhoria, urbanização, requalificação habitacional ou regularização fundiária de interesse social em que a população atua organizada por meio de associações de finalidades lucrativas ou cooperativas que pode ser comprovada a atuação no segmento da política habitacional, sendo assessorados por assistência técnica. Neste sentido há a organização coletiva para controlar as etapas desde a concepção do projeto até a forma de organização do pós-ocupação no meio urbano e rural.

No que se trata da assessoria técnica a PL é pautada na Lei 11.888/2008, a Lei de Assistência Técnica Gratuita direcionadas às famílias de baixa renda. Há também, como pleito, a possibilidade da propriedade coletiva, que se refere ao regime de propriedade. Neste sentido, todo o empreendimento habitacional deve ser registrado em nome de seus participantes e da entidade que organiza todo o processo de viabilização da moradia.

## **2.5 Aproximação a política urbana de HIS no Estado da Bahia: existiram práticas participativas em HIS?**

Após o levantamento sobre as leis, instrumentos e políticas públicas de HIS no Brasil, surgiram os questionamentos: existiram práticas participativas nas políticas públicas urbanas de HIS no Estado da Bahia, em especial à Salvador? Para esta compreensão, foi relevante

dialogar com pessoas chave que atuaram no campo da habitação em Salvador, com visão ampliada para a Bahia. Um dos estímulos para entender mais sobre o tema foram as pesquisas elaboradas que já apontavam a participação da comunidade em programas de HIS, ainda que não tenham sido em programas de autogestão financiada (Gordilho Souza, 2008).

Desta forma, os entrevistados se aproximaram do histórico sobre as políticas públicas de HIS na Bahia, que foi complementado por pesquisas em mestrados e doutorados e, diante disto, houve o novo questionamento: qual seria o tipo de participação predominante se relacionarmos o histórico de políticas urbanas na Bahia com a escada da participação de Sousa (2004)? Portanto, como recorte da pesquisa optou-se por responder esta última pergunta. Ressalta-se que a aproximação aos raros processos que ocorreram caberia em um estudo maior, porém se entende que citá-los inseridos em seu contexto histórico é um caminho relevante para contribuir com novos estudos sobre o tema.

Resgatando historicamente as políticas públicas de HIS na Bahia identifica-se no recorte temporal desta pesquisa, que no período de 1964 a 1986, houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFT) e o Estado da Bahia teve a companhia habitacional e empresa de economia mista denominada Habitação e Urbanização da Bahia S.A (URBIS), com 46 mil unidades habitacionais em Salvador. A URBIS tinha a população com faixa de renda de 3 a 5 SM devido a possibilidade de financiamento, e para atingir as faixas de renda abaixo destes valores, houve o Plano Nacional de Habitação Popular (1974-1979), que tinha o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Programa de Erradicação de Subhabitações (PROMORAR), porém em todo o Estado da Bahia tiveram apenas dez mil unidades, o que estava aquém da meta estabelecida (Leiro, 2017; Espírito Santo, 2002).

No ano de 1967, o Instituto de Orientação às Cooperativas (INOCOOP) inicia a sua atuação na Bahia, com a criação de cooperativas (Espírito Santo, 2002). Segundo Espírito Santo (2002), o INOCOOP, deveria atender às classes de classe média/baixa, o que a autora cita entre 6 a 10 SM, e pretendia produzir moradias de baixo custo com a organização dos beneficiários em cooperativas que eram vinculadas aos sindicatos de trabalhadores e associações profissionais, assim, o INOCOOP prestaria assessoria técnica.

Em 1980, há a criação da Companhia de Renovação Urbana de Salvador (RENURB)<sup>21</sup>, pela Prefeitura Municipal de Salvador. Há uma relação entre esta empresa pública e o setor privado devido a proposta para a execução de obras com a utilização de peças pré-moldadas, onde as empresas privadas, após vencer a concorrência, deveriam fabricá-las. Ela foi finalizada no ano de 1991. (Gordilho Sousa, 1994)

Desde a extinção do BHN, em 1986, até o início dos anos 90, diversas modificações ocorreram em nível federal, entretanto a maior parte das políticas públicas de HIS não foram direcionadas para a população de 0 a 3 SM, fazendo com que essa população ocupasse espaços nas cidades, expandindo as moradias improvisadas, principalmente a partir da década de 1980. Configurou-se, assim, uma grande segregação socioespacial desta classe de renda (Gordilho Souza, 2008).

A partir de CF 1988, configurou-se uma nova conjuntura política e houve a descentralização de políticas públicas que neste momento consideravam iniciativas para o poder municipal. Os programas de financiamento público para habitação tinham a CEF associada no período pós BNH de 1986 até o início da década de 1990, e ocorriam mediante de empréstimos para as empresas da construção civil sem interferências ou participação de órgãos da administração pública e compreendiam a classe de renda média. Até 1991, houve a permanência dos Programas de Cooperativa Habitacional por meio do INOCOOP contemplando a faixa de renda de 5 a 12 SM (Gordilho Souza, 2008). O INOCOOP, juntamente com a CEF, financiou aproximadamente 43 mil unidades também em Salvador para viabilizar a habitação. A produção da URBIS e do INOCOOP compreendeu 66% da sua produção na região denominada de miolo em Salvador (Leiro, 2017).

Citam-se como outros exemplos, na Bahia e em Salvador, neste período o PROHAP- Programa de Habitação Popular que se tratou das empresas privadas obtendo empréstimos junto a CEF, devido às restrições de créditos aos governos e agentes públicos inadimplentes. Possuíam como público-alvo pessoas com faixa de renda de 3 a 5 SM e, como resultado, obteve-se conjuntos habitacionais na RMS. Houve também o PEP- Plano Empresário Popular, por meio

---

<sup>21</sup> Ver mais informações no artigo A fronteira entre os espaços público e privado: zona de confusão - o caso da Renurb (Gordilho Sousa e Serva, 1994).

do qual empresas privadas de menor porte poderiam obter empréstimos para construção de habitação para famílias de renda de 5 a 15 SM e, também, atuou na RMS. O Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), existiu no Governo Collor, e visava a construção de conjuntos habitacionais com unidades menores para atender mais famílias. Teve maior foco para as cidades do interior com sua viabilização por agentes promotores públicos e privados e abrangia pessoas de até 3SM. Como resultado houve a construção de conjuntos habitacionais na Bahia e na RMS, a exemplo de Itaberaba, Feira de Santana e Ilha de Itaparica (Gordilho Souza, 2008).

O período de 1989 a 1996 compreende o surgimento de programas habitacionais, no entanto existiam limitações de recursos no âmbito municipal, assim como dificuldades de equalizar o problema habitacional diante da complexidade que já se apresentava. A partir de 1995, o governo do Estado da Bahia retomou investimentos por meio de programas federais e, neste momento, houve novos conjuntos habitacionais, requalificação e urbanização de assentamentos irregulares por meio da URBIS. Destaca-se um novo momento de intervenção pública, a partir de 1996, com a implantação do programa Viver Melhor, que possuía investimentos federais por meio da CEF e possuía como modalidades de financiamento o Pró-Moradia e Habitar Brasil, sendo o Governo do Estado da Bahia o responsável pelo empréstimo (Leiro, 2017). Neste período de 1997 a 1998 os investimentos em novas unidades habitacionais aumentaram consideravelmente, se comparado ao período dos anos de 1989 até 1996. Neste momento há a prioridade em projetos para urbanização de áreas ocupadas, sendo a maior parte nas áreas dos conjuntos habitacionais construídos pela URBIS, havendo também a regularização fundiária em algumas áreas. No ano de 1998, a URBIS é extinta e, para assumir suas funções, é criada a CONDER -Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

Segundo Gordilho Souza (2008) no município de Salvador, o período de 1989 a 1992 teve 29 intervenções em HIS, 14 delas houve algum tipo de participação comunitária, majoritariamente no âmbito da legalização fundiária. No período entre 1993 a 1996 houve maior atuação de população envolvida. Portanto, das 19 intervenções realizadas, 14 delas houve a participação comunitária, que consistia na Prefeitura fornecendo material e apoio técnico para a efetivação de projetos de pequeno porte e envolviam os moradores com a sua mão de obra. Salienta-se, ainda, que os resultados foram tímidos, se considerada a gestão do processo de participação comunitária, quando relacionados a avanços tecnológicos e qualidade do projeto.

No ano de 2001 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e entre os anos de 2001 a 2004, realizou-se regularização fundiária, planejamento e diretrizes para o setor habitacional de Salvador. No período de 1999 a 2002, a viabilização de HIS para a população com faixa de renda de 1 a 3 SM foi bem escassa, sendo 6 mil unidades neste período, a maior parte no miolo da cidade. O período de 2003 a 2006 foram elaborados vários projetos de produção habitacional por meio de programas vigentes federais como o PAT-PROSANEAR, PAC, Crédito Solidário, que resultou em mais de mil unidades habitacionais e urbanização, no ano de 2009 ainda na esfera federal houve o PMCMV e o PMCMV-E e o PCVA no ano de 2021.

O Viver Melhor, programa do Estado, viabilizou 2.092 apartamentos para servidores e, durante os anos de 2004 a 2006, foram feitas em Salvador 1.377 habitações que relocavam pessoas de área de risco, 654 unidades sanitárias e foram elaborados 4.400 domicílios com infraestrutura. Em 2003, o Estado cria a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). No ano de 2005 houve uma mudança da gestão municipal e o governo de estado passa a ter maior independência sobre as intervenções habitacionais (Leiro, 2017). Na esfera municipal se inicia a Política Municipal de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de Habitação, já mencionado.

Adotando a metodologia da escada da participação de Sousa (2004) e relacionando o histórico de HIS da Bahia com as entrevistas de ENT 01 e ENT 02 percebe-se que, na maior parte dos programas, o tipo de participação predominante está inserido nos níveis/categorias mais baixos de participação, do nível 1 até o nível 5, ou seja, situações que Souza (2004) designa como situações de não participação ou de pseudoparticipação. Neste sentido, de acordo com a escada da participação de Souza (2004), os cinco primeiros níveis se referem aos dois primeiros degraus – coersão e manipulação - caracterizados como não participação, e as categorias intermediárias – informação, consulta e cooptação – como uma referência de que existe a participação, mas que, na realidade, não se oferece meios para que de fato ocorra.

Salienta-se que as políticas públicas, sejam aquelas elaboradas pela esfera municipal, pelo Estado da Bahia, sejam as elaboradas pela esfera Federal, foram de alinhamento com o sistema produtivo vigente especulativo da terra e priorizaram a exploração do ambiente construído pelo valor de troca (Lefebvre, 1968), com a finalidade de obtenção de lucros. Portanto, pela literatura

existente neste tema e com base nas entrevistas elaboradas as práticas demonstram que tradicionalmente na história de políticas e programas de HIS no Estado da Bahia, os processos participativos são raros.

Na esfera da participação da sociedade civil, inserido nas leis, há práticas existentes como o PDDU, embora se situem na metodologia adotada como não participação ou pseudoparticipação. De acordo com ENT 01, as práticas de participação da sociedade civil nas leis ocorrerem após os anos 1980, pois após a CF é obrigatório que os cidadãos estejam cientes sobre as questões públicas e participem, a designada gestão democrática. Contudo, esta participação, na prática, é questionável. No capítulo 2 desta pesquisa observamos como ocorreram os processos de viabilização dos PDDUs de Salvador, inclusive com denúncias. A cidade de Salvador possui um histórico de conflitos e judicialização em torno dos últimos Planos Diretores e Leis de Ordenamento e Uso e Ocupação do Solo (Pinho, 2017). De acordo com ENT 01 a maioria das políticas públicas no Estado da Bahia se concentra nos níveis de coersão e manipulação, conforme a escada da participação de Sousa (2004).

As entrevistadas ENT 01 e ENT 02 citam que a participação das comunidades na produção de HIS na Bahia não tem sido a prática predominante nas políticas e programas até então executados. A maior parte da produção de casas de HIS que houve foi elaborada por empresas públicas (URBIS, RENURBIS, INOCOOP) e empresas privadas. De acordo com a entrevista de ENT 01, houve poucos exemplos de programas que se previa a participação em alguns projetos e, considerando a HIS para a produção de casas, podem ser citados alguns projetos associados aos programas Viver Melhor, Crédito Solidário, PMCMV-E urbano e rural.

A entrevistada ENT 02 cita como fundamental entender a lógica de participação que predominou nas políticas públicas urbanas na Bahia, onde a participação ocorreu por resistência das comunidades que viviam nos territórios e não aceitaram intervenções estatais sem seu entendimento e participação. Portanto, na maioria dos casos, a participação se baseou na não aceitação do que era imposto e na permanência das comunidades. Citam-se como exemplos as comunidades da Gamboa de Baixo situada no bairro do Dois de Julho, Yolanda no Pires no Ogunjá, Recanto Feliz e Paraíso Azul ambos no bairro do Costa Azul, a comunidade do Candéal, no Bairro Candéal, que fizeram parte do Programa Viver Melhor e algumas etapas de Alagados, na década de 1940 e 1950. Portanto, também reafirmado pela entrevistada ENT 01,

no Programa Viver Melhor houve alguns exemplos de participação social, embora não fosse a intenção inicial.

No que se refere a HIS de urbanização, a entrevistada ENT 01 citou o Programa PAT PROSANEAR<sup>22</sup> e, neste contexto, citou o plano de bairro localizado em São Marcos, Salvador, que foi elaborado parcialmente, pois não foi dado continuidade. Cita-se também o projeto Mané Dendê<sup>23</sup> em São Bartolomeu, em Salvador, que houve a participação após a exigência da população.

Os entrevistados ENT 01, EST 01, EO01e AT01 enfocam que o que ocorreu com maior participação das comunidades no Estado da Bahia foram os programas de autogestão financiada, o PCS e o PMCMV-E urbano e rural. Entretanto, algumas críticas direcionadas a estes programas já foram indicadas nesta pesquisa, e serão mais bem compreendidas nos capítulos seguintes, que compreendem da política pública e as relações entre agentes à prática da realização do condomínio.

---

<sup>22</sup> Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para as Populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas.

<sup>23</sup> Programa de Saneamento Ambiental e Urbanização do Subúrbio de Salvador.

## **CAPÍTULO 3 - A AUTOGESTÃO FINANCIADA NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

Para melhor entendimento de alguns programas de autogestão financiada no Brasil, serão detalhados como funcionam as relações entre agentes e as responsabilidades que possuíam. Parte-se do citado caso emblemático do FUNAPS-Comunitário, programa municipal que ocorreu em São Paulo (1989-1992), em seguida para o primeiro programa Federal criado, o Crédito Solidário (2004-2008) e, por fim, o PMCMV-E (2009-2021).

### **3.1 FUNAPS-Comunitário**

O FUNAPS-Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), foi um programa emblemático de autogestão financiada. No ano de 1989, algumas prefeituras progressistas ficam em evidência após a redemocratização do país, e, neste contexto, Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, assume o cargo como prefeita em São Paulo. A sua proposta para a gestão é de possibilitar prioridades para o enfrentamento dos problemas sociais e, no escopo da habitação houve uma diversidade de possibilidades para os problemas como urbanização e regularização fundiária em favelas, melhorias habitacionais em cortiços, produção de novas moradias, acesso à terra urbanizada e a posse da terra, e a política fundiária (Camargo, 2016).

Na área de habitação a equipe tinha em sua estrutura principal pessoas que eram vinculadas e entendiam sobre a questão habitacional, pois conheciam o movimento de reivindicação de moradias pelos movimentos sociais. Portanto, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano ficou a cargo da Dra. Arquiteta Ermínia Maricato, a Superintendência de Habitação Popular sob responsabilidade do Prof. Arquiteto Nabil Bonduki, a COHAB, durante a gestão, teve três Presidentes; o advogado Miguel Reis Afonso, Wanderley Rodrigues e o economista Paulino Caetano (Ronconi, 1995).

Devido ao conhecimento sobre a trajetória dos movimentos sociais de moradia, como forma de viabilizar a moradia digna, utilizou-se um fundo já existente e criou-se uma linha de financiamento municipal que foi destinada à construção das habitações por meio do mutirão. O FUNAPS foi um programa criado em 1979, por intermédio da lei n 8.906/79 pelo prefeito

daquela gestão, Olavo Setubal, para soluções habitacionais destinadas à população de baixa renda do município de São Paulo. Nesta lei constava um fundo que era vinculado à Coordenadoria do Bem-Estar Social na época da sua criação e na gestão de Luiza Erundina esteve ligado à Secretaria de Habitação (Ronconi, 1995). Várias linhas de financiamento tinham origem neste fundo como FUNACOM ou FUNAPS Comunitário (mutirões horizontais autogeridos), FUNAPS Vertical (mutirões verticais), FUNAPS Favelas e Funaps Cortiços (Camargo, 2016).

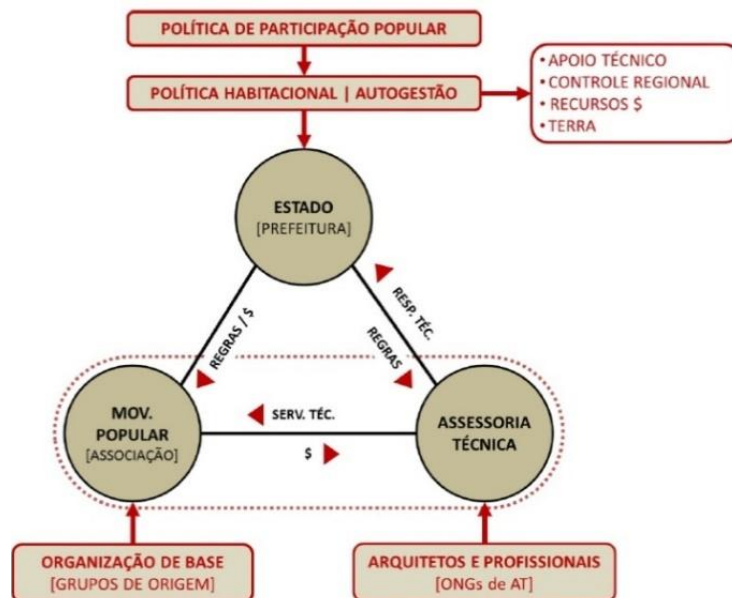
De acordo com Ronconi (1995) desde a sua criação, este fundo era utilizado como beneficiário uma pessoa física e, com a interpretação do artigo 7º do inciso II foi entendido como possibilidade a inclusão deste beneficiário ser uma pessoa jurídica, o que facilitaria os financiamentos para as associações de moradores. Desta forma viabilizou-se a gerência dos recursos públicos e organização das moradias pelos futuros moradores organizados em associações por meio de um financiamento pelo qual o retorno das prestações ocorria mediante a capacidade financeira das famílias. Até novembro de 1992, foram contratadas 12 mil habitações, resultado de uma proposta participativa. O FUNACOM era estruturado no tripé entre a associação comunitária (AC), assessoria técnica (AT) e o Estado (E), e era mencionado como um tripé de igualdade onde se construía casas e cidadania, e se criavam territórios de utopia nas periferias de São Paulo, que possuíam qualidade urbana, habitacional e de organização popular (Camargo, 2016).

Em relação ao financiamento, este consistia em valores máximos por família e por m<sup>2</sup>, com a construção mínima de 60m<sup>2</sup>. O recurso financeiro também era para pagamento da assessoria técnica, a aquisição de ferramentas, equipamentos, e parte da mão de obra especializada. Todo o gerenciamento das obras, prestação de contas, entre outros era sob responsabilidade dos beneficiários, ou seja, das associações comunitárias, que obrigatoriamente eram compostas pelas famílias que iriam residir nas unidades habitacionais. Estas tinham vínculo direto com os movimentos populares de habitação e trazia o contexto das CEBs da Igreja Católica, nos movimentos de bairros e sindicais daquele período. As AC tinham, no entanto, suporte técnico, jurídico e contábil das AT, estas que obrigatoriamente deveriam ser formalizadas como organizações sem fins lucrativos. Este fato passou a ser entendido como um novo mercado na área de arquitetura e urbanismo, pois estes profissionais passaram a ocupar um lugar entre o mercado e o Estado (Santo Amore, 2004). Naquele contexto, as assessorias

técnicas eram responsáveis pela elaboração de projetos, acompanhamento de obras e na organização dos beneficiários que faziam o mutirão. Camargo (2016) cita que, naquele momento, os profissionais militantes que atuavam inclusive dentro da administração pública tiveram bastante influência para o programa ter sido efetivado e se tornado uma referência no Brasil.

Portanto, neste contexto, a base do famoso tripé citado era composta pela assessoria técnica e as associações de moradores que se mostravam atuantes em pressionar a outra ponta, que seria o Estado, para que formulasse políticas públicas condizentes com a realidade deles e sobretudo, que fossem participativas. Ficava sob responsabilidade do Estado, então, o acesso à terra, a elaboração de programas que permitissem o mutirão e a autogestão em seus processos. Neste momento, o governo municipal desapropriou por interesse social muitas terras para a construção das habitações e criou um banco de dados para que se permitisse que futuras gestões pudessem dar continuidade ao trabalho e viabilizar novos empreendimentos.

Figura 4 - Tripé da autogestão no âmbito do FUNACOM desenvolvidas em São Paulo, na década de 1980 e 1990.



Fonte: Camargo, 2016

### 3.2 Programa Crédito Solidário

*“O objetivo do programa não é construir casa, é construir cidadania junto com a casa (...), mas isso é discutível... Na prática e na teoria.”* (Cesar Ramos, 13.02.2008 In: Moreira, 2009, p. 104).

O Programa Crédito Solidário foi criado em 2004 após pressões dos movimentos sociais UNMP, MNLM CONAM E CMP que mantinham nas suas pautas a formulação de um programa que permitisse a autogestão em seus processos e que priorizasse a provisão habitacional às famílias de até três salários-mínimos. Desta forma, estas famílias deveriam estar organizadas em associações, sindicatos, cooperativas ou entidades da sociedade civil organizada.

Após o programa municipal FUNACOM, em São Paulo, houve mobilizações como as caravanas à Brasília para que se viabilizassem novos programas similares, contudo ocorreram apenas alguns projetos-pilotos em Diadema e Santo André (SP), que possuíram os recursos do FGTS como viabilizador financeiro, mas, apesar de bem avaliados não foram efetivados como programas (Moreira, 2009).

Segundo Moreira (2009) houve tentativas por parte dos movimentos sociais para que se demonstrasse a importância de um programa neste formato, porém, segundo representantes da UNMP havia:

*“uma mistura de preconceito com contrariedade a interesses políticos e/ou econômicos tem feito com que movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade para gerir os recursos públicos para a produção de sua moradia.”* (Rodrigues, Pessina e Barbosa, 2008:22 in Moreira, 2009 p.105)

Segundo a autora, o representante do movimento de moradia Rodrigues (2008) explica que o MCidades se comprometeu na ocasião a elaborar uma proposta de programa nesta formação, mesmo havendo o entendimento de que o programa não iria adiante devido à escassez e finitude dos recursos. Não havia a aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, aprovado no ano seguinte, em 2005. Apesar disto, o então programa, Crédito Solidário foi visto como uma conquista para eles.

