



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**TATIANA PAULINO DA SILVA**

**A PARTICIPAÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR –  
CEHAP NA PRODUÇÃO DE MORADIA NO ESTADO DA PARAÍBA: resultados da  
modalidade Oferta Pública de Recursos (sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida**

**CAMPINA GRANDE  
2024**

**TATIANA PAULINO DA SILVA**

**A PARTICIPAÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR –  
CEHAP NA PRODUÇÃO DE MORADIA NO ESTADO DA PARAÍBA: resultados da  
modalidade Oferta Pública de Recursos (sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

**Orientadora:** Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda

**CAMPINA GRANDE  
2024**

TATIANA PAULINO DA SILVA

**A PARTICIPAÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR –  
CEHAP NA PRODUÇÃO DE MORADIA NO ESTADO DA PARAÍBA: resultados da  
modalidade Oferta Pública de Recursos (sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

Aprovada em: 30/07/2024

**BANCA EXAMINADORA**



Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda (Orientadora)  
(PPGDR/UEPB)

Prof. Dr. Cidoval Morais de Sousa (examinador interno)  
(PPGDR/UEPB)



Profa. Dra. Maria Ângela de Almeida Souza (examinadora externa)  
(MDU/UFPE)

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586p Silva, Tatiana Paulino da.  
A participação da Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP na produção de moradia no estado da Paraíba [manuscrito] : resultados da modalidade oferta pública de recursos (sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida / Tatiana Paulino da Silva. - 2024.

124 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2024.

"Orientação : Profa. Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda, Departamento de História e Geografia - CH. "

1. Política de Habitação. 2. Programa Minha Casa Minha Vida. 3. CEHAP. I. Título

21. ed. CDD 363.5

*Às mulheres da minha vida:*

*Maria do Céu (mãe), Maria Alice (filha), Tarciana e Tarcia (irmãs), dedico!*

## AGRADECIMENTOS

*“O real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.”*  
(Guimarães Rosa)

A realização e, sobretudo, a conclusão do mestrado só foi possível graças à participação de diversas pessoas que direta e indiretamente me ajudaram nesta longa caminhada. A todas, meus sinceros e afetuosos agradecimentos, oferecendo-lhes os versos de Gonzaguinha:

(...)  
*E aprendi que se depende sempre  
De tanta, muita, diferente gente  
Toda pessoa sempre é as marcas  
Das lições diárias de outras tantas pessoas*

*E é tão bonito quando a gente entende  
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá  
E é tão bonito quando a gente sente  
Que nunca está sozinho por mais que pense estar*

A professora Lívia Izabel, orientadora paciente, minha gratidão por acreditar e viabilizar a conclusão da dissertação, assim como pelo seu respeito, empatia e carinho diante da minha maternidade no percurso do mestrado.

Aos professores (as) do PPGDR por contribuir com minha formação acadêmica. Aos professores da banca examinadora, pelas contribuições para a construção da dissertação. Agradecimento especial à professora Maria Ângela (examinadora externa) por todos os ensinamentos, disponibilização de material e leitura acurada do trabalho. Suas orientações foram essenciais para a conclusão da dissertação.

A amiga e professora Alana Lima de Oliveira por me apresentar ao ilustre professor Luciano Nascimento Silva que me permitiu atuar na sua sala de aula no estágio docência.

Aos muitos amigos de trabalho, da CEHAP e da CINEP, obrigada pela compreensão e torcida! Agradeço em especial a Cláudio Batista e Ana Rhúbia, que contribuíram diretamente com a coleta dos dados.

Aos amigos da turma do PPGDR 2021, companheiros de jornada, em especial, a Ana Karolina e João Júnior.

Aos novos e amigos de uma vida inteira que me incentivaram ao longo do caminho...

A minha família, que passando por momentos de profunda dor, me apoiou incondicionalmente e partilhou comigo, neste período, dores e alegrias. Maria do Céu, mãe querida e honrada, obrigada por tudo, principalmente, por ser minha companhia nas madrugadas de escrita! Maria Alice, filha amada, você ainda na barriga, estudou com a mamãe,

e hoje me presenteia diariamente com seu lindo sorriso, mostrando que tudo vale a pena. Meus irmãos, Tarciana, Tarcia e Tarciso, obrigada pela incondicional ajuda e apoio no cuidar de Maria Alice para que eu pudesse estudar e escrever. Ao meu companheiro, Rainere por toda admiração que expressa por mim.

A Deus, esteio da minha vida, que me dá fôlego de vida a cada novo amanhecer e que me capacitou para concluir essa intensa jornada, sem Ele nada é possível.

## RESUMO

A presente dissertação focou na análise da participação da Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, enfatizando o arranjo institucional da modalidade Oferta Pública de Recursos (Sub 50) que se destinou a produção de unidades habitacionais para municípios com até 50 mil habitantes e beneficiários com renda de até R\$ 1.600,00. A CEHAP é uma sociedade de economia mista do estado da Paraíba criada em 1965 como parte integrante da política de habitação capitaneada pelo BNH. Já o PMCMV foi criado em 2009, como política de habitação do governo federal, e destacou-se pelo grande número de unidades habitacionais produzidas, previsão de atendimento a três faixas de renda distintas e existência de diferentes modalidades. Combinando pesquisa bibliográfica e documental, o estudo iniciou-se com sucinta descrição das políticas habitacionais no Brasil, especialmente o período do BNH e o PMCMV, destacando-se semelhanças e diferenças dos seus arranjos institucionais, assim como demonstrando a mudança de atuação das COHABs. Em seguida teceu-se considerações específicas sobre a CEHAP e suas atividades, seguindo-se da análise dos dados de sua produção, detalhada a partir da construção de tabelas e mapas, os quais apresentaram a distribuição das unidades habitacionais considerando as regiões geográficas imediatas definidas pelo IBGE. A análise dos dados permitiu concluir que a CEHAP teve o auge da sua produção no período do BNH, e, após esse período, existiu continuidade das suas atividades, seguindo ações do governo federal e iniciativas do governo estadual. Em relação ao PMCMV, constatou-se a participação da companhia em todas as modalidades, caracterizada pela diversificação de suas atividades. Na modalidade Sub 50, evidenciou-se as peculiaridades do seu arranjo institucional, como a ausência de atuação direta da Caixa Econômica Federal e das empresas de construção, e a participação da CEHAP enquanto agente financeiro do SFH, atribuição assemelhada ao período do BNH.

**Palavras-chave:** Política de Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida. Oferta Pública de Recursos. Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP.

## ABSTRACT

This dissertation focused on analyzing the participation of the Companhia Estadual de Habitação Popular-CEHAP in the "Minha Casa Minha Vida" Program-PMCMV, emphasizing the institutional arrangement Oferta Pública de Recursos (Sub 50) modality, which was aimed at the production of housing units for townships with up to 50,000 inhabitants and beneficiaries with incomes of up to R\$ 1,600.00. CEHAP is a mixed economy company in the state of Paraíba, created in 1965 as an integral part of the housing policy led by BNH. PMCMV, created in 2009 as a federal government housing policy, stood out for the large number of housing units produced, its plan to cater to three different income brackets, and the existence of various modalities. Combining bibliographic and documentary research, the study began with a brief description of housing policies in Brazil, especially during the BNH period and PMCMV, highlighting similarities and differences in their institutional arrangements, as well as demonstrating the shift in the role of COHABs. Specific considerations were then made about CEHAP and its activities, followed by an analysis of its production data, detailed through the construction of tables and maps, which showed the distribution of housing units considering the immediate geographical regions defined by IBGE. The data analysis concluded that CEHAP reached its production peak during the BNH period, and after this period, its activities continued, following federal government actions and state government initiatives. Regarding PMCMV, the company's participation in all modalities was noted, characterized by the diversification of its activities. In the Sub 50 modality, the peculiarities of its institutional arrangement were highlighted, such as the absence of direct involvement from Caixa Econômica Federal and construction companies, and CEHAP's role as a financial agent of the SFH, a role similar to the BNH period.

**Keywords:** Housing Policy. "Minha Casa Minha Vida" Program. Small townships. Companhia Estadual de Habitação Popular-CEHAP.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Regiões Geográficas Imediatas da Paraíba .....	20
Quadro 2 - Programas habitacionais executados na política de habitação do BNH.....	26
Quadro 3 - Planos e/ou programas de habitação do período de 1986 a 1994.....	28
Quadro 4 - Programas habitacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....	29
Quadro 5 - Ações/programas habitacionais do governo federal anteriores ao PMCMV .....	32
Quadro 6 - Modalidades do PMCMV .....	40
Quadro 7- Principais características do PMCMV (2023).....	42
Quadro 8- Entes estaduais e municipais criados antes das COHABs .....	45
Quadro 9- Variações de arranjos institucionais.....	54
Quadro 10- Servidores em atividade na CEHAP .....	61
Quadro 11– Regulamentação do Sub 50 .....	92
Quadro 12– Instrumentos Normativos do SUB 50.....	94
Quadro 13– Ofertas públicas dos anos de 2009 e 2012 do PMCMV Sub 50 .....	101

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa das Regiões Imediatas do estado da Paraíba.....	21
Figura 2 - Gestão federal da política de habitação pós BNH .....	30
Figura 3- Desenho da atuação dos atores da política de habitação no período do BNH.....	47
Figura 4- Modelo analítico das políticas públicas proposto por Gomide e Pires .....	54
Figura 5- Carteira Imobiliária da CEHAP .....	65
Figura 6- Imóvel incluído no plano de melhoria habitacional.....	71
Figura 7- Imóveis incluídos no plano de melhoria habitacional .....	71
Figura 8- Castelo Branco I, primeiro conjunto habitacional construído pela CEHAP.....	72
Figura 9- Placa alusiva à produção de casas pela CEHAP.....	72
Figura 10- Mapa da produção CEHAP/BNH nas RG Imediatas da Paraíba.....	74
Figura 11- Mapa da produção CEHAP/Pós BNH nas RG Imediatas da Paraíba .....	77
Figura 12- Distribuição das UH do Modalidades MCMV com participação da CEHAP.....	80
Figura 13- Distribuição das unidades habitacionais referentes aos programas estaduais .....	84
Figura 14- Fluxograma Arranjo Institucional do PMCMV Sub 50 .....	95
Figura 15 – Fluxograma da Modalidade FAR do PMCMV (terreno do município/estado) ..	104
Figura 16- Distribuição UH Sub 50 oferta pública 2009.....	107
Figura 17- Distribuição UH Sub 50 oferta pública 2012.....	107

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento em habitação no período de 2003 a 2009.....	34
Gráfico 2 - Porcentagem de atendimentos por faixa de renda.....	34
Gráfico 3 - Financiamentos com recursos do FAR/FGTS/subsídios/FDS .....	35
Gráfico 4 - Financiamentos com recursos do SBPE.....	35
Gráfico 5 - Porcentagem de contratação de Unidades Habitacionais por faixa do PMCMV ..	42

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das faixas de renda do PMCMV habitação urbana .....	38
Tabela 2 - Contratações e entregas do PMCMV por Faixa, período 2009 a 2020.....	38
Tabela 3 - Unidades habitacionais contratadas por modalidade (2009 a 2020) .....	40
Tabela 4- Produção da CEHAP no período do BNH.....	73
Tabela 5- Unidades habitacionais construídas pela CEHAP no período do BNH .....	75
Tabela 6- Produção da CEHAP no período pós BNH.....	75
Tabela 7- Unidades habitacionais construídas pela CEHAP no período pós BNH.....	78
Tabela 8- Participação da CEHAP nas modalidades FAR, FGTS, Entidades e PNHR do PMCMV .....	79
Tabela 9- Recursos aportados MCMV com participação da CEHAP.....	82
Tabela 10- Unidades habitacionais produzidas pela CEHAP a partir de programas estaduais	83
Tabela 11- Resultados das Ofertas Públicas do Sub 50 no estado da Paraíba.....	106
Tabela 12 - Números da participação da CEHAP na modalidade Sub 50 .....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CADMUT	Cadastro Nacional de Mutuários
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CEF	Caixa Econômica Federal
CECP	Comissão Especial de Chamamento Público
CEHAP	Companhia Estadual de Habitação Popular
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COHAB	Companhias de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FAC	Fundação de Ação Comunitária
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNSAT	Fundação Social do Trabalho da Paraíba
FUNCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IF/AF	Instituições Financeiras e Agentes Financeiros
IPEP	Instituto de Previdência da Paraíba
MEP	Montepio do Estado da Paraíba
OGU	Orçamento Geral da União
OPR	Oferta Pública de Recursos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PEP	Plano Empresário Popular
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPH	Programa Parceiros da Habitação
PROFILURB	Programa de Lotes Urbanizados
PROHAP	Programa de Habitação Popular
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subabitação
PSH	Programa de Subsídio à Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TAC	Termo de Acordo e compromisso
TCU	Tribunal de Contas da União
UH	Unidade(s) habitacional(is)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1	Aspectos Metodológicos.....	19
<b>2</b>	<b>O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: DA MÍNIMA INTERVENÇÃO AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b> .....	22
2.1	Da mínima intervenção estatal à atuação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, Institutos de Aposentadoria e Pensão e da Fundação Casa Popular.....	22
2.2	Da atuação do Banco Nacional de Habitação e dos programas de habitação implementados entre 1965 e 1986.....	24
2.3	Da atuação da Caixa Econômica Federal na política de habitação e dos planos/programas implementados entre 1986 e 2002.....	27
2.4	O Ministério das Cidades e o Plano Nacional de Habitação: ações/programas, novas propostas e velhos problemas.....	30
2.5	O Programa Minha Casa Minha Vida: síntese da sua criação, características e resultados.....	36
2.6	Da “extinção” do PMCMV, criação do programa Casa Verde Amarela e da retomada do PMCMV.....	41
<b>3</b>	<b>AS COMPANHIAS DE HABITAÇÃO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO, OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO BNH E DO PMCMV E O(S) PAPEL(ÍIS) INSTITUCIONAL(IS) DA CEHAP</b> .....	45
3.1	A participação das Companhias de Habitação na Política Nacional de Habitação: do auge no BNH ao esvaziamento no PMCMV.....	45
3.2	Os arranjos institucionais nas políticas de habitação do BNH e do PMCMV.....	53
3.3	A Companhia Estadual De Habitação Popular-CEHAP: aspectos institucionais e sua atuação no BNH e PMCMV.....	60
<b>4</b>	<b>A Produção de moradia no estado da Paraíba através da Companhia Estadual De Habitação Popular–CEHAP</b> .....	70
4.1	Produção da CEHAP no contexto do BNH.....	70
4.2	Produção da CEHAP Pós BNH.....	75
4.3	Participação da CEHAP no PMCMV: modalidades FAR, FGTS, Entidades e Rural.....	78

<b>4.4</b>	<b>Produção da CEHAP na esfera estadual: o Projeto Mariz e as atuais iniciativas do governo estadual.....</b>	<b>83</b>
<b>5</b>	<b>A Participação da Companhia Estadual De Habitação Popular–CEHAP na modalidade OPR/Sub 50 do Programa Minha Casa Minha Vida.....</b>	<b>90</b>
<b>5.1</b>	<b>A Modalidade Oferta Pública de Recursos (Sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida e sua regulamentação.....</b>	<b>90</b>
<b>5.2</b>	<b>O arranjo institucional do Sub 50: atores, papéis e principais processos.....</b>	<b>95</b>
<b>5.3</b>	<b>A Implementação do Sub 50 e os resultados da participação da CEHAP.....</b>	<b>100</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A participação estatal na questão habitacional remonta ao processo de revolução industrial que acarretou crescimento urbano acelerado e a formação de aglomerações precárias. Ressalte-se que nos países desenvolvidos, a habitação é acessível para grande parte da população, atuando o estado apenas como regulador do mercado imobiliário. Em contraste, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, caracterizados pela forte desigualdade social, o estado intervém ativamente, assumindo o papel de equacionar o alto custo de produção, minimizar o déficit habitacional e garantir à população de menor renda o direito à moradia.

Assim sendo, percebe-se que a mencionada participação não surge de maneira espontânea, tendo em vista o predomínio da concepção da habitação como objeto da esfera essencialmente privada, ou seja, habitação como mercadoria. De acordo com Bonduki (2017), a habitação, para o capitalismo, é vista como mercadoria, caracterizada por alto valor e por isso inacessível a todos, cabendo ao estado a provisão de habitação social.

Da concepção de habitação social deriva a necessidade do estado em formular e implementar políticas públicas de habitação, as quais se consolidam, sobretudo, com o reconhecimento da moradia como direito. Ressalvando-se que, mesmo após o reconhecimento da moradia como direito social<sup>1</sup>, perduram ainda conflitos derivados da natureza privada e social da habitação, como, por exemplo, direito de propriedade x função social da propriedade, número de domicílios vagos x déficit habitacional<sup>2</sup>.

No Brasil, a participação do estado nas políticas públicas de habitação, em que pese não se apresentar de maneira linear, tem como destaque a atuação do governo federal na promoção de políticas nacionais, diante do alto custo de tal política, assim como dois momentos norteados por sistemas financeiros diferentes. Em 1964, a política habitacional ganhou relevância com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que, inicialmente focou em financiamentos

---

<sup>1</sup> O direito à moradia foi alçado à condição de direito fundamental a partir dos anos 2000, quando por meio da Emenda Constitucional nº 26 foi introduzido no art. 6º da Constituição Federal, passando a fazer parte do rol dos direitos sociais. No entanto, desde 1948, a moradia é considerada direito universal do homem, garantido no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

<sup>2</sup> No Brasil, a propriedade é direito fundamental, previsto no artigo 5º, XXII da Constituição Federal, que se manifesta através do controle (uso, gozo e disposição, art. 1.228 do Código Civil) do titular sobre determinado bem. O direito de propriedade encontra limites, um deles é o cumprimento da sua função social, igualmente previsto na Constituição, art. 5º, XXIII, que implica na utilização do bem de forma a atender os interesses da sociedade. Ao teor do previsto no Estatuto da Cidade, a função social da propriedade urbana corresponde ao adequado uso dos imóveis urbanos, para garantir o bem-estar dos moradores, além da proteção do meio ambiente. Sobre o conflito decorrente das características da habitação, destaque-se a seguinte reflexão “(...) faz todo o sentido no sistema capitalista que não haja a plena efetivação de um direito à habitação universal, assim como faz todo o sentido que milhões de habitações sejam mantidas vazias, como reservas de valor especulativas para seus proprietários, ainda que haja outras milhões de pessoas sem-teto” (Sá Menezes, 2021).

voltados para as classes mais baixas. Já na década de 1990, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com foco no financiamento para as classes média e alta.