As propostas para a criação deste programa habitacional se diferenciavam quando comparadas àqueles que até então existiram como programas federais, o que gerou questionamentos e resistência de parte do governo para sua formulação. No PCS, foram

utilizados os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), geridos pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS)<sup>24</sup>, que não estavam sendo empregados, ao invés do FGTS, que era o principal fundo de recurso da política habitacional. Conclui-se, portanto, que foi destinado um fundo de importância secundária para que se viabilizasse o programa, operacionalizado por um banco, após reivindicações dos movimentos sociais (Camargo, 2016; Moreira 2009).

A citada formulação gerou dificuldades de operacionalização, e configurou-se no principal problema do programa: a lógica de financiamento tradicional não era compatível com a realidade financeira da faixa de renda que o programa se propunha a atender. Além disto, os agentes proponentes, as chamadas entidades organizadoras (EO) não eram tratadas até então com a CEF, sendo necessário um período de adaptação dos diversos agentes. Justifica-se então a primeira contratação ter ocorrido apenas um ano depois (2005) da criação do programa.

O PCS possuía quatro modalidades operacionais: (1) material de construção; (2) aquisição de terreno e construção; (3) construção em terreno próprio e (4) reforma de unidade habitacional. Como formas possíveis de construção o programa oferecia entre as possibilidades a autoconstrução, o mutirão e a administração direta, quando são contratados profissionais ou empresas para a execução dos serviços. Os valores destinados ao programa abrangiam os custos do terreno e/ou regularização, projeto (contemplando 1,5% do valor de obra e serviços existentes), materiais de construção, serviços como mão de obra especializada ou assistência técnica, legalização e regularização referentes à viabilização do projeto e seguros diversificados como invalidez, morte, danos ao imóvel etc. A porcentagem que permitia ser financiada pelo FDS era de até 95% e os 5% restantes seria responsabilidade dos beneficiários, ou a opção pela construção seria o mutirão, ou ainda, poderia haver parcerias com o estado, em nível municipal e estadual, por exemplo.

Em relação às parcelas a serem pagas pelo beneficiário, o programa estipulou o prazo de até 240 meses na condição das parcelas atingirem um comprometimento máximo de 25% da

---

<sup>24</sup> O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi criado em 1991 para financiar, exclusivamente o setor privado, projetos de habitação de interesse social com moradia, saneamento básico e infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. Os recursos são privados geridos pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS) que ficou responsável pela distribuição dos créditos, idealização e controle das formas de financiamento entre outras atribuições (Camargo, 2016).

renda familiar. Havia o critério de que a associação comunitária (ou entidade organizadora) poderia ter até 200 participantes por empreendimento, e nos municípios com população até 50mil habitantes que não eram capitais estaduais e não faziam parte da região metropolitana havia o limite de até 100 pessoas (Camargo, 2016).

Camargo (2016) afirma que houve críticas dos movimentos sociais às regras de PCS, assegurando que eram incompatíveis com a situação dos beneficiários, pessoas de baixa renda que não poderiam garantir as condições impostas pelo programa. Junto a isso o investimento inicial por parte das EO era elevado para a realidade daquelas pessoas e ainda havia o fato de que não se configurava em garantias que viabilizasse o negócio por meio de contrato. Outros diversos problemas ocorreram como as dúvidas e dificuldades que as associações tinham sobre o funcionamento do PCS, a falta de capacitação e esclarecimentos sobre o programa, a exigência da regularidade prévia dos terrenos fizeram com que o processo ocorresse de forma vagarosa com duração de até dois anos para a aprovação das propostas (Camargo, 2016).

O PCS teve uma baixa demanda de contratos efetivados nos dois primeiros anos. Algumas alterações foram propostas no programa, no entanto não solucionaram os entraves existentes e as contratações foram aquém do que era esperado como meta (Camargo, 2016).

Em uma das tentativas de ajustes do programa houve a criação em 2005 do Fundo Garantidor (FG), que tinha o objetivo de ser uma alternativa de crédito, no entanto elevou as parcelas dos contratos que existiam até então, e comprometeu a capacidade de pagamento das famílias beneficiadas. Contudo, segundo Moreira (2009) esta alternativa pode ser associada ao fato de novas contratações após a criação do FG, sendo dos 203 empreendimentos, 113 assinados após esta possibilidade.

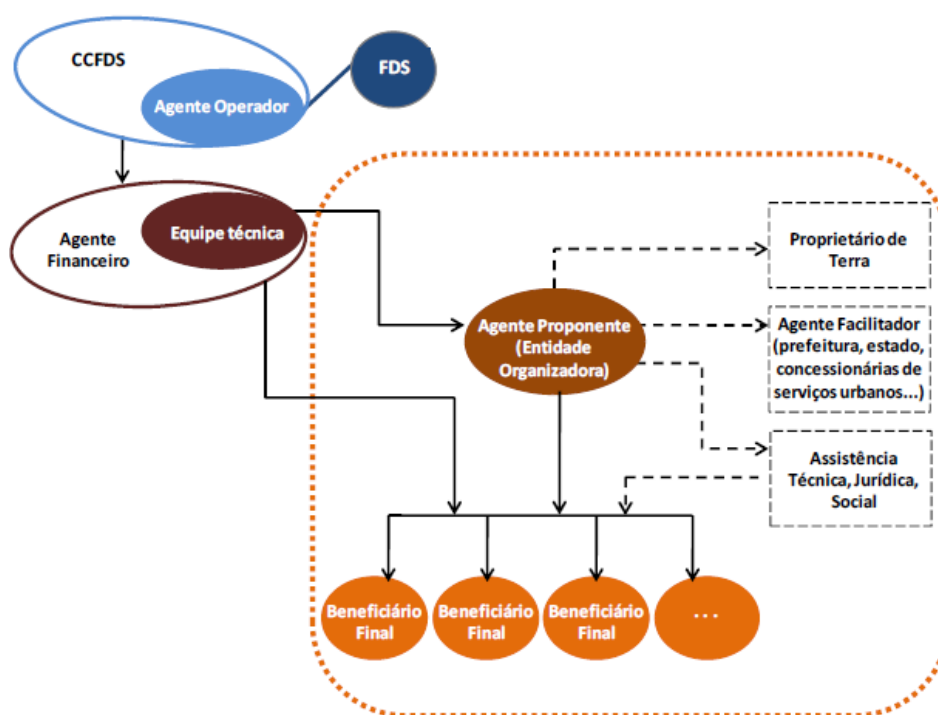
Além disto, em 2006 a pré-avaliação das propostas ficou sob responsabilidade da CEF e não mais pelo MCidades, demonstrando uma relevância política que adquiriu após ser a operadora exclusiva dos recursos públicos direcionados à política habitacional. Em 2007, houve alteração do limite da renda e pela composição dos grupos de beneficiários finais, além dos projetos serem avaliados pela GIDURs e não pela CEF (Camargo, 2016).

Em 2007, o PCS foi reformulado, mediante a Resolução nº 121 de 09 de janeiro de 2008 e Instrução Normativa 14 de 25 de março de 2008. Neste momento configurou-se a segunda fase do programa, o Programa Crédito Solidário 2 (PCS2). Criou-se a conta estabilizadora por

empreendimento, que reduzia as responsabilidades financeiras das famílias beneficiadas e possibilitou regras mais flexíveis no programa como permitir 20% dos beneficiários com inadimplência comprovadas pelo SERASA e SPC (Camargo, 2016). Entretanto, era necessário comprovar renda para pagamento do financiamento. Até agosto de 2011, foram contratados 341 empreendimentos, com 21.695 unidades totalizando aproximadamente 387 milhões de reais em investimentos (Ferreira, 2012).

Faz-se necessário entender as relações entre os agentes na formatação do programa, representado pelo organograma abaixo e detalhada a responsabilidade de cada um, logo em seguida.

Figura 5- As relações entre agentes no PCS



Fonte: Moreira, 2009.

A CEF é o agente operador e financia os recursos do fundo ao agente financeiro que é um banco comercial. Neste caso, é a CEF responsável pelo crédito, mediante contratos individuais com os beneficiários finais que estão organizados como Entidade Organizadora (EO) do empreendimento habitacional.

A EO estabelece o contrato com o agente financeiro e deve seguir os prazos e regras do programa, organizar e representar as famílias beneficiadas e desenvolver todas as etapas que fazem parte da elaboração do projeto e construção durante todo o processo de viabilização do empreendimento. Faz parte destas etapas e é de responsabilidade da EO: apresentar a documentação do terreno regularizada no caso de terreno próprio e, caso não seja procurar terreno, firmar o compromisso de compra e venda e providenciar a documentação necessária de posse, elaborar projetos, orçamentos, cronograma de obra, aprovação do projeto junto às prefeituras e demais órgãos necessários.

Além disto, a EO direciona às famílias beneficiadas os trâmites necessários para que sejam submetidos à análise do agente financeiro sobre a renda e demais documentações necessárias para que façam parte do programa, sendo necessário que não haja nenhuma irregularidade incluindo a existência de inadimplências comprovadas.

A fase a seguir tratou das avaliações dos documentos pelos técnicos do agente financeiro para efetivar ou recusar as propostas submetidas. As EO podiam ser assessoradas por profissionais que prestavam assistência técnica jurídica e social no desenvolvimento do processo (Moreira, 2009).

### **3.3 Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E)**

Com o objetivo de entender a criação do PMCMV-E é necessário entender o contexto da criação do PMCMV. Em 2009, diante de uma crise econômica mundial e com o objetivo de trazer melhorias neste âmbito para o Brasil por meio das atividades da construção civil, foi lançado o PMCMV (Camargo, 2016). A construção civil possui diversos outros setores associados, desde a extração dos materiais da construção civil até a indústria de móveis e eletrodomésticos. Neste sentido, este programa foi elaborado pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda junto ao setor imobiliário e da construção civil para atingir estes diversos setores e aquecer o crescimento econômico do país (Santo Amore, 2015).

Portanto, o PMCMV foi formulado sem a participação do MCidades, do Conselho das Cidades e deslocado do PLANHAB (Martins, 2019), conquistas que eram participativas

contendo representante dos movimentos sociais e que representou avanços institucionais importantes. Sobre o PMCMV é possível destacar que:

representou uma vigorosa retomada da ação do Estado no subsídio à habitação. Superou, em termos de recursos, os cenários mais otimistas discutidos pelo PLANHAB. No entanto, o PMCMV foi construído de forma externa ao Conselho das Cidades; a discussão no âmbito do ConCidades iniciou-se apenas no dia do lançamento do programa (Ferreira, 2012, p.129).

A construção das metas instituídas para o PMCMV também foi questionável, tendo em vista que foram baseadas apenas em termos quantitativos do déficit habitacional para as faixas de renda de até 3 salários-mínimos das regiões metropolitanas do sudeste e nordeste. A construção da política pública negligenciava totalmente o que o PLANHAB elaborou, visando a viabilidade da habitação que tinha considerado uma variedade de programas, tipologias habitacionais, além de levar em consideração fatores demográficos e econômicos (Camargo, 2016). Havia ainda a questão referente às terras e uma produção habitacional construída em locais periféricos, sem infraestrutura adequada, sendo uma crítica já conhecida na produção do BNH (Santo Amore, 2015).

O Programa Minha Casa Minha Vida é estruturado operacionalmente por algumas modalidades (Empresas, Entidade Urbana, Entidade Rural, municípios com até 50.000 habitantes), por subprogramas (Programa Nacional de Habitação Urbana- PNHU e Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR) e pelas faixas de renda<sup>25</sup>. A faixa de renda 1 do PMCMV possui a modalidade Empresa e o PMCMV-Entidades (Urbana e Rural).

O PMCMV-E foi criado em 2009 após mobilizações dos movimentos sociais urbanos que reivindicam a moradia, pois não estava na agenda do Governo Federal criar um programa que contemplasse a autogestão financiada, apesar das reivindicações históricas que visavam este objetivo por parte dos movimentos sociais. Camargo (2016) cita que a modalidade Entidades foi “cavada” no âmbito do PMCMV pois havia naquele momento interações dos movimentos de moradia em conselhos participativos junto ao Governo Federal com lideranças

---

<sup>25</sup> Na fase 3 do PMCMV, a faixa 1 corresponde às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5: renda até R\$ 2.350,00; Faixa 2: renda até 3.600,00 e Faixa 3: renda bruta mensal até R\$ 6.500,00 (CEF, 2018).

e técnicos presentes no Ministério das Cidades e em contato com a Caixa Econômica Federal e neste contexto houve pressões para viabilizá-lo.

Trata-se de um programa que possui uma dimensão política relevante, no entanto quantitativamente é ínfimo e qualitativamente questionável (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015). De acordo com Camargo (2016) o programa foi o responsável por uma maior abrangência da produção autogestionária no país, embora ainda seja algo de poucas proporções considerando a produção do PMCMV.

O PMCMV-E é construído com as regras do antigo PCS e em parte do PMCMV que foi viabilizado para as construtoras (Camargo, 2016), porém demanda a responsabilidade à entidade organizadora (EO) (associações, cooperativas, sindicatos, etc) por meio da gestão da viabilização da moradia, ou seja, desde a organização dos beneficiários até a entrega das chaves das unidades residenciais. O programa funciona com financiamentos direcionados à estas EO com recursos provenientes do Orçamento Geral da União, com aporte do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e como agente operador a instituição bancária CEF. É possível que os estados e municípios também ofereçam contrapartidas com aportes financeiros, de bens e/ou serviços ou pelas próprias famílias que serão as futuras moradoras do imóvel. A moradia é praticamente toda subsidiada e a parcela que as famílias precisam arcar é de acordo com a sua capacidade de pagamento.

Há inúmeras resoluções e instruções normativas que fazem parte da composição do PMCMV-E que foram regulamentadas pelo MCidades e pelo Conselho Curador do FDS. Neste arcabouço legal constam as obrigações dos participantes, os esclarecimentos sobre as modalidades operacionais, de financiamento, as formas de construção possíveis, as formas de composição do investimento, as diretrizes gerais e etapas sobre o trabalho social, as condições de financiamento, sobre as diretrizes gerais para a elaboração de projetos, do processo para a seleção destes, e formas de acompanhamento referentes ao programa e avaliação deste.

Segue abaixo a Tabela 02 contendo o quadro normativo do PMCMV-E, elaborada com base na reunião de dados de Camargo (2016), Barros (2019) e adicionadas as informações

encontradas no site do Governo Federal referente ao PCMMV-E até o ano de 2023, com as informações mais recentes que estavam disponíveis<sup>26</sup>.

Quadro 3- Quadro normativo do PMCMV-E (2009-2023)

| <b>Tipo</b>                | <b>Identificação</b> | <b>Data</b> | <b>Descrição geral</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|----------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FASE I</b>              |                      |             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Medida Provisória</b>   | 459                  | 25.03.2009  | Fase I                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Resolução</b>           | 141                  | 10.06.2009  | Regulamenta a utilização de recursos da União criando o MCMV Entidades em seus aspectos gerais.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Lei</b>                 | 11.977               | 07.07.2009  | Conversão da Medida Provisória 459/2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Instrução Normativa</b> | 36                   | 15.07.2009  | Regulamenta a Resolução 141/2009, para efeito de habilitação, seleção e contratação de projetos; estabelece critérios e condições básicas para adesão ao financiamento (renda bruta mensal familiar de até R\$1.395,00; valor da prestação igual a 10% da renda ou R\$50,00 - o que for maior); define os Limites Operacionais considerando a população do município para regime de empreitada global e modalidade de aquisição de terreno e construção, com redução de 8% para os demais regimes e modalidades. |
| <b>Instrução Normativa</b> | 44                   | 15.09.2009  | Altera a IN 36/2009. Dá prioridade às mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos e populações em vulnerabilidade social; enquadra astipologias de unidades sobrepostas (apto) e unidades assobradadas (casa) para efeito do valor máximo de operação; estabelece critérios para habilitação de EOs, com dispensa do processo em projetos que estejam voltados para comunidades quilombolas, pescadores, ribeirinhos, índios e demais comunidades tradicionais, localizadas em áreas urbanas.    |
| <b>Instrução Normativa</b> | 57                   | 12.11.2009  | Altera a IN 36/2009. Dispõe sobre a habilitação de entidades participantes de outros programas habitacionais federais; exclui percentual máximo de substituição de beneficiários.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Resolução</b>           | 143                  | 26.11.2009  | Compra. Antecipada e rubrica para assessoria técnica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Resolução</b>           | 154                  | 24.03.2010  | Altera a Resolução 141/2009, no que diz respeito às condições básicas do financiamento e cria excepcionalidades para aumento do número de UHs por projeto de acordo com as características do terreno, de limites de contrato por EO e de EOs por contrato, nos casos de Compra Antecipada.                                                                                                                                                                                                                      |

<sup>26</sup> As informações não estão mais disponíveis nas páginas oficiais do governo federal. É possível que, desde o ano 2019 até o ano 2022, gestão do então Presidente Jair Messias Bolsonaro, as informações não estejam completas. Ressalta-se que foram adicionadas as informações encontradas online, tendo sido solicitadas à CEF, sem sucesso.

|                            |        |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|--------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Portaria</b>            | 140    | 05.04.2010 | Estabelece critérios de elegibilidade e procedimentos para a seleção de beneficiários.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Resolução</b>           | 156    | 08.04.2010 | Autoriza a transferência dos recursos da Conta Subsídios do FDS para a conta específica do FDS, para aporte à conta equalizadora.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Instrução Normativa</b> | 28     | 20.05.2010 | Altera a IN 36/2009. Altera o valor máximo de avaliação do imóvel conforme grupos de municípios e seu número de habitantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Portaria</b>            | 313    | 01.07.2010 | Estabelece diretrizes gerais e cronograma (exercício 2010) para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do APSM e Entidades, executadas com recursos do FNHIS e do FDS, respectivamente.                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Portaria</b>            | 434    | 09.09.2010 | Acrescenta ao Anexo I da Portaria 313/2010 a necessidade de entidades já habilitadas promoverem atualização cadastral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Instrução Normativa</b> | 55     | 14.09.2010 | Altera a IN 36/2009. Modifica a redação do artigo que prevê a excepcionalidade de contratação de obra de edificação verticalizada em regimes de construção que não a empreitada global.                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Resolução</b>           | 166    | 15.09.2010 | Altera a Resolução 141/2009. Inclui a possibilidade de se acrescerem, ao valor máximo de operação, os custos relativos à aquisição e instalação de equipamento de energia solar.                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Instrução Normativa</b> | 68     | 29.10.2010 | Altera a IN 36/2009. Regulamenta o disposto na Resolução 166/2010; prioriza a seleção de propostas com sistema de aquecimento solar.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>FASE II</b>             |        |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Medida Provisória</b>   | 514    | 01.12.2010 | Fase II – Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 que dispõe sobre o PMCMV.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Portaria</b>            | 618    | 14.12.2010 | Estabelece as condições para seleção e qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos, bem como critérios para avaliação de Plano Pós-Ocupação a ser apresentado pelas mesmas, com vistas à indicação de beneficiários para imóveis oriundos do FRGPS (Fundo do Regime Geral de Previdência Social) destinados ao MCMV - FAR.                                                                                  |
| <b>Lei</b>                 | 12.424 | 16.06.2011 | Altera a Lei 11.977. Conversão da MP 514/2010.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Portaria</b>            | 355    | 29.07.2011 | Apresenta lista de imóveis oriundos do FRGPS e estabelece cronograma para habilitação e seleção das EOs (exercício 2011).                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Resolução</b>           | 182    | 18.08.2011 | Revoga a Resolução 141/2009 e regulamenta o MCMV II: Renda bruta mensal passa para R\$1.600,00; Ampliação de UH por projeto e dos limites operacionais; Possibilidade de unidades comerciais <del>para</del> em edifícios multifamiliares e de equipamentos comunitários desde que vinculados ao empreendimento; Etapas de TTS; Liberação antecipada de parcela para regimes de construção que não a empreitada global. |
| <b>Portaria</b>            | 408    | 02.09.2011 | Altera a Portaria 355/2011-Anexo II, trata do cronograma de habilitação e seleção de EOs (exercício 2011).                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Portaria</b>            | 415    | 09.09.2011 | Cria Comissão para análise e seleção de propostas de EOs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|                            |        |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|--------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            |        |            | para os imóveis oriundos do FRGPS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Instrução Normativa</b> | 34     | 28.09.2011 | Regulamenta a Resolução 182/2011. Fixa em até 8% do valor da operação para AT e em 1,5% para o TTS, quando se tratar de loteamento, e 2% quando se tratar de condomínio.                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Resolução</b>           | 183    | 10.11.2011 | Revoga a Resolução 182/2011, mantendo seu conteúdo e incorporando o disposto na Portaria Interministerial 464/2011 (FDS para PNHU).                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Portaria</b>            | 610    | 26.12.2011 | Revoga a Portaria 140/2010. Estabelece critérios de priorização e as condições e procedimentos para a seleção de beneficiários.                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Portaria</b>            | 105    | 02.03.2012 | Estabelece diretrizes gerais, cronograma e critérios para habilitação: regularidade institucional e qualificação (nível e abrangência de atuação) (exercício 2012).                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Medida Provisória</b>   | 561    | 08.03.2012 | Transfere a propriedade do imóvel para a mulher em caso de separação.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Portaria</b>            | 291    | 28.06.2012 | Altera a Portaria 105/2012, modificando o calendário de habilitação de EOs (exercício 2012).                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Resolução</b>           | 190    | 07.08.2012 | Modalidade PJ/PJ; estabelece mais critérios para substituição das famílias beneficiárias, de forma a dar maior segurança às famílias beneficiárias e à EO.                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Lei</b>                 | 12.693 | 24.07.2012 | Altera a Lei 11.977. Conversão da MP 561/2012.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Resolução</b>           | 193    | 30.10.2012 | Altera a Resolução 183/2011. Diminui o valor da parcela mensal para 5% ou mínimo de R\$25,00; aumenta os limites operacionais; Fixa o BDI em até 8% para composição de custos por regime de Empreitada Global; Altera itens de composição de custos diretos; Estabelece que custos cartorários sejam de responsabilidade do FDS sem incidência sobre o valor da operação. |
| <b>Instrução Normativa</b> | 45     | 08.11.2012 | Revoga a IN 34/2011 e regulamenta a Resolução 183/2011 e suas alterações.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Resolução</b>           | 194    | 12.12.2012 | Revoga a Resolução 183/2011 e suas alterações, em virtude do novo exercício, sem grandes alterações.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Portaria</b>            | 107    | 26.02.2013 | Estabelece diretrizes gerais, cronograma e critérios para habilitação: regularidade institucional e qualificação (nível e abrangência de atuação) / ex 2013. Amplia os limites de UHs por EO definidos nos níveis de qualificação e cria possibilidade de excepcionalização.                                                                                              |
| <b>Portaria</b>            | 169    | 15.04.2013 | Altera a Portaria 107/2013, modificando o calendário de habilitação de EOs (exercício 2013).                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Portaria</b>            | 261    | 07.06.2013 | Dispõe sobre o cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, de que trata o Anexo III da Portaria nº 107/2013.                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Resolução</b>           | 196    | 13.06.2013 | Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,1 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2013).                                                                                                                                                              |
| <b>Instrução Normativa</b> | 14     | 10.07.2013 | Revoga a IN 45/2012 e regulamenta a Resolução 194/2012, em virtude do novo exercício.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Resolução</b>           | 198    | 13.08.2013 | Altera a Resolução 194/2012, no que condiz à Compra Antecipada (limite de contratação em 1/3 do total de UHs previstas no Plano de Metas do MCMV Entidades - exercício 2011/2014).                                                                                                                                                                                        |
| <b>Portaria</b>            | 595    | 18.12.2013 | Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                            |     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------|-----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            |     |            | processo de seleção dos beneficiários. Estabelece que, em caso de empate, a EO proceda com sorteio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Resolução</b>           | 199 | 31.12.2013 | Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,1 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2014).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Portaria</b>            | 21  | 21.01.2014 | Manual TTS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Portaria</b>            | 247 | 06.05.2014 | Organiza os critérios para avaliação da regularidade institucional e qualificação de entidades em um Manual de Instruções.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Resolução</b>           | 200 | 05.08.2014 | Revoga a Resolução 194/2012. Estabelece maiores faixas para valores de projetos, licenciamento e serviços jurídicos; Fixa em até 0,5% as despesas administrativas; qtde. de UHs fica condicionada ao aporte do município e ao déficit urbano, respeitada a estimativa populacional do IBGE; Aponta limites de UHs por empreendimento e por EO a partir de produção simultânea e/ou em área contígua (distância de 1km entre empreendimentos); Estabelece mínimo de 1% do valor do financiamento e/ou contrapartida para equipamentos comunitários; Reclassifica os regimes de construção (sob autogestão e sob cogestão); Prevê a possibilidade de substituição de EO se desrespeitadas as exigências do programa. |
| <b>Portaria</b>            | 747 | 01.12.2014 | Mantém os critérios previstos na Portaria 247/2014 do Manual de Instruções e centraliza o processo na CEF.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Portaria</b>            | 778 | 11.12.2014 | Altera a Portaria 747/2014 no que se refere às documentações exigidas para as entidades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Resolução</b>           | 201 | 18.12.2014 | Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,3 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2015).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Instrução Normativa</b> | 38  | 19.12.2014 | Distribuição regional das metas do programa. Total de R\$ 1,1 bilhão e 20 mil UHs.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Instrução Normativa</b> | 39  | 19.12.2014 | Regulamenta a Resolução 200/2014.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Portaria</b>            | 196 | 31.03.2015 | Prorrogação das habilitações das EOs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Instrução Normativa</b> | 03  | 09.04.2015 | Altera a IN 39/2014.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Portaria</b>            | 412 | 06.08.2015 | Aprova o Manual de Instruções para seleção de beneficiários do Programa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Fase III</b>            |     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Portaria</b>            | 96  | 30.03.2016 | Apresenta meta de contratação: 112 mil UHs até 2018. Autoriza execução de equipamentos públicos; Ampliação do teto do imóvel para R\$ 96.000,00; Melhorias Habitacionais; Ampliação do limite de faixa de renda para R\$1.800,00.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Portaria</b>            | 146 | 26.04.2016 | Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projeto e aprova especificações mínimas da UH e especificações urbanísticas do empreendimento (conectividade, mobilidade, diversidade, infraestrutura e sustentabilidade e sistema de espaços livres).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                            |     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------|-----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instrução Normativa</b> | 9   | 28.04.2016 | Dá nova redação à IN39/2014. Apresenta os valores e novos procedimentos para a 3. Etapa do MCMV-E. Estabelece possibilidade de percentual superior a 8% nos itens "projeto", "assistência técnica" e "administração da obra". Apresenta valores de acordo com o porte do município e localização (máximo de R\$ 96 mil). Dispõe sobre novo processo de "qualificação das propostas" (etapa anterior a análise e contratação). |
| <b>Portaria</b>            | 163 | 06.05.2016 | Institui o Sistema de Cadastro Nacional Habitacional (SCNH) Aprova o Manual de Instruções de Seleção dos Beneficiários.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Portaria</b>            | 173 | 10.05.2016 | Divulga propostas selecionadas e autoriza a contratação de 6.250 UHs. Orienta a CEF e SNH a ampliação de cinco mil UHs, totalizando 11.250 Uhs.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Portaria</b>            | 180 | 12.05.2016 | Divulga propostas selecionadas e acrescenta outras EOs.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Portaria</b>            | 186 | 13.05.2016 | Revoga a Portaria 173/2016 e 180/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Portaria</b>            | 258 | 16.06.2016 | Divulga propostas selecionadas e autoriza a contratação de 6.250 UHs. Orienta a CEF e SNH a ampliação de cinco mil UHs, totalizando 11.250 Uhs. Estabelece a substituição do MCidades pela CEF para a responsabilidade da seleção e contratação das propostas.                                                                                                                                                                |
| <b>Resolução</b>           | 214 | 15.12.2016 | Revoga a Resolução 200/2014. Aprova o MCMV-E. Prevê retomada de obras dos empreendimentos contratados anteriormente à vigência da Resolução 214/2016.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Instrução Normativa</b> | 14  | 22.03.2017 | Regulamenta a Resolução 214/2016. Dispõe sobre a possibilidade de gestão dos recursos pelas construtoras na modalidade sob cogestão. Altera o % do pagamento do somatório de projetos, AT e AD. Relaciona o percentual de acordo número de unidades habitacionais do empreendimento (7%, 7,5% e 8%)                                                                                                                           |
| <b>Portaria</b>            | 269 | 22.03.2017 | Revoga a Portaria 146/2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projeto e aprova especificações mínimas da UH e especificações urbanísticas do empreendimento. Acrescenta requisitos para contratação dos projetos. Apresenta limites máximos de UHs de acordo com o porte do município (50UHs até 500 UHs).                                                                                                      |
| <b>Instrução Normativa</b> | 18  | 24.04.2017 | Dá nova redação à IN 14/2016. Mantém os critérios para o investimento (\$) dos projetos (percentual do valor de acordo com o número de UHs do empreendimento); Apresenta diretrizes para implantação dos empreendimentos e centralidades; Divulga prazos para contratação; Na modalidade sob autogestão, é obrigatória a apresentação de acervo técnico da AT.                                                                |
| <b>Resolução</b>           | 217 | 01.11.2017 | Altera o anexo da Resolução 214/2016. Redefinição da modalidade cogestão (restrição para contratação de AT nos casos de empreitada global). Altera as garantias para alienação fiduciária e hipoteca. Altera custos diretos e indiretos da obra, inclui como custo indireto administração da sede da EO, limitado a 0,5% do valor do financiamento (presente na Resolução 200/2014).                                          |
|                            |     |            | Divulga propostas habilitadas para a contratação de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                            |        |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------|--------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Portaria</b>            | 162    | 27.02.2018 | empreendimentos. Estabelece prazo de 30 dias para apresentação das propostas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Portaria</b>            | 232    | 28.03.2018 | Altera a Portaria 162/2018. Estabelece prazo de 60 dias para apresentação das propostas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Resolução</b>           | 219    | 11.04.2018 | Altera o anexo da Resolução 214/2016. Estabelece mais critérios para a representação dos beneficiários pela EO. Alterações no regime de construção e assessoria técnica.                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Instrução Normativa</b> | 12     | 07.06.2018 | Revoga a IN14/2017. Regulamenta as Resoluções 214, 217 e 219/2018. Mantém os critérios para o investimento (\$) dos projetos (percentual do valor de acordo com o número de UHs do empreendimento).                                                                                                                                                                                              |
| <b>Portaria</b>            | 367    | 07.06.2018 | Regulamenta o processo de seleção de propostas para o MCMV-E. Apresenta etapas (enquadramento e hierarquização) e documentos para apresentação das propostas pela EO. Meta de contratação de dez mil UHs                                                                                                                                                                                         |
| <b>Portaria</b>            | 524    | 09.08.2018 | Especifica diretrizes para contratação de 66 empreendimentos no Brasil para a Fase 2 (Fase Obras).                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Portaria</b>            | 595    | 25.09.2018 | Divulga propostas habilitadas para a contratação de empreendimentos (mais de 8500 UHs).                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Portaria</b>            | 606    | 02.10.2018 | Dispõe sobre o processo de contratação de entidades selecionadas para apresentarem propostas nos imóveis oriundos do FRGPS (INSS).                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Portaria</b>            | 660    | 14.11.2018 | Revoga a Portaria 269/2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos.                                                                                                                                                                               |
| <b>Resolução</b>           | 222    | 06.12.2018 | Revisa a remuneração do Agente Operador pela prestação dos serviços de gestão do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Portaria</b>            | 2659   | 12.11.2019 | Divulga o resultado da análise de enquadramento das propostas de empreendimentos para produção de habitações de interesse social referentes aos imóveis provenientes do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), formuladas pelas entidades habilitadas.                                                                                                                             |
| <b>Decreto</b>             | 10.333 | 29.04.2020 | Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Portaria</b>            | 2081   | 30.07.2020 | Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Instrução Normativa</b> | 13     | 13.04.2022 | Altera a Instrução Normativa n. 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Instrução Normativa</b> | 34     | 14.10.2022 | Altera a Instrução Normativa n. 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Portaria</b>            | 146    | 07.03.2023 | Dispõe sobre as operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e sobre as operações contratadas do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. |

|                            |       |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|-------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instrução Normativa</b> | 9     | 29.03.2023               | Altera a Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, do Ministério das Cidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Portaria</b>            | 725   | 15.06.2023               | Dispõe sobre as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão de unidade habitacional para empreendimentos habitacionais no âmbito das linhas de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023 |
| <b>Portaria</b>            | 728   | 15.06.2023               | Estabelece diretrizes para contratação das obras de operações contratadas diretamente com Entidades Organizadoras, anteriormente à vigência da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009                                                            |
| <b>Portaria</b>            | 861   | 04.07.2023               | Dispõe sobre as regras e requisitos para habilitação e requalificação de entidades privadas sem fins lucrativos na condição de entidade organizadora - EO para atuação em operações contratadas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) integrantes do Minha Casa, Minha Vida - MCMV Entidades                                                                                                                                                                          |
| <b>Portaria</b>            | 862   | 04.07.2023-<br>Compilada | Regulamenta o processo de seleção de propostas e estabelece a meta de contratação da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV-Entidades                                                                                                                                                                                     |
| <b>Instrução Normativa</b> | 28    | 04.07.2023               | Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-Entidades)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Portaria</b>            | 1.007 | 08.10.2023               | Altera a Portaria nº 862, de 04 de julho de 2023, do Ministério das Cidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Fonte: Tabela elaborada com base em Camargo (2016); Barros (2019) e adicionadas informações disponíveis no site do Governo Federal pela autora (2023)

O quadro normativo do PMCMV-E, conforme tabela 02, até o mês de outubro de 2023, constata que houve 19 (dezenove) resoluções, 42 (quarenta e duas) portarias, 20 (vinte) instruções normativas e 1 (um) decreto que estabelecem todo o funcionamento do programa. A compra antecipada do terreno foi regulamentada na primeira fase do programa (Instrução Normativa 143/2009), que se mostrou como uma vantagem competitiva para benefício das EO que permitia um contrato para a compra preliminar deste terreno e pagamentos para elaboração de projetos.

Aspectos importantes como o termo autogestão e seu entendimento não ficam claros durante a construção destas normativas, ora aparecendo e ora desaparecendo destas. No que se refere às EO entende-se que possuem origens e finalidades que nem sempre estão alinhadas com o que os movimentos e moradia pleiteiam durante décadas, sendo vetadas aquelas que não possuem um tempo mínimo de criação que o programa estabelece. Portanto, há uma diversidade de entendimentos e formas de atuação, que não necessariamente estão vinculadas a luta por moradia (Camargo, 2016).

Em relação aos ganhos e mudanças de normativa, tanto do PCS quanto do PMCMV-E a entrevista de Rodrigues para Barros (2019) esclarece como foram:

Nós fizemos propostas com as assessorias para melhoria do PCS quanto do MCMV. Em alguns momentos foi só a União e em alguns momentos foram os quatro movimentos nacionais. A gente fez alguns momentos de reflexão conjunta e com as assessorias pra poder elaborar estas propostas. A última vez que foi do MCMV 2 para o 3 a gente fez um conjunto com mais de 80 propostas. E se você comparar os normativos e colocar no meio as nossas propostas, contribuições, muito dos avanços das normativas foram contribuições que a gente fez. E a elaboração destas contribuições foi feita em conjunto com as assessorias e com os movimentos. Mas aí vem a história do protagonismo, quem foi lá levar estas propostas foi o movimento, mas a elaboração foi conjunta. Fizemos alguns seminários, reuniões. Teve um seminário bem interessante que foi lá em Brasília, foram as assessorias, o Ministério, foi um “quebra pau”, mas foi bom (Rodrigues in: Barros, 2019).

Entretanto, Camargo (2016) cita alguns aspectos relevantes que o quadro normativo do PMCMV-E apresenta, a exemplo:

- A autogestão sendo o processo central da política pública, entretanto não trazendo seu conceito de forma clara;
- Reconfiguração das atividades e do mutirão;

- as vantagens competitivas que o programa oferece expondo que há um conflito de forças e disputas desiguais sobre a terra, sobre aspectos sociais, políticos e econômicos da produção habitacional;
- as entidades que ficam submetidas a inúmeras responsabilidades durante todo o processo para a viabilização da produção habitacional;
- um banco que é a CEF que assume funções do Estado;
- dos parâmetros mínimos que se tornam os máximos utilizados;
- as assessorias técnicas que se tornam apenas prestadoras de serviço;
- da verdadeira corrida para conseguir se habilitar no programa.

No que se refere à produção do PMCMV-E, até o mês de novembro de 2018, foram contratadas 76 mil unidades habitacionais em 539 empreendimentos e 22 estados nas cinco regiões do país, entretanto não foi algo que se distribuiu da mesma forma pelas regiões. (Barros, 2019).

Comparando a construção das políticas públicas e a relação entre agentes (Entidades organizadoras, assistências técnicas e Estado) no FUNACOM e no PMCMV-E, percebe-se como são distintas. No FUNACOM, as associações comunitárias eram formadas pelo movimento social de moradia e possuíam exclusivamente as famílias que iam se beneficiar da habitação. As assessorias técnicas atuavam em diversas áreas contribuindo com apoio especializado para projeto, construção, assistência jurídica, entre outros (Ronconi, 1995). As construções dos projetos eram feitas em forma de mutirão pelos futuros moradores. O Estado em nível municipal estava responsável pela estrutura do programa e contava também com estratégias fundiárias fundamentais para que viabilizasse a produção de moradia. O “tripé de igualdade” simbolizava as relações balanceadas e as responsabilidades entre agentes onde as associações comunitárias e assistências técnicas apareciam na base dele e na outra ponta o Estado (Camargo, 2016).

No PMCMV-E há muitas críticas referentes à relação desigual entre estes agentes na construção da política pública (Teixeira, 2018). A associação comunitária é chamada de Entidade Organizadora (EO), que pode ser uma cooperativa habitacional, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos se tornando habilitada mediante regras estabelecidas pelo MCidades e pela CEF. De acordo com Camargo (2016) as EOs são uma espécie de procuradoras das famílias beneficiárias. Segundo Martins (2019), elas possuem demandas que antes não havia no FUNACOM, pois eram divididas entre ela e a assessoria técnica. Atualmente

ficam a cargo de toda a parte burocrática, viabilização de terras e o uso dos recursos do financiamento, funcionando como uma empresa.

A possibilidade de participação das famílias beneficiárias no processo está prevista nas normas técnicas da CEF e se refere às duas comissões, a CAO e a CRE. Trata-se respectivamente da comissão de acompanhamento de obras, que como o próprio nome indica, acompanha e coordena a etapa de obras e da comissão de representantes do empreendimento, que gerencia os recursos do financiamento. Para compor as comissões é necessário um representante da EO e dois beneficiários, que devem ser diferentes entre si. Entretanto, entende-se que esta normativa reduz bastante a participação dos beneficiários (Camargo, 2016).

A assessoria técnica (AT) no PMCMV-E é reduzida à mera prestadora de serviço perdendo o caráter de militância e de parceria (Teixeira, 2018). A participação dos movimentos sociais no projeto praticamente desaparece e a gestão do empreendimento é de responsabilidade da EO e a CEF não reconhece a AT na relação contratual (Teixeira, 2018). Em relação à construção dos projetos as EOs podem optar pelas modalidades de autoconstrução, autoajuda em mutirão, administração direta (que seria a autogestão), ou cogestão por empreitada global, quando uma empresa se responsabiliza pela execução da obra (CEF, 2018). Entretanto, continuam sendo responsáveis pela finalização do empreendimento e pela entrega das chaves às famílias.

Neste contexto, a presença do Estado aparece representada em dois momentos. No primeiro, em nível Federal, existe a figura da CEF atuando como agente financeiro e agente operador e o MCidades. O agente financeiro analisa aspectos jurídico-cadastrais e de engenharia do empreendimento, as formas de financiamento e liberação de recursos para a obra com os beneficiários e o agente operador é responsável pelo acompanhamento da seleção de propostas, pela alocação do orçamento aos agentes financeiros (no caso, ela própria), de acordo com a distribuição orçamentária por região (CEF, 2018). O MCidades atuou desde o início do programa em 2009 até o início de 2019, quando foi extinto, como gestor das aplicações, selecionando e contratando as EOs. Essa função, desde o ano de 2019 até o ano de 2022, ficou sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>27</sup>. Já o segundo momento

---

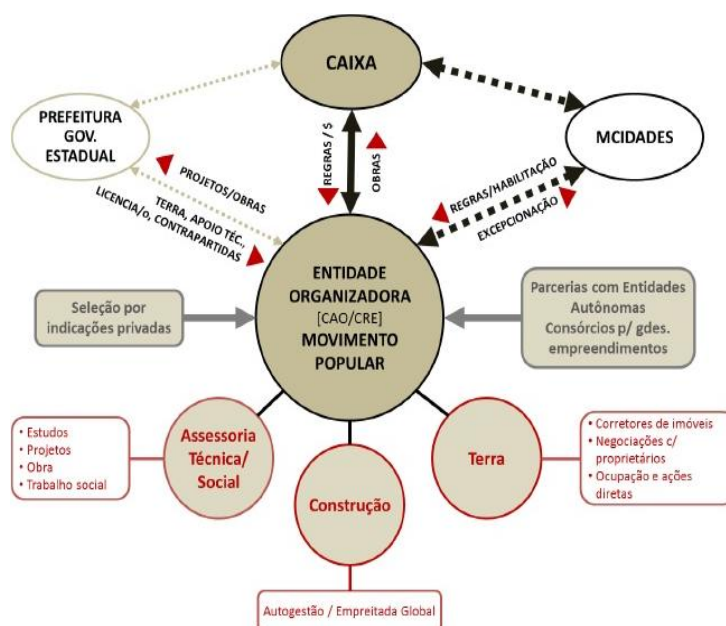
<sup>27</sup> O Ministério das Cidades foi o Órgão Gestor do PMCMV-E até o início do ano de 2019. A partir da gestão de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), o Ministério do Desenvolvimento Regional ficou responsável pelas pastas

manifesta-se pela participação das prefeituras, em nível municipal, pela necessidade de licenciamentos e aprovação do projeto.

Como mencionado, em relação à aquisição do terreno existe a compra antecipada que torna possível a obtenção deste e do pagamento da assistência técnica de arquitetura antes da aprovação do projeto nas prefeituras. No entanto, o programa não aborda a disputa de terras urbanas, fazendo com que os movimentos em prol de moradia fiquem vulneráveis à lógica do mercado imobiliário (Santo Amore, 2015). De acordo com D’Otaviano (2021), a disputa de terras demonstra uma dificuldade do programa sobretudo em locais que possuem o mercado imobiliário dinâmico. A autora expõe que novos agentes passam a fazer parte das negociações quando empresas de capital aberto passam a formar uma espécie de “banco de terras”, pois têm possibilidades maiores se comparadas aos movimentos de moradia. Diante disto, o acesso à terra bem localizada no PMCMV-E depende de diversos fatores como a legislação urbana e instrumentos urbanísticos<sup>28</sup> ou seja, o PDDU atuando em prol da sociedade.

A Figura 06 abaixo, refere-se à construção da política pública e de como ocorrem as relações entre agentes no PMCMV-E, que foi citado acima.

Figura 6: Esquema explicativo da autogestão no âmbito do PMCMV-E em nível Federal.



Fonte: Camargo, 2016.

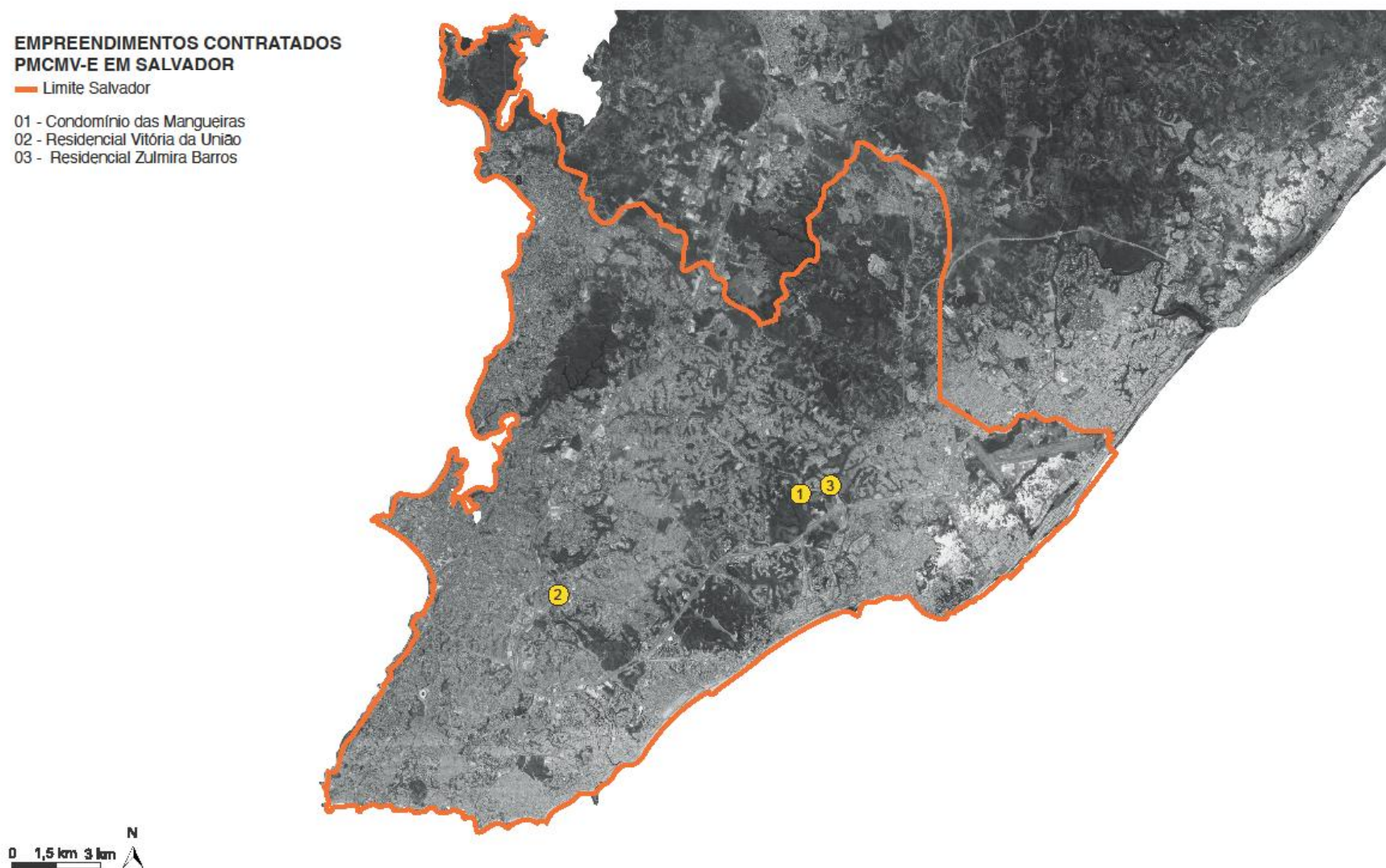
dos Ministérios da Cidade e pelo Ministério da Integração Nacional. No ano de 2023, quando Luiz Inácio Lula da Silva retoma a Presidência da República recria o MCidades.