Além dos referidos sistemas, como características da política de habitação ações diversificadas e a participação de diferentes atores. Em relação às ações, pode-se citar a produção de moradias, a concessão de subsídios ou crédito habitacional para a população de baixa renda, assim como financiamento disponibilizado sobretudo para população com renda mais elevada (Bonates, 2007).

Já em relação aos atores participantes, verifica-se a atuação dos entes federativos, principalmente da União, assim como de entidades criadas para outro tipo de atividade e que incorporaram a produção de habitação, a exemplo dos Institutos de Previdência, bem como a instituição de entes para atuação mais específica na área da habitação, a exemplo do Banco Nacional de Habitação e das Companhias de Habitação. Cabe pontuar também a destinação de recursos através de determinadas fontes de custeio, planos e programas habitacionais, com desenhos próprios, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e o Programa Minha Casa Minha Vida, respectivamente.

Diante desse cenário de complexidades que envolve a política pública de habitação, a presente pesquisa tem como objeto a atuação da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP na política de habitação, especialmente, no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, modalidade Oferta Pública de Recursos (OPR), destinada a municípios com até 50 mil habitantes (conhecido como Sub 50), sendo possível levantar os seguintes questionamentos: Como ocorreu a participação da CEHAP na política de habitação no estado da Paraíba e como foi sua participação no PMCMV, especialmente no Sub 50?

As Companhias de Habitação foram criadas na década de 1960, como entes estaduais ou municipais, responsáveis pela execução da política habitacional capitaneada pelo Banco Nacional de Habitação. Já o Programa Minha Casa Minha Vida foi a política pública de habitação implementada a partir do ano de 2009, criado com o objetivo de promover a aquisição, produção e requalificação de imóveis urbanos, bem como a produção e reforma de imóveis rurais. Conforme pontua Moreira, Euclides e Martins (2019), o PMCMV rompeu com a estagnação de investimentos em relação à habitação, a qual perdurava desde 1986 quando ocorreu a extinção do BNH, assim como contou com resultados que confirmam sua relevância política, econômica e social.

O recorte da presente pesquisa mostra-se relevante, tendo em vista o fato de que a política de habitação historicamente tem forte centralidade no governo federal e o objeto da pesquisa é a atuação de um ente da esfera estadual, criado na época do BNH, em relação a uma

modalidade do PMCMV, voltada para municípios com até 50 mil habitantes. Ademais, existe menor expressividade em relação aos estudos sobre o PMCMV em nível estadual, bem como baixo número de trabalhos que abordam a modalidade Oferta Pública de Recursos, concentrando-se as pesquisas na modalidade FAR (Moreira, Euclides; Martins, 2019; Moreira, Silveira; Euclides, 2017).

Considerando a importância do PMCMV e a atuação da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP no estado da Paraíba, o objetivo geral da pesquisa é analisar a participação da CEHAP no PMCMV, enfatizando os resultados da modalidade Oferta Pública de Recursos (OPR/Sub 50). Já os objetivos específicos são: descrever a trajetória da política pública de habitação, destacando os principais atores e ações/programas de cada período; destacar a participação das companhias de habitação, dos entes subnacionais (estados e municípios) e da CEHAP na política de habitação, enfatizando os arranjos institucionais do BNH e do PMCMV; apresentar a participação da CEHAP na produção de habitação na Paraíba em diferentes momentos da política de habitação; caracterizar o arranjo institucional da modalidade Sub 50 do PMCMV e identificar a participação da CEHAP.

Em relação à estrutura da dissertação, além da introdução, tem-se quatro capítulos, versando o primeiro sobre a trajetória das políticas de habitação, com destaque para o PMCMV. No segundo capítulo abordou-se a participação das COHABs na política de habitação e os arranjos institucionais no período do BNH e no PMCMV, apresentando ainda especificidades sobre a CEHAP. No terceiro capítulo, apresentamos a produção de moradias pela CEHAP, destacando a participação no PMCMV. No último capítulo, focou-se na modalidade Sub 50, com destaque para análise do seu arranjo institucional, resultando na identificação e descrição da sua base normativa e atores, seu funcionamento e a atuação da CEHAP.

Por derradeiro, nas considerações finais rememorou-se os principais temas tratados nos capítulos destacando a participação das companhias de habitação na política de habitação, enfatizando a relevância da atuação da CEHAP no estado da Paraíba e sua articulação no PMCMV, sobretudo, na modalidade Sub 50, demonstrando que a despeito da vasta análise acadêmica sobre o programa, dada a sua heterogeneidade e recente retomada, há ainda temas que podem ser estudados para fins de contribuir com o debate em relação à política nacional de habitação.

## 1.1 Aspectos Metodológicos

Em relação à metodologia, em vista dos objetivos acima delineados, a pesquisa teve cunho exploratório e descritivo, com abordagem quanti-qualitativa, contemplando, na obtenção dos dados, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental<sup>3</sup>. Quanto à pesquisa bibliográfica foram consultados livros, revistas, dissertações, teses, artigos e outras publicações científicas, no meio físico e digital, pertinentes às temáticas abordadas na pesquisa resultando no seu embasamento teórico sobre a política nacional de habitação, com destaque para o período do Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida.

A pesquisa documental contemplou a escolha das fontes, coleta documental, e construção de tabelas e mapas. Em relação às fontes, foram utilizados documentos normativos (leis, decretos, portarias, regulamentos etc.), relatórios produzidos por órgãos federais, documentos (relatórios, anotações, contratos, escrituras) disponibilizados pela CEHAP referentes à política de habitação do BNH, ao PMCMV, à política de habitação na Paraíba e sobre sua atividade institucional. Os documentos normativos e relatórios ligados aos órgãos federais foram coletados a partir de consulta na internet. Já os documentos relacionados à CEHAP foram obtidos através de visitas em sua sede, nas quais também aconteceram esclarecimentos informais.

Delimitados os documentos, para facilitar a análise, esses foram classificados em dois tipos: sem dados quantitativos e os com dados quantitativos, especialmente, informações sobre o PMCMV e sobre a produção da CEHAP. Cumpre esclarecer que alguns dados colhidos na CEHAP referentes à produção no período do BNH apresentaram lacunas, tendo em vista que existiu transferência do seu acervo documental para outra empresa, como será explicitado no capítulo 2.

Os dados foram categorizados em quadros e/ou tabelas, essas contemplando, quando possível, as variáveis, programa habitacional, localização, quantidade de unidades habitacionais, tipologia e recursos, permitindo realizar a descrição da produção da CEHAP nas diferentes políticas de habitação.

Especificamente em relação à localização das unidades habitacionais, optou-se pela representação da divisão territorial a partir da concepção de regiões geográficas imediatas definidas pelo IBGE, que corresponde à divisão em regiões considerando a proximidade

---

<sup>3</sup> De acordo com Lakatos (2003), os dados podem ser obtidos a partir de três procedimentos: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e contatos diretos.

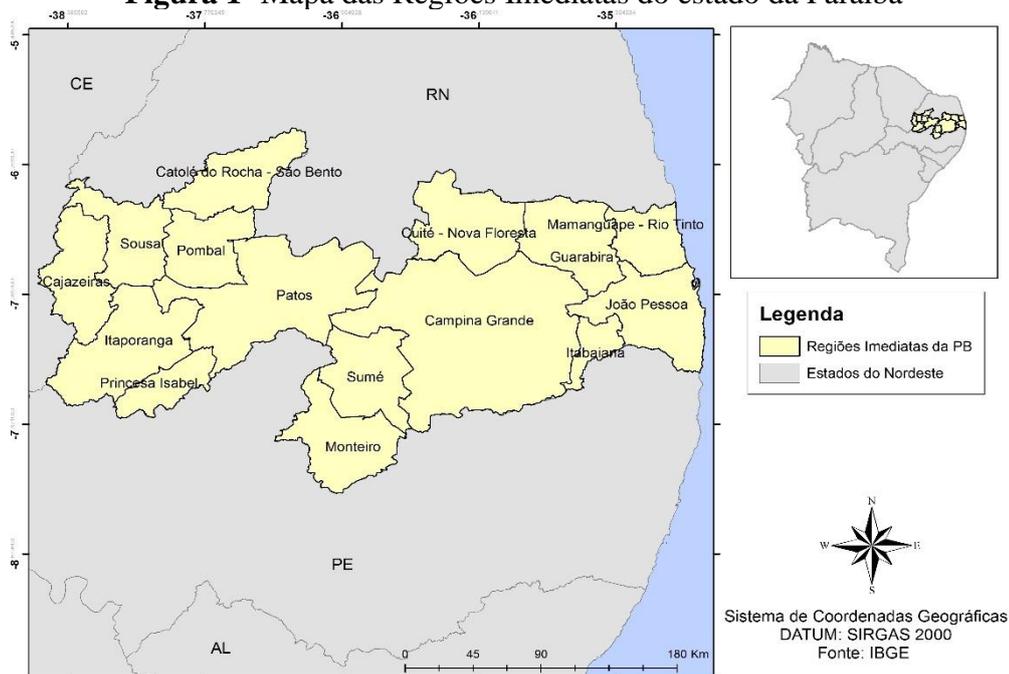
geográfica dos municípios e as necessidades socioeconômicas imediatas da população, procurando representar as dinâmicas locais urbanas (IBGE, 2017). O estado da Paraíba é formado por 223 municípios e está dividido em 15 regiões geográficas imediatas, cujo nome da região corresponde ao polo articulador do seu território, podendo ser um município isolado ou um arranjo populacional (IBGE, 2017), conforme explicitado no Quadro 1 e Figura 1:

**Quadro 1 - Regiões Geográficas Imediatas da Paraíba**

Regiões	Nº municípios	Municípios
João Pessoa	22	Alhandra, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Caldas Brandão, Conde, Cruz do Espírito Santo, Cuité de Mamanguape, Gurinhém, João Pessoa, Juarez Távora, Juripiranga, Lucena, Mari, Pedras de Fogo, Pilar, Pitumbu, Riachão do Poço, Santa Rita, São Miguel de Taipu, Sapé, Sobrado
Guarabira	26	Alagoinha, Araçagi, Arara, Araruna, Bananeiras, Belém, Borborema, Cacimba de Dentro, Caiçara, Casserengue, Cuitegi, Dona Inês, Duas Estradas, Guarabira, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungu, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Serraria, Sertãozinho, Solânea, Tacima.
Mamanguape-Rio Tinto	10	Baía da Traição, Capim, Curral de Cima, Itapororoca, Jacaraú, Mamanguape, Marcação, Mataraca, Pedro Régis, Rio Tinto.
Itabaiana	5	Itabaiana, Mogeiro, Natuba, Salgado de São Félix, São José dos Ramos.
Campina Grande	47	Alagoa Grande, Alagoa Nova, Alcantil, Algodão de Jandaíra, Areia, Areial, Aroeiras, Assunção, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Campina Grande, Caraúbas, Caturité, Cubati, Esperança, Fagundes, Gado Bravo, Gurjão, Ingá, Itatuba, Juazeirinho, Junco do Seridó, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Olivedos, Pocinhos, Puxinanã, Queimadas, Remígio, Riachão do Bacamarte, Riacho de Santo Antônio, Santa Cecília, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Cariri, São Sebastião de Lagoa de Roça, São Vicente do Seridó, Serra Redonda, Soledade, Taperoá, Tenório, Umbuzeiro.
Cuité-Nova Floresta	10	Baraúna, Barra de Santa Rosa, Cuité, Damião, Frei Martinho, Nova Floresta, Nova Palmeira, Pedra Lavrada, Picuí, Sossêgo.
Monteiro	7	Camalaú, Monteiro, Ouro Velho, Prata, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, Zabelê
Sumé	8	Amparo, Congo, Coxixola, Livramento, Parari, São José dos Cordeiros, Serra Branca, Sumé
Patos	26	Água Branca, Areia de Baraúnas, Cacimba de Areia, Cacimbas, Catingueira, Coremas, Desterro, Emas, Imaculada, Mãe d'Água, Malta, Maturéia, Olho d'Água, Passagem, Patos, Quixabá, Salgadinho, Santa Luzia, Santa Teresinha, São José de Espinharas, São José do Bonfim, São José do Sabugi, São Mamede, Teixeira, Várzea, Vista Serrana.
Itaporanga	15	Aguiar, Boa Ventura, Conceição, Curral Velho, Diamante, Ibiara, Igaracy, Itaporanga, Nova Olinda, Pedra Branca, Piancó, Santa Inês, Santana de Mangueira, Santana dos Garrotes, São José de Caiana
Catolé do Rocha-São Bento	10	Belém do Brejo do Cruz, Bom Sucesso, Brejo do Cruz, Brejo dos Santos, Catolé do Rocha, Jericó, Mato Grosso, Riacho dos Cavalos, São Bento, São José do Brejo do Cruz
Pombal	7	Cajazeirinhas, Condado, Lagoa, Paulista, Pombal, São Bentinho, São Domingos
Princesa Isabel	5	Juru, Manaíra, Princesa Isabel, São José de Princesa, Tavares
Sousa	13	Aparecida, Bernardino Batista, Joca Claudino, Lastro, Marizópolis, Nazarezinho, Poço Dantas, Santa Cruz, São Francisco, São José da Lagoa Tapada, Sousa, Uiraúna, Vieirópolis
Cajazeiras	12	Bom Jesus, Bonito de Santa Fé, Cachoeira dos Índios, Cajazeiras, Carrapateira, Monte Horebe, Poço de José de Moura, Santa Helena, São João do Rio do Peixe, São José de Piranhas, Serra Grande, Triunfo

**Fonte:** elaborado pela autora

**Figura 1- Mapa das Regiões Imediatas do estado da Paraíba**



**Fonte:** elaborado pela autora

Além das tabelas, foram elaborados mapas, a partir de software de sistema de informações geográficas (SIG), com o objetivo de destacar a distribuição espacial das unidades habitacionais produzidas pela CEHAP nas diferentes regiões imediatas.

Por último, considerando que a presente pesquisa não trata com dados pessoais e informações sensíveis, não há limitação legal para sua divulgação, conforme diretrizes da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), restando respeito à privacidade e confidencialidade em relação àqueles documentos em que há informações pessoais de pessoas físicas e/ou jurídicas.

## **2 O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL: DA MÍNIMA INTERVENÇÃO AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

O percurso da política nacional de habitação pode ser subdividido em períodos, existindo vasta bibliografia que analisa tal objeto. No presente capítulo apresentamos uma síntese da atuação estatal na habitação, destacando-se os principais atores envolvidos e as ações estatais, principalmente, os planos e programas desenvolvidos na época de atuação do Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida.

### **2.1 Da mínima intervenção estatal à atuação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, Institutos de Aposentadoria e Pensão e da Fundação Casa Popular**

As origens da participação estatal na habitação apontam para o contexto da República Velha (1889-1930), caracterizada por uma visão liberal e patrimonialista. Os problemas habitacionais dessa época relacionam-se ao crescimento populacional no espaço urbano e a eclosão de questões sanitárias, em razão das condições higiênicas dos espaços ocupados por trabalhadores que ameaçavam à saúde pública. Diante dessa demanda, de acordo com Bonduki (2017), a intervenção estatal revela-se no controle da produção do espaço urbano e da habitação com destaque para as seguintes medidas: criação da Diretoria de Higiene, órgão com poder de polícia e com tarefa de inspeção sanitária; criação de legislação relacionada ao controle sanitário e de produção de habitação; realização de obras de saneamento, abastecimento de água e coleta de esgoto.

Nesse período, em relação à produção de habitação, existiram casos isolados de construção pelo setor público, a exemplo de 105 moradias construídas no Rio de Janeiro pela Prefeitura do então Distrito Federal e 40 em Recife, por uma fundação criada pelo governo de Pernambuco denominada A Casa Operária. Em regra, a produção habitacional era função da iniciativa privada, beneficiada por incentivos do governo e voltada para a locação (Bonduki, 2017). Em síntese, o primeiro momento da atuação estatal em relação ao problema habitacional não pode ser caracterizado propriamente como política pública, pois existiu uma intervenção estatal pontual, com a adoção de medidas que procuraram debelar a crise sanitária, bem como medidas legislativas que concediam favores e incentivos para o setor rentista, sendo incompatível a participação estatal na produção e financiamento da habitação face às características liberais da época.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (1930-1945), verifica-se a substituição do modelo liberal para o desenvolvimentismo, calcado na industrialização e na implantação de algumas políticas públicas. Assim, a um só tempo, a habitação passou a importar como parte do processo de industrialização e como ação estatal com objetivo de proporcionar o acesso à casa própria para o trabalhador, tal premissa, inclusive, é utilizada como elemento ideológico.

Inicialmente, o estado passa a intervir na produção de moradias, através de órgãos já existentes como as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) que eram órgãos previdenciários dos trabalhadores que foram autorizadas, através do Decreto 19.469 de 17/12/30, a utilizar seus fundos, de modo secundário, para construção de moradias para seus associados, contabilizando-se, no período de 1930-36, produção pontual de três conjuntos habitacionais, totalizando 576 casas no Rio de Janeiro e 118 dispersas pelo Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (Bonduki, 2017).

Além das CAPs, outros órgãos existentes que atuaram na produção estatal de moradias foram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que, a partir do Decreto 1.749 de 1937, foram autorizados a criarem carteiras prediais. As principais críticas em relação à produção por tais órgãos, foram: diminuta produção, cerca de 140 mil no período de 1937 a 1964; habitação social voltada para o aluguel, demonstrando preocupação mais atuarial do que social; presença do clientelismo; diferenciação de categorias e exclusão social, considerando que as moradias se destinavam apenas aos associados. Lado outro, a qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos é ponto de destaque. Além da atuação estatal na produção de habitação através de órgãos já existentes, a intervenção na política do aluguel com a lei do inquilinato foi uma interface importante da política habitacional na era Vargas.