<sup>28</sup> Tais como o IPTU Progressivo, Direito de Preempção, Parcelamento, edificação e utilização compulsória, Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, além da efetivação da Função Social da Propriedade (D’Otaviano, 2021, p. 71).

## **CAPÍTULO 4- ESTUDO DE CASO: CONDOMÍNIO DAS MANGUEIRAS**

Na cidade de Salvador, Bahia, foram contratados pelo PMCMV-E até o ano de 2023, três empreendimentos, sendo eles: (i) Condomínio das Mangueiras, com 312 unidades, localizado em Cajazeiras XI; (ii) Residencial Zulmira Barros, com 300 unidades, localizado em Cajazeiras XI e (iii) Residencial Vitória da União, com 260 unidades, localizado no Cabula (ver figura 7).

Figura 7- Mapeamento dos empreendimentos contratados do PMCMV-E em Salvador-BA (2009-2023)



Fonte: Elaborado pela autora, base da imagem de satélite disponível no *Google Earth*.

Neste capítulo, aproximou-se do Condomínio das Mangueiras como estudo de caso, localizado no bairro de Cajazeiras XI, na Avenida Aliomar Baleeiro, ou Estrada Velha do Aeroporto, Salvador, Bahia. O empreendimento fez parte de dois programas de autogestão financiada, o PCS, desde o ano de 2004 e, posteriormente, no ano de 2013 migrou para o PMCMV-E, fazendo parte da modalidade Entidade Urbana - Fase 2<sup>29</sup>, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nos tópicos a seguir será explicado sobre o movimento social que o viabilizou no PMCMV-E, a escolha das famílias que foram beneficiadas, a escolha do terreno e a sua inserção na cidade, o processo de elaboração de projeto e obra e demais aspectos que fizeram parte da elaboração do empreendimento.

Figura 8- Condomínio das Mangueiras vista aérea



Fonte: UNMP (2019)

#### **4.1 Sobre a UMP-BA, movimento social por habitação**

O movimento social de moradia União por Moradia Popular da Bahia (UMP-BA) é uma entidade civil, sem fins lucrativos fundada oficialmente no dia 02 de janeiro de 2004. No entanto, desde o ano de 1999 alguns líderes de bairros se reuniram com o intuito de construir o movimento social de moradia que teve a insatisfação com os problemas habitacionais como

---

<sup>29</sup> Verificar detalhes sobre cada fase e as mudanças normativas que as compreende no quadro 02 desta pesquisa.

premissa para sua formação e visava a apoiar as reivindicações de bairros que pleiteavam melhores condições de habitações em Salvador, Bahia.

Referente à organização do movimento social, existe a UNMP, que se trata do movimento nacional, que está atuante em 16 estados brasileiros: Paraná (PR); São Paulo (SP); Rio de Janeiro (RJ); Espírito Santo (ES); Minas Gerais (MG); Bahia (BA); Sergipe (SE); Alagoas (AL); Pernambuco (PE); Paraíba (PB); Maranhão (MA); Goiás (GO); Amazonas (AM); Tocantins (TO); Pará (PA). O movimento social que reivindica por habitação e pelo direito a cidade possui influência das Comunidades Eclesiais de Base<sup>30</sup>.

Esses estados possuem representação na coordenação nacional, que são indicados nos encontros nacionais. Em tais encontros há troca de saberes e debates que visam o fortalecimento dos movimentos locais. Portanto, atua-se nos grupos de base dos bairros e ocupações, articulados em movimentos regionais e municipais, que, por sua vez, se articulam em âmbito estadual e nacional.

A coordenação da UMP-BA possui 22 membros que se reúnem quinzenalmente para debater e encontrar estratégias referentes aos problemas habitacionais. No ano de 2021 possuía 2.000 filiados, que fazem parte de diversos projetos. Em nível estadual, sua coordenação é eleita a cada 3 anos, e, naquele mesmo ano, constava de 24 membros, tendo representantes de diversos locais do estado da Bahia como Salvador, Feira de Santana, Senhor do Bonfim, e Itambé<sup>31</sup>.

De acordo com Tatagiba e Teixeira (2016), ao analisar os efeitos políticos dos movimentos sociais, em específico da UNMP, destaca-se a atuação multiescalar, do plano local ao plano nacional com capacidade de articulação e retroalimentação das ações elaboradas. Destaca-se que a capacidade de mobilização da UNMP teve melhores resultados no contexto de governos alinhados aos movimentos, contudo o compartilhamento de projetos é visto como parte do sucesso do movimento. Portanto, a UNMP atua tanto na política institucional como na política não institucional, criando redes que englobam a universidade, as assessorias técnicas, comunidades, técnicos do Estado, interações entre movimentos sociais impactando desde a política urbana até as esferas locais, fazendo parte da construção das cidades.

Neste sentido, as autoras indicam que a UNMP tem impactado na política pública em um contexto adverso, tendo em vista a produção do espaço urbano direcionado aos interesses do

---

<sup>30</sup> Ver a história de atuação da UNMP na esfera Federal, conquistas, articulações e ações propositivas no capítulo 2 desta pesquisa.

<sup>31</sup> Ver em <https://unmp.org.br/credito-comunitario-contra-fome/>.

capital imobiliário. Assim, o movimento social foi estabelecendo suas reivindicações nas “brechas e janelas de oportunidades” (Tatagiba e Teixeira, 2016, pag. 99) que pautavam ao longo de sua trajetória, sendo entendido como um programa alternativo, como é o caso do Entidades, convivendo com o sistema habitacional predominante que visa o lucro. Ressalta-se, neste contexto, a luta por moradia do movimento, as articulações em redes e as conquistas nas várias esferas citadas.

Retomando ao contexto do estudo de caso analisado, uma das redes de apoio em que houve benefício a UMP-BA, de acordo com ENT 01, foram as Organizações Não Governamentais (ONGs); o Centro Cooperativo Sueco do período de 2005 até 2009 e a UrbaMundo, que contribuíram com apoio financeiro entre os anos de 2009 até 2011. Ambas são entidades europeias que apoiam a autogestão em diversos locais do mundo. O vínculo entre a UMP-BA e essas instituições ocorreu por meio de editais nacionais que o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) elaboravam buscando proponentes que se enquadravam nas exigências estabelecidas. Após a concessão dos recursos, havia o acompanhamento do trabalho do movimento social pelas instituições. Após o ano de 2011, houve uma redução de verbas viabilizadas por estes agentes da União Europeia. Os recursos somaram 200 mil dólares que eram destinados ao aluguel da sede da UMP-BA, despesas com atividades e reuniões e cursos de capacitações. No entanto, ressalta-se que a UMP-BA é um movimento social por moradia que possui o compromisso com esta causa, e se mantém independente de recursos financeiros, embora estes tenham sido fundamentais para apoiar as suas atividades.

A tabela abaixo indica os projetos de habitação de interesse social vinculados a programas de autogestão financiada que foram habilitados pela CEF e empreendidos pela UMP-BA no período de 2004 a 2023 no Estado da Bahia.

Quadro 4- Relação de projetos de HIS habilitados pela CEF nos programas de autogestão financiada no Estado da Bahia empreendidos pela UMP-BA (2004-2023)

| <b>Nome do Projeto</b>            | <b>Data de Início da organização das famílias</b> | <b>Estado Atual do Projeto/Obra</b>         | <b>Quantidade de Unidades Habitacionais</b> | <b>Cidade/Estado</b> | <b>Parceiro / Proponente</b> |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------|------------------------------|
| <b>Condomínio das Mangabeiras</b> | 2009                                              | Famílias já estão morando no empreendimento | 300 unidades                                | Feira de Santana/BA  | UMP-BA / PMCMV-E             |
| <b>Loteamento Monte Alegre II</b> | 2011                                              | Famílias já estão morando no empreendimento | 150 unidades                                | Bonfim/BA            | UMP-BA / PMCMV-E             |

|                                     |      |                                                                                              |              |                                          |                                                      |
|-------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Loteamento Vitória da União</b>  | 2011 | 90% executado (falta apenas a pavimentação) Houve invasão                                    | 70 unidades  | Itiuba/BA                                | UMP-BA / PMCMV-E                                     |
| <b>Condomínio Mar Azul</b>          | 2005 | Resolveu questão das invasões fazendo acordos, 100% construído, já deu entrada no Habite-se. | 236 unidades | Paripe/BA                                | UMP-BA / PCS                                         |
| <b>Residencial Vitória da União</b> | 2011 | 30 famílias morando para não haver invasão, retomou as obras                                 | 260 unidades | Cabula, Salvador/BA                      | UMP-BA PMCMV-E                                       |
| <b>Condomínio das Mangueiras</b>    | 2004 | Famílias já estão morando no empreendimento, porém não há o Habite-se                        | 312 unidades | Estrada Velha do Aeroporto – Salvador/BA | UMP-BA / PCS (2004) E MIGRAÇÃO PARA O PMCMV-E (2013) |
| <b>Residencial Zulmira Barros</b>   | 2012 | Projeto e assistência técnica. Início da fase 2- etapa Construção em 2023                    | 300 unidades | Estrada Velha do Aeroporto – Salvador/BA | UMP-BA / PMCMV-E                                     |

Fonte: Magalhães (2016); Tavares (2016). Atualizado pela autora o estado atual de cada projeto/obra até o ano de 2023.

#### 4.2 A autogestão financiada no caso do Condomínio das Mangueiras

A fim de facilitar o entendimento dos próximos itens, as siglas que reportam aos entrevistados são reescritas a seguir:

**AT01-** Assistência técnica 01- Formação em arquitetura e urbanismo, elaborou um dos projetos do Condomínio das Mangueiras;

**AT02-** Assistência técnica 02 – Formação em arquitetura e urbanismo, elaborou um dos projetos do Condomínio das Mangueiras;

**AT03-** Assistência técnica 03 – Formação em engenharia civil, atuou em parte da obra do estudo de caso;

**EO01-** Entidade Organizadora 01- Formação em pedagogia, pertence ao movimento social UMP-BA, participou da elaboração de projetos de HIS, incluindo o Condomínio das Mangueiras;

**EO02-** Entidade Organizadora 02- Pertence ao movimento social UMP-BA, participou da elaboração de projetos de HIS, incluindo o Condomínio das Mangueiras, fazendo parte da comissão de obra e é beneficiário/morador;

**EST01-** Estado 01- Formação em arquitetura e urbanismo, com experiência em pesquisa e atuação em órgãos técnicos do Estado na área de habitação.

#### **4.2.1 O que é a autogestão**

Inicialmente, buscou-se compreender, dentre os entrevistados, o que eles entendiam por autogestão. Todos os entrevistados citaram como autogestão um processo em que o Estado financia a moradia e os beneficiários participam ativamente decidindo sobre as etapas deste processo. Entretanto, foi esclarecido que, neste processo, há entraves, pois, como cita o entrevistado EO01 os beneficiários começaram com o sonho, e terminaram com as designações das normas do programa, sendo pontuado que estar submetido às normas do programa de autogestão financiada é um limitador difícil.

Refletindo sobre os capítulos anteriores, a cartilha do PMCMV-E não deixa claro o conceito sobre autogestão<sup>32</sup>, embora seja o processo central desta política pública, o que demonstra uma despreocupação com a temática pelo Estado, indicando um desenho do programa que é questionável em muitos aspectos.

Aproximando-se da cartilha da CEF, o entrevistado EST01 citou como ocorreu o processo de organização das famílias identificando que, em alguns locais do Brasil, a EO era responsável pela co-gestão, ou seja, ficava responsável apenas pela parte da organização das famílias e não sobre o projeto e a obra, embora participasse dessas etapas, principalmente da etapa de projeto. No Condomínio das Mangueiras, o entrevistado EST01 ainda afirmou que houve a autogestão, pois o movimento social ficou responsável por todas as etapas de viabilização do Condomínio, desde organização das famílias e organização junto a CEF, e a etapa que inclui a escolha do terreno, o projeto e a obra.

Salienta-se ainda que a cartilha da CEF não esclarece que a entidade organizadora deva ser composta por movimentos sociais de luta por moradia, podendo ser associações, cooperativas, sindicatos e outros, o que não fortalece o movimento histórico de luta por moradia destes movimentos, e podem inserir-se neste contexto grupos diversos. Esta cartilha é criticada por pesquisadores do campo acadêmico em relação ao esclarecimento sobre o conceito da autogestão (Camargo, 2016; Teixeira, 2018). Esta dimensão foi inclusive citada por EST01.

---

<sup>32</sup> A cartilha indica as formas de atuação indicando que a autogestão ocorre com a autoconstrução, o mutirão/ autoajuda e a administração direta e a cogestão é designada pela empreitada global (CEF, 2018).

Para além da análise sobre o Condomínio das Mangueiras, o entrevistado citou que em um momento também houve a redução de recursos na faixa 1 da modalidade Empresas, o que fez com que algumas empresas utilizassem o PMCMV-E para viabilizar suas propostas, o que descaracterizou a finalidade do programa que deve se aproximar ao entendimento sobre o valor de uso, com a finalidade imediata de moradia pelos beneficiários e não de troca, para gerar lucros (Lefebvre, 1968).

Assim, nota-se que o programa possui uma dimensão histórica relevante, entretanto com a participação social sendo identificada, mais uma vez, por meio da resistência e reivindicação, sem que o Estado sequer designe o conceito de autogestão na política pública.

Neste contexto, aproximando-se da participação que o Estado oferece e fazendo um paralelo com a metodologia da escada da participação, nota-se que o Estado transfere a produção da moradia a entidade organizadora, onde não é estabelecido ajuda de custo para os envolvidos no processo de viabilização da moradia, mesmo trabalhando por anos na gestão do empreendimento. Os valores indicados não compreendem tudo o que é necessário para a elaboração dos projetos e obras, que será detalhado nos itens a seguir. Configura-se assim a delegação de poder, o Estado abdica de atribuições para que a sociedade se beneficie, contudo de forma deturpada, pois, isenta-se em vários momentos da produção da moradia, não oferecendo meios para que os beneficiários tenham capacitações que seriam necessárias, ou contratem as assistências técnicas jurídica, administrativa, contábil, entre outros profissionais para que os movimentos sociais não se sobrecarreguem com tantas funções e responsabilidades que deveriam ser direcionadas. Configura-se assim um programa complexo para que os movimentos sociais superem os diversos entraves encontrados.

#### **4.2.2 Processo de organização/integração/autogestão**

Esta etapa esclarece como ocorreu a escolha e organização das famílias que foram beneficiadas, a estruturação interna do movimento social com esta finalidade, a organização da documentação junto a CEF e à PMS baseado no formato que o PMCMV-E foi organizado, indicando o processo para a viabilização do Condomínio das Mangueiras.

Em entrevista cedida, EO01 esclareceu sobre o processo de escolha das famílias beneficiárias do Condomínio das Mangueiras em 2004, o que foi sendo modificado ao longo

dos anos, em outros empreendimentos. Na norma do programa constam os critérios<sup>33</sup> que a EO deve observar para escolher os beneficiários, sendo divididos em critérios nacionais e até 03 critérios adicionais, porém a escolha das famílias segundo os entrevistados EO01 e EST01 não fazem parte do escopo da CEF.

Desta forma, foi relatado por EO01 que esta escolha ficava a critério de associações de moradores, a Associação de Moradores de Cajazeiras XI e Adjacências (AMCA) e Movimento Dois de Julho junto a lideranças do movimento social UMP-BA. Possuíam relações de aproximação e discutiam quais as melhores formas de estipular quem seria beneficiado com a moradia própria por meio de critérios estabelecidos e acordados entre ambos. Assim, de acordo com EO01, no ano de 2004<sup>34</sup>, ano que fizeram parte do PCS com o empreendimento Condomínio das Mangueiras, os critérios consistiam em (1) não ter casa própria, (2) que a família ganhasse até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) mensais que representavam pouco mais de 6 salários-mínimos na época e (3) fossem indicados por uma associação de moradores. Como havia muitas pessoas que se enquadravam nestes itens, a AMCA, o Movimento Dois de Julho e a UMP-BA apresentavam as suas demandas que eram debatidas e a partir disso, escolhiam-se os beneficiários.

A AMCA é a entidade organizadora, pois na época de contratação ainda pelo PCS era necessário ter no mínimo três anos de formalização como pessoa jurídica, o que naquele momento, a UMP-BA não possuía. Para compor as comissões exigidas pela CEF, a CAO (comissão de acompanhamento de obras) que acompanha e coordena a etapa de obras e a CRE (comissão de representantes do empreendimento) que gerencia os recursos do financiamento, de acordo com EO01 e EST01 era necessário um representante da EO e dois beneficiários, que devem ser diferentes entre si. Após um período se reunindo para tratar sobre o empreendimento,

---

<sup>33</sup> Critérios nacionais: renda familiar compatível com a modalidade; as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovado por autodeclaração; famílias que façam parte pessoas com deficiência; famílias residentes em áreas de risco, ou insalubres, ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento, ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero, comprovado por declaração do ente público. Ver os diversos critérios adicionais na cartilha da CEF, 2018.

<sup>34</sup> Foi relatado pela entrevistada EO01 que o processo de seleção dos beneficiários foi modificado em relação a forma que ocorria no ano de 2004. Portanto, no ano de 2022 é necessário identificar a princípio três critérios que são exigências nacionais do movimento de moradia União por Moradia para a escolha dos futuros beneficiários: (1) Existir a eminência de uma pessoa e/ou a família estar em risco físico; (2) mulher chefe de família; ou (3) idoso e/ou pessoa com deficiência. Em caso de desempate, há ainda dois critérios além desses, caso fosse necessário utilizar para escolha dos beneficiários: (1) risco social eminente e precariedade da casa (barraco, etc); (2) insegurança na posse ou no aluguel cedido.

os beneficiários votavam e eram aprovados coletivamente os representantes que irão fazer parte destas comissões, como foi o caso do Condomínio das Mangueiras (EO01).

No ano de 2004 ocorreu a formalização das famílias beneficiárias e o contrato junto à CEF ocorreu como pessoa física. A entrevistada EST01 citou que isto gerou algumas situações não foram previstas no programa. Por exemplo, em caso de substituições de beneficiários, para que a proposta desse prosseguimento, era preciso retomar a inclusão de novas pessoas no âmbito da CEF, o que dispendia muito tempo para a aprovação das documentações, que já não eram feitas com celeridade, o que se apresentava como um entrave do desenho do programa.

#### **4.2.3 Processo de projeto e obra por autogestão financiada**

Atualmente o terreno do Condomínio das Mangueiras formalmente está dividido em 312 frações, correspondentes às 312 famílias que foram beneficiadas com a moradia. No que se refere a escolha do terreno, EO01 citou as concessões que houve da PMS. Para que houvesse a transferência de titularidade, teria que ser pago um valor de aproximadamente 1 (hum) milhão de reais à Prefeitura que, na época, permitiu a isenção de custos, o que beneficiou os moradores.

Para escolher o terreno, EO01 citou que foi uma opção das famílias, buscando no mercado imobiliário algumas opções, dentre elas algumas onerosas diante da realidade deles. Desta forma, a verba que o programa estipulava trouxe consequências na escolha do terreno, que primeiramente foi percebido na sua inserção urbana com o problema histórico de não estar situado em centralidades urbanas, trazendo a velha configuração daqueles que necessitam da HIS estarem mais distantes de serviços e equipamentos públicos.

Em sua pesquisa, Araújo (2020) verificou a inserção urbana do empreendimento Condomínio das Mangueiras e a oferta de serviços para o local utilizando a metodologia que fez parte da pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos da faixa 1 do PMCMV”<sup>35</sup> e avalia a localização, integração com o entorno e desenho urbano destes empreendimentos.

---

<sup>35</sup> Em 2014 a metodologia foi elaborada pela equipe do Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade) e pelo Instituto de Políticas de transporte e desenvolvimento. Verificar mais detalhadamente em Araújo, 2020.