Finda a era Vargas, assume o poder o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), encontrando-se o país com um déficit habitacional em ascensão, razão pela qual institui-se a Fundação da Casa Popular (FCP), primeira instituição federal criada para promover a política nacional de habitação. Fundada em 1º de maio de 1946, a partir do Decreto-lei nº 9.218, a fundação apresentava como objetivo promover a construção de moradias para famílias de baixa renda em todo o país, vez que, a produção habitacional da CAPs e IAPs era restrita aos seus participantes. No mesmo ano, no mês de setembro, com a edição do Decreto-lei nº 9.777, os objetivos da fundação foram alargados, possibilitando sua atuação em outras áreas, tornando-a um órgão de política urbana em sentido amplo (Azevedo; Andrade, 2011).

Em que pese os amplos objetivos da FCP, considerando a inclusão de propostas para financiamento de infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e formação de pessoal técnico dos municípios, sua atuação é reconhecida como

frustrada, diante de sua fragilidade institucional e financeira, sua utilização para fins políticos e clientelistas. Quanto à produção de moradias, nos 18 anos de sua atuação, foi de pouco mais de 18 mil unidades habitacionais (Bonduki, 2017).

## **2.2 Da atuação do Banco Nacional de Habitação e dos programas de habitação implementados entre 1965 e 1986**

A iniciativa de uma política nacional de habitação capitaneada pela Fundação da Casa Popular não logrou êxito, perdurando o problema da falta de moradia e acentuando-se a necessidade da atuação do estado para prover habitação para a população de baixa renda, diante do aumento do déficit habitacional. O país encontrava-se num regime autoritário, focado no crescimento econômico. Nesse contexto, o governo decidiu criar uma instituição financeira especializada em habitação: o Banco Nacional de Habitação (BNH).

O BNH foi criado em 1964, por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria (SFH), as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o serviço federal de habitação e urbanismo. A missão do banco era formular uma política nacional de habitação calcada em financiamentos para a construção de moradias populares em todo o país. Silva (1987), Bonates (2007), Azevedo e Andrade (2011) e Gonzales (2020) reconhecem a presença de fatores econômicos – incentivo à indústria da construção civil, geração de renda e emprego, favorecimento ao mercado – e políticos – controle da ordem social, busca de legitimidade do regime ditatorial nos setores populares, com foco na ideologia da casa própria - como determinantes para criação do BNH e não exatamente as demandas sociais por moradia. De acordo com Azevedo e Andrade (2011),

Sob três aspectos, o modelo BNH representa uma inovação na política habitacional. Primeiro, trata-se de um banco, ao contrário das soluções anteriores, baseadas na Fundação da Casa Popular e nas caixas de pecúlio e órgãos previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos preveem um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação (Azevedo; Andrade, 2011, p. 43).

Importa destacar também como elementos atrelados ao Banco e viabilizadores da política habitacional nesse período: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, principal fonte de custeio das ações do BNH e cujos recursos foram direcionados para a produção de habitação para a população com renda de um a três salários; o Sistema Brasileiro de

Poupança e Empréstimo (SBPE), abarcando a população com renda entre três e seis salários mínimos; e as Companhias de Habitação, conhecidas como COHABs.

As COABs (*sic*) foram constituídas sob a forma de sociedade mista, devendo o poder público, do Estado ou Município, deter o controle acionário. O desinteresse da iniciativa privada em participar das COABs decorre da baixa rentabilidade que ofereceria o mercado de habitação popular se fosse deixado ao livre jogo da oferta e da procura.

Os recursos utilizados para financiar os projetos das COABs advém do FGTS. Nesses projetos, as prefeituras locais assumem, quase sempre, os encargos referentes a implantações das infra-estruturas básicas e, por vezes, também participam com a doação do terreno. Quando isto não acontece, as COABs devem adquirir o terreno a preços de mercado.

As COABs, que estão investidas das funções de agente promotor e financiador, seguem, na prática, as regras de funcionamento do BNH. Elas delegam ao setor privado todas as funções produtivas, contratam a construção de moradias com empresas privadas, se limitando, apenas, a fiscalizarem as obras e a liberarem parcelas de financiamento, de acordo com cronograma físico-financeiro; se incumbem de comercializá-las e efetuar as cobranças (Silva, 1987, p. 38).

As companhias de habitação foram criadas com o objetivo de promover a produção de habitações populares em todo o país, atuando no planejamento e execução de projetos, na fiscalização das obras e na seleção dos beneficiários dos programas habitacionais, para tanto eram responsáveis pela articulação na participação de outros agentes públicos e privados no processo de produção de moradias populares, como movimentos populares de moradia, cooperativas habitacionais, empresas construtoras e agentes financeiros.

A produção de moradia na primeira década de criação do BNH através das COHABs caracterizou-se, conforme pontua Bonates (2007) pela construção de conjunto habitacionais em larga escala e financiamento a longo prazo, compreendendo o que Souza (2016) denomina de programa convencional<sup>4</sup> em que o mutuário adquiria a unidade habitacional pronta, desde que preenchesse os requisitos de renda necessários para o financiamento. Ocorre que referido modelo apresentou vulnerabilidade, sobretudo, em razão da inadimplência, por isso as Companhias redirecionaram sua produção para privilegiar faixas de renda mais altas, passando a atuar na produção destinada também a população com renda até cinco salários mínimos (Silva, 1987). Diante de tal mudança, em 1973, foi criado o Plano de Habitação Popular – PLANHAP, para atender famílias com renda de um a três salários mínimos e eliminar em 10 anos o déficit habitacional em cidades com mais de 50 mil habitantes. Assim sendo, no período do BNH a

---

<sup>4</sup> (...) adota, exclusivamente, o processo de produção da habitação através de empresas construtoras trabalhando em condições corrente de mercado. (Souza, 2016, p. 55)

produção de moradia foi realizada a partir do programa convencional (conjuntos habitacionais) e dos programas alternativos<sup>5</sup> (ver Quadro 2):

**Quadro 2 - Programas habitacionais executados na política de habitação do BNH**

<b>Programa</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Características</b>
Programa Convencional	1964	Consistia na construção de conjuntos habitacionais por empresas privadas, contratadas mediante procedimento licitatório, cabendo as companhias de habitação a fiscalização da obra e liberação dos valores do financiamento de acordo com a evolução da obra.
Programa de Lotes Urbanizados – PROFILURB	1975	Consistia no oferecimento de um lote com um módulo sanitário, cuja meta foi ampliar a faixa de atendimento da população com renda familiar menor que três salários mínimos, mostrando-se como alternativa para a faixa de renda que foi retirada da prioridade das COHABs.
Programa de Financiamento da Construção, Conclusão ou Melhoria de Habitação de Interesse Social - FICAM	1977	Consistiu em financiamentos facilitados para compra de materiais de construção, mostrando-se também como alternativa diante das alterações nas COHABs, promovendo a autoconstrução e autopromoção da habitação de forma alternativa aos programas tidos como convencionais nas COHABs.
Programa de Erradicação de Subabitação – PROMORAR	1979	Consistiu em um programa destinado à erradicação ou recuperação de moradias com a promoção de saneamento e urbanização de áreas localizadas em favelas, palafitas ou mocambos, assim buscou a fixação dos moradores de invasões, ocorrendo a remoção completa ou isolada apenas em alguns casos.
Programa JOÃO DE BARRO	1982	Foi a última experiência de produção habitacional do BNH destinada à população de renda mais baixa também estabelecendo como meta o barateamento da produção habitacional. Consistia no financiamento do terreno e de materiais para construção, para a autoconstrução/mutirão. Tratava-se de um programa nacional, cuja gestão foi delegada às prefeituras municipais.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Silva (1987), Souza (2016) e Gonzales (2020)

A atuação do BNH e das Companhias de Habitação foi de grande importância para a promoção da habitação popular no Brasil durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, resultando, de acordo com Royer (2002), na produção de quase 5 milhões de unidades habitacionais, das quais mais de 1 milhão contaram com a participação das COHABs, em que pese a forte periferização e baixa qualidade das construções, assim como clientelismo, corrupção e falta de transparência que marcaram a política habitacional desse período.

<sup>5</sup> Autoconstrução (Azevedo; Andrade, 2011, p. 91). Os programas alternativos abrangem um amplo espectro de formas de atuação governamental que têm como característica comum o recurso à participação da população alvo em algum nível do processo da produção da moradia: o planejamento, a administração ou a construção. Como contrapartida lógica, essas políticas supõem uma redefinição nos níveis e formas de intervenção do estado. Em contraste com o programa convencional de provisão de habitações acabadas, as estratégias alternativas, expressas predominantemente quer na forma de programas de lotes urbanizados, quer na urbanização de favelas - fundamentam-se na concepção de “habitat evolutivo” (Magalhães, P. 1989). Relega-se, a princípio, a um plano secundário a edificação de grandes conjuntos habitacionais que se mostraram insuficientes e inacessíveis, além de pouco flexíveis e mal localizados na malha urbana (Souza, 2016, p. 179).

No entanto, a partir dos anos 1980, o país atravessou uma crise financeira, com a alta da inflação e a recessão econômica, que refletiu no inadimplimento das prestações dos financiamentos habitacionais. Além da falta de pagamento das prestações, as dificuldades na captação de novos recursos para novas construções comprometeram as ações do BNH e em 1986 ocorreu a sua extinção e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, por meio do Decreto-Lei nº 2.2091/1986.

### **2.3 Da atuação da Caixa Econômica Federal na política de habitação e dos planos/programas implementados entre 1986 e 2002**

No período em que a política de habitação foi norteada sobretudo pela atuação da Caixa Econômica Federal (1986-2002), politicamente, o país assistiu à redemocratização do estado e à instalação da Nova República norteada pela Constituição Federal de 1988 que, como visto, atribuiu competência concorrente dos três níveis da federação em relação à promoção de programas de construção de moradias. Destaca-se ainda a eleição democrática de Fernando Collor e a interrupção da sua administração em razão do seu impeachment, seguindo-se o governo de Itamar Franco e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. No campo econômico vivenciou-se uma recessão econômica com alta da inflação, a qual passou a ser controlada no governo Itamar Franco, e posteriormente, na era FHC, materializou-se a política neoliberal.

Em termos de política de habitação, não existiu uma proposta específica que reestruturasse ou apontasse para uma nova alternativa ao BNH, apenas a Caixa Econômica passou a ser o principal agente financeiro da política nacional de habitação. Assim sendo, nos governos de Sarney, Collor e Itamar a política de habitação foi norteada pela adoção de planos e/ou programas isolados, estimando-se a contratação de pouco mais de um milhão e meio de unidades habitacionais (Royer, 2002).

De acordo com Bonates (2007), nas décadas de 1980 e 1990, conhecidas como décadas perdidas, a estrutura de funcionamento da política habitacional sofreu uma transformação passando de uma política de estado (modelo desenvolvimentista) para uma política de governo caracterizada pela descentralização e instabilidade, sujeita a alterações conforme mudança de presidente, tanto que existiu planos de habitação diferentes em cada governo. Nos referidos governos foram instituídos os seguintes planos e/ou programas (Ver Quadro 3):

**Quadro 3 - Planos e/ou programas de habitação do período de 1986 a 1994**

<b>Governo</b>	<b>Plano/Programa</b>	<b>Características</b>
José Sarney (1985-1990)	Programa Nacional de Mutirões Habitacionais	Programa norteado pelo repasse de recursos, a fundo perdido, diretamente para os municípios ou órgão estadual, através de convênios, estimando-se a construção de 3,1 milhões de unidades habitacionais até o ano de 1991, destinadas à população com renda inferior a 3 salários mínimos. No entanto, diante das dificuldades nos repasses dos recursos, o programa fracassou.
Fernando Collor (1990-1992)	Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH	Plano para a construção de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias a partir da contratação de empreiteiras privadas, com recursos do FGTS. Sua estrutura administrativa que tratou a habitação como assistência social, assim como a centralização do financiamento na CEF contribui para seu fracasso.
	Programa de Habitação Popular – PROHAP	Programa destinado à construção de habitação popular por parte de diversos agentes promotores como COHABs e cooperativas, contando com recursos do FGTS.
	Plano Empresário Popular – PEP	Programa que também contou com recursos do FGTS, tratando-se de linha de financiamento para empresas privadas de menor porte.
Itamar Franco (1992-1994)	Programa Habitar Brasil	Programa voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes, contou com recursos do orçamento Geral da União (OGU) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contando ainda com contrapartidas dos governos estaduais e municipais. Além da construção de moradias, voltou-se para solução de problemas de habitabilidade como a urbanização de favelas e produção de lotes urbanizados.
	Programa Morar Município	Programa destinado aos municípios de menor porte possuindo as mesmas características do Habitar Brasil.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Royer (2002), Bonates (2007) e Gonzales (2020)

Especificamente em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), verificou-se a implementação de uma política nacional de habitação que partiu do diagnóstico do déficit habitacional, incluindo-se a necessidade de adequar áreas urbanas irregulares. Destaque também para a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), voltada à gestão da política nacional de habitação (Barbosa, 2008; Gonzales, 2020).

Como características gerais da política promovida pelo governo FHC, verifica-se a estratégia da descentralização, ou seja, compartilhamento de competências com as esferas estaduais e municipais, diversificação das fontes de recursos e inclusão da população mais carente nos programas habitacionais, com ações voltadas para melhoria de habitabilidade e infraestrutura (Barbosa, 2008), assim como a inclusão da moradia como direito fundamental e a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001).

Outro traço foi a continuidade de obras iniciados no governo anterior com o Programa de Conclusão de Empreendimentos e com a manutenção do Programa Habitar Brasil, assim como a instituição de novos programas, conforme especificações do Quadro 4:

**Quadro 4 - Programas habitacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

<b>Programas</b>	<b>Características</b>
Pró-Moradia	Programa voltado para população com renda até três salários mínimos, objetivando a construção ou melhoria de unidades habitacionais a partir da recuperação de áreas degradadas, produção de infraestruturas e equipamentos comunitários, ou seja, voltou-se para redução do déficit quantitativo e qualitativo. Contou com a participação de estados e municípios que eram responsáveis por apresentarem projetos, agentes promotores, e a Caixa Econômica Federal era seu agente operador. O programa operou com recursos do FGTS.
Morar Melhor	Programa destinado também para a população com renda de até três salários mínimos, localizadas em áreas urbanas ou rurais, com objetivo de construção de novas moradias ou melhoria de habitabilidade e urbanização de áreas. Também contou com a participação de estados e municípios que deveriam dispor de contrapartida. Utilizou recursos do Orçamento Geral da União (OGU).
Programa de Subsídio à Habitação - PSH	Programa também destinado à população com renda inferior a três salários mínimos foi criado em 2001, com o objetivo de construir novas unidades habitacionais utilizando recursos do OGU e contrapartidas dos estados e municípios.
Programa Carta de Crédito	Programa destinado para a população com renda entre 3 e 12 salários mínimos na forma de concessão de crédito bancário para aquisição de imóveis novos e usados, bem como de materiais para construção ou reforma. Existiram duas modalidades: a individual (financiamento para pessoas físicas) e a associativa (para pessoas físicas em grupos, como, por exemplo, condomínios, sindicatos, cooperativas, associações). Para consecução do programa foram utilizados recursos do FGTS, SBPE, além de recursos da própria Caixa Econômica que atuou como agente financeiro.
Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Programa destinado à população com renda de até oito salários mínimos com o objetivo de construção de novos empreendimentos ou reformar imóveis usados, com pagamento de taxa de arrendamento com opção de compra no final do prazo contratado. O PAR utilizou recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado para o programa e composto por recursos de outros fundos (FAS, FINSOCIAL, FDS, PROTECH) e do FGTS. estados e municípios participaram do programa indicando os beneficiários, identificando áreas e promovendo ações para reduzir custos na implantação dos projetos.
Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional - PBQP-H Sistema Financeiro Imobiliário Programa de Alteração na Legislação sobre o Uso do Solo e sobre Questões Ambientais.	Destinados à população com faixa de renda superior a 12 salários mínimos, esses três programas fomentaram mudanças na legislação, no desenvolvimento institucional e tecnológico referente ao setor habitacional.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Bonates (2007), Barbosa (2008) e Gonzales (2020)

Importante mencionar que a política nacional de habitação implementada durante os governos de Fernando Henrique Cardoso apresentou a influência da ideologia neoliberal norteada pela redução do papel do estado e ampliação da atuação do setor privado,

concentrando a aplicação de recursos em programas voltados para a população com maior renda, os quais foram utilizados primordialmente, de acordo com Bonates (2007), para a aquisição de materiais de construção e aquisição de imóveis usados. Bonduki (2008) destaca que não existiu preocupação em construir novas unidades habitacionais, acentuando-se a escassez na produção promovida pelo estado e, conseqüentemente, o crescimento das favelas e assentamentos precários.

#### 2.4 O Ministério das Cidades e o Plano Nacional de Habitação: ações/programas, novas propostas e velhos problemas

Diante de um cenário de afastamento da atuação do estado na efetivação de políticas públicas, considerando o perfil neoliberal implementado no governo de FHC, a ascensão de Lula à presidência traz novo fôlego para as políticas públicas sociais, inclusive, para a habitação, enxergando-se que o Brasil viveu momento singular de desenvolvimentismo social aliando crescimento econômico e redução das desigualdades sociais.

A criação do Ministério das Cidades, através da Medida Provisória nº 103/2003, foi uma das primeiras ações do governo de relevância para a política de habitação, na medida em que tal órgão foi responsável pelas ações voltadas ao desenvolvimento urbano associando o planejamento urbano e a política habitacional. Ressalte-se que, de acordo com Bonduki (2008) entre a extinção do BNH (1986) e a criação do citado ministério (2003), a gestão federal da política de habitação subordinou-se a sete ministérios ou outras estruturas, demonstrando descontinuidade e ausência de ações estratégicas em relação à questão habitacional. A Figura 2 resgata os principais órgãos federais responsáveis pela gestão da política de habitação no período de 1985 a 2003:

**Figura 2** - Gestão federal da política de habitação pós BNH



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Brasil (2004)

O Ministério das Cidades representou um marco, vez que ocupou um vazio institucional e resgatou a coordenação política das questões urbanas, incluindo-se a política de habitação,

assim como a articulação quanto à participação de estados e municípios para formar uma estratégia nacional para dirimir os problemas urbanos (Bonduki, 2008). A partir da existência desse órgão, foi planejada a política nacional de habitação calcada no desenvolvimento urbano integrado compreendendo que a habitação engloba direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, ou seja, prima-se pelo direito à cidade e a casa pelo seu valor de uso, e não pela casa (pelo seu valor de troca), mostrando-se como componentes principais: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, com vistas a combater o déficit habitacional brasileiro, principalmente, em torno da população mais carente (Brasil, 2004).