Segue abaixo o quadro com a indicação do que foi considerado grifado em cinza, para a avaliação do entorno do empreendimento Condomínio das Mangueiras na pesquisa de Araújo (2020):

Quadro 5- Ferramentas para avaliação da inserção urbana para os empreendimentos da faixa 1 do PMCMV

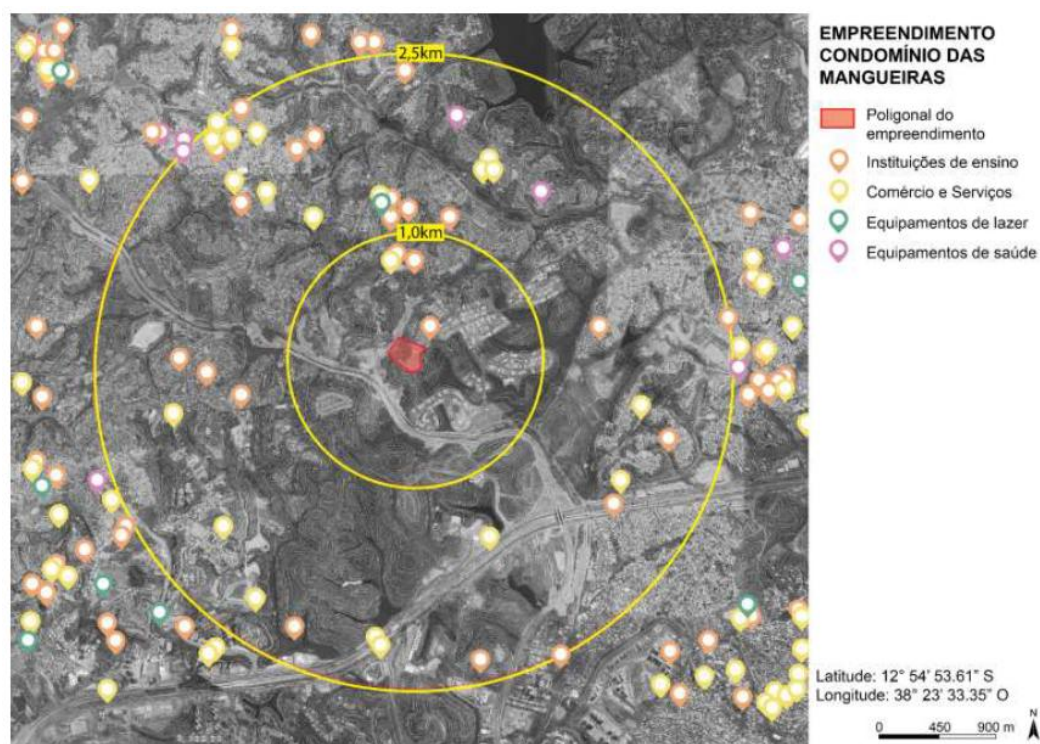
| TEMAS                                       | INDICADORES                          | OBJETIVOS                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRANSPORTE                                  | 1- OPÇÕES DE TRANSPORTE              | Avaliar como o empreendimento se relaciona com a rede de transporte público da cidade.                                                                                                                               |
|                                             | 2- FREQUÊNCIA DE TRANSPORTE          |                                                                                                                                                                                                                      |
| OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMERCIO E SERVIÇOS | 3- USOS COTIDIANOS                   | Avaliar se a oferta de equipamentos, comércio e serviços disponíveis aos moradores estão dentro de padrões aceitáveis, assim como as distâncias em relação ao empreendimento e os meios disponíveis para acessá-los. |
|                                             | 4- USOS EVENTUAIS                    |                                                                                                                                                                                                                      |
|                                             | 5- USOS ESPORÁDICOS                  |                                                                                                                                                                                                                      |
| DESENHO E INTEGRAÇÃO URBANA                 | 6- RELAÇÃO COM O ENTORNO             | Abordar as características de desenho urbano do empreendimento e da área onde ele se insere, avaliando o nível de integração do projeto ao seu entorno.                                                              |
|                                             | 7- TAMANHO DAS QUADRAS               |                                                                                                                                                                                                                      |
|                                             | 8- ABERTURA PARA OS ESPAÇOS PÚBLICOS |                                                                                                                                                                                                                      |
|                                             | 9- REDE DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES   |                                                                                                                                                                                                                      |

Fonte: Rolnik (2014) apud Araújo (2020).

O Condomínio das Mangueiras localiza-se próximo à Avenida 29 de Março, o que possibilitou acesso mais facilitado ao local e a equipamentos de saúde, lazer, comércios e serviços que ficam localizados em bairros próximos. Em relação ao entorno do empreendimento no raio de 1km, foi constatado que existem equipamentos de ensino. Entretanto, identificou-se uma carência de equipamentos de comércio e serviços para os moradores do local, fazendo com que seja necessário o transporte público para direcionamento a outros locais que possuem a oferta destes serviços. Além disto, foi verificado que além da falta de equipamentos obrigatórios no entorno há uma qualificação insuficiente de oferta de equipamentos, comércio e serviços existentes para atender a demanda que passou a ter com a implantação do condomínio no local

Na verificação referente ao desenho e integração urbana foi constatado que o Condomínio das Mangueiras possui uma qualificação insuficiente também em relação ao entorno efetivamente urbano, ou seja, fica distante de alguns serviços oferecidos.

Figura 9 - Equipamentos, comércios e serviços localizados no entorno do empreendimento  
Condomínio das Mangueiras- PMCMV-E



Fonte: Araújo (2020)

Em uma visita ao Condomínio das Mangueiras, houve a participação na oficina “Mulheres das Comunidades constroem o Direito à Cidade” (ver figura 10). Tratou-se de uma reunião com as moradoras do local que debateram sobre a mobilidade/acessibilidade no entorno do empreendimento e refletiram sobre as ofertas de linhas de ônibus na região e locais da cidade que eram acessados pela comunidade na cidade de Salvador. Pontuou-se que quem escolhe os locais de lazer e cultura, por exemplo, não são os moradores, mas aqueles que selecionam as localidades mais acessíveis ou não dos transportes públicos na cidade.

Além disso, houve uma passeata no entorno do Condomínio com alguns movimentos sociais (UMP-BA, CMP) que demarcaram pontos de barreiras que dificultavam o acesso ao bairro e a locomoção com a mobilidade ativa, realidade da maioria dos moradores. Mencionou-se que caminhar era muitas vezes um desafio pela falta de calçadas, presença de barreiras como postes e desníveis por exemplo, o que demonstra complexidades identificadas pelos moradores com o entorno do Condomínio das Mangueiras (ver figura 11).

Há, portanto, uma relação entre a qualificação insuficiente de equipamentos no entorno do bairro e as reivindicações sobre a mobilidade/acessibilidade no entorno do Condomínio, pois é necessária acessibilidade e o transporte público de qualidade para acessar estes serviços.

Figura 10- Divulgação da oficina “Mulheres constroem o Direito à Cidade”



**PROGRAMAÇÃO**

|          |                                                                                                                                                                             |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8h30min  | - Recepção das Participantes                                                                                                                                                |
| 9h       | - As Mulheres das Comunidades constroem o Direito à Cidade                                                                                                                  |
| 10h30min | - Os melhoramentos de nosso Bairro são construídos pelas mulheres das Comunidades.                                                                                          |
|          | Atividade Prática – A falta de passeios\calçadas na Estr do Coqueiro Grande, em Cajazeiras, como obstáculo ao Direito à Cidade – Trecho Posto BR \Entrada Fazenda Grande 3. |
| 11h30min | - Retorno ao Centro Comunitário de Mangueiras                                                                                                                               |
| 12h      | - Almoço                                                                                                                                                                    |
| 13h30min | - Mulheres Seguras = Cidades Seguras<br>Dep.Estadual Maria Del Carmen – à confirmar                                                                                         |
| 14h      | - Debate                                                                                                                                                                    |
| 15h      | - Roda de Conversa : Falar Cura e Encoraja para a Luta.<br>José Maria Dutra e Daniela Barreto Morais Silva<br>Psicoterapeutas                                               |
| 16h      | - Avaliação e Encerramento                                                                                                                                                  |

Fonte: UMP-BA, 2022<sup>36</sup>

Figura 11- Mobilização/passeata no entorno do Condomínio das Mangueiras com a oficina “Mulheres constroem o Direito à Cidade”



Fonte: a autora, 2022.

<sup>36</sup> Imagens recebidas por rede social.

Retomando sobre a escolha do terreno, aquela que inicialmente foi a opção mais favorável financeiramente, nas etapas seguintes se apresentou como um desafio devido ao grande desnível do terreno e à implantação das casas, tanto na fase de projetos, quanto na fase de obras com os valores designados pela CEF.

Isto acarretou dois projetos para o Condomínio das Mangueiras, elaborados por duas assistências técnicas distintas. De acordo com EO01 a primeira assistência técnica foi apresentada a UMP-BA por meio da então secretária de habitação de Salvador, Angela Gordilho Souza. O primeiro projeto se tratou da implantação do condomínio e das unidades habitacionais elaborados em 2004, além de projetos complementares como planta de drenagem, planta de instalações hidráulicas, planta de instalações elétricas e as plantas estruturais, que foram elaborados em 2006, inseridos nas exigências do programa Crédito Solidário, pois foi o primeiro programa de autogestão financiada que estava inserido.

No entanto, houve desafios relacionados aos trâmites legais e inadimplência dos futuros beneficiários. Este último, principalmente, foi um problema, pois todos os moradores deveriam estar adimplentes para conseguir o financiamento. Outra questão relevante foi o valor estipulado pelo programa direcionado ao financiamento de cada unidade habitacional que era de R\$29.000,00 (vinte e nove mil reais) sendo diferente no PMCMV-E, que possuía o valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) (Tavares, 2016), o que também motivou a migração de programa habitacional no ano de 2013 (Araújo, 2020).

Neste primeiro projeto a implantação das unidades habitacionais ocorreu levando em consideração as curvas de nível do terreno, assim como foi preservada a antiga sede da fazenda que existia no local. De acordo com informações colhidas, o entrevistado AT01 relatou que foi pensado na preservação deste espaço, pois estava localizado em local estratégico para que fosse utilizado pelos próprios moradores como o centro comunitário ou de reuniões dos moradores, pois o espaço tinha condições adequadas e dimensões que atendiam esta finalidade, além de estética e materiais de acabamento que valorizavam o projeto.

Ainda de acordo com AT01, foram criadas soluções sustentáveis no projeto, tendo em vista o escalonamento e implantação das moradias nas curvas de nível, além da escolha junto aos beneficiários sobre as moradias serem referentes a unidades habitacionais (UH) unifamiliares e não edifícios (UH multifamiliares). O entrevistado AT01 citou que esta escolha ocorreu para que não houvesse custos extras aos moradores após a ocupação como taxas de condomínio, considerando que isso poderia comprometer a renda dos futuros beneficiários e

acarretar problemas futuros no pós-ocupação, esta decisão projetual se manteve após a migração da assistência técnica, fato confirmado por AT02, EO01 e EO02.

Neste contexto, há uma decisão acertada da assistência técnica junto aos moradores buscando futuramente não acarretar dificuldades e divergências entre os moradores. No entanto, é necessário refletir sobre a luta de moradia e sobre a faixa de renda que comporta o PMCMV-E, que possui o maior déficit de moradias no Brasil (Fundação José Silveira, 2008). Neste contexto, não seria possível a verticalização com a tipologias de unidades mistas, para comportar mais beneficiários e que possuíssem diferentes números de moradores na família? A decisão sobre a tipologia adotada foi de acordo com a renda dos beneficiários e, reitera-se, que a política pública não indicou capacitações para que eles aprendam ou aperfeiçoem um ofício e possam melhorar a sua renda futuramente.

Figura 12 - Primeira implantação do Condomínio das Mangueiras, 2004



Fonte: Tavares, 2016

Figura 13- Corte esquemático da primeira implantação do Condomínio das Mangueiras



Fonte: Tavares, 2016

O entrevistado AT01 citou que no primeiro projeto elaborado houve locais destinados para promover o comércio local com lojas para que estes tivessem como ampliar ou ter uma fonte de renda mensal. Além disso, ainda mantinha uma área reservada para uma creche/pré-escola, para benefício da comunidade local, que não foram construídas. Mas, salienta-se que além disso, deveria ser proposto pelo Estado políticas públicas que contribuíssem com a melhora econômica destas pessoas. Para além da moradia, nota-se carências em diversas áreas, e sobretudo a ausência do Estado, como constatado inclusive historicamente, para as classes de renda mais desfavorecidas economicamente.

Desta forma, o projeto que foi construído do Condomínio das Mangueiras possui 312 (trezentos e doze) unidades habitacionais unifamiliares em uma área total de 47.879,45m<sup>2</sup> (quarenta e sete mil oitocentos e setenta e nove quarenta e cinco metros quadrados). As residências possuem o padrão de aproximadamente 45m<sup>2</sup> contando com um programa que contém:

**Térreo:** Sala (10,25m<sup>2</sup>), Cozinha (5,23 m<sup>2</sup>), Escada (não informada metragem), área verde de fundo, sanitário (2,31m<sup>2</sup>) área livre do fundo do lote/área de serviço (não informada a metragem)

**Primeiro Pavimento:** Quarto 1 (7,41m<sup>2</sup>), Circulação (4,26m<sup>2</sup>), Escada (não informada metragem), quarto 2 (6.00m<sup>2</sup>).

Figura 14- Planta Baixa das unidades habitacionais do Condomínio das Mangueiras

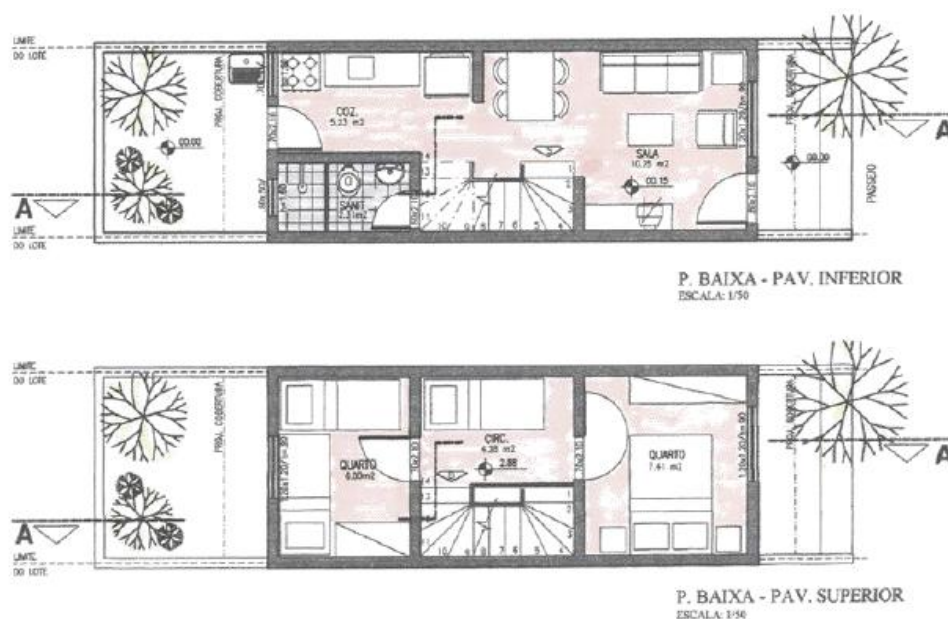
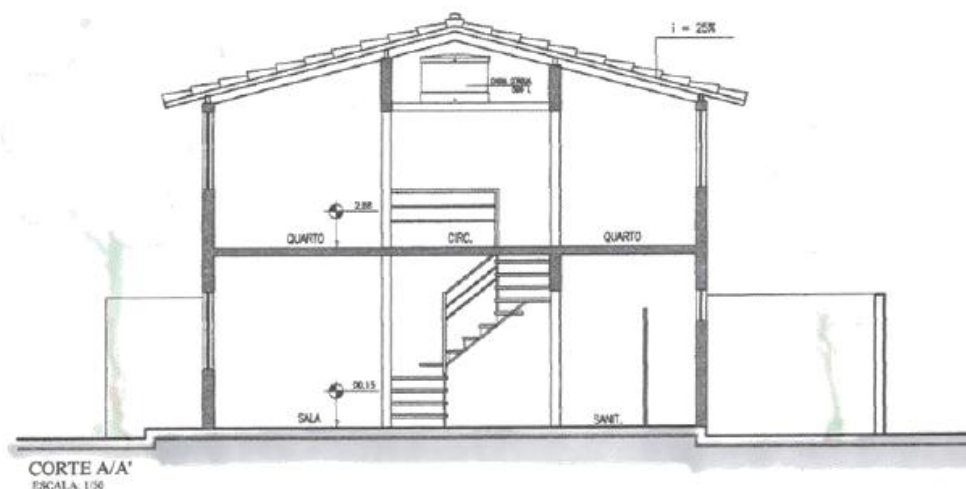


Figura 15- Corte esquemático das unidades habitacionais do Condomínio das Mangueiras



Fonte: Tavares, 2016

Durante a entrevista foi citado por EST01 que, no âmbito da CEF não houve muitas reuniões para aprovar esta etapa do projeto do Condomínio das Mangueiras no PMCMV-E, pois, a sua tipologia se tratava do pavimento térreo e primeiro pavimento sendo uma única unidade habitacional designada de vilage. Configurava-se como um modelo habitacional conhecido e de fácil aprovação pela CEF desde o PCS. Este padrão de 45m<sup>2</sup> da unidade habitacional é observado também em construtoras imobiliárias, que desejam lucrar com os imóveis oferecidos. No entanto, há uma diferença sobre o valor de uso e valor de troca (Lefebvre, 1968), e da dimensão histórica que os movimentos sociais conquistaram com o PCS e o PMCMV-E, apesar de diversas complexidades no processo como citadas.

De acordo com entrevista elaborada com EO01, esclareceu-se que houve uma modificação de assistência técnica, pois decorreu muito tempo do primeiro projeto (2004) para o segundo (2012). A modificação de AT ocorreu por conta do longo tempo, pois se perdeu contato com a primeira assistência, o que AT01 confirmou e mencionou que não foi procurado para elaborar as modificações nos projetos. Havia também outros vínculos formados entre os beneficiários e outros técnicos que indicaram a segunda AT para adequar o projeto desde que houve a migração entre os programas. Foram necessárias adequações, pois, de acordo com AT02, o projeto não contemplava as curvas de nível de acordo com a realidade do local, pois foi elaborado sem levantamento topográfico, e também devido aos valores estabelecidos pelo programa que não permitiriam a possibilidade de construção de forma escalonada no terreno, dado confirmado por EO01 e EO02. No PCS havia também entraves, por isso não houve a

contratação do levantamento topográfico do terreno no ano de 2004, pois só após a aprovação do empreendimento na CEF que os valores eram repassados a EO. Pelo mesmo motivo a primeira assistência técnica não recebeu os valores provenientes do projeto arquitetônico e complementares, conforme afirmado por AT01, o que demonstrou que há falhas nos programas de autogestão financiada desde o PCS.

Figura 16- Condomínio das Mangueiras



FONTE: a autora, 2022

Retomando a definição da implantação das unidades residenciais, de acordo com AT02 seria mais vantajoso economicamente a elaboração das moradias apenas na parte do platô do terreno, ou seja, no local mais nivelado, dessa forma não se viabilizou o projeto urbanístico inicial. No segundo projeto de implantação das unidades residenciais, a preocupação em atender ao número de unidades habitacionais, tanto para viabilizar o projeto economicamente, como para atender a quantidade de famílias, foi um dos maiores desafios do projeto de acordo com AT02 e EO01. Isto inviabilizou manter espaços que existiam no projeto anterior, como a sede, espaços destinados a salas comerciais e a creche/pré-escola. A alteração da implantação elaborada pela segunda assistência técnica foi citada por AT02 e por EO01 como uma exigência que não permitiu muito tempo dedicado a reuniões com os moradores devido aos prazos estabelecidos pelas normativas da CEF para a entrega das plantas técnicas.

Figura 17- Segunda implantação do Condomínio das Mangueiras



Fonte: Tavares, 2016

Neste contexto, o PMCMV-E não possibilitou tempo para que houvesse a participação efetiva dos moradores com a assistência técnica, algo que é de extrema relevância e que deveria se diferenciar dos demais programas de HIS.

Para a aprovação do projeto havia a necessidade desta etapa ocorrer na Prefeitura e também mediante as exigências da CEF. Neste sentido, EST01 citou que houve reuniões na Prefeitura, principalmente com representantes da EO. O entrevistado EST01 citou que eventualmente as reuniões ocorriam com a presença da AT e que a EO ia acompanhada na maior parte das reuniões quando se tratava da fase da obra, diferente da fase dos projetos onde não havia com tanta regularidade a presença da assistência técnica.

Principalmente na etapa da obra um grande desafio citado por quase todos os entrevistados (EO01, EO02, EST01 E AT03) eram os valores defasados que existiam sobre materiais ou serviços quando eram liberadas verbas para a obra. Os entrevistados citaram que lidar com isso era complexo, pois essa realidade inviabilizava o andamento da obra e forçava longas paradas por ano, pois não havia recursos para compras de materiais. Além disso, quando a CEF liberava a verba, era referente a um período anterior que não era mais correspondente aos valores atualizados com reajustes de mercado. O entrevistado EO01 citou que ocorreu de ficarem com um ano e meio de orçamento defasado da obra, e não havia aditivo para sanar este

impasse, ressaltando que isto não ocorreu apenas uma vez, o que comprometeu a entrega da obra e gerou atrasos de anos quando somadas todas essas pausas forçadas durante o processo.

Referente a possíveis divergências sobre o processo de projetos e obras foi citado por EO01 e EO02 que não houve nenhum problema no que diz respeito a relação entre futuros moradores, a assistência técnica e prestadores de serviço. O entrevistado AT03 citou alguns impasses devido à complexidade da obra especificamente e a falta de recursos financeiros, o que resultou de a EO tentar constantemente contornar esta situação buscando alternativas para conter despesas e suprir as necessidades existentes.

Sobre o acompanhamento da obra, o próprio arquiteto do Condomínio das Mangueiras fez as visitas e direcionava tecnicamente a obra, pois inclusive já havia laços de amizade e proximidade entre ele e a UMP-BA, não tendo sido contratado efetivamente um engenheiro para a obra em um primeiro momento (AT02 e AT03). Contudo, era necessário este acompanhamento da obra com maior proximidade de um profissional, o que foi feito por AT03 a princípio voluntariamente, pois viu no movimento de luta de moradia o desejo das pessoas adquirirem as suas casas. A falta de recursos e a urgência dos profissionais sobreviverem economicamente, fez com que a mão de obra faltasse constantemente à obra, o que comprometia o gerenciamento desta etapa. Essa mão de obra não era afastada definitivamente pois, de acordo com AT03, o movimento social tinha duas obras paradas na modalidade de autogestão financiada e que, para compensá-los financeiramente, mantinha-os na obra do Condomínio das Mangueiras, além da existência da relação de confiança que já existia entre a UMP-BA e esses prestadores de serviço.

Após isso, AT03, depois de um período afastado, foi chamado pela CAO para assumir a obra formalmente. Os valores para a prestação de serviço deste técnico foram estabelecidos abaixo daqueles estipulados no mercado de trabalho, adequando ao que o programa possibilitava para que contribuísse tecnicamente com a obra. O retorno deste técnico à obra ocorreu, pois, de acordo com relato de AT03, os valores da terraplanagem foram completamente utilizados, porém havia muitos equívocos no processo e ainda necessitava de aproximadamente cinquenta por cento da elaboração da terraplanagem para que esta etapa fosse concluída. Desta forma, a CEF, após reuniões com a EO, solicitou que houvesse um técnico acompanhando a obra frequentemente sob a pena de que não fossem mais liberados recursos para a viabilização do Condomínio (informação fornecida por AT03).

Não houve também cursos capacitantes para os beneficiários previstos pelo PMCMV-E. A entrevistada EO01 citou que para fazer parte das comissões de projeto e obra que a CEF exige, não era necessário entender de obra, mas ter liderança. Ainda citou que Universidade do Estado da Bahia (UNEB) ofereceu cursos profissionalizantes para as famílias referente a instalações elétricas, hidráulica e pintura para que os beneficiários que desejassem adquirissem ou aprimorassem seus conhecimentos e se capacitassem não só para a obra do Condomínio das Mangueiras, mas para benefício próprio, com a possibilidade de atuação no mercado de trabalho. Os moradores que fizeram o curso atuaram executando serviços na própria obra do Condomínio.