Ressalte-se que a proposta da política nacional de habitação, apresentada em 2004, foi fruto de conferências nacional das cidades e de proposições do Conselho Nacional das Cidades que culminaram com a aprovação da Lei nº 11.124/2005 que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

Contribuíram também para novas diretrizes para habitação: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007, que proporcionou o programa de urbanização de assentamentos precários, assim como o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), previsto na Lei 11.124/05, contando com a participação de todos os seguimentos sociais do setor habitacional, cujo objetivo foi a formulação de uma estratégia a longo prazo, 15 anos (2007-2023), para equacionar as necessidades habitacionais do país, a partir do direcionamento dos recursos existentes e apresentação de estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil, buscando garantir a universalização ao acesso de moradia digna para todo cidadão brasileiro, principal objetivo da política nacional de habitação (Brasil, 2010).

Resultado da reorganização institucional da política nacional de habitação, a proposta de produção de habitação com participação do Ministério das Cidades deu continuidade a antigos programas, bem como contou com a criação de ações e programas, considerando diferentes necessidades, verificando-se a configuração no período de 2003 a 2009, apresentada no Quadro 5:

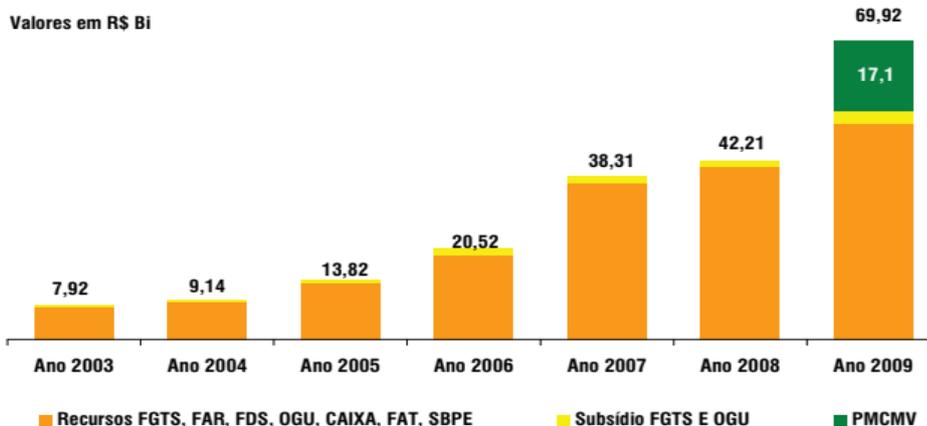
**Quadro 5 - Ações/programas habitacionais do governo federal anteriores ao PMCMV**

<b>Programa/Ação</b>	<b>Proponente</b>	<b>Fonte</b>	<b>Destinatários finais</b>	<b>Necessidade</b>
Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS	Famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00, residentes em assentamentos humanos precários.	Conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, aquisição de material de construção e urbanização de assentamentos precários
Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS	Famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00	Construção de habitação, aquisição de habitação nova ou usada ou de lote(s) urbanizados, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis urbanos
Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS	Famílias com renda mensal de até R\$ 1.050,00	Desenvolvimento institucional
Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FNHIS	Poder público estadual, municipal e do Distrito Federal	Desenvolvimento institucional
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH	Poder público, executivo municipal, estadual e DF e Associações Rurais	FNHIS	Pessoas físicas com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 1.140,00	Construção de habitação, aquisição de habitação nova ou usada
Programa Intervenções em Favelas	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	OGU	Áreas ocupadas há mais de 5 anos, com pelo menos 60% das famílias residentes com renda até R\$ 1.050,00 e localizadas em áreas de situação que configure risco ou insalubridade.	Urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional
Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-Habitat	Participam agentes da cadeia produtiva e agentes do setor público	OGU	Diversos segmentos da cadeia produtiva	Elevar os patamares da qualidade produtiva da construção civil, por meio da criação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para população de menor renda.
Carta de Crédito Individual	Pessoa física	FGTS	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3,9 mil, responsáveis por contratar operação de financiamento habitacional junto às instituições financeiras e retornar os encargos mensais.	Construção de habitação, aquisição de habitação nova ou usada, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, aquisição de material de construção, aquisição de lote(s) urbanizados e requalificação de imóveis urbanos
Carta de Crédito Associativo	Pessoas físicas	FGTS	Famílias com renda mensal bruta de até R\$	Construção de habitação, aquisição de habitação nova,

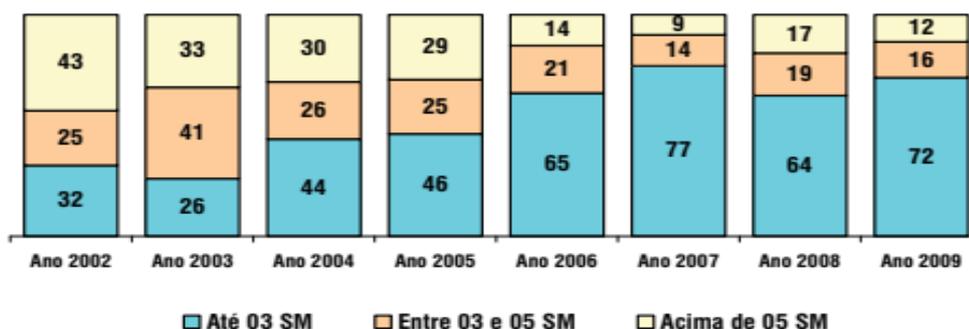
Programa/Ação	Proponente	Fonte	Destinatários finais	Necessidade
	organizadas em entidade associativa		3,9 mil, responsáveis por contratar operação de financiamento habitacional junto às instituições financeiras e retornar os encargos mensais	produção de lote(s) urbanizados e requalificação de imóveis urbanos
Apoio à Produção de Habitações	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil	FGTS	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3,9 mil, responsáveis por apropriar-se adequadamente das unidades habitacionais produzidas.	Construção de habitação e requalificação de imóveis urbanos
Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - Pró-Moradia	Poder público, executivo municipal, estadual e DF	FGTS	Famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.050,00, responsáveis por apropriar-se adequadamente das obras e serviços realizados.	Construção de habitação, urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional
Programa de Arrendamento Residencial - PAR	Pessoa jurídica: empresa do ramo da construção civil.	FAR	Famílias cuja renda mensal não ultrapasse R\$ 1.800,00.	Construção de habitação, requalificação de imóveis urbanos
Programa de Arrendamento Residencial PAR	Pessoa física/jurídica: proprietário de imóvel	FAR	Famílias cuja renda mensal não ultrapasse R\$ 1.800,00.	Aquisição de habitação nova ou usada
Programa Crédito Solidário	Pessoas físicas organizadas em entidade associativa	FDS	Famílias, organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até R\$ 1.050,00, residente em áreas urbanas ou rurais.	Construção de habitação, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, aquisição de material de construção

**Fonte:** Adaptado pela autora a partir de Brasil (2007)

A maior parte dos programas implementados no período de 2003 a 2008 – PSH, PBPQ, Carta de crédito, Pró-Moradia e PAR – são da gestão anterior, demonstrando-se continuidade, mas também revisões e reformas para adequação à nova realidade do país. Quanto aos novos programas, destacaram-se as ações e programas voltados à habitação de interesse social, favelas e áreas precárias, com a utilização de recursos do FHIS, considerando a necessidade de atender a população de baixa renda, demonstrando assim um viés mais social da atuação governamental na área habitacional (Bonates, 2007). Assim, a política de habitação desenvolvida antes do Programa Minha Casa Minha Vida resultou na diversificação das fontes, elevação dos recursos e do atendimento ao segmento de baixa renda, conforme os Gráficos 1 e 2:

**Gráfico 1-** Investimento em habitação no período de 2003 a 2009

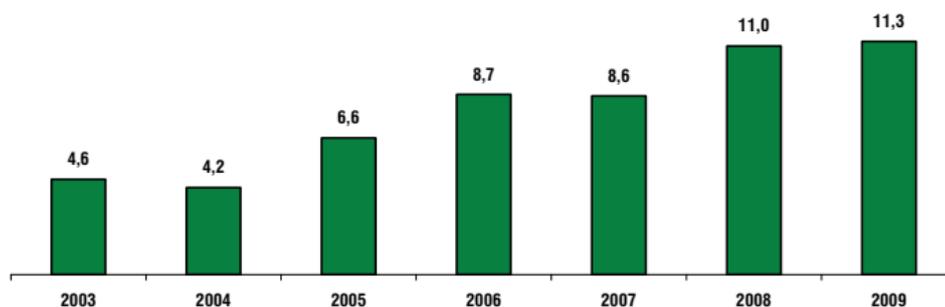
Fonte: Brasil (2010a)

**Gráfico 2 -** Porcentagem de atendimentos por faixa de renda

Fonte: Brasil (2010a)

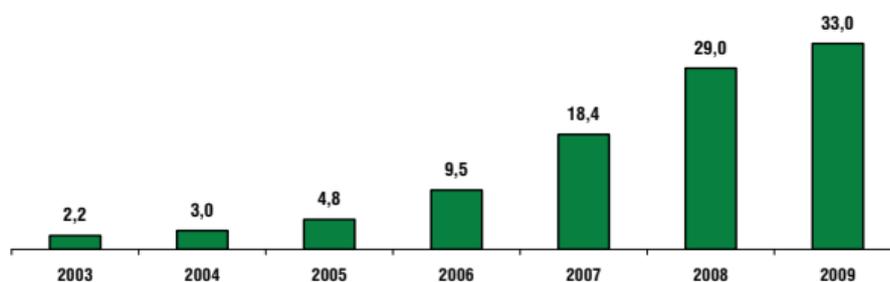
Os gráficos 1 e 2 demonstram que os recursos aplicados em habitação saltaram, em apenas seis anos, de aproximadamente 8 para quase 70 bilhões, demonstrando-se também importante elevação quanto ao atendimento à população com menor faixa de renda que de 32%, em 2002, alcançou patamares acima de 70%, em 2007 e 2009. No entanto, ao separar os investimentos destinados à população de renda mais baixa (incluindo-se o FGTS) do SBPE e compará-los, percebe-se que a maior parte dos recursos foi destinada as operações desse seguimento, ou seja, financiamento imobiliário da população com maior renda, como mostra os Gráficos 3 e 4:

**Gráfico 3 - Financiamentos com recursos do FAR/FGTS/subsídios/FDS  
(em bilhões)**



Fonte: Brasil (2010a)

**Gráfico 4 - Financiamentos com recursos do SBPE**



Fonte: Brasil (2010a)

Analisando outros dados, considerando um intervalo menor do governo Lula, Bonates (2007) afirma que tal gestão continuou a beneficiar os financiamentos mais elitistas, em detrimento da parcela da população mais carente que depende da intervenção estatal para solucionar os seus problemas de moradia, repetindo características das políticas anteriores que beneficiaram com maior aporte de recursos parcela da população com renda maior.

Finalmente, outra crítica a esse período que antecedeu o Programa Minha Casa Minha Vida e respingou diretamente nas suas concepções, foi o processo de decomposição da equipe do Ministério das Cidades resultando no enfraquecimento político do ministério e fragmentação da política habitacional articulada com a urbana (Bonduki, 2018). Sá Menezes (2021) destaca que sempre existiu uma disputa em relação ao modelo de política habitacional a ser adotado pelos governos petistas: de um lado o modelo de estímulo ao mercado, caracterizado pela atuação do governo no fomento de um ambiente favorável para a produção em massa de unidades habitacionais, participando ainda com subsídios públicos, e de outro o modelo do planejamento urbanístico-habitacional, caracterizado pela participação das três esferas da federação como indutores da produção de moradia e pela articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais. No entanto, a tentativa de implementação do último modelo restou

frustrada a partir da entrega do Ministério das Cidades ao Partido Progressista que inviabilizou a proposta de elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.

## **2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida: síntese da sua criação, características e resultados**

A partir do ano de 2009, a política pública de habitação passa a ser norteadada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, criado a partir da Medida Provisória nº 459, posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.977/2009 (já alterada pelas Leis nº 12.249/2010, 12.424/2011, 12.693/2012, 13.173/2015, 13.274/2016, 13.465/2017, 14.118/2021, 14.462/2023). A criação do programa ocorreu no contexto de enfraquecimento do Ministério das Cidades, assim como em meio à crise internacional vinculada ao setor financeiro-habitacional, motivando a articulação do empresariado junto ao Ministério da Fazenda para promover um “pacote habitacional”, fundamentado em subsídios diretos ao comprador e criação de um fundo garantidor de empréstimos que viabilizasse a compra de 200 mil unidades a serem disponibilizadas no mercado, conforme pontuado por Rolnik (2019). Em relação a essas articulações políticas que antecederam a criação do programa, a autora destaca ainda que

(...) As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado.

Desde 2006, esses fóruns já vinham perdendo incidência na definição dos rumos da política. O “pacote” foi elaborado pelo governo em diálogo direto com os empresários e investidores envolvidos e, inicialmente, tinha como objetivo salvar as empresas da *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável. Nesse sentido, suas ações deveriam ser imediatas e, portanto, desviar de qualquer política complexa que exigisse longo tempo de maturação ou que encontrasse resistências, como é o caso de uma política fundiária (Rolnik, 2019, p. 302).

Portanto, pode-se afirmar que o Minha Casa Minha Vida corresponde a um programa econômico, concebido pelos ministérios da Casa Civil e Fazenda com interlocução do setor imobiliário e da construção civil para enfrentar a crise americana dos subprime (AMORE, 2015). Assim sendo, a crítica em relação sua criação, em síntese, diz respeito ao distanciamento da agenda proposta pelo Ministério das Cidades vinculada ao PlanHab e a ausência de articulação entre política habitacional e urbana, considerando que o programa vinculou-se a uma agenda do mercado da construção civil e imobiliário, centralizou-se no nível federal da política habitacional e na produção em massa da mercadoria habitação (Sá Menezes, 2021).

Corroborando com tal entendimento, cite-se Cardoso e Aragão (2013) que sintetizam as críticas em 8 pontos;

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (Cardoso; Aragão, 2013, p. 44).

Em relação às características do programa, cumpre esclarecer que não se trata de um programa homogêneo, por exemplo, não se destinou a população de uma faixa única de renda, como veremos, e ainda compreendeu, até 2020, quatro fases de implementação<sup>6</sup>. Amore (2015) destaca que o “Minha Casa Minha Vida” é uma “marca” que unifica diferentes experiências de acesso ao produto “casa própria”. O autor aponta que o programa contempla diferentes subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores e formas de acesso. Assim, para fins de delimitação das suas características serão considerados os seguintes critérios: faixas de renda e modalidades.

O critério faixa de renda diz respeito à categorização da renda das famílias a serem beneficiadas com o programa, sendo estabelecido, na sua criação, o limite de renda mensal de até 10 salários mínimos para habitação urbana. Para os beneficiários de habitação rural, tal critério observa valores anuais que até 2022 eram os seguintes: até R\$ 17 mil (Grupo 1); entre R\$ 17 mil e R\$ 33 mil (Grupo 2) e acima de R\$ 33 mil até R\$ 78 mil (Grupo 3).

Quanto à habitação urbana, inicialmente, foram previstas três faixas de renda: faixa 1 (até R\$ 1.395,00), faixa 2 (até R\$ 2.790,00) e faixa 3 (até R\$ 4.650,00). A faixa de renda é critério utilizado para determinar o valor do subsídio, a fonte de recurso e a taxa de juros, assim sendo, enquanto a faixa 1 conta com subsídios de quase 100% do valor do imóvel, recursos exclusivos do Orçamento Geral da União e sem taxa de juros, a faixa 3 recebe recursos exclusivos do FGTS, não tem subsídios, mas taxa de juros de financiamento no patamar de até 9,16% (Brasil, 2020). Ressalte-se que a partir de 2016 foi inserida a faixa 1,5, apresentando-se a seguinte evolução das faixas de renda entre 2009 e 2019 (Tablea1):

---

<sup>6</sup> De acordo com o Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida – Ciclo 2020 (Brasil, 2020), o PMCMV apresentou 4 fases de implementação: 1) primeira fase (2009), com meta de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários mínimos; 2) segunda fase (2011), com meta de mais de 2 milhões de unidades habitacionais até o final de 2014; e 3) terceira fase (2016), com meta adicional de mais 2 milhões até o final de 2018; 4) quarta fase (2019), meta de 400 mil unidades em 2019 e 500 mil em 2020.

**Tabela 1 - Evolução das faixas de renda do PMCMV habitação urbana**

	2009	2011	2016	2019
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
<b>Faixa 1,5</b>	-	-	-	Até R\$ 2.350
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
<b>Faixa 3</b>	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Adaptado pela autora de Brasil (2020)

Os valores da Tabela 1 revelam que enquanto as faixas 2 e 3 cresceram, ao longo dos 10 anos de programa, em patamares respectivos de 43,4% e 93,5%, a faixa 1 apresentou elevação de apenas 29%, demonstrando que o valor fixado em 2009 como teto da faixa 1, ou seja, que correspondia a aproximadamente três salários mínimos, atualmente representa menos de 1,5 salários-mínimos (Brasil, 2020). Ainda em relação ao critério faixa de renda, tem-se a seguinte distribuição de contratações no período de 2009 a 2020 (Tabela 2):

**Tabela 2 - Contratações e entregas do PMCMV por Faixa, período 2009 a 2020**

Faixas de Renda	Contratações (Unidades)		Valor Contratado (R\$ Bilhões)		Valor médio contratado por Unidade Habitacionais (R\$)
	Nº Absolutos	%	Nº Absolutos	%	
<b>Faixa 1</b>	1.910.503*	34,3	97,4	18,1	50.981,34
<b>Faixa 1,5</b>	156.626	2,8	19,2	3,6	122.585,01
<b>Faixa 2</b>	3.130.805	56,3	361,4	67,2	115.433,57
<b>Faixa 3</b>	367.611	6,6	58,1	10,8	158.047,50
<b>Total</b>	<b>5.565.545</b>	<b>100,0</b>	<b>537,7</b>	<b>100,00</b>	<b>96.612,28</b>

\*Contabilizadas 215 mil unidades do PMCMV rural

Fonte: Adaptado pela autora de Brasil (2020)

Analisando os números de contratações do PMCMV, no período assinalado (Tabela 2), verifica-se que foram contratadas mais de 5,5 milhões de unidades habitacionais, correspondendo a um total de mais de meio bilhão de reais. Em relação à faixa 1, foram contratadas pouco mais de um terço das unidades habitacionais, correspondendo a menos de um quinto do valor total contratado. Já a faixa 2 foi a que teve o maior número de unidades contratadas e aporte de recursos, representando mais da metade do total (Brasil, 2020).

Tais números revelam que a despeito da faixa 1 contemplar a população a que se destina a habitação de interesse social, mais atingida com o déficit habitacional<sup>7</sup>, e que deveria ter o atendimento prioritário da política pública de habitação, existiu maior contratação em relação à habitação tida como de mercado. De outro lado, necessário refletir sobre se o critério de renda, analisado pelo cadastramento no CadÚnico, cujo funcionamento parte de dados autodeclarados, é suficiente para determinar o atendimento à população mais carente e focar no combate ao déficit habitacional, tendo em vista que “apenas 39% dos 7,6 milhões de domicílios sem casa

<sup>7</sup> “Estima-se que 81% do déficit total se encontre nas famílias com rendimento domiciliar de até 3 salários-mínimos mensais e que 60% se concentrem sobre as famílias com rendimento mensal de até R\$ 1.800,00” (Brasil, 2020).

própria e com renda de até R\$ 1.800,00 mensais estão enquadradas no déficit habitacional quantitativo”<sup>8</sup>.

Em relação às modalidades, não há consenso em relação à sua classificação, Moreira, Silveira e Euclides (2017), por exemplo, apontam a existência de modalidades referentes à faixa 1:

Subdivido em modalidades, o PMCMV esteve estruturado em três faixas, no período 2009-2016. A Faixa 1, que compreende as famílias consideradas de interesse social (com rendimento familiar mensal de até três salários mínimos), é composta pelas modalidades: (a) Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) MCMV-Entidades, para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais. As Faixas 2 e 3, compreendem as operações realizadas diretamente com o mercado imobiliário, tendo o acompanhamento da instituição financeira responsável pela gestão do PMCMV. A fonte de recursos para ambas advém do FGTS, sendo o principal diferenciador o rendimento familiar que pode abranger famílias com renda mensal entre três a dez salários mínimos. (Moreira, Silveira e Euclides, 2017, p. 595).

Os autores citados apontam a existência de três modalidades atreladas à faixa 1 – PMCMV/FAR, MCMV-Entidades e PMCMV/OPR -, mencionando o PMCMV/Rural e as faixas 2 e 3 como operações realizadas diretamente pelo mercado com fonte de recursos do FGTS. Em relação aos imóveis financiados pelo FGTS, pode-se denominar de modalidade Financiamento (ou FGTS) que inclui as faixas 1, 2 e 3 (Brasil, 2020). Já conforme Corrêa (2012), o PMCMV divide-se em quatro vertentes principais: PNHU, PNHR, PMCMV/Recursos FAR e PMCMV Entidades. Chilvarquer (2018, p. 26), destaca que “(...) o MCMV é subdividido em modalidades que variam de acordo com a renda do beneficiário, o tamanho dos municípios em que estão inseridos os empreendimentos e a origem dos recursos destinados às construções”. Para a presente dissertação, as modalidades são classificadas da seguinte forma (Quadro 6):

---

<sup>8</sup> Informação disponível no Relatório de Recomendações Programa Minha Casa, Minha Vida, Ciclo 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_recomendacoes-cmas-2020-pmcmv.pdf). Acesso em 07 de setembro de 2023.

**Quadro 6 - Modalidades do PMCMV**

<b>Modalidades</b>	<b>Características</b>
PMCMV FAR	Produção de imóveis destinados a famílias da faixa 1, em municípios acima de 50 mil habitantes, produzidos por empresas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial a partir de proposta das empresas de construção, isoladamente ou em conjunto com entes subnacionais.
PMCMV Entidades	Produção de imóveis destinados a famílias da faixa 1, com proposta apresentada por movimentos e entidades de moradia popular e recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.
PMCMV Oferta Pública de Recursos (OPR/Sub 50)	Imóveis destinados a famílias da faixa 1 e municípios com população abaixo de 50 mil habitantes, com recursos do Orçamento Geral da União a partir de oferta pública de recursos e propostas apresentadas por Estados e Municípios.
PMCMV PNHR	Imóveis produzidos exclusivamente na zona rural para famílias compreendidas no grupo 1 com recursos do Orçamento Geral da União (subsídio), grupos 2 e 3 recursos do FGTS.
PMCMV FGTS	Imóveis destinadas a famílias com renda mensal superior a 1.800,00 – faixas, 1,5, 2 e 3 e recursos do FGTS.

**Fonte:** elaborado pela autora

Rolnik (2019) chama a atenção para o fato de que as modalidades Entidades, Rural e Sub 50, quando do lançamento do programa, representaram menos de 10% das unidades e recursos previstos, destacando-se o nomeado MCMV-Empresas o núcleo duro dessa política de habitação. De fato, a considerar o número de unidades produzidas e os recursos destinados ao PMCMV FAR e FGTS não há dúvidas que restou confirmada a concentração do programa nas modalidades produzidas a partir da iniciativa das empresas, vejamos a tabela 3:

**Tabela 3 - Unidades habitacionais contratadas por modalidade (2009 a 2020)**

<b>Modalidades</b>	<b>Unidades habitacionais contratadas</b>		<b>Valor Contratado (R\$ bilhões)</b>		<b>Valor Médio Contratado por Unidade Habitacional (R\$)</b>
	Nº Absolutos	%	Nº Absolutos	%	
<b>PMCMV FAR</b>	1.449.770	26,0	85,1	15,8	58.698,96
<b>Empresas</b>					
<b>PMCMV Entidades</b>	78.847	1,4	4,1	0,8	52.164,84
<b>PMCMV OPR/Sub 50</b>	166.886	3,0	3,9	0,7	23.369,24
<b>PMCMV PNHR</b>	215.000	3,9	5,9	1,1	27.441,86
<b>PMCMV FGTS</b>	3.655.042	65,7	438,7	81,6	120.025,98
<b>Total</b>	5.565.545	100,0	537,7	100,0	96.612,28

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de Brasil (2020)

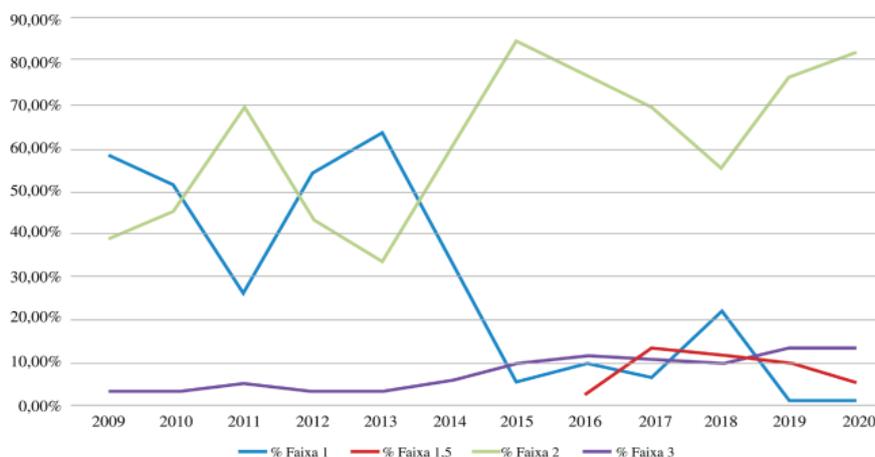
Os números apresentados na tabela 3 revelam que o programa contou com maior número de contratação e recursos na modalidade FGTS que, como visto, direcionou-se às faixas 1,5, 2 e 3, concluindo-se que, na faixa 1, a modalidade FAR foi a que teve maior número de contratações e recursos, enquanto a modalidade entidades teve o menor número de unidades contratadas e a Sub 50 menor valor de contratações.

Diante da síntese de descrição das principais características e resultados do programa, mister destacar seu impacto e avanço, considerando o alcance de número de unidades habitacionais e destinação de recursos, não só para financiamento, mas incluindo-se o subsídio. Outrossim, conforme pontua Rolnik (2019), é indubitável seu contributo como política econômica que resultou no crescimento do setor da construção civil e na geração de empregos.

No entanto, pondera-se quanto à repetição de desajustes vivenciados à época do BNH, a exemplo, da priorização da população de classe média, da construção de empreendimento em locais periféricos e sem infraestrutura urbana, mostrando-se ainda como gargalos do programa a questão da terra e da segregação socioespacial (Amore, 2015). Também na esteira de comparação ao BNH, verifica-se que o PMCMV igualmente priorizou a produção de unidades prontas a custos elevados, além de privilegiar parte da população com benefícios que deveriam se destinar apenas a parcela com renda mais baixa, a exemplo de subsídios elevados e uso do FGTS ao invés do SPBE para a população com renda média (Bonduki, 2018).

## **2.6 Da “extinção” do PMCMV, criação do Programa Casa Verde Amarela e da retomada do PMCMV**

O Programa Minha Casa Minha Vida, concebido durante o segundo mandato do presidente Lula, alcançou seu auge sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff, experimentando posteriormente uma redução na produção durante o governo Temer. Em 2021, foi sucedido pelo Programa Casa Verde Amarela, implementado sob a gestão de Bolsonaro. Em relação à redução mencionada, ressalta-se que impactou significativamente a faixa 1 do programa que atingiu seu ápice em 2013, registrando o maior percentual de contratações entre as demais faixas, com o acumulado superior a 60% das contratações de unidades habitacionais. Entretanto, seis anos após esse ápice, no ano de 2019, não houve nenhuma contratação na faixa 1, conforme evidenciado pelo Gráfico 5.

**Gráfico 5 - Porcentagem de contratação de Unidades Habitacionais por faixa do PMCMV**

Fonte: Euclides *et al* (2022)

O declínio do PMCMV ocorreu num contexto econômico e político marcado pela crise fiscal de 2014 e o impeachment de Dilma. Já com Temer, foi criada a faixa 1,5, dando início a um vácuo institucional em relação à produção de habitação de interesse social destinada à população mais carente. No governo Bolsonaro, marcado pelo ultraliberalismo, há extinção do Minha Casa Minha Vida e sua substituição pelo Casa Verde e Amarela, o qual priorizou o financiamento a partir do FGTS, sobretudo, para a Faixa 2. A extinção representou uma escolha política que pode ser vista como simbólica e estratégica para dissociar o PMCMV do governo que o criou. Ocorre que o “novo” programa utilizou-se do aparato do antigo, sendo possível falar em extinção retórica e não de fato (Euclides *et al*, 2022).

Com a volta de Lula à presidência, o PMCMV foi retomado a partir de fevereiro de 2023 com a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.620/2023. Em síntese, em sua nova versão, destacam-se as seguintes características do PMCMV (Quadro 7):

**Quadro 7- Principais características do PMCMV (2023)**

<b>Público-alvo</b>	Área urbana: Famílias com renda mensal bruta de até 8 mil reais;		
	Área rural: Famílias com renda anual bruta de até RS 96 mil reais		
<b>Faixas de renda</b>	<b>Faixa 1</b>	<b>Faixa 2</b>	<b>Faixa 3</b>
Área urbana	até R\$ 2.640,00	R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00	R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00
Área rural	até R\$ 31.680,00	R\$ 31.608,01 a R\$ 52.800,00	R\$ 52.800,01 a R\$ 96.000,00

<b>Linhas de atendimento/modalidades</b>	<p><b>I. Produção habitacional subsidiada</b></p> <p>a) <b>MCMV - FAR:</b> destinada à faixa 1, conta com recursos do FAR, cabendo à empresa do ramo de construção civil e/ou Estados, DF e Municípios apresentar à Caixa Econômica proposta de construção ou requalificação de imóvel existente. A indicação dos beneficiários é feita pelo ente público;</p> <p>b) <b>b) MCMV - Entidades:</b> destinada à faixa 1, conta com recursos do FDS para concessão de financiamento subsidiado para pessoas físicas. A produção e a indicação da família beneficiária são realizadas por entidade organizadora privada sem fins lucrativos;</p> <p>c) <b>c) MCMV – FNHIS (municípios com população até 50 mil habitantes):</b> destinada às faixas 1 e 2 em caso de emergência ou calamidade pública, conta com repasse do FNHIS, para apoiar ações de produção ou aquisição de unidades habitacionais em municípios com população de até 50mil habitantes, a partir de envio de propostas de municípios, estados e DF ao Ministério das Cidades. A indicação dos beneficiários é feita pelo agente executor (municípios, estados e DF);</p> <p>d) <b>d) MCMV - Rural:</b> destinada à faixa rural 1, conta com recursos do orçamento geral da União para produção e melhoria de habitação. A indicação dos beneficiários é feita pela entidade organizadora;</p>
	<p><b>II. Aquisição Financiada:</b> destina-se a pessoas físicas das faixas 1, 2 e 3 para aquisição de imóvel de sua preferência e ter análise de crédito aprovada por instituição financeira para assumir financiamento habitacional. Conta com subsídio com recursos do FGTS (faixas 1 e 2) que pode ser complementado por aportes do ente público.</p>
	<p><b>III. MCMV Cidades/Parcerias:</b> destina-se a pessoas físicas das faixas 1, 2 e 3 que receberão contrapartidas da União ou estados, municípios e DF para reduzir ou zerar valores de entrada ou prestação do financiamento habitacional. A indicação dos beneficiários é feita pelo ente público;</p> <p>a) <b>MCMV Cidades-Emendas:</b> conta com recursos do Orçamento Geral da União via emenda parlamentar;</p> <p>b) <b>MCMV Cidades-Contrapartidas:</b> conta com recursos do orçamento dos estados, municípios e DF;</p> <p>c) <b>MCMV Cidades-Terrenos:</b> conta como doação de terreno dos estados, municípios e DF.</p>
	<p><b>Pro-Moradia:</b> destinada à faixa 1, contempla estados, municípios, DF ou órgãos da administração direta ou indireta com recursos do FGTS para financiar a aquisição ou produção em áreas regularizadas e com infraestrutura.</p>

**Fonte:** Adaptado pela autora a partir de Ministério das Cidades<sup>9</sup>

No presente capítulo, como visto, traçou-se o percurso da política de habitação, destacando-se participantes e programas/planos, verificando-se que os períodos do BNH e do PMCMV são marcos significativos de tal política, considerando suas estruturas e produção quantitativa de unidades habitacionais. Especificamente em relação à estruturação, verificou-se que as COHABs contribuíram significativamente na produção do BNH. Já em relação ao PMCMV tem-se a forte presença das empresas de construção, bem como a previsão das diversas modalidades. Assim sendo, considerando o objeto da presente pesquisa que relaciona um ator da estrutura do BNH e uma modalidade do PMCMV, necessário aprofundar a

<sup>9</sup> <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>

participação das companhias de habitação, focando nas diferenças de atuação no BNH e no PMCMV, com destaque para os arranjos institucionais, abordagem do próximo capítulo.

### 3 AS COMPANHIAS DE HABITAÇÃO NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO, OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO BNH E DO PMCMV E O(S) PAPEL(ÍS) INSTITUCIONAL(IS) DA CEHAP

No presente capítulo aborda-se a participação das COHABs no contexto da política de habitação norteada pelo BNH, após o seu fechamento e no PMCMV, cabendo ainda breve reflexão sobre a atuação de estados e municípios. De outro lado é apresentada a temática dos arranjos institucionais, buscando-se fazer um paralelo entre a política de habitação do BNH e do PMCMV. Por derradeiro, apresenta-se a atuação da Companhia Estadual da Paraíba – CEHAP e os critérios para análise da sua participação na modalidade Oferta Pública de Recursos destinada a municípios com até 50 mil habitantes (OPR/SUB 50).

#### 3.1 A participação das companhias de habitação na política nacional de habitação: do auge no BNH ao esvaziamento no PMCMV

As companhias de habitação surgiram na década de 1960, como braços do BNH, para implementar a política habitacional em nível estadual e municipal. Contudo, antes da instituição das companhias, outros entes ligados aos estados ou aos municípios já atuavam na produção de habitação, a exemplo dos dispostos no Quadro 8:

**Quadro 8-** Entes estaduais e municipais criados antes das COHABs

Nome do ente	Unidade da Federação	Ano de criação
Liga Social contra o Mocambo	Pernambuco	1939
Departamento de Habitação Popular	Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal	1946
Fundação Leão XIII	Rio de Janeiro	1947
Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP	São Paulo	1949
Caixa de Habitação Popular	Paraná	1950
Superintendência de Habitação,	Porto Alegre/RS	1950
Instituto de Bem-estar Espírito Santense	Espírito Santo	1952
Fundo Especial para a Casa Popular	Caxias do Sul/RS	1952
Comissão de Assistência Social do Município	São Paulo/SP	1953
Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares	Belo Horizonte/MG	1956
Comissão Estadual de Terras e Habitação	Rio Grande do Sul	1960
Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília	Distrito Federal	1962
Conselho Estadual de Planejamento da Habitação Popular	Minas Gerais	1962
Fundação da Habitação Popular	Rio Grande do Norte	1963
Fundação do Serviço Social	Fortaleza/CE	1963
Companhia Urbanizadora de Salvador	Salvador/BA	1963

Fonte: adaptado de Gonçalves (2009)

Em que pese a atuação dos referidos entes, quando da criação do BNH foi prevista, expressamente na Lei nº 4.380/1964<sup>10</sup>, a existência de sociedades de economia mista como integrantes do SFH e intermediárias da atuação do governo federal no setor habitacional. As sociedades de economia mista, de acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967, são entidades da administração pública indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei com a finalidade de exploração de atividade econômica. Sob a forma empresarial de sociedade anônima/companhia, podem contar com capital privado, no entanto, o controle acionário (mais de 51% das ações com direito a voto) deve pertencer à União, Estados, Municípios ou a outra entidade da administração indireta<sup>11</sup>.