Entretanto, EO01 citou que atualmente o mutirão, especificamente para a realidade do Nordeste, não é uma possibilidade possível, tendo em vista que os moradores em sua maioria trabalham no mercado informal e o seu provimento é para sua subsistência diária. Entende-se, após as leituras elaboradas, que o mutirão como forma de trabalho seria viável se houvesse capacitações técnicas destes futuros moradores como forma deles terem outras possibilidades de renda aprendendo uma nova profissão e que recebessem ajuda de custo por sua atuação. Desta forma, entende-se que não seria um trabalho voluntário gratuito, ao mesmo tempo que estariam inserindo essas pessoas no mercado de trabalho com capacitações elaboradas e pagando valores para suprir as necessidades diárias.

Outra informação relevante foi dada pelos entrevistados EO01, EO02 e AT03 que citaram o que o entendimento sobre o dimensionamento das unidades habitacionais por parte dos beneficiários ocorreu no momento em que a fundação em radier foi construída. Ainda que tivessem tido reuniões com AT01 sobre as unidades residenciais e esclarecimentos em 2004, as famílias entenderam que não estava compatível e que se tratava de uma unidade residencial muito aquém das expectativas, sendo questionado por alguns moradores se os móveis caberiam na casa.

Contudo, de acordo com AT03, não se tratou apenas da dúvida sobre a metragem da residência, mas também porque da fase de concepção do projeto que ocorreu em 2004 até a obra que iniciou no ano de 2013. Nestes anos decorridos, muitas famílias mudaram a sua realidade, algumas melhoraram financeiramente, outras tiveram filhos, aumentando o número de moradores, desta forma entendiam que aquela unidade residencial já não estava mais de acordo com a realidade atual delas. Entretanto, salienta-se que não houve desistências dos beneficiários em permanecer com unidades habitacionais que haviam conquistado.

De acordo com o entrevistado AT03 a unidade não era pequena, era o padrão comum quando se trata de HIS, por volta de 42m<sup>2</sup> a 45m<sup>2</sup>. Neste sentido, para atender a demanda e maior quantidade de pessoas possível o PMCMV-E se aproxima da realidade padrão das construtoras imobiliárias que também possui unidades habitacionais com até 45m<sup>2</sup>. De acordo com EO01, apenas o “sonho da varanda” que não foi possível ser incluída no projeto e foi bastante questionada por todos. Assim, o entrevistado EO01 citou que é necessário começar pelo sonho para adaptar à norma, conciliando os sonhos ao que é possível, pois as normas são difíceis de serem atendidas.

No entanto, após a fase da fundação, de acordo com AT03 houve um período novo de alegria e comoção, pois após anos os moradores viram as casas sendo construídas efetivamente. Neste momento, sob esse novo sentimento dos beneficiários é que AT03 citou como um momento importante, pois os moradores passam a ter maior adesão e participação nas reuniões mensais. Isto é entendido por ele como um momento de maior questionamentos e cobranças por parte dos moradores que foi essencial para dar novo ânimo para todos da equipe. No final da obra, AT03 citou que foi afastado, pois houve a necessidade de inclusão de novos técnicos que faziam parte do movimento de moradia e tinham se qualificado para assumir a função.

Atualmente a obra não foi formalmente entregue. Consta de 97% concluída, pois falta a ligação da água ser efetivada, a execução de três escadas drenantes, da quadra de esportes, do parque infantil e da academia ao ar livre. No entanto, os moradores já ocupam as suas unidades desde o ano de 2016.

Neste contexto, como auxílio aos moradores, EO01 citou que no ano de 2022 a CONDER elaborou os projetos e estava executando a obra do parque infantil, academia ao ar livre e campo de futebol, além das três escadas drenantes. Para a execução destas novas obras, no ano de 2022, a Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF) também apoiou na renovação dos alvarás das construções sem custos, o que viabilizou 70 mil reais de concessão.

Salienta-se que a Estrada Velha do Aeroporto, local onde se situa o terreno, não tem rede de esgotamento sanitário, devido a isso, uma rede privada de esgotamento foi construída com o valor de contrapartida de financiamento de 300 mil reais. Além disso, foi necessário também a ligação do sistema de abastecimento de água pela EMBASA, que está irregular desde 2018, ano de interrupções das obras, apesar dos moradores terem ocupado suas residências. Estes projetos e obras são necessários para a liberação do Habite-se pela PMS, documento que indica que o empreendimento em questão foi elaborado de acordo com as normas vigentes no

município, está totalmente concluído e pode ser habitado. Desta forma, no ano de 2023 o Governo do Estado junto a CONDER e EMBASA estavam trabalhando com projetos e obras com contrapartidas financeiras para conclusão do Condomínio das Mangueiras.

Figura 18: Escada drenante em fase de obra



Fonte: a autora, 2023

Figura 19: Obras da quadra de esportes, parque infantil e academia ao ar livre em fase de obras pela CONDER



Fonte: a autora, 2023

O entrevistado AT03 afirmou que após anos que se desligou da obra criou outros vínculos com pessoas ligadas à CEF e identificou que pessoas que ocupam cargos mais altos na instituição entendiam que a autogestão financiada não funciona, tendo em vista as duas obras similares que estavam paradas. Neste contexto, reflete-se se a autogestão financiada não

funciona como mencionado acima, ou a forma que os programas de autogestão financiada foram estruturados que não funcionam.

Diante do que foi analisado, percebe-se que as dificuldades se aproximam da forma que o programa foi estruturado. No estudo de caso avaliado a normativa tinha que avançar com melhorias, o que já aconteceu, no entanto é necessário verificar como se refletiram em outros estudos de casos que contemplaram estas mudanças. Avaliando o que foi analisado, entende-se que o formato do programa não permitiu melhores resultados, mesmo com uma história de luta por moradia da UMP-BA. Salienta-se que a construção das moradias e as conquistas recentes dos projetos das áreas livres e comuns é uma vitória dos beneficiários e da organização da UMP-BA.

#### **a) A assistência técnica gratuita da Residência AU+E/UFBA**

Devido aos valores restritos para a viabilização do Condomínio das Mangueiras, não foi possível a elaboração dos projetos das áreas livres e verdes remanescentes em torno das unidades habitacionais. Assim, a UMP-BA tomou a iniciativa de buscar apoio com a assistência técnica gratuita por meio do Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade (Residência AU+E/UFBA).

A demanda solicitada pela UMP-BA e os beneficiários para a Residência AU+E/UFBA consistiu em um projeto de sustentabilidade para o local, com o projeto da praça, guarita de acesso ao empreendimento, estações de sustentabilidade e o centro comunitário (Tavares, 2016).

Em um estudo que precedeu esta dissertação (Raynal, Andrade e Rocha, 2021), foi destacado a diferença da atuação de profissionais técnicos e a participação das comunidades em duas situações diferentes. A primeira quando estão inseridos em um contexto de um programa governamental onde há regras com prazos estabelecidos e valores considerados escassos e, na segunda situação, com profissionais que atuam junto a comunidades por meio da extensão universitária. Neste último caso, conta com técnicos de diversas áreas atuando conjuntamente, sem o escopo pré-estabelecido de um programa do governo, podendo atuar com metodologias participativas junto às comunidades com o tempo de dedicação maior, o que pode se refletir nos projetos propostos e estes se tornarem um instrumento de reivindicação para estes

beneficiários. Embora tenham contextos diferentes, ambos viabilizam a dimensão pública da Arquitetura e Urbanismo.

Desta forma, a atuação da Residência AU+E/UFBA por meio da extensão universitária ocorreu de forma diferente se comparada aos profissionais técnicos que estavam submetidos aos prazos do programa. Houve maior tempo dedicado ao debate dos projetos, que foram elaborados conjuntamente. Neste contexto, reflete-se o tipo de participação que foi elaborada anteriormente em um programa que é pautado nisto. Como observado nas entrevistas, para a elaboração do projeto final de implantação das casas, houve pouco tempo dedicado aos debates junto à comunidade, pois havia a necessidade de celeridade na entrega do projeto para a CEF.

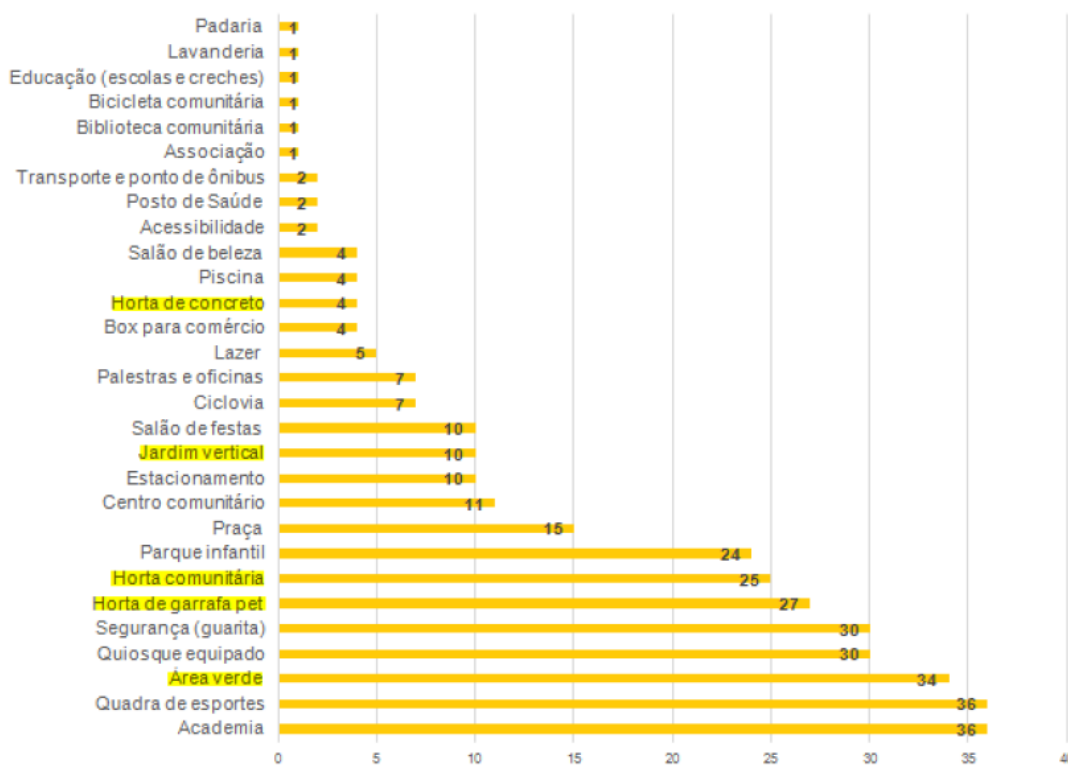
Assim, durante o ano de 2016 ocorreram oficinas entre os residentes, professores da Residência AU+E/UFBA e futuros beneficiários para elaboração dos projetos que estes moradores entendiam como prioridade. Reafirmavam-se, assim, as demandas que eles levantaram inicialmente, além de identificar as potencialidades e desafios do local, atuando de forma coletiva com a troca de saberes entre todos os agentes envolvidos. No total houve 05 oficinas, entre os meses de janeiro a outubro de 2016 que variaram entre 15 até 169 participantes com temáticas estabelecidas viabilizando a participação dos moradores e gestores do empreendimento. As oficinas trataram sobre a sustentabilidade e especificações do PMCMV-E, áreas comuns conceitos e desejos, conceito geral de sustentabilidade aplicado em projetos de interesse social, hortas urbanas – nossa horta comunitária, e a reunião para apresentar os resultados/projeto final.

As oficinas se realizaram no refeitório do Condomínio das Mangueiras e foram aplicados questionários para os beneficiários buscando informações mais precisas sobre o perfil desta comunidade, identificando a renda, idade, quantidade de moradores por unidade habitacional, por exemplo. Além disto, dentre as oficinas realizadas houve a denominada “caixa dos desejos” para que se identificassem as premissas destes futuros moradores e o que entendiam como prioritário. Esta oficina teve a presença de quarenta pessoas e a maior parte solicitou projetos para: a guarita, viabilizando a segurança dos moradores; quiosque; área verde; quadra de esportes e academia.

Além destes, outros itens pontuados foram a inclusão de horta comunitária, parque infantil, praça e centro comunitário. Priorizou-se, desta forma, para a realização dos projetos aquelas que atendessem aos 5% da área total do terreno que são destinadas aos equipamentos comunitários, ou às áreas institucionais, exigências do PMCMV-E e da CEF. Portanto,

viabilizou-se os projetos de horta comunitária, quiosque, parque infantil, academia ao ar livre, praça e áreas verdes, viabilizando assim o atendimento às áreas não contempladas pelos projetos elaborados e melhoria no convívio social dos beneficiários (Tavares, 2016).

Figura 20- Resultado da oficina Caixa dos desejos



Fonte: Tavares, 2016

Identificou-se, conforme a figura 20, a necessidade de elaboração de uma oficina pautada no tema sobre hortas urbanas, trocando saberes sobre o cultivo de plantas, o plantio, compostagem e duas estações de trabalho para o plantio de sementes e de mudas, sempre identificando possibilidades de o trabalho ter continuidade pelos próprios moradores.

Figura 21- Sementes plantadas na oficina de hortas urbanas



Fonte: Tavares, 2016

Realizou-se, entre as atividades, a oficina “mural de fotos”, onde se apresentaram projetos referenciais e os moradores também ficaram livres para escrever ou desenhar o que eles gostariam que se concretizasse nos espaços comuns. Assim, também participativamente, houve votação para a aprovação do centro comunitário ser elaborado com container e ser construído em outro local sugerido. A escolha pela construção modular foi devido a uma economia de 30% (trinta por cento) se comparada à construção tradicional, além de terem sido identificados vantagens como a reciclagem, sustentabilidade e execução mais rápida. Ainda houve uma oficina sobre sustentabilidade, onde se discutiu em torno de oito eixos do tema que contemplaram medidas para serem implantadas no condomínio (Tavares, 2016).

Figura 22- Projeto da Residência AU+E que incluiu guarita, estação de sustentabilidade, centro comunitário, praça com academia ao ar livre e parque infantil no Condomínio das Mangueiras



Fonte: Tavares, 2016

Entretanto, devido às regras estipuladas pelo programa, não houve avanços sobre a aprovação junto à CEF dos projetos da Residência AU+E/UFBA. No centro comunitário, devido ao material ser de *containers*, para a aprovação da sua construção, era necessário um laudo técnico para indicar que não transportavam materiais nocivos, além de diversos outros documentos para viabilizar a sua utilização<sup>37</sup>. Devido aos trâmites exigidos, a CEF não aprovou

---

<sup>37</sup> De acordo com a pesquisa de Araújo (2020) consta no Anexo D a entrevista junto a uma representante da UMP-BA que esclarece esta questão. É mencionado que foi apresentado o documento atestando que os *containers* não tinham associação com materiais nocivos. Após isso, houve nova solicitação de outro laudo específico para o Condomínio das Mangueiras, que só seria possível com a aprovação em Brasília, o que dificultou o processo e não foi possível atender a mais esta demanda da CEF.

a proposta, que foi substituída posteriormente. O projeto de paisagismo também não foi elaborado, sendo relocadas 3 mil metros de grama para as frentes das residências, além da plantação de árvores no entorno da área do estacionamento (Araújo, 2020).

Diante disso, no decorrer desta pesquisa até o ano de 2023, foram feitas visitas *in loco* e entrevistas junto aos moradores, considerando entender sobre o processo até este momento da pesquisa. Foi relatado por EO01 que outros projetos foram elaborados com o apoio da CONDER, que também ficou responsável pela execução nas áreas livres. Trataram-se, como citado, de projetos de três escadas drenantes, da quadra de esportes, academia de idosos ao ar livre e parque das crianças (ver local dos projetos elaborados pela CONDER na figura 23). Salienta-se que estas contribuições que ocorreram entre o Estado e a comunidade é relevante, no entanto, é necessário entender o nível de participação que houve para a elaboração destes projetos, já que a política pública que trata da autogestão financiada possui a premissa da participação como eixo central.

Em relação as oficinas sobre as hortas comunitárias, a entrevistada EO01 mencionou que no decorrer dos anos percebeu que não havia adesão dos moradores para iniciá-las e mantê-las, tendo em vista que necessitam trabalhar e obter seus sustentos diários. Ainda citou que há maior interesse dos beneficiários em fazer parte de cursos preparatórios que os incluam no mercado de trabalho quando há esta possibilidade de oferta pela UMP-BA.

Figura 23: Condomínio das Mangueiras com a identificação das áreas e da localização dos projetos elaborados no âmbito da CONDER e da Residência AU+E/UFBA

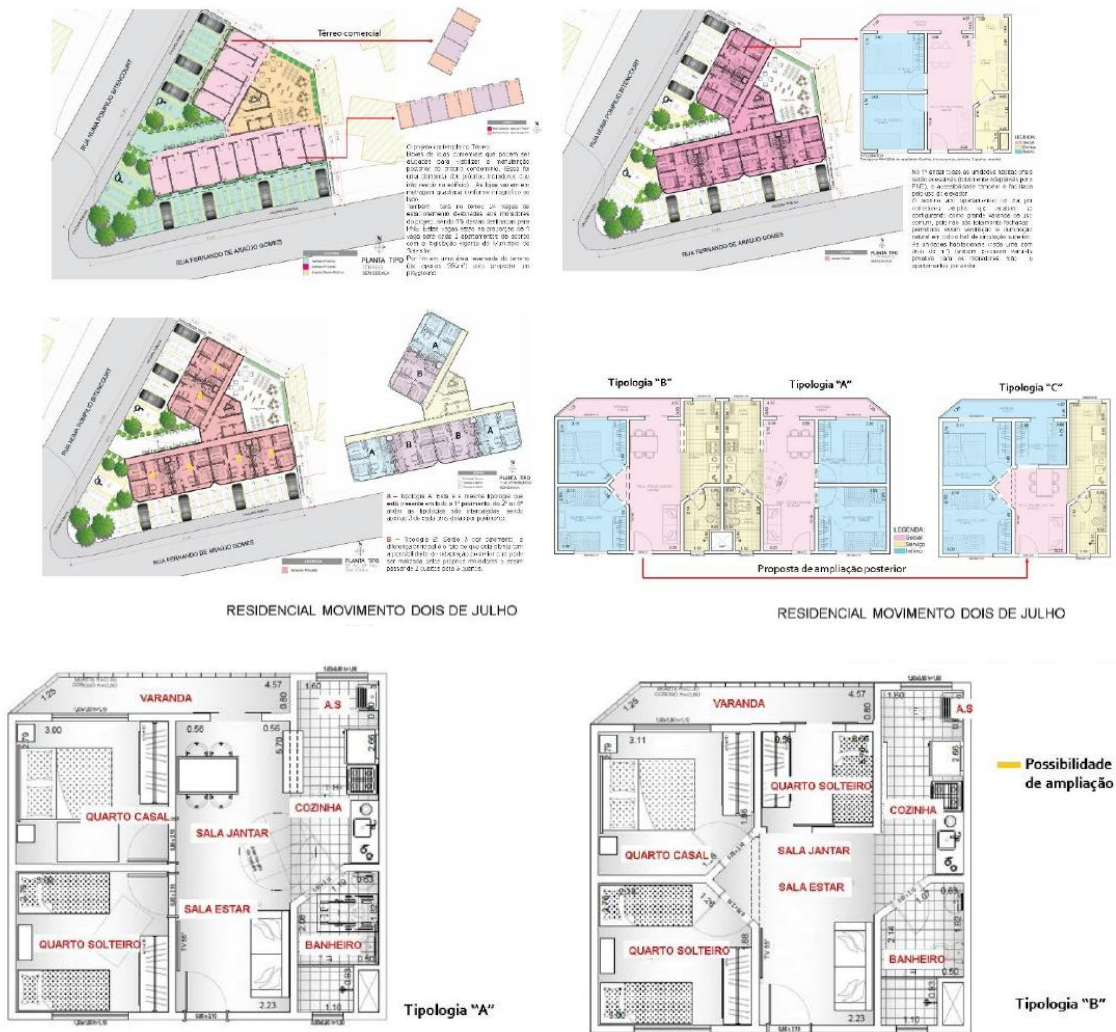


Fonte: Araújo, 2020, com atualizações pela autora, 2023

A Residência AU+E/UFBA também elaborou neste período, por solicitação da UMP-BA, o projeto legal para HIS do Residencial Movimento Dois de Julho, para pleitear a habilitação junto à CEF no PMCMV-E.

As oficinas técnicas participativas aconteceram durante os meses de janeiro a junho de 2016 e acompanharam as datas de acordo com as possibilidades da UMP-BA e os futuros beneficiários, de forma que tivesse maior adesão possível destes. A demanda solicitada se tratou da elaboração junto à comunidade do projeto arquitetônico em um terreno de 950m<sup>2</sup> no bairro de Pernambués, em Salvador, Bahia, que deveria contemplar 48 unidades habitacionais. As oficinas elaboradas incluíram técnicas participativas, questionários e apresentação de maquetes físicas para melhor entendimento dos beneficiários e possibilitar a participação ativa da comunidade (Magalhães, 2016).

Figura 24: Projeto do Residencial Movimento Dois de Julho



Fonte: Magalhães, 2016

Esta proposta do projeto legal do Residencial Movimento Dois de Julho foi elaborada e está submetida à CEF para habilitação no âmbito do PMCMV-E. Desta forma, a universidade reafirma seu compromisso em atuar conjuntamente com as comunidades, utilizando metodologias e técnicas participativas possibilitando a troca de saberes entre comunidade e universidade. Ressalta-se que a atuação conjunta entre UMP-BA, beneficiários e a Residência AU+E possibilitou a elaboração de plantas técnicas que serviram como instrumento de luta e reivindicação pleiteando a HIS para as classes mais desfavorecidas financeiramente.

#### **4.2.4 Desafios e potencialidades apontadas pelos entrevistados no estudo de caso**

No caso do Condomínio das Mangueiras, de acordo com EST01, a maior potencialidade do programa é o envolvimento das famílias e o grau de pertencimento com o território desde o princípio, o que é fundamental para que os beneficiários se estabeleçam no local morando e se apropriando destes espaços. Citou-se como um dos desafios a normativa da CEF que estabelecia contratos na modalidade de pessoa física e não como pessoa jurídica, o que gerava problemas constantemente, como em caso de falecimentos, que impossibilitava os trâmites legais de ocorrerem. Além disso, foi relatado também sobre o tempo dedicado ser maior se comparado a modalidade Empresas, pois existem processos de participação e gerenciamento elaborados pela Entidade Organizadora, CAO e CRE que não tem como ser igual a outros programas.

A maioria dos entrevistados (EO01, EO02, EST01 E AT03) citaram o fator de valores defasados como um desafio a ser superado no PMCMV-E, devido ao tempo decorrido entre a etapa de medição da obra e a posterior etapa de repasses de recursos. Estes valores “congelados” do programa atrapalhavam a realização do Condomínio.

O entrevistado EO02 citou como maior potencialidade a construção da Avenida 29 de Março que facilitou o acesso ao Condomínio e diminuiu distâncias a locais relevantes da cidade de Salvador-BA. O entrevistado AT03 relatou sobre o aprendizado e colaboração pessoal com a história de luta e a possibilidade de contribuir tecnicamente em prol das pessoas que lutam pelo sonho da casa própria.