Pessoa Júnior (2021) refletindo sobre a estrutura do BNH, das COHABs e o regime ditatorial, destaca o seguinte:

O fato de ter sido o BNH responsável por sistematizar a constituição e autorização das COHABs e, ainda, de ter continuado envolvido com essas entidades por meio de variadas formas de relação institucional, tornou a história do banco federal muito imbricada com a de qualquer Companhia de Habitação Popular. Essa relação existiu em alguns níveis de atuação e levanta questionamentos sobre outros, principalmente no que tange à contabilidade aplicada ao setor público sobre os diferentes níveis e limites das esferas governamentais e, conseqüentemente, sobre a personalidade jurídica das companhias de habitação.

(...)

... todos as entidades participantes da federação, fossem estados ou municípios, se qualquer um deles tivesse a intenção de fazer parte das políticas habitacionais do governo ditatorial precisava constituir uma sociedade de economia mista. Porém, essas instituições desempenharam em maior proporção as vontades da União, e não, necessariamente, das outras parcelas governamentais que também compunham a Administração Pública como um todo.

(...)

Foi o controle financeiro e institucional que deu forma às COHABs e garantiu ao Banco Nacional de Habitação o controle no campo das ações nas variadas unidades da federação. Os outros entes da federação precisavam seguir algumas condições para que constituíssem e participassem das políticas públicas federais (Pessoa Júnior, 32-37).

As companhias de habitação foram instituídas em uma ação verticalizada, seguindo diretrizes pré-estabelecidas, sem relação com a realidade de cada ente da federação responsável pela sua formalização. De acordo com Royer (2009) em aproximadamente 17 meses, entre maio de 1964 e outubro de 1965, foram criadas 19 COHABs em todo o país, percebendo-se que não existiu um planejamento na criação de tais entidades e nem aproveitamento em relação à

<sup>10</sup> Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:

I - do Banco Nacional da Habitação;

II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;

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

<sup>11</sup> Atualmente as sociedades de economia mista tem suas balizas normativas firmadas na Constituição Federal e na Lei nº 13.303/2016, sendo reconhecidas como empresas estatais que podem ser classificadas como exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos.

incorporação dos entes já existentes, evidenciando a homogeneização em relação à atuação das companhias como agentes do SFH e um modelo de política fortemente centralizado e estruturado em torno do banco (Gonçalves, 2009).

Azevedo e Andrade (2011) analisando a atuação das COHABs junto ao BNH, destacam que as companhias eram agentes promotores para o mercado popular<sup>12</sup>, assim sendo formulavam os programas e os projetos de construção que deveriam ser aprovados pelo banco, cabendo ainda a tais entidades: complementação do financiamento de parcela do projeto, a comercialização das unidades habitacionais, a fiscalização da execução das obras de construção realizadas por empresas construtoras contratadas através de licitação pública e a consequente liberação dos pagamentos de acordo com as medições das obras. Já o BNH, na qualidade de gestor dos recursos do FGTS, financiava a construção de conjuntos habitacionais por meio de empréstimos, o que permitia a cobrança de juros mais baixos e prazos mais longos para o pagamento das prestações. Competia ainda as companhias efetivar a seleção dos mutuários. Na figura 3, apresenta-se os principais participantes da política de habitação instituída a partir de 1965, destacando-se as respectivas atividades desempenhadas:

**Figura 3-** Desenho da atuação dos atores da política de habitação no período do BNH



**Fonte:** elaborado pela autora

A trajetória das companhias ao longo da política habitacional do BNH não foi uniforme, podendo ser dividida, de acordo com os autores Azevedo e Andrade (2011), em três fases: 1) implantação e expansão (1964-1969); 2) esvaziamento e crise (1970-1974); e 3) restauração (1975-1980). A primeira fase corresponde ao início das atividades do BNH, destacando-se o número de unidades habitacionais destinadas ao mercado popular, pois, em 5 anos, foram

<sup>12</sup> famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos, ampliada posteriormente para até 5 salários.

financiadas 178.227 unidades habitacionais, correspondendo a mais de 40% de todos os financiamentos do SFH, muito embora o volume de investimento do mercado médio tenha sido maior. No entanto, com a alta da inadimplência, nesse curto período, as COHABs demonstraram sua vulnerabilidade financeira.

A segunda fase representou decadência em razão do decrescente número de financiamentos, correspondente a 76.746 unidades, menos da metade da fase anterior. Atrelado ao pequeno número de financiamentos, em tal período, acentuou-se a inadimplência, em razão da baixa capacidade de pagamento dos mutuários e aumento desproporcional das prestações em relação ao salário mínimo. Além de tais causas, vistas como econômicas, Azevedo e Andrade (2011) destacam que também contribuíram para a inadimplência do mercado popular:

- a) Expectativa por parte do trabalhador de um comportamento paternalista do Estado.
- b) Incompreensão dos mecanismos de reajustamento das prestações e do saldo devedor, o que lhe dá a sensação de estar sendo enganado.
- c) Pressão de grupo, quando grande parte dos mutuários deixa de pagar as prestações e aparentemente nada acontece. Como se mencionou anteriormente, devido ao grande número de execuções a serem efetuadas, o processo judicial nessa época era extremamente demorado
- d) A má qualidade, em geral, das construções dos conjuntos habitacionais e a falta de infraestrutura (rede de água, luz e esgoto) adequadas lhes fornecem a convicção de que a habitação não vale o que está sendo exigido. (Azevedo; Andrade, 2011, 77-78).

A última fase, restauração, é marcada pela diminuição da inadimplência e elevação do financiamento de unidades voltadas ao mercado popular, correspondendo a 749.911 unidades, mais de 74% da produção do banco em todo período de sua existência. A diminuição da inadimplência esteve atrelada a possibilidade de repasse do imóvel e forte especulação imobiliária, considerando a recompra de imóveis por pessoas com melhor situação financeira. Já o aumento do número de financiamento relaciona-se à destinação de novos conjuntos para mutuários com renda salarial entre três e cinco salários mínimos. Também marcaram essa fase a melhoria técnica das construções e a atenção a serviços de infraestrutura, maior rigorosidade na comprovação de renda para seleção dos mutuários e melhoria quanto à localização dos conjuntos. No entanto, nessa fase, ao privilegiar população de maior renda, há um visível afastamento das companhias do seu contributo social (Azevedo; Andrade, 2011).

Souza (2016), analisando especificamente a trajetória da COHAB do estado de Pernambuco, distingue três momentos diferenciados de atuação: 1) a exclusividade do programa convencional (1965/78); 2) o auge do programa convencional e a emergência dos programas alternativos (1979/86); 3) a predominância dos programas alternativos (1987/89). O primeiro período corresponde ao desenvolvimento exclusivo do programa convencional, seguindo-se a política determinada pelo BNH. Assim sendo, de um lado tem-se a centralização das decisões no âmbito federal e de outro as COHABs intervindo na habitação popular no nível

local – estadual ou municipal. Ressalte-se que “(a) participação do governo local nas decisões destas Companhias torna-se restrita, desde que estas seguem as regras estabelecidas pelo BNH, e detém com o governo local uma vinculação formal” (Souza, 2016, p. 90). A relação entre BNH, COHABs e entes subnacionais passa a apresentar uma pequena mudança em 1975, vez que

A criação do PLANHAP II, em 1975, passa a requerer um compromisso dos Estados e Municípios com os empréstimos tomados ao BNH, devidamente aprovados pela Assembleia Legislativa e Câmara dos Vereadores. Contudo, apesar dessa maior vinculação do governo local, as definições dos programas implantados são, ainda, feitas de forma centralizada pelo BNH, e as COHABs continuam totalmente submissas às regras definidas pelo Banco. A margem de negociação política local estabelece-se, sobretudo, no momento da alocação de recursos - compra de terras, contratação de empreiteiras etc. - e da seleção dos mutuários (Souza, 2016, p. 92).

O segundo período é marcado pela implantação dos programas alternativos, não se falando em substituição de programas, mas um duplo movimento marcado, de um lado, pela potencialização do programa convencional e, de outro, pela implantação dos programas alternativos, caracterizando um novo padrão de relacionamento da população pobre com o governo local. No último período, o BNH já tem encerrado suas atividades e a política de habitação passa a ser tratada pela Caixa Econômica Federal que redefine o papel das COHABs fazendo com que deixem de exercer a função de agente promotor, função que passa para o setor privado, restando as companhias atuarem como prestadoras de assessoria técnica na fase de planejamento, produção e comercialização de habitações (Souza, 2016).

A participação das companhias de habitação no período do BNH, como visto, foi caracterizada pela forte centralização em torno do banco e homogeneidade na execução das atividades das companhias, a despeito da existência de fases com variações quanto o número de moradias produzidas, das faixas de rendas dos beneficiários e execução de programas distintos. Em tal período, apresenta-se também um desempenho uniforme nas atividades de Estados e Municípios em relação à política habitacional, os quais atuavam, sobretudo, complementando parcela dos projetos propostos pelas companhias e não financiada pelo banco (Azevedo; Andrade, 2011) ou ainda, conforme pontua Souza (2016), participando com execução de obras de infraestrutura e doação de terrenos.

Com o fechamento do BNH, a atuação das companhias como agentes promotores foi reduzida à realização de atividades de assessoria, já que a Caixa Econômica Federal legou referida função para empresas privadas. De acordo com Barbosa (2008), o período de fechamento do BNH até o governo de FHC representou um momento de transição caracterizado pela paralisação dos investimentos e desmanche da área social do SFH o que prejudicou as

atividades das COHABs, inclusive, em alguns casos, culminou com o encerramento de atividades.

Contudo, os longos anos de funcionamento do subsistema BNH-FGTS decantaram, em muitas destas empresas, quadros técnicos altamente qualificados e com preferências formadas. Estes, em alguns casos, frente à crise do SFH, e baseados nas possibilidades abertas pela Constituição de 1988, desenvolveram abordagens que construíram novas políticas e programas de habitação, financiados com fontes alternativas. No âmbito dos municípios e estados. Este processo foi marcado por uma atomização das experiências, com grande diversificação nas formas de intervir e ampla heterogeneidade das soluções propostas (Barbosa, 2008, p. 57-8).

A referida expertise em relação a algumas companhias não foi suficiente para garantir resultados representativos e superar a crise institucional-financeira das companhias que se acentuou no governo FHC, com a restrição aos créditos do FGTS<sup>13</sup> e consolidação do Sistema Financeiro Imobiliário, acarretando o fechamento ou diversificação de atividades. Conforme aponta Arretche (2002),

Na área de habitação, entre 1995 e 2000, doze das 44 Companhias de Habitação – COHABS declararam falência ou diversificaram suas atividades, passando a operar como institutos de desenvolvimento urbano e não mais como agências de promoção pública de habitações para baixa renda (Arretche, 2002, p. 438).

A mudança no processo de produção de moradias no período pós BNH significou também a descentralização da política de habitação para Estados e, sobretudo, Municípios que passaram a ter um papel mais atuante, considerando as previsões da Constituição Federal sobre competências, especialmente, no seu art. 23, IX, e o Estatuto das Cidades, num processo que favoreceu a municipalização da política de habitação.

A nova agenda habitacional da pós-redemocratização, que tem as instâncias locais como agentes protagonistas do processo de elaboração e implementação de programas e ações de habitação, apresenta um esforço de aproximar-se da perspectiva do modelo de gestão bottom-up, isto é, “de baixo para cima”. Diferentemente do modelo top-down implantado no período do BNH, no bottom-up o processo de tomada de decisões é descentralizado, de modo que a política não é definida no topo da pirâmide administrativa, mas no plano real da sua execução, onde a burocracia local encontra-se mais próxima das demandas sociais, trazendo-as, conforme denominação do modelo, “de baixo para cima” (Medeiros et alii, 2023, p. 336).

O referido processo caracterizado pela valorização da esfera local, não refletiu em resultados para enfrentar o hiato pós BNH, tendo em vista a existência de fragilidades de recursos financeiros e de capacidades administrativas da maioria dos municípios, a

---

<sup>13</sup> De acordo com Arretche (2002, p.441-442), “A gestão seletiva das linhas de financiamento não foi um resultado não intencional, derivado da exigência de adimplência junto ao governo federal para obtenção de recursos do FGTS, isto é, o desfinanciamento das empresas públicas não foi resultado apenas das taxas de inadimplência das prestadoras públicas. (...), o desfinanciamento das empresas públicas fez parte de uma estratégia cujo objetivo central era introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano.” Tanto que

permanência de centralização de recursos por parte do governo federal e a ausência de uma política que incentivasse a articulação entre ações dos Estados e Municípios, resultando em um período de extinção das COHABs e da falta de priorização dos estados na política habitacional (Brasil, 2004).

Foi a partir da criação do Ministério das Cidades e, conseqüentemente, do estabelecimento da Política Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Plano Nacional de Habitação que se buscou efetivar a articulação entre os entes federados, agentes públicos – incluindo as COHABs – e privados para promoção do direito à moradia atrelado à política urbana. A PNH previu como um de seus instrumentos estratégicos o desenvolvimento institucional calcado no estímulo à participação democrática dos agentes públicos, privados e da sociedade civil na formulação e implementação de um modelo de política habitacional democrático, descentralizado e transparente (Brasil, 2004). Também previu o Sistema Nacional de Habitação como seu principal instrumento, nos seguintes termos:

O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação. O desenho institucional adotado na sua estruturação visa possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da Política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (Brasil, 2004, p. 63).

O desenho institucional pensado para o SNH incluía o Subsistema de Habitação de Interesse Social – SHIS do qual participariam Governos Estaduais, Distrito Federal e Municípios e as COHABs como agentes promotores (Brasil, 2004). Em 2005 foi regulamentado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme Lei nº 11.124/2005 que consolidou a integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal e das instituições e órgãos que atuam no setor da habitação, prevendo ainda a necessidade de criação de estrutura institucional (fundo, conselho e plano) para que estados e municípios aplicassem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Plano Nacional de Habitação também foi previsto como instrumento da PNH e apresentou como princípio para sua elaboração a diversidade regional, categorizando os municípios em 11 tipos para fins de estabelecer o atendimento habitacional mais adequado. De outro lado previu como um de seus eixos os arranjos institucionais para implementar o SNHIS e consolidar as características de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial da política de habitação, assim sendo apresentou como uma de suas estratégias a definição das competências de cada nível do governo (Brasil, 2010). A PNH e os seus

instrumentos de fato apresentaram um novo direcionamento em relação à participação dos entes federados na condução da política de habitação, fortalecendo-se o papel dos municípios e, em relação às companhias de habitação, incluindo-as como agentes promotores integrantes do SFHIS.

No entanto, com a implementação do PMCMV, como visto no primeiro capítulo, houve um distanciamento das propostas da PNH e dos seus instrumentos, verificando-se, em síntese, a centralização da formulação e implementação do programa em torno do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e do setor privado. Assim sendo, além do distanciamento da política urbana, o PMCMV também impactou negativamente por apresentar um desenho institucional que não valorizou a articulação entre os atores da política habitacional e o fortalecimento dos interesses locais. Tanto é que o papel dos municípios no PMCMV foi basicamente indicar demanda de beneficiários, sendo retirado o poder decisório municipal quanto ao planejamento do seu território seguindo as diretrizes do seu respectivo plano diretor como garantido pelo Estatuto das cidades (Sá Menezes, 2021). Já os estados, de acordo com Rufino (2015), tiveram participação heterogênea, atuando através de contrapartidas financeiras, subsídios complementares, das COHAB estaduais, a partir da cessão de terrenos, ou não tiveram atuação direta.

Importante destacar que o desenho institucional do PMCMV também não se aproximou do modelo proposto na política implementada pelo BNH, visto que não existiu a figura de um agente promotor público (COHABs), mas vários agentes executores (construtoras) atuando diretamente com a instituição financeira. Sobre o tema, Rufino (2015) pontua o seguinte:

De forma geral, são identificadas importantes mudanças no papel dos agentes em relação à estrutura vigente no período do Banco Nacional da Habitação (BNH), quando também foram mobilizados importantes esforços no sentido de produção habitacional e se anunciaram pela primeira vez no Brasil estruturas financeiras federais específicas para construção de habitações. Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. (Rufino, 2015, p. 55).

Diante do exposto e refletindo sobre a participação das companhias de habitação na implementação das políticas habitacionais no contexto do BNH e do PMCMV percebe-se que houve mudanças no seu papel, pois de agentes promotores e financeiros no BNH com

atribuições homogêneas passaram a ter uma atuação heterogênea. No mesmo sentido, Gonçalves (2009) pontua que

Quando foram concebidas e criadas, as companhias habitacionais e órgãos assemelhados representavam verdadeiras agências federais, mas, hoje, continuam existindo em parte dos estados, com maior ou menor capacidade de gestão e distintas formas de atuação. Assim, o papel representado por tais instituições na promoção habitacional dos governos estaduais varia significativamente e exige novos mecanismos de coordenação. (Gonçalves, 2009, p. 70-71)

A mudança de atuação das Companhias é conseqüência das próprias alterações na política nacional de habitação e dos seus arranjos. No próximo tópico, trataremos dos arranjos institucionais das principais políticas habitacionais do Brasil: BNH e PMCMV.

### **3.2 Os arranjos institucionais nas políticas de habitação do BNH e do PMCMV**

Para compreender as distinções entre as políticas do BNH e do PMCMV e conseqüentemente entre seus arranjos institucionais, de início teceremos considerações sobre os arranjos institucionais.

No contexto de complexidade que envolve a realização das políticas públicas, considerando que se verificam múltiplos atores, competências, objetivos e resultados, encontram-se os denominados arranjos institucionais que compreendem o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014, p. 19-20). Ressalte-se que os autores utilizam a expressão “arranjos institucionais de implementação de políticas públicas”, destacando que a implementação corresponde a um processo que envolve

(...) todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações” (Gomide; Pires, 2014, p. 19).

Ainda de acordo com os autores, os arranjos determinam as capacidades estatais na implantação das políticas públicas, permitem que o estado adquira as habilidades necessárias para alcançar seus objetivos e explicam os resultados obtidos por cada política pública. Assim, a análise das políticas públicas incluindo-se os arranjos institucionais pode ser sintetizada a partir do seguinte modelo (Figura 2):

**Figura 4-** Modelo analítico das políticas públicas proposto por Gomide e Pires

Fonte: (Gomide; Pires, 2014)

Considerando o modelo proposto, verifica-se que entre os objetivos e resultados de determinada política pública, encontram-se seus arranjos institucionais, derivando deles as capacidades técnica-administrativa e política. Do entrelaçamento das capacidades técnicas-administrativas e políticas, Gomide e Pires (2012) apontam 4 categorias de arranjos institucionais numa escala de alta e baixa capacidades, conforme Quadro 9:

**Quadro 9-** Variações de arranjos institucionais

Variações do Arranjo	Características
Alta capacidade política e baixa capacidade técnica e administrativa	Maior legitimidade das políticas associadas ao arranjo em razão da existência de mecanismo de participação dos atores, transparência e de controle, mas dificuldade na implementação pela baixa capacidade técnica-administrativa.
Baixa capacidade política e alta capacidade técnica-administrativa	Isolamento da execução e redução da legitimidade democrática das políticas por falta de inclusão, transparência e controle social, apresentando traços de autoritarismo, mas existe potencialização na execução da política pela presença de elementos como autonomia, competência técnica, capacidades organizacional, de coordenação e legal.
Altas capacidades política e técnica-administrativa	Possuem tanto elementos com relevante legitimidade política, como autonomia, participação social, como também competência técnica, capacidade de organização e regulação, coordenação e articulação. Em existindo, tais arranjos representam políticas democrático desenvolvimentistas por conciliaram dimensões democrática e burocráticas.
Baixas capacidades política e técnico-administrativa	Não possuem ou apresentam limitação em relação aos elementos legitimadores e capacitores para implementação das políticas de desenvolvimento.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Gomide; Pires (2012)

Outra concepção sobre os arranjos institucionais é proposta por Lotta e Vaz (2015) que qualificam alguns arranjos institucionais como complexos, sendo assim entendidos:

Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas

envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015, p. 173).

Os arranjos complexos seriam novos arranjos que surgem a partir da participação de vários atores, incluindo-se os privados, assim como de novas relações entre os entes federados. Tais arranjos inovam ao buscarem a promoção de uma relação horizontal entre setores de políticas e vertical entre os entes federativos ou com atores do setor privado visando alcançar as políticas públicas de forma efetiva.

Fiani (2013) apresenta outra perspectiva em relação aos arranjos institucionais, os quais são compreendidos como “(...) regras que definem de forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade” (Fiani, 2011, p. 4 apud Fiani, 2013, p. 22). Trata-se de abordagem ligada às teorias econômicas, especialmente as desenvolvidas por Oliver Williamson, que identifica não apenas o mercado como arranjo institucional, mas as hierarquias e os híbridos:

(...) Uma vez que o mercado não é o único tipo de arranjo institucional que pode promover o desenvolvimento, duas opções alternativas se colocam para políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico: o emprego de hierarquias – o modelo tradicional de órgãos da administração direta, ministérios ou empresas estatais controladas politicamente – ou a utilização de híbridos, o que, no caso, significa reunir organizações públicas e privadas em um mesmo arranjo institucional com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos (Fiani, 2013, p. 30).

O autor destaca, a partir de diversos exemplos de países desenvolvidos, a importância dos arranjos institucionais para a formulação de políticas de desenvolvimento, sobretudo, para aquelas em que se fazem presentes o estado, como centro estratégico, e atores privados (arranjos institucionais híbridos). Enfatiza ainda que é condição para o sucesso de uma política pública a presença de arranjos institucionais construídos de forma adequada.

Podemos citar ainda a concepção de arranjos institucionais a partir da análise que relaciona as políticas públicas com a ciência jurídica apresentada por Bucci (2013). A autora compreende o arranjo institucional como o marco geral de ação de uma política, abrangendo uma norma instituidora que apresenta: quadro geral de atuação do poder público, discriminando as autoridades competentes, os elementos que norteiam a organização e atuação do Poder Público, as decisões necessárias para a realização da política, as condutas dos agentes privados envolvidos.

Examinando-se o arranjo institucional da política habitacional do período do BNH, considerando as quatro perspectivas de arranjos institucionais citadas e, paralelamente, tendo em vista seu surgimento no contexto da ditadura militar, de regime autoritário e gestão centralizada, verifica-se, em suma, um arranjo com baixas capacidades política e alta

capacidade técnica-administrativa, não enquadrado na concepção de arranjo institucional complexo, mas concebido como híbrido e cujo marco legal foi a Lei nº 4.380/1964.

Quanto às análises do Programa Minha Casa Minha Vida na perspectiva de seus arranjos institucionais, numa visão mais específica do que Gomide e Pires (2014), podemos citar Pires e Gomide (2014), que objetivando descrever e analisar arranjos institucionais das principais políticas do governo federal, propuseram uma análise comparativa, identificando as semelhanças e diferenças, incluindo com o MCMV outras sete políticas públicas federais (projeto de integração do Rio São Francisco; projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; e as iniciativas de revitalização da indústria naval ; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec).

A análise proposta examinou os arranjos institucionais focando no mapeamento dos atores e processos envolvidos (burocracias, políticos, atores sociais, órgãos de controle etc.) e considerando a presença ou ausência de mecanismos de articulação e coordenação nas políticas citadas. Especificamente, em relação ao Minha Casa Minha Vida, verificou-se o seguinte: a) presença de órgão da administração indireta que assume a tarefa de execução essencial para a implementação do programa, qual seja a Caixa Econômica Federal que, como atividade principal, geriu os recursos utilizados tanto por atores públicos (estados e municípios) como por privados (empresas de construção civil e movimentos de habitação), assim como participou do monitoramento de projetos; b) participação de atores privados na implementação, a exemplo do papel desenvolvido pelas construtoras e incorporadoras que foram responsáveis pela produção e entrega das unidades habitacionais aos beneficiários, assim como das entidades sociais que operaram o financiamento do MCMV Entidades; c) presença de interação com órgãos de controle, destacando-se, no caso do MCMV, as disputas de bancadas estaduais e partidos no Congresso Nacional; d) atuação dos governos estaduais e municipais para viabilização e desenvolvimentos de projetos habitacionais; e) centralização intragovernamental, diante da participação dos entes federativos.

De acordo com a comparação proposta, percebeu-se que o Minha Casa Minha Vida e os demais programas, planos ou projetos analisados apresentaram como semelhanças nos seus arranjos institucionais: complexidade quanto à rede de atores participantes no processo de sua implementação, destacando-se o papel das empresas estatais e bancos públicos e a interação com as empresas privadas, bem como forte presença dos órgãos de controle político, a exemplo do Congresso Nacional, burocrático (Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União etc.) e judicial (Supremo Tribunal de Justiça, Ministério Público etc.). Já como elemento

de diferenciação do Minha Casa Minha Vida foi destacada a ausência ou pequena presença da sociedade civil revelando debilidade quanto aos mecanismos ou canais de participação (Pires; Gomide, 2014).

Também comparando as políticas governamentais citadas a partir do exame de seus arranjos institucionais e de suas formas de organização dos processos de produção de políticas, mas com a finalidade de avaliar as capacidades de implementação e a relação entre os arranjos institucionais criados e os resultados obtidos, Pires e Gomide (2016) propuseram estratégia analítica para avaliar as capacidades técnico-administrativas e políticos-relacionais suscitadas pelos arranjos institucionais.

Especificamente em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, quanto às capacidades, verificou-se: i) a presença de alta capacidade técnico-administrativa, vez que presente uma burocracia governamental profissionalizada, com destaque para a atuação da Casa Civil; ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental, com a Caixa Econômica desempenhando papel de destaque, pois propiciou a integração do nível federal com a execução no nível local; e iii) procedimentos de monitoramento de implementação. A presença dessas três condições que integram a capacidade técnica-administrativa revela um desempenho com altas entregas de produtos. Quanto à capacidade política-relacional, avaliada pela presença de relacionamento entre o Executivo e demais agentes do sistema político-representativo, promoção da participação social e participação dos órgãos de controle, verificou-se que o MCMV obteve baixa capacidade, por ter sido verificada apenas a presença da participação de órgãos de controle, resultando num desempenho de baixa inovação na política. Neste ponto, os autores ressaltaram que, comparado às demais políticas analisadas, o programa teve menor envolvimento do Congresso Nacional e envolvimento ativo das empresas de construção em detrimento da participação de movimentos de moradia e profissionais do planejamento urbano, o que colaborou para repetição do modelo de produção do BNH quanto aos aspectos da segregação socioespacial, especulação imobiliária e o crescimento desorganizado das cidades (Pires; Gomide, 2016).

Quanto à caracterização proposta por Lotta e Vaz (2015), o Programa Minha Casa Minha Vida possui arranjos complexos considerando a presença de intersetorialidade para sua implementação, vez que conta com entes federativos, diferentes ministérios, empresas estatais, atores de mercado (empresas do ramo imobiliário, por exemplo) ou agentes financeiros (bancos). Ainda considerando a presença dos atores privados e a perspectiva de Fiani (2013), verifica-se que o arranjo institucional do PMCMV é tido como híbrido. Já em relação ao seu marco geral (Bucci, 2013) verifica-se a Lei nº 11.977/2009.

Além dos autores citados, seguindo o modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2012), Loureiro, Macário e Guerra (2015) realizaram estudo de caso indagando se os arranjos institucionais incentivaram ou não a participação plural dos atores no programa Minha Casa Minha Vida e se favoreceram ou não a implementação e realização das metas, considerando quatro tipos de arranjos institucionais: arranjos institucionais legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente; arranjos legitimadores e capacitadores; arranjos debilitadores e de baixa legitimação; e arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação.

Diante dos diferentes tipos de arranjo, como hipótese geral em relação ao Minha Casa Minha Vida, os autores identificaram que seus arranjos institucionais de decisão e implementação são legitimadores politicamente, vez que, na definição dos seus objetivos, conta com pluralidade de atores políticos, são ainda capacitores por possuir uma burocracia com habilidades política e técnica-operacionais, resultando numa eficácia de execução de 70% ou 80% das metas dentro dos prazos estabelecidos nos cronogramas governamentais (Loureiro, Macário; Guerra, 2015). Em que pese as metas terem sido alcançadas, em relação à participação dos atores, os autores apontaram a presença de déficits diante da falta de atuação ou atuação pontual de atores sociais, a exemplo dos movimentos populares e os grupos de especialistas em temas urbanos, destacando que

(...) Se o empresariado da construção civil teve suas reivindicações atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Com relação aos grupos organizados na sociedade, os segmentos populares não tiveram o mesmo grau de influência dos empresários da construção civil e demais setores imobiliários. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas (Loureiro, Macário; Guerra, 2015, p. 1548-1549).

Assim sendo, a hipótese de que o MCMV possui arranjos legitimadores politicamente se confirmou apenas parcialmente, considerando a diminuta participação de atores representantes da sociedade civil, logo percebe-se um contraste nos arranjos institucionais inovadores e mecanismos de monitoramento eficientes em termos de execução, mas com desafios em termos de legitimidade democrática e inclusão de grupos populares<sup>14</sup>. Em suas considerações finais, os autores apontam breve análise comparativa dos arranjos institucionais do BNH e do PMCMV, enfatizando como semelhanças a participação de atores privados (empresários da construção civil), uma dupla orientação, desdobrada em econômica (ativar a

---

<sup>14</sup> No mesmo sentido, Sá Menezes (2016), destaca que “No caso do PMCMV, é possível afirmar que os principais problemas do programa estão relacionados aos arranjos institucionais montados para atender com muita eficiência a finalidade de aquecimento do setor da construção civil, mas com incidência reduzida sobre o déficit habitacional e o direito à moradia” (Sá Menezes, 2016, p. 21).

economia) e social (superar o déficit) e o afastamento de ambas as políticas da reforma urbana. Já em relação às diferenças, destacam que naquele predominou o viés econômico sobre o social, um contexto autoritário e repressivo e, conseqüentemente, arranjos institucionais com decisões tomadas por um grupo restrito de autoridades, subsídios beneficiando classe média e alta em detrimento da população de baixa renda. Já em relação a esse, ressaltaram que sua criação ocorreu em um contexto democrático, existiram melhorias na execução, como a obediência as restrições legais e ambientais, e contou com sistemática capacitação da burocracia, sobretudo governos municipais responsáveis pela infraestrutura urbana (Loureiro, Macário; Guerra, 2015).

Ainda em relação às semelhanças entre as políticas do BNH e PMCMV, Souza (2021) informa que “ambas as políticas se viabilizam por meio da articulação entre Estado e capital financeiro, porém se diferenciam em relação ao processo de contratação e de construção dos produtos ofertados, bem como em relação aos agentes produtivos” (Souza, 2021, l. 27). Corroborando com a breve análise comparativa apresentada por Loureiro, Macário e Guerra (2015), em Souza (2021) informa-se que as bases econômicas do BNH e PMCMV possuem dois vetores: o econômico e o social. A autora destaca também que ambas as políticas “(...) possuem, também, um duplo sistema de crédito, destinado à produção, que aporta recursos financeiros para a empresas, e ao consumo, que financia moradia às famílias beneficiadas” (Souza, 2021, l. 28).

Em suma, BNH e PMCMV são marcos importantes da política habitacional brasileira e a despeito das semelhanças, cada um com arranjos institucionais distintos refletem as diferentes abordagens e contextos socioeconômicos das épocas em que foram implementados, com o BNH mais centralizado e o PMCMV mais plural, tanto que conta com diferentes modalidades, faixas de renda, fontes de recursos diversificadas e atores, o que permite concluir a existência de arranjos distintos a depender da modalidade.

Estabelecida a participação das companhias de habitação na política do BNH, e no PMCMV, conforme tópico 3.1 assim como caracterizado o arranjo institucional das referidas políticas, neste tópico 3.2, passa-se a descrever as características institucionais da CEHAP e apontar quais elementos devem ser considerados para análise do arranjo institucional da modalidade Sub 50 para fins de subsidiar a análise sobre sua participação em tal modalidade.

### 3.3 A Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP: aspectos institucionais e sua atuação no BNH e PMCMV

A Companhia Estadual de Habitação Popular é uma sociedade de economia mista cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 3.328 de 4 de junho de 1965 que previu como sua finalidade a elaboração e execução de estudos, programas e projetos para a solução de problemas habitacionais no estado da Paraíba. A referida lei determinou que a companhia observasse as diretrizes da política nacional de habitação e do planejamento territorial instituídos pela Lei 4.380/1964 (lei de criação do SFH e BNH). A CEHAP é atualmente vinculada à Secretaria de Infraestrutura e dos Recursos Hídricos e seu Estatuto Social prevê o seguinte quanto ao seu objetivo social:

**Art. 3º** - A CEHAP tem por objetivo desenvolver a política estadual de habitação, mediante elaboração, execução e coordenação de estudos, programas e projetos específicos ou relacionados

§ 1º – Compreende-se dentre o objetivo social da COMPANHIA:

I – O planejamento setorial de produção e comercialização de unidades habitacionais, de equipamentos comunitários e de centros comerciais, situados em conjuntos habitacionais de interesse social, obedecendo aos critérios e normas estabelecidas pelo Governo do Estado e pela Legislação Federal;

II – Aquisição e urbanização de terrenos a serem utilizados em programas habitacionais de interesse social;

III – O exercício da construção civil, inclusive reformas, diretamente ou através de terceiros;

IV – O apoio a programas e projetos de desenvolvimento comunitário, necessários à implantação e manutenção dos seus programas habitacionais;

V - O apoio a programas de habitação de interesse social, inclusive reformas, executados pela iniciativa pública e/ou privada;

VI – Urbanização de assentamentos precários, inclusive com a construção de equipamentos comunitários;

VII - Execução de programas de desenvolvimento rural integrado, com a construção e reforma de habitações, equipamentos comunitários e obras de infraestrutura;

VIII – Execução de projetos de construção civil pelos sistemas de autofinanciamento, de consórcios imobiliários e de arrendamento residencial.

IX – Execução de atividades pertinentes à regularização fundiária em conformidade com a legislação;

X – Prestação de serviços de assessoramento para execução da regularização fundiária promovida por outras entidades;

XI – Prestação de serviços técnicos de engenharia, arquitetura e assistência social (CEHAP, 2021).

De acordo com os normativos citados, verifica-se que o objeto social da Companhia não se limita à produção de unidades habitacionais, mas contempla diversas ações relacionadas à habitação de interesse social a exemplo da urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária, apoio a programas de desenvolvimento comunitário.

A estrutura organizacional da CEHAP tem sua composição determinada pelas Lei nº 6.404/1976, lei das sociedades anônimas, e Lei nº13.303/2016, lei das estatais, prevendo seu

Estatuto Social os seguintes órgãos superiores: assembleia geral, conselho de administração, conselho fiscal e diretoria. Na prática, a administração da companhia é realizada pela diretoria, composta por três membros: diretor presidente, diretor técnico e diretor de administração e finanças. Os diretores são indicados pelo governador e eleitos pelo conselho de administração para um mandato que atualmente é de 3 anos, sendo permitida a reeleição. Já atuaram na CEHAP 13 diretores presidentes e sua presidente em atividade está na segunda gestão. A primeira gestão foi no período de 1995 a 2003 e a atual iniciou-se em 2011.

Quanto ao quadro de pessoal, a Lei autorizativa de 1965 previu que o pessoal seria formado por funcionários requisitados e empregados contratados pelo regime da CLT. Atualmente, são observados os ditames da Lei Estadual nº 8.447 de 02 de janeiro de 2008 que instituiu o quadro de pessoal da CEHAP e o plano de cargos, carreiras e remuneração dos servidores efetivos. A lei prevê uma subdivisão em 3 quadros: permanente de provimento efetivo, provimento temporário e quadro suplementar. O quadro permanente compreende os empregados públicos que se submeteram a concurso público no ano de 2009 contratados pelo regime da CLT, assim como servidores do quadro suplementar que ingressaram conforme lei autorizativa e foram efetivados na Companhia. O quadro permanente é dividido em 5 grupos funcionais (engenharia e arquitetura, administração e finanças, jurídico, apoio técnico e apoio administrativo). Já o quadro temporário é composto pelos 3 diretores e outros 31 cargos comissionados. Conforme levantamento de informações do setor de Recursos Humanos da Companhia estão em atividade 183 servidores. Em síntese, o quadro de pessoal da CEHAP pode ser assim representado (Quadro 10):

**Quadro 10- Servidores em atividade na CEHAP**

<b>QUADRO PERMANENTE</b>		
<b>Grupo Funcional</b>	<b>Cargos</b>	<b>Quantidade</b>
Engenharia e arquitetura	Engenheiro	11
	Arquiteto	7
	Topógrafo	1
	Fiscal de Obras	4
	Assistente Técnico	20
	Assistente Técnico administrativo	3
Administração e Finanças	Administrador	6
	Contador	4
	Economista	-
Jurídico	Advogado	3
Apoio Técnico	Técnico social pedagogo	4
	Técnico social psicólogo	3
	Técnico social assistente social	9
	Analista de Sistemas	2
	Bibliotecário	1
	Desenhista	2
	Projetista	1

<b>QUADRO PERMANENTE</b>		
Apoio Administrativo	Assistente administrativo	12
	Agente Administrativo	1
	Agente Ativ. Operacional	1
	Agente de Ativ. Administrativa	8
	Analista de sistemas	2
	Digitador de dados	3
	Programador	4
	Agente Administrativo Auxiliar	1
	Assessor Auxiliar	1
	Auxiliar de gabinete	1
	Auxiliar de serviço	2
	Auxiliar de serviços administrativos	13
	Auxiliar de serviços gerais	11
	Motorista	6
	Técnico em informática	1
Vigilante	2	
<b>QUADRO TEMPORÁRIO</b>		
<b>CARGOS</b>		
Diretores	Diretor Presidente	1
	Diretor Técnico	1
	Diretor de administração e finanças	1
Agentes	Agente condutor de veículo e Agente operacional	2
Assessores	Assessores jurídicos	6
	Assessor técnico da área finalística	6
	Assessor técnico da assessoria técnica	9
Coordenador	Coordenador da assessoria jurídica	1
Gerentes	G. de finanças, G. executivo de produção, G. de operacional de acompanhamento de contratos e G. operacional de fiscalização de obras	4
Subgerentes	Subgerente de recursos humanos e Subgerente de serviços gerais	2
<b>Total</b>		

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de TCE<sup>15</sup> e Lei Estadual nº 8.447/2008

O quadro 10 demonstra que há presença de 150 servidores com vínculo efetivo e 33 com vínculo temporário, existindo uma equipe multidisciplinar formada sobretudo pelo quadro permanente que assegura continuidade nas ações realizadas pela CEHAP. Além dos servidores que consta no quadro, a companhia conta com jovens aprendizes e reeducandos do sistema prisional<sup>16</sup>. Em termos de estrutura física, possui sede própria situada na capital João Pessoa e conta com uma gerência na cidade de Campina Grande que funciona no prédio do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor (IASS). Como visto, além de sede própria, a companhia possui organização institucional e corpo de servidores regulamentados, mas não conta com organograma e seu Regimento Interno está desatualizado em relação à atual divisão interna.

<sup>15</sup> [https://sagres.tce.pb.gov.br/estado\\_index.php?acao=add](https://sagres.tce.pb.gov.br/estado_index.php?acao=add)

<sup>16</sup> No ano de 2022 foram registrados 15 jovens aprendizes, 3 deles moradores de residencial entregue pela companhia que participaram de curso de capacitação dos cursos oferecidos no contexto do trabalho técnico social desenvolvido para os moradores do residencial, e 17 prestadores de serviços oriundos do “Programa Cidadania é liberdade” (CEHAP, 2023a).

Apresentados os principais aspectos institucionais da CEHAP, antes de refletir-se sobre a atuação da CEHAP na política de habitação, faz-se necessário destacar a existência de outros entes estaduais que atuaram na produção de moradias na Paraíba - o Montepio do Estado da Paraíba (MEP), o Instituto de Previdência da Paraíba (IPEP), a Fundação Social do Trabalho da Paraíba (FUNSAT) e a Fundação de Ação Comunitária (FAC) -, considerando que a carteira imobiliária da companhia inclui os imóveis e/ou direitos creditícios e/ou reais deles decorrentes vinculados as quatro entidades mencionadas. Bonates (2007) denomina os 5 entes estatais em comento como agentes públicos participantes da promoção imobiliária, aponta como característica comum o fato de produzirem habitação a baixo custo para população de baixa renda não visando o lucro.

O Montepio do Estado da Paraíba (MEP), nomeado na sua criação de Montepio dos Funcionários Públicos do Estado, foi um órgão previdenciário e assistencialista, criado através da Lei nº 387 de 7 de outubro de 1913, responsável pelas primeiras produções de unidades habitacionais na Paraíba com participação estatal. No ano anterior à criação do Montepio, foi fundada a Sociedade de Benefícios e de Auxílio Mútuos Cooperativa Predial Parahybana, instituição igualmente estatal, que atuou no estímulo da iniciativa privada para construção de moradia, a partir da desapropriação de terrenos, da isenção fiscal e da realização de intervenções urbanas, no entanto não há registros sobre edificações e atividades desenvolvidas por tal ente (Nunes, 2009).

A produção do Montepio só teve início em 1932, quando da criação da sua carteira imobiliária, cujo objetivo foi “(...) o financiamento para construção, aquisição, ampliação e liberação de edifícios residenciais destinados aos seus segurados” (Nunes, 2009, p. 98). A Lei Estadual nº 57 de 1935 reformou o montepio e apresentou diretrizes sobre o financiamento dos imóveis<sup>17</sup>. Ainda em termos de legislação relacionada ao montepio, importa destacar a Lei Estadual nº 3.493 de 1967 que autorizou o Poder Executivo a assumir obrigações perante o

---

<sup>17</sup> Art.12 – Todo o contribuinte terá direito à construção de uma casa nesta capital ou no interior do Estado, si assim convier à Instituição, dentro das possibilidades do Montepio, para pagamento em amortizações measaes de acordo com o plano elaborado pela directoria, e com a obrigação de habital-a com sua família.

§ 1º - O contribuinte que desistir da compra do immovel que tiver sido constrido para a sua residencia, não terá direito a indemnização alguma por parte do Montepio, levando-se as prestações pagas a titulo de aluguel e depreciação do immovel.

§ 2º Do mesmo modo, nenhuma indemnização lhe será feita pelas bemfeitorias que tiver executado no immovel.  
Art. 13 – Aos contribuintes só será permitido alugar a casa construída para a sua residência, nos seguintes casos: a) quando deixar de residir na localidade por motivo de função pública, aposentadoria ou exoneração; b) por motivo de força maior a juízo da directoria, até seis meses improrrogáveis.

Art. 14º - Na impossibilidade do cumprimento do contrato feito com o Montepio, poderá o funcionario, em qualquer tempo, com autorização da directoria, transferir a sua casa a outro contribuinte da Instituição, ou vendel-a a estranhos, pagando antecipadamente neste último caso o que estiver a dever ao Montepio (sic) (Estado da Paraíba, 1935).

Banco Nacional de Habitação (BNH), em convênio ou contratos de financiamento para construção de unidades residenciais pelo Montepio do Estado da Paraíba (MEP), permitiu a concessão de empréstimo do BNH para o Montepio. Assim, verifica-se que mesmo após a instituição do BNH e conseqüentemente da CEHAP, o Montepio continuou a produção de unidades habitacionais para seus servidores, verificando-se o estabelecimento de política própria para a concessão de moradias após nova reestruturação ocorrida em 1970 quando da transformação do MEP em Instituto de Previdência do Estado da Paraíba – IPEP (Nunes, 2009).

O Instituto de Previdência do Estado da Paraíba - IPEP é resultado da reestruturação do Montepio conforme previsto no Decreto nº 5.144/1970. Sobre a questão habitacional, afóra a administração da carteira imobiliária oriunda do Montepio, foi previsto no seu Regulamento, instituído pelo Decreto nº 5.197/1971 a possibilidade de assistência financeira aos seus segurados sob a forma de empréstimo imobiliário destinado à construção, à aquisição e à reforma da casa própria ou à aquisição de terreno.

A orientação do órgão previdenciário era a construção e aquisição de moradias com valores iguais ou menores aos previstos para unidades do sistema nacional de habitação. Percebe-se que desde a sua fundação, em que pese o IPEP ser órgão previdenciário, existiu uma preocupação em sistematizar as atividades de habitação, existindo também registro de empréstimo junto ao BNH e a outros agentes financeiros para produção de moradia. Na década de 1990 destaca-se a criação de Programa Habitacional Solidário que foi desenvolvido para atender a demanda dos servidores públicos estaduais e funcionou sob a forma de condomínio com entrega por sorteio, cabendo ao estado da Paraíba participar com a doação dos terrenos, a implantação da infraestrutura, e aos seus beneficiários o financiamento da construção das habitações através do pagamento de mensalidade/prestação descontada diretamente do salário para conta administrada pelo síndico e tesoureiro do condomínio, como previsto nos Decretos 19.152 de 30 de setembro de 1997 e 20.485 de 01 de julho 1997.

Bonates (2007) aponta que no período pós BNH o IPEP destacou-se na produção de habitação com recursos próprios superando inclusive a produção da CEHAP no município de João Pessoa. Assim sendo, essa sistematização de atividades ligadas à habitação resultou numa robusta carteira imobiliária que foi transferida para a CEHAP em 2003 por força da Lei Estadual nº 7.517/2003<sup>18</sup>, a partir da criação da Autarquia PBPREV.

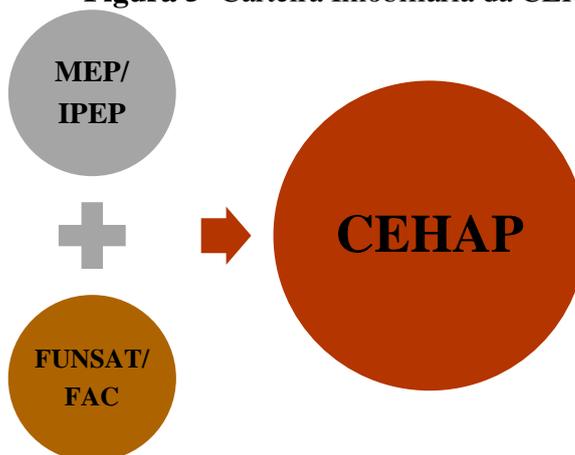
---

<sup>18</sup> Art. 23 - Os bens, as informações, os direitos, os créditos, os encargos e as obrigações pertinentes às chamadas áreas de habitação, de condomínio imobiliário e de capitalização do ora transformado IPEP serão transferidos à gestão da CEHAP (Companhia Estadual de Habitação Popular), observado o disposto nesta Lei e normas regulamentares pertinentes que vierem a ser baixadas.

Outro ente que também produziu moradia e teve a instituição autorizada pelo Estado da Paraíba foi a Fundação Social do Trabalho da Paraíba – FUNSAT. Sua instituição foi autorizada pela Lei Estadual nº 4.454/1983 com a finalidade de realizar ações voltadas às atividades do trabalho e promoção social do estado com o objetivo de elevar a qualidade de vida da população de baixa renda. Em termos de informações sobre sua atuação na área da habitação, conforme destaca Mello (1993, p. 202 apud Rodrigues, 2017, p. 5) “(...) a FUNSAT partiu para a execução de sem número de projetos que envolviam o Mutirão, Humanização do Núcleo Habitacional Beira-Rio, edificação dos conjuntos Renascer I e II, Projeto Taipa, Programa de Recuperação de periferias Urbanas, logo estendido ao interior”.

A Fundação teve um período curto sob a denominação FUNSET e já em 1987, conforme Decreto nº 12.032, foi denominada de Fundação do Trabalho e Ação Comunitária – FAC que em termos de política habitacional atuou no planejamento e execução de programas de infraestrutura física e social para melhoria de habitação de áreas periféricas, incluindo programas de autoprodução. O programa SOS Moradia foi um exemplo das ações da FAC, o qual foi criado entre 1996 e 1997 e contou com recursos do OGU (governo federal) e contrapartida de 10% do governo estadual conforme (Bonates, 2007). Em 2016, por força da Lei Estadual nº 10.734 de 11 de julho de 2016, o acervo patrimonial da fundação referente à habitação popular<sup>19</sup>. Assim sendo, verifica-se o seguinte desenho da denominada carteira imobiliária da CEHAP (Figura 5):

**Figura 5-** Carteira Imobiliária da CEHAP



**Fonte:** elaborado pela autora

Art. 24 - A CEHAP exercerá a gestão que lhe é confiada no artigo anterior, em nome e por conta do Tesouro do Estado, já responsável pelos débitos do IPEP derivados de financiamentos habitacionais tomados até 26 de junho de 1996, por força de contrato celebrado entre o IPEP, o Estado da Paraíba e a União, tendo esta como Agente Financeiro o Banco do Brasil S/A.

<sup>19</sup> Art. 1º O acervo patrimonial da Fundação de Ação Comunitária - FAC, extinta pela Lei nº 10.467, de 26 de maio de 2015, relativo aos conjuntos habitacionais, comunidades e os imóveis aptos à utilização na construção de novos empreendimentos com destinação específica para habitação popular fica transferido para a Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP.

Em relação à atuação da CEHAP na política de habitação, em termos gerais, acompanhou o cenário nacional, caracterizado no tópico 3.1, ou seja, funcionou como agente promotor e financeiro do SFH responsabilizando-se pela elaboração dos projetos, contratação das empresas construtoras, através de procedimento licitatório, fiscalização das obras, liberação de pagamento e comercialização dos imóveis. Cite-se ainda a disponibilização dos terrenos, os quais quando pertencentes ao acervo do Estado da Paraíba, eram doados ou incorporados como capital social. Em alguns empreendimentos, a CEHAP também se responsabilizou por parte da infraestrutura e construção de equipamentos comunitários.

Com o fechamento do BNH, entre o final da década de 1980 e a primeira década de 1990, a CEHAP conseguiu manter a atividade de produção de maneira mais restrita a partir de empréstimos realizados diretamente pelo estado e por meio de contrato de abertura de crédito em que a CEF funcionou como agente operador e a CEHAP como agente financeiro. Já em 1996 foi implementado projeto de iniciativa do governo estadual contando com recursos do governo federal, Projeto Mariz, que, como será visto no próximo capítulo, tinha como meta a construção de 12 mil unidades habitacionais.

Importante mencionar que em relação ao aspecto financeiro, a companhia apresentou alta arrecadação e independência financeira até o início dos anos 2000, passando por dificuldades em razão da inadimplência, mas também por decisões políticas de anistias das receitas dos financiamentos, culminando com o estabelecido na Lei Estadual nº 7.688 de 21 de dezembro de 2004 que autorizou anistia e liquidação de vários contratos, assim como autorizou a alienação de direitos creditícios junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS<sup>20</sup>.

No ano de 2006, seguindo as previsões da referida lei que autorizou o governo do estado e a Companhia Estadual de Habitação Popular a alienar direitos creditícios da sua carteira

---

<sup>20</sup> Art. 1º Fica a Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP autorizada a: I – conceder anistia de 100% (cem por cento) dos débitos vencidos até 31 de janeiro de 2005 aos mutuários: a) da sua Carteira Imobiliária, excluindo-se os mutuários contratantes do Programa CRED-MAC / CRED-CASA; b) da Carteira Imobiliária originária do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba – IPEP, sob sua Gestão, em função dos artigos 23 e 24 da Lei nº 7.517, de 30 de dezembro de 2003. II – proceder à liquidação plena e antecipada dos contratos, sem ônus para os contratantes: a) da sua Carteira Imobiliária, cujos contratos contam com ou sem cobertura do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS e os pertencentes ao Programa PAIH das cidades de Alagoa Grande, Ingá e Catolé do Rocha, excetos os pertencentes aos Programas CRED-MAC / CRED-CASA; b) dos contratos vinculados ao Conjunto Habitacional Raimundo Asfora, sem cobertura do FCVS; c) da Carteira Imobiliária originária do IPEP, lastreada em recursos do FGTS e com ou sem cobertura do FCVS, sob sua Gestão, em função dos artigos 23 e 24 da Lei nº 7.517, de 30 de dezembro de 2003. III – conceder desconto de 30% (trinta por cento) do valor da prestação mensal, aos mutuários adimplentes do conjunto Celso Mariz, sem cobertura do FCVS (Estado da Paraíba, 2004)

imobiliária<sup>21</sup>, foi realizada a alienação através de leilão que resultou no instrumento de cessão de contratos de financiamento imobiliário e outras avenças, cujo objeto foi a cessão da totalidade dos contratos de financiamento imobiliário de titularidade da Companhia de Habitação Popular - CEHAP e do Instituto de Previdência do Estado da Paraíba - IPEP, bem como os direitos creditórios deles decorrentes. De acordo com o referido contrato, os créditos correspondiam a mais de R\$ 320 milhões e foram alienados por R\$ 47 milhões. Outrossim, a carteira imobiliária alienada correspondia a um acervo com mais de 60 mil contratos, cuja documentação foi transferida para cessionária que ficou responsável por realizar atividades de transferência de titularidade, lavratura de escrituras, baixas de hipoteca, acompanhamento de sinistros e demais atividades relacionadas à gestão da carteira imobiliária. Especificamente em relação às escrituras dos imóveis, foi especificado a necessidade da lavratura de mais de 10 mil escrituras definitivas de compra e venda.

No entanto, a empresa cessionária não cumpriu a contento suas obrigações e a CEHAP passou a ser compelida judicialmente a cumprir tais obrigações. Assim sendo, em 2016, o Estado da Paraíba em conjunto com a companhia ingressaram com ação judicial para fins de obter autorização para permitir a escrituração dos imóveis, a partir devolução dos contratos pendentes de escrituração. Não existe pronunciamento judicial definitivo sobre o caso até o presente momento, de outro lado, em 2019, ocorreu a transferência de parte da carteira para um banco.

O período em que foi realizada a alienação da carteira imobiliária mostrou-se como o de maior tensão entre a manutenção ou fechamento da companhia, pois, como exposto, atravessada a crise com o redirecionamento da política nacional