Abordaram-se como pontos negativos por EO01 os valores exíguos do programa, além de não haver valores estipulados para quem faz parte do movimento social e está trabalhando formalmente junto a CEF ou de forma atuante no gerenciamento do empreendimento. Trata-se de um trabalho árduo, de longos anos e que seria justo ter valores a serem pagos para quem está a frente desta organização, o que não ocorreu no estudo de caso avaliado.

#### **4.2.5 Há a intenção de fazer novamente HIS por meio de programas de autogestão financiada?**

De acordo com EO01, a UMP-BA submeteu para a etapa de habilitação junto à CEF cinco novos empreendimentos no âmbito do PMCMV-E, o que demonstra que o pleito para a

viabilização da moradia pela autogestão financiada irá continuar. No quadro 06 é descrito cada um deles:

Quadro 6- Relação de projetos de HIS submetidos para habilitação junto à CEF pela UMP-BA, no âmbito do PMCMV-E (2023)

| <b>Nome do projeto</b>                     | <b>Estado atual do projeto/obra</b>                                                                                       | <b>Quantidade de unidades habitacionais</b> | <b>Cidade/Estado/Localidade</b> | <b>Parceiro / Proponente</b> |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| <b>Residencial Arquiteto Zezéu Ribeiro</b> | Submetido para habilitação junto à CEF. O terreno será comprado.                                                          | 146                                         | Salvador-BA (Águas Claras)      | UMP-BA / PMCMV-E             |
| <b>Residencial Edelvina Amorim</b>         | Submetido para habilitação junto à CEF. O terreno foi doado pelo Estado. Possui termo de anuência com a doação efetivada. | 128                                         | Salvador/BA (Fazenda Grande I)  | UMP-BA / PMCMV-E             |
| <b>Residencial Antônio Aldebaran</b>       | Submetido para habilitação junto à CEF. O terreno foi doado pelo Estado. Possui termo de anuência com a doação efetivada. | 128                                         | Salvador/BA (Fazenda Grande I)  | UMP-BA / PMCMV-E             |
| <b>Residencial Jorge Hereda</b>            | Submetido para habilitação junto à CEF.                                                                                   | 210                                         | Salvador/BA (Baixa do Fiscal)   | UMP-BA / PMCMV-E             |
| <b>Residencial Movimento Dois de Julho</b> | Elaboração do projeto junto a Residência AU+E/UFBA (2016). Submetido para habilitação junto à CEF.                        | 48                                          | Salvador/BA (Pernambúes)        | UMP-BA / PMCMV-E             |

Fonte: elaborado pela autora, 2023

Dos empreendimentos relacionados, dois deles possuem o termo de anuência, que indica a doação dos terrenos pelo Estado, são eles o Residencial Edelvira Amorim e o Residencial Antônio Aldebaran. Houve o acesso ao documento referente ao Residencial Edelvira Amorim. Neste, constam os dados emitidos pela SEDUR que indica a UMP-BA como entidade organizadora do empreendimento, a quantidade de unidades habitacionais, no caso 128, a localização do terreno, Fazenda Grande I, e que haverá o desmembramento da propriedade imediatamente após o enquadramento do projeto por parte da CEF. Ainda indica que a titularidade do imóvel ocorrerá quando for efetivada a entrega destes para os beneficiários e que a UMP-BA está apta para ser habilitada neste empreendimento. Segundo EO01, o processo para conseguir este termo demandou tempo, não sendo de simples aquisição. Contudo, a entrevistada cita que os terrenos doados possuem prioridade para habilitação junto à CEF se comparados àqueles que irão fazer a modalidade de compra antecipada.

O Residencial Movimento Dois de Julho estava no processo de obtenção da compra antecipada para a contratação da assistência técnica e elaboração do projeto desde o ano de 2011 junto à CEF. Como visto<sup>38</sup>, no ano de 2016 a Residência RAU+E/UFBA elaborou o projeto legal do Residencial, que foi apresentado para habilitação junto à CEF.

Desde o ano de 2009 até o presente momento, o ano de 2023, o PMCMV-E mudou as normativas do programa. Ressalta-se também que o programa passou por incertezas sobre a sua continuidade a partir do ano de 2016 com o Impeachment da então Presidente da República Dilma Rousseff, assumindo naquele momento o Governo Michel Temer (2016-2018), até o fim do mandato do Presidente Jair Bolsonaro (2019- 2022). No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atualmente), foi estabelecida a Portaria vinculada ao MCidades de Nº 861/2023, que estabelece regras e requisitos para habilitação no âmbito do PMCMV-E, o que retomou a possibilidade de novas contratações.

Estes empreendimentos citados que estão na fase de habilitação junto à CEF e outros dispostos no quadro 04 (ver na página 104 desta pesquisa) que estão na fase de obras, estão inseridos em novos avanços do PMCMV-E. É necessário se aproximar destes casos para entender como ocorreu o processo de viabilização dos empreendimentos com estas alterações das normativas na prática de viabilização das moradias.

Apesar das novas propostas de empreendimentos submetidos à CEF, o entrevistado AT01 citou que não acredita na modalidade de autogestão financiada, enquanto os outros entrevistados (AT02, AT03, EO01, EO02 e EST01) citaram a relevância da modalidade para viabilização da HIS, apesar da morosidade e entraves do programa já citados.

Atuante em processos de autogestão financiada para elaboração da HIS, EO01 citou que o movimento social por moradia UMP-BA estabeleceu novos critérios para elaboração de empreendimentos maiores. Especificou, ainda, que residenciais acima de 200 unidades inseridos no PMCMV-E, não serão elaborados na modalidade designada de autogestão, mas aquela estabelecida como cogestão ou empreitada global. Assim, haverá uma empresa contratada e a UMP-BA fica responsável apenas pela parte da organização das famílias e não

---

<sup>38</sup> Ver no item desta pesquisa “A assistência técnica gratuita da Residência AU+E/UFBA”.

sobre o projeto e a obra, embora tenha participação nessas etapas, principalmente na etapa de projeto.

O Residencial Jorge Hereda, com 210 unidades, segundo a entrevistada, caso seja aprovado pela CEF, será elaborado desta forma. A justificativa sobre esta decisão foi devido à dificuldade de organização quando há muitas famílias envolvidas. Além disso, há o interesse da UMP-BA de se associar a novos movimentos para garantir a moradia, como o MSTs e outros, que podem não ter experiência na prática de autogestão.

### 4.3 Mapa de agentes

A partir da análise das entrevistas, como citado na metodologia, optou-se pela elaboração do mapa de agentes para auxiliar no entendimento das relações entre agentes durante a realização do Condomínio das Mangueiras pelo PMCMV-E, por meio da autogestão financiada. Entende-se que o mapa, enquanto diagrama, permitiu evidenciar as relações entre agentes que fortalecem o caso estudado, e aquelas que desestruturam. A partir disto, possibilitou reflexões sobre o Condomínio das Mangueiras, identificando a classificação dos agentes em 5 grupos distintos:

- 1) **Agente Estado:** trata-se daqueles que mediam e/ou regulam o espaço urbano, podendo ser em nível federal, estadual ou municipal, se referindo a esfera pública. No contexto analisado fazem parte destes agentes o PCS, FDS, PMCMV-E, a CEF, a PMS, a FMLF, a CONDER, EMBASA, recursos financeiros e a própria conjuntura política.
- 2) **Agente Indivíduo/Coletivo:** indivíduos, associações e movimento social de moradia identificados no processo de viabilização do Condomínio das Mangueiras. Assim, foram identificados a UNMP, a UMP-BA, as associações de moradores (AMCA e Movimento Dois de Julho), os beneficiários, entidade organizadora (EO) que se tratou da AMCA, as comissões CRA, CAO e as ONGs Europeias (Urbamundo e Centro Cooperativo Sueco).
- 3) **Agente Privado:** refere-se a esfera privada, ou seja, particular. Relações compra e venda e negociações de compra de materiais que é necessário para a realização do condomínio. Neste contexto, identificou-se como agente privado o terreno.
- 4) **Agente Assistência/Assessoria Técnica:** projetos, arquitetos, engenheiros ou prestadores de serviço que atuaram como responsáveis técnicos pelos projetos ou pela obra do Condomínio das Mangueiras.

- 5) **Agente Instituição de ensino:** é representada por universidades privadas ou públicas federais ou estaduais. Neste contexto, trata-se de professores, pesquisadores, pesquisas com desenvolvimento crítico, técnico e científico, buscando propor soluções para a moradia digna, extensão universitária, etc. Compreende para o caso analisado o Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade (Residência AU+E/UFBA) e a UNEB.

**Os Agentes não humanos:** são os programas, leis, projetos que geraram ação sobre o acontecimento, a viabilização do Condomínio das Mangueiras. Estes estão elencados acima nos cinco grupos citados.



Na elaboração do mapa de agentes foi demonstrado, por meio de círculos concêntricos, os níveis de aproximação e as relações existentes entre cada agente e a prática analisada, neste caso, o Condomínio das Mangueiras. Identificaram-se os agentes motivadores, executores, fortalecedores e apoiadores do processo de realização do empreendimento, diferenciando-os por meio de cores, tipos de linhas e símbolos. O símbolo do raio caracteriza conflitos nas relações entre os agentes humanos e/ou não humanos (Latour, 2012). Neste contexto, demonstrou-se as relações que fortaleceram a prática e aquelas que foram interpretadas como desestruturantes.

Dentre os **motivadores** do processo do empreendimento está o movimento social de moradia **UMP-BA**, que representa a luta histórica por moradia, e junto às **associações de moradores**, a **Associação de Moradores de Cajazeiras XI e Adjacências (AMCA)** e ao **Movimento Social Dois de julho**, organizaram os beneficiários e pleitearam o ingresso nos programas de habitação por autogestão financiada. Ressalta-se que os movimentos de bairro organizados em movimentos sociais por moradia lutaram por políticas públicas, a exemplo dos programas de habitação de autogestão financiada, como o **PCS**, primeiro programa no qual o Condomínio das Mangueiras estava inserido e, posteriormente migrou para o **PMCMV-E** no ano de 2013<sup>39</sup>.

As relações **desestruturantes** (raios) que ocorrem entre os agentes foram os inúmeros entraves tanto do PCS quanto no PMCMV-E, que se estabelecem principalmente pela limitação de **recursos financeiros** e pela morosidade para liberação de verbas.

Tem-se os agentes **executores**, que são os **beneficiários** que autogeriram todas as etapas do processo de viabilização do Condomínio, os **arquitetos e engenheiros**, estes correspondem à assistência técnica contratada que elaboraram os **projetos**, uma vez que sem estes não seria possível a execução do Condomínio das Mangueiras. O agente **terreno** insere-se neste contexto de executor para o acesso formal à terra, já que esta sempre foi o motivador da luta por moradia. A aquisição do terreno foi fundamental para a execução do Condomínio, ainda que se mantenham reivindicações por melhorias no entorno do empreendimento, a exemplo da passeata pelo direito a cidade, com pleitos por transporte público, mobilidade, acessibilidade, entre outros. A **AMCA**, como **EO** (entidade organizadora), junto às comissões organizadoras

---

<sup>39</sup> Explicado mais detalhadamente a partir do capítulo 4 desta pesquisa.

dos beneficiários a partir do PMCMV-E, como o **CRE** (Comissão de Representantes do Empreendimento) e o **CAO** (Comissão de Acompanhamento de Obra), atuam durante todo o processo formalmente junto à CEF, desde a seleção das famílias, a elaboração dos projetos até a execução da obra.

O **recurso financeiro** aportado pelo PMCMV-E por meio da CEF, e a **conjuntura política**, ao tempo em que viabilizou a execução do Condomínio, tiveram um papel desestruturante. Os valores repassados ficavam defasados, pois o tempo decorrido entre as medições da obra e a liberação da verba pela CEF era longo, o que resultava em paralizações na obra. Inclusive, gestores da CEF questionaram a capacidade<sup>40</sup> do movimento social em promover habitação nesta modalidade, desconsiderando as limitações do próprio programa. Além disso, não houve verba suficiente para arcar com todos os projetos e para suprir a elaboração de capacitações, o que é necessário para não demandar dos movimentos sociais obrigações que eles poderiam delegar e/ou se capacitar para atuar. Portanto, os valores escassos para pagamento de tudo o que contemplava a elaboração do empreendimento, apresentou-se como um grande entrave do programa.

Sobre a **conjuntura política**, verificou-se como houve um impacto dos governos e decisões institucionalizadas no estudo de caso analisado, não podendo desassociá-los. O PMCMV-E foi desarticulado com a diminuição de contratações até substituição do PMCMV e do PMCMV-E pelo PCVA. Estes fatos ocorreram desde o ano de 2016 até o ano de 2022, ou seja, momento político que se iniciou no impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff até o término do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro<sup>41</sup>.

Como agentes fortalecedores da prática tem-se a **UNMP** que se articulava junto a UMP-BA buscando a organização e a gestão de demandas e desafios que ocorrem na autogestão financiada. Citam-se também as **ONGs Europeias**, o Centro Cooperativo Sueco e a Urba Mundo, que apoiaram financeiramente a UMP-BA durante o período compreendido entre o ano de 2005 até 2011<sup>42</sup>. A **PMS no período compreendido entre 2005 e 2008** foi também uma fortalecedora, aprovando as plantas técnicas e permitindo a transferência de titularidade do terreno com a isenção de custos, contribuindo com o que era necessário para a UMP-BA. Neste momento, ressalta-se que agentes pesquisadores e professores que entendiam sobre a pauta da

---

<sup>40</sup> Dado confirmado por meio de entrevista (ver o capítulo 4).

<sup>41</sup> Verificar maiores detalhes sobre o momento de inflexão do PMCMV e do PMCMV-E no capítulo 2, subitem 2.3 desta pesquisa.

<sup>42</sup> Verificar no capítulo 4, subitem 4.1.

HIS ocuparam cargos políticos e viabilizaram alvarás e concessões para viabilizar a luta por moradia da UMP-BA. Além disso, houve como fortalecedores a **Residência AU+E/UFBA** que elaborou assistência técnica gratuita por meio da participação dos beneficiários para as áreas verdes e livres que não puderam ser contempladas pelo PMCMV-E por falta de recursos financeiros. A **UNEB** também fortaleceu a prática, pois ofertou cursos de capacitação (**capacitações**) junto aos beneficiários, promovendo assim novas possibilidades de emprego e renda para eles, e a atuação destes beneficiários no próprio Condomínio das Mangueiras. Percebe-se que são necessários maiores recursos financeiros para que o movimento social promova novas possibilidades de capacitações e se tornem mais autônomos. Portanto, compreende-se por meio dos agentes fortalecedores uma possibilidade de tornar a prática melhor.

Os agentes **apoiadores** estão mais distantes da prática elaborada e possuem conexões fracas. A **PMS no período compreendido entre 2009 até 2023** está distante da prática, porém se destaca a atuação da PMS por meio da **Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF)** que também apoiou na renovação dos alvarás de construção no ano de 2022 sem custos. Neste mesmo ano houve contrapartidas do Estado da Bahia por meio da **CONDER** e da **EMBASA** para projetos e obras de três escadas drenantes, da quadra de esportes, academia de idosos ao ar livre, parque das crianças, ligações de água e esgotamento sanitário. Contudo, salienta-se que estes apoios foram pontuais e após longos anos, tendo em vista que o início da viabilização do Condomínio das Mangueiras ocorreu no ano de 2004, o que deve ser revisto. Considerou-se também como apoiadores os **prestadores de serviço** que passaram a entender a complexidade e valores estipulados pelo programa, e concedeu benefícios aguardando pagamentos pendentes e fazendo acordos com base em relações de amizade. Entretanto, embora esses agentes tenham apoiado a elaboração do Condomínio das Mangueiras, é necessário rever o desenho do programa, e não designar as falhas a autogestão financiada ao movimento de moradia que precisam suprir inúmeros desafios do programa fazendo com que a viabilização da moradia seja morosa e complexa.

## 5.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Constituição Federal de 1988, no âmbito da política habitacional no Brasil, há diversas leis e instrumentos que foram criados com o objetivo de garantir a participação dos cidadãos na esfera pública se aproximando da proposta de autogestão financiada na habitação e baseados nos ideais da reforma urbana. No decorrer desta pesquisa, ao entender sobre o processo de viabilização deste aparato institucionalizado, identificou-se que este é um campo de reivindicações, disputas e poder, que compreende os interesses de diversos agentes, muitas vezes divergentes.

Salienta-se que as leis referentes a política urbana do Brasil são bastante completas, mas se sabe que a aplicação destes instrumentos não ocorre como deveria. Ao refletir sobre a teoria do arcabouço legal, principais leis, instrumentos e órgãos participativos que trataram sobre a participação dos cidadãos na esfera pública, analisada nesta pesquisa a partir do ano de 1988 até o ano de 2021, percebe-se que na prática possui pouca efetividade nas cidades brasileiras, tendo em vista a desigualdade socioespacial existente.

Ocorre que, após a CF de 1988, evidenciam-se duas agendas no Brasil, uma que é pautada nos ideais da reforma urbana baseada na justiça social e outra, oposta a estes ideais, que predomina e compreende a cidade como uma mercadoria favorecendo os interesses do capital imobiliário (Baltrusis et al. 2017).

Neste cenário de disputas, baseados nos ideais da reforma urbana, destaca-se que alguns agentes<sup>43</sup> foram fundamentais para a viabilização deste arcabouço legal quando se analisa o processo existente para promovê-los. Salienta-se, em específico, a presença de professores, pesquisadores e representantes de movimentos sociais por moradia que se posicionam em prol da justiça social e que, em algum momento, ocuparam cargos políticos em esferas Municipal, Estadual ou Federal, ou o fizeram por meio de reivindicações constantes. Conclui-se que isto

---

<sup>43</sup> Citam-se o programa de autogestão financiada Funaps-Comunitário (1989-1992), o MCidades (2003), o ConCidades (2004) e o PlanHab (2009) compostos por especialistas e/ou lideranças sociais, como a arquiteta Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e Evaniza Rodrigues. A primeira Lei nº 11.124/2005 de iniciativa popular aprovada após 14 anos de reivindicações que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS). O Plano Municipal de Habitação de Salvador (2009) foi elaborado quando a professora Ângela Gordilho estava atuando como Secretária de Habitação do Município de Salvador (2005-2009). Destaca-se ainda a PL nº 4216/2021 da Autogestão de iniciativa popular.

foi fundamental para contribuir de forma direta com o enfrentamento da questão da habitação de forma institucionalizada, fazendo uma transferência de tecnologia, ou seja, repassando o conhecimento popular e científico em prol de uma sociedade mais justa, sobretudo, quando se percebe que a participação da sociedade é inserida nestes contextos por meio de reivindicações e foram previstas pelo Estado após mobilizações sociais. Aproximando-se da realidade do Estado da Bahia na busca por experiências participativas em habitação de interesse social, percebeu-se que foram raros os processos participativos e que, em grande parte, ocorreram somente após o enfrentamento e resistência das comunidades locais.

A autogestão financiada na HIS é pautada na presença do Estado que financia a moradia e os cidadãos/beneficiários participam ativamente nas decisões sobre as etapas deste processo. Neste cenário, destaca-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social como instrumento de viabilização de recursos para HIS. Entretanto, a CF de 1988 não indica a obrigatoriedade de repasses financeiros para esse fim, como citado por Cardoso e Lopes (2023). Segundo os autores, é necessário repensar coletivamente caminhos para que haja um fundo permanente de recursos financeiros descentralizado, alcançando os níveis nacional, estadual e municipal direcionados às políticas de HIS. Para isto, os municípios e estados devem criar os planos locais de habitação, contemplando e seus fundos e conselhos locais.

No entanto, nota-se que não é apenas a necessidade de uma resolução técnica, mas também de disputas de poder por interesses que, historicamente, prevalecem atendendo à lógica capitalista nas cidades. Em Salvador-Ba, por exemplo, o Plano Municipal de Habitação foi criado no ano de 2008, quando agentes com os ideais da reforma urbana ocuparam cargos políticos. Contudo, segundo Baltrusis et al. (2017), este Plano não se efetivou na prática devido ao momento e decisões que ocorreram no ano de 2009 referentes às políticas públicas habitacionais.

Neste cenário da cidade orientada a atender aos interesses do capital imobiliário, no ano de 2009, foi elaborado o PMCMV, direcionado para empresas e deslocado do contexto participativo que a política habitacional brasileira estava sendo construída, o que se refletiu negativamente em suas políticas públicas, sendo priorizado interesses políticos e econômicos.

Na esfera Federal os programas de autogestão financiada como o PCS e o PMCMV-E também foram criados após reivindicações, especialmente dos movimentos sociais por moradia. Ressalta-se a UNMP como um movimento social que reivindica por moradia por três

décadas e elabora propostas de leis, políticas públicas e a viabilização da moradia, o que indica a sua articulação do nível nacional ao local.

Destaca-se que o PMCMV-E contempla beneficiários de baixa renda e, segundo a Fundação José Pinheiro (2008), as famílias que possuem de 0 a 3 salários-mínimos estão inseridas no contexto de maior déficit habitacional do país. Entretanto, apenas 3 (três) empreendimentos foram contratados pelo programa em Salvador, de 2009 até o ano de 2023, o que demonstra uma contradição. Neste contexto, enfatizou-se no programa PMCMV-E, de autogestão financiada, por meio de análises sobre o estudo de caso, o Condomínio das Mangueiras.

A inserção urbana deste empreendimento na cidade de Salvador indica que há os mesmos problemas históricos das habitações para as classes mais desfavorecidas financeiramente: a questão da disputa por terras ainda presente, com valores mais altos em locais dotados de infraestrutura, o que não foi possível arcar pela Entidade Organizadora (EO), como demonstrado no estudo de caso.

Percebeu-se diversas atribuições direcionadas ao movimento social por moradia, que foi dificultada com falta de recursos financeiros e repasses defasados em obra, o que torna ainda mais complexa e morosa a viabilização da moradia. Notou-se, portanto, que o próprio desenho da construção da política pública do PMCMV-E possuía entraves, e exigiu que os movimentos sociais se organizassem e se transformassem “praticamente em uma empresa” para elaborar todas as etapas que contempla a realização de um empreendimento. Não foi previsto pelo programa capacitações para os movimentos sociais atuarem ou valores condizentes com as inúmeras demandas que são necessárias atender para que eles pudessem delegar tarefas e atingir o objetivo da viabilização da moradia com menos percalços. Salienta-se que, inclusive, o recurso financeiro disponível não contemplou todos os projetos necessários para a realização completa do caso analisado.

Esse recurso financeiro também deve suprir o pagamento de assistências técnicas jurídica, administrativa, contábil, arquitetos, engenheiros entre outros profissionais para que o movimento social possa escolher contratar a fim de suprir todas as demandas técnicas devidas e não precisem, eles mesmos, articularem-se em tantas funções, tornando-os mais autônomos. Reflete-se também que os movimentos sociais por moradia se diferem muito da lógica de empresas, sobretudo, por não terem o intuito de obter lucros, além de não possuírem capital de giro, o que os coloca em outra dinâmica para a elaboração de moradias.

Apesar de tantos entraves, no caso do Condomínio das Mangueiras, desde o ano de 2004 até 2023, a UMP-BA estava viabilizando o empreendimento, sendo responsável por todas as etapas de seleção das famílias, as documentações exigidas, a gestão do recurso público, dos projetos do empreendimento e das etapas da obra. Além disso, os beneficiários necessitam trabalhar para garantir o sustento do dia a dia. Reitera-se o trabalho de luta por moradia da UMP-BA.

Neste contexto, evidenciaram-se dúvidas de gestores da CEF sobre a capacidade dos movimentos sociais realizarem a habitação na modalidade de autogestão financiada, parecendo desconsiderar as limitações do programa. Houve avanços sobre o desenho do PMCMV-E desde a sua criação em 2009, porém as atualizações do quadro normativo não envolveram o estudo de caso avaliado. Portanto, é necessária a aproximação a outros empreendimentos inseridos nestas modificações e seus reflexos na prática da viabilização da moradia.

Conclui-se que a construção coletiva da cidade não compreende apenas a unidade habitacional, mas a participação de diferentes agentes desde a elaboração de leis até a viabilização espacial e questões urbanísticas, sociais e econômicas, construindo uma sociedade mais justa e se aproximando do direito a cidade.

A pesquisa foi desenvolvida por meio do estudo de caso único do Condomínio das Mangueiras, portanto, indicam-se novos estudos sobre os demais processos sobre a autogestão financiada que ocorreram em Salvador, Bahia. Salienta-se que há uma importância paradigmática sobre a conquista de um programa que contemple a autogestão financiada pois, trata-se de uma reivindicação histórica dos movimentos sociais. Destaca-se a relevância da atuação e reivindicações de professores, pesquisadores, movimentos sociais e sociedade civil que dialogam com os ideais da reforma urbana e atuam sobre a temática da HIS para que se possibilitem cidades mais igualitárias.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, B. **Da crítica do canteiro à autogestão**: Sérgio Ferro, usina e os mutirões autogeridos em São Paulo, Brasil, 2020. Disponível em: [encurtador.com.br/dt039](http://encurtador.com.br/dt039) Acesso em: 15/01/2020.

ANDRADE, K. **Candeal Pequeno, Salvador-Ba**: estratégias cognitivas de apropriação e avaliação pós-ocupação dos conjuntos habitacionais populares implantados pelo Programa Viver Melhor. Orientação: Ângelo Serpa. 2005. 264f. Dissertação (Mestrado – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador), 2005.

ARANTES, P.F. **Arquitetura Nova**: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões / Pedro Fiori Arantes; posfácio de Roberto Schwarz. — São Paulo: Ed. 34, 2002. 256 p.

ARAÚJO, D. M. S. **A norma e a forma**: legislações aplicadas à inserção urbana, espaços livres e áreas de uso comum, em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1, Salvador/Bahia (2009-2018) Orientação: Ângela Gordilho. 2020.178f. Dissertação (Mestrado – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador), 2020.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the American Institute of Planners, n. 35, v. 4, p. 216–224, 1969.

BARROS, C. M. **Experiências de Assessorias Técnicas em Programas Habitacionais**: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Orientadora: Maria de Lourdes Pereira Fonseca. Coorientadora: Rosana Denaldi. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2019.

BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N.; MACHADO, C. B.; REIS, S.O.S. Salvador, do pioneirismo da implementação da Política Nacional de Habitação à gestão corporativa. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. **ST-3: PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL**. São Paulo: Anpur, 2017. v. 3

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago. Vol.28, nº 84, 2002.

BONDUKI, N.G. **Habitação e autogestão**: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

BONDUKI, N.G. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate, São Paulo, v. 22, n. maio/ju 2009, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N.G; ROLNIKI R. Periferia da grande São Paulo, reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Org. Ermínia Maricato. Editora Alfa-Omega, 2ª ed. São Paulo, 1982.

BONDUKI, N.G.; ROSSETTO, R. **O plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão**. Proposta. Rio de Janeiro, v. 32, n. abr./ju 2008, p. 33-38, 2008.

BOLAFFI, G. **Os mitos sobre o problema da habitação**. Espaço e Debates, São Paulo, n. 17, 1986.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 05/05/20.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02/02/2020.

BRASIL, **Estatuto da cidade Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho De 2001. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 02/02/2020.

BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R., BARBOSA, T. P., ALMEIDA, M. E. **Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades)**. Revista De Sociologia E Política, 21(48), 5–18, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400001> Acesso em: 12/10/2023.

BRASIL, Lei Nº 11.888, de 24 de Dezembro de 2008. **Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005**. Diário oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de dez. de 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). **Plano Nacional de Habitação**, 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf) Acesso em: 01/01/2020

BRASIL. Ministério das Cidades (MCCidades). Secretaria Nacional de Habitação (SNH). **Política Nacional de Habitação**, 2004. Cad. 4. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> Acesso em: 01/01/2020

BRASIL. Ministério das Cidades (MCCidades). Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. 304p. 2007.

BRASILIA Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda: **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**, 66p, 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Minha Casa Minha Vida Entidades Recursos FDS** (Cartilha), 2018. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minhavida/urbana/Paginas/default.aspx> Acesso em: 17/06/19.

CAMARGO, C. M. **Minha Casa Minha Vida Entidades:** entre os direitos, as urgências e os negócios. Orientação: Cibele Saliva Rizek. 2016. 293 f. Tese (Doutorado – Programa em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Serviços:** Catálogo de teses e dissertações. 2019. Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>. Acesso em: 10/05/19.

CARDOSO, F. S.; LOPES, J. M. A. Fundo Nacional: da Moradia Popular à Habitação de Interesse Social. In: XX ENANPUR, 2023, Belém-PA. **Anais do XX ENANPUR**. Belém: ANPUR, 2023. v. 1. p. 1-19.

DE MARCO, C. M.; BATTIROLA, A. M. D. **Programa habitacional Casa Verde e Amarela:** uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público. Revista de Direito da Cidade, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 1855–1887, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.57055. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/57055>. Acesso em: 10 out. 2023.

DOMINGUES, E. G. R. L. e ROCHA, M. P. **Democracia participativa e os conselhos das cidades:** uma investigação sobre o enfraquecimento da política urbana brasileira sob o viés participativo. Revista de Direito da Administração Pública, ISSN 2595-5667, a. 6, v. 1, n. 3, dossiê temático, 2021.

D’OTTAVIANO, C. Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: crítica necessária versus consolidação dos avanços. In: D’OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação, autogestão e cidade**. 1ª Ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

EMILIANO, E. O. **O direito à moradia digna na atual política nacional de habitação:** atores, agentes e arenas avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. Orientação: Ângela Gordilho. 2016. 240f. Tese (Doutorado – Programa em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ESPINOZA, J. H., GRAPPI, L. Novas-velhas questões? [Re]visitando as teorias de John F.C. Turner sobre a “cidade informal” no Brasil. XVII. Enanpur, São Paulo, 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%207/ST%207.6/ST%207.6-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.6/ST%207.6-03.pdf) Acesso em: 15/01/2020.

ESPÍRITO SANTO, M. T. G. **Habitação Social na Bahia:** Trajetória e Produção da URBIS (1965/1998). Dissertação (Mestrado)PGAU/UFBA. Salvador: UFBA/FAU, 2002.

FERREIRA, R. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil, 2012. In: LAGO, Luciana Corrêa do, **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012. Pg. 116-136.

FERREIRA, R. **Autogestão e habitação:** entre a utopia e o mercado. 2014. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FERRO, S. **Arquitetura e luta de classes.** Entrevista com Sérgio Ferro concedida a Lelita OliveiraBenoit [Architecture and class struggle. Interview with Sérgio Ferro granted to Lelita OliveiraBenoit]. Crítica Marxista, 1(15), 140-150, 2002.

FIGUEIREDO, G. C.; AMORIM, N. C. R.; MOREIRA, T. Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano. In: Org.: GOMES, H., SERRA, O. e NUNES, D. **Salvador e os**

**descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano:** construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Quem somos.?** Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/> Acesso em: 20/02/2020.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12/04/2020.

GOHN, M. G. **Teoria dos Movimentos Sociais:** paradigmas clássicos contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GORDILHO SOUZA A. **Assistência técnica em arquitetura, urbanismo e engenharia:** avanços institucionais, 2013. Disponível em: [https://residencia-aue.ufba.br/sites/residencia-aue.ufba.br/files/artigo-\\_ags-\\_6o\\_projetar\\_-nov.2013.pdf](https://residencia-aue.ufba.br/sites/residencia-aue.ufba.br/files/artigo-_ags-_6o_projetar_-nov.2013.pdf). Acesso em: 12/04/2019.

GORDILHO SOUZA, A. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: CARVALHO, I.; SILVA, S.; GORDILHO-SOUZA, A.; PEREIRA, G. (Org.). **Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador.** Salvador: EDUFBA, 2014.

GORDILHO SOUZA, A. **Limites do habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2 ed. (Posfácio) Salvador: Edufba, 2008. [original de 2000]

GORDILHO SOUZA, A., SERVIA, M. **A fronteira entre os espaços público e privado: zona de confusão - o caso da Renurb.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 28, n. 4, p. 154 a 162, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8366>. Acesso em: 10/10/2023.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LAGO, L C., **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

LATOUR, B. **Reagregando o Social:** uma introdução à Teoria do Ator-Rede. Bauru, São Paulo: Edusc, 400p. 2012.

LEFÈBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1968.

LEFÈBVRE, H. **La production de l'espace.** 2. ed. Paris. Anthropos, 1981.

LEIRO, M. S. **Análise da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Salvador-Ba (2009 a 2015):** relações espaciais e impactos para os moradores. Salvador-Ba. Orientação: Ângela Gordilho. 2017.202f. Dissertação (Mestrado – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador), 2017.

MAGALHÃES, B. M. **Autogestão e sustentabilidade:** proposta para as áreas livres e comunitárias do Condomínio das Mangueiras do programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Salvador-Bahia. 2016. Orientação: Heliana Rocha. Co-Orientador: Luis Campos. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade) – Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da Bahia, 2016.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Org. Ermínia Maricato. Editora Alfa-Omega, 2ª ed. São Paulo, 1982.

MARICATO E, CUNHA. T.F.S. **Planejamento urbano no Brasil**: a distância entre a retórica e a prática. Cadernos Jurídicos Escola Paulista de Magistratura, nº62, p. 85-100, 2022.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento urbano**. IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise, 2006.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, E. FERREIRA, J. S. W. **Estatuto da Cidade**: essa lei vai pegar? Correio da Cidadania, nº252, 2001. Disponível em: [https://labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira\\_estatuto.pdf](https://labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira_estatuto.pdf) Acesso em: 05/10/23.

MARICATO, E., JUNIOR, O. A S. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MARTINS, L. **Direito à arquitetura**: inventário da produção das assessorias técnicas paulistas. Orientação: Ermínia Maricato. 2019. 224 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida Entidades: uma história em construção. IN: LAGO, L. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no governo Lula**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2009.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Estatuto da Cidade tornou-se uma das legislações urbanas mais importantes do mundo**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3N6QSW4>. Acesso em: 04/11/23.

NUNES, D.; TEIXEIRA, M. Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500. In: Org.: GOMES, H., SERRA, O. e NUNES, D. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. In: Seleção CEBRAP, n.2. São Paulo: Brasiliense, 1972.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. O vício da virtude. Auto-construção e acumulação capitalista no Brasil. In: **Novos estudos**, CEBRAP, nº 74, p. 67-85.,2006.

PINHO, H. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. In: Org.: GOMES, H., SERRA, O. e NUNES, D. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019.

PRADILLA, E. **El problema de la vivienda em América Latina**. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, 1983.

RAYNAL, C. P.; SOUZA A., L. M.; ROCHA F. M, H. **Assessoria, assistência técnica e autogestão**: análise da sustentabilidade urbana dos projetos Dorothy Stang (Brasília) e

Condomínio das Mangueiras (Salvador). Paranoá, [S. l.], v. 1, n. 30, 2021. DOI: 10.18830/issn.1679-0944.n30.2021.12.

ROCHA, H. F. M. **O Lugar das Práticas Comunitárias Emergentes:** caminhos de coexistência socioecológica em projetos urbanos. (Tese de Doutorado) PPGAU/FAUFBA, Salvador, 2017.

ROCHA, H. F. M. **Urbanismo e Ambientalismo:** da separação à coexistência socioecológica. Anais XVIII ENANPUR. Natal, 2019.

ROLNIKI, R., BONDUKI, N. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Org. Ermínia Maricato. Editora Alfa-Omega, 2ª ed. São Paulo, 1982.

RONCONI, R. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão:** o programa FUNAPS-Comunitário. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos-USP, São Carlos, 1995.

ROYER, Luciana. **Política Habitacional no Estado de São Paulo:** Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano no estado de São Paulo – CDHU. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU USP, 2002.

SALVADOR. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 02/02/2020.

SANTO AMORE, C. **A lupa e o telescópio** - o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade. Orientação: Maria Ruth Amaral de Sampaio. 2004. 186 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTO AMORE, C; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (Org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SERRA, O.; NUNES, D. Por debaixo do plano: o PDDU de Salvador e seus desvios: Introduzindo análises críticas. In: Org.: GOMES, H., SERRA, O. e NUNES, D. **Salvador e os descaminhos do plano diretor de desenvolvimento urbano:** construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019.

SILVA, M. N. **Contribuição teórico-metodológica para o estudo da rede de agentes envolvidos na requalificação urbana em bairros**, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1584/1563>. Acesso em: 20/02/2020.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Tatagiba, L., Teixeira, A. C. C. **Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários**. Revista de Sociologia e Política, 24(58), 85–102, 2016.

TAVARES, C. N. **Autogestão e sustentabilidade:** Autogestão e Sustentabilidade: proposta de equipamentos comunitários para o Condomínio das Mangueiras do programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Salvador-Bahia. 2016. Orientação: Prof. Dr. Eduardo Teixeira de Carvalho. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Assistência Técnica, Habitação

e Direito à Cidade) – Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da Bahia, 2016.

TEIXEIRA, C. C. **A autogestão na era das políticas neoliberais**: a experiência com o programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, 2018. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/241/original/emetropolis32\\_art1.pdf?1522280200](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/241/original/emetropolis32_art1.pdf?1522280200). Acesso em: 08/07/19.

TURNER, J. **Vivienda, todo el poder para los usuarios**. Madrid, Hermann Blume Ediciones, 1977.

UNIÃO DE MORADIA POPULAR DA BAHIA. **Histórico**, 2008. Disponível em: <http://unmp.org.br/2008/04/03/ump-ba/> Acesso em: 02/02/2020.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Revista da produção de habitação em autogestão**: empreendimentos da União Nacional por Moradia Popular no Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. São Paulo, 2019.

USINA CTAH. **Arquitetura, política e autogestão**: um comentário sobre os mutirões habitacionais. In: Revista Urbânia 3. São Paulo: Editora Pressa, 2008. Disponível em: <http://www.usina-ctah.org.br/comentariosobreosmutiroes.html#sthash.ZDZsxG1A.dpuf>

| AGENTES                                                                                                                                                                                                                                                             | PROCESSOS QUANTO A ORGANIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO /AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | PROCESSOS QUANTO AO PROJETO E À OBRA/AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Entidade Organizadora (EO/ CRE/CAO)</b></p> <p><b>Questionário direcionado às pessoas que fizeram parte da liderança do movimento social e/ou acompanhou todo o processo de viabilização da moradia</b></p> <p><b>Entidade Organizadora (EO/ CRE/CAO)</b></p> | <p>1.O que você entende por autogestão na habitação de interesse social?</p> <p>2. Estrutura organizacional, como se designam (Movimento Social de habitação? Organização sem fins lucrativos)</p> <p>3. Qual a história do Mov. Social de Habitação na Bahia e vínculo com outros movimentos sociais</p> <p>4. Programas que participaram<br/>Programas autogestionários que participaram: Nome do projeto, data de início, Estado atual do projeto/obra, quantidade de unidades habitacionais, Cidade/Estado, Programa.</p> <p>4. Seleção das famílias beneficiárias como ocorre?</p> <p>5. Credenciamento com a CEF em relação às documentações das famílias como ocorreu e quem fazia contato com a CEF e com a prefeitura?</p> <p>6. Como foi a escolha do CAO (Comissão de Acompanhamento de Obra) E CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento) e eles ficaram responsáveis por quais obrigações? Referência cartilha</p> <p>7. Formação e Organização das demandas, como ocorreram?</p> <p>8.Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo?</p> <p>9. Tem a intenção de fazer novamente autogestão na HIS?</p> | <p>1.Acesso à terra: Como se deu a escolha do terreno e como foi a participação das famílias nesta escolha? O Estado esteve presente em algum momento ou os arquitetos? Teve corretor ou proprietário do lote envolvido ou outros agentes?</p> <p>2.Houve alguma mudança em legislação urbanística por meio do Estado para benefício dos futuros moradores/ desapropriação por interesse social?</p> <p>3. Viabilização das aprovações dos projetos nos órgãos competentes (prefeitura) como foi?</p> <p>4.Como foi feita a escolha do arquiteto/assessoria técnica durante o processo? (arquitetos/ complementares/ engenheiros) quais etapas eles fizeram parte?</p> <p>5. Participação: Havia divergências de opinião em relação ao projeto? Como eram resolvidas? Como eram resolvidos os conflitos existentes Havia sugestões de mudanças nos projetos por parte dos beneficiários?</p> <p>6. Como eram as reuniões com o (s) arquiteto (s) e como era o entendimento sobre os projetos? Havia alguma dúvida ou percebia que algum morador não entendia o que era proposto (desenho 2d, maquetes, códigos geradores etc)?</p> <p>8.Quem fazia o contato com a CEF e com a prefeitura em relação as documentações de obra e projetos? (arquiteto ou entidade organizadora?)</p> <p>9. Como era feito o gerenciamento da obra, liberação de verbas e quem era o responsável formalmente perante a CEF? (entidade organizadora ou pessoa física) Os valores estabelecidos foram suficientes para todos os projetos e execuções de obra necessárias?</p> |

| AGENTES                                                                                                                                                            | PROCESSOS QUANTO A ORGANIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO /AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | PROCESSOS QUANTO AO PROJETO E À OBRA/AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Questionário direcionado às pessoas que fizeram parte da liderança do movimento social e/ou acompanhou todo o processo de viabilização da moradia</b></p>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>10.Como escolheram a forma de construção? E Qual foi? Mutirão/ administração direta/autoconstrução</p> <p>11. Como era a relação com a mão de obra?</p> <p>12.Ficaram satisfeitos com a unidade habitacional, localização e áreas comuns?</p> <p>12.Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo em relação ao projeto e obra?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Assistência Técnica (AT)</b></p> <p><b>Questionário direcionado aos arquitetos/engenheiros do projeto urbanístico/ unidades habitacionais executadas</b></p> | <p>1. O que você entende por autogestão na habitação de interesse social?</p> <p>2.Como começou a trabalhar em projetos de HIS e autogestão?</p> <p>3.Em que momento começou a fazer parte do Condomínio das Mangueiras? Já havia definição de quem seriam os moradores? Comissões de projeto e obra organizadas? Já estavam organizados e cadastrados em relação a CEF?</p> <p>4.Foram utilizados instrumentos para facilitar a participação da comunidade com os arquitetos?</p> <p>5. Como foi feita a organização para a participação comunitária?</p> <p>6.Como foram as discussões sobre conceitos e significados? Qual a metodologia para compreensão do projeto?</p> | <p>1. A escolha do terreno teve alguma participação do arquiteto?</p> <p>2. Como chegaram ao programa de necessidades, tipologias, quantidade de unidades?</p> <p>3.Qual o período dedicado a realização e definição do projeto junto aos beneficiários? Achou suficiente?</p> <p>4.Como foi a discussão do projeto com os beneficiários em relação as condicionantes físicos-ambientais? (topografia, insolação, ventilação, vegetação, etc?)</p> <p>5.Como foi a discussão do projeto em relação às normas técnicas e normas da CEF com os beneficiários e com estes órgãos?</p> <p>6.Como foi a discussão do projeto em relação aos custos e materiais junto aos beneficiários?</p> <p>7. E ao sistema construtivo? Qual foi o escolhido?</p> |

| AGENTES                                                                                                                                                            | PROCESSOS QUANTO A ORGANIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO /AUTOGESTÃO                                   | PROCESSOS QUANTO AO PROJETO E À OBRA/AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Assistência Técnica (AT)</b></p> <p><b>Questionário direcionado aos arquitetos/engenheiros do projeto urbanístico/ unidades habitacionais executadas</b></p> | <p>6.Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo?</p> | <p>8.Como você percebeu o grau de envolvimento e compreensão dos beneficiários no projeto participativo?</p> <p>9.Como ocorreram as definições e alterações junto aos beneficiários?</p> <p>10. O resultado em projeto atendeu ao que eles esperavam? E ao que você esperava? Por quê?</p> <p>11. Houve acompanhamento de obra ou visitas técnicas para esclarecimento do projeto? Como ocorreu?</p> <p>12. Como era a liberação de verbas para projetos e obra? Os valores estabelecidos foram suficientes para todos os projetos e execuções de obra necessários?</p> <p>13. Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo?</p> |

| AGENTES                                                                                                                                                                                                                 | PROCESSOS QUANTO A ORGANIZAÇÃO/INTEGRAÇÃO /AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | PROCESSOS QUANTO AO PROJETO E À OBRA/AUTOGESTÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Estado</b></p> <p><b>1. Prefeitura SSA-BA</b></p> <p><b>2. CEF / Ba</b></p> <p><b>Questionário direcionado aos agentes vinculados ao Estado que participaram da viabilização do Condomínio das Mangueiras</b></p> | <p>1.O que você entende por autogestão na habitação de interesse social? (Prefeitura e CEF)</p> <p>2. Como ocorreu o processo de seleção das propostas? Qual o tempo dedicado a isto? (CEF)</p> <p>3.Como foi o processo de contratação das EO? (CEF)</p> <p>4.Quem era o responsável pela entrega e acompanhamento do processo para aprovação da seleção dos beneficiários e documentações referentes a isso (CEF)?</p> <p>5. Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo? (Prefeitura e CEF)</p> | <p>1.A escolha do terreno teve alguma participação do Estado? Como ocorreu? (Prefeitura e CEF)</p> <p>2.Como foi o processo de aprovação do projeto e licenciamentos? (Prefeitura e CEF)</p> <p>3.Lidavam diretamente com quem, EO ou arquitetos para aprovação dos projetos/documentações/ e obra? (Prefeitura e CEF)</p> <p>4.Como era feito o acompanhamento de obra? (Prefeitura e CEF)</p> <p>5. Como era a liberação de verbas para projetos e obra? (CEF) Houve algum tipo de liberação de verba para os beneficiários? (Prefeitura)</p> <p>6. Houve algum projeto ou obra de equipamentos urbanos ou comunitários<sup>44</sup> para servir aos moradores do empreendimento? (Prefeitura)</p> <p>7.Qual foi a maior dificuldade encontrada e maior facilidade durante o processo? (Prefeitura e CEF)</p> |

<sup>44</sup> Lei Federal 6.766/79: Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (BRASIL, 1979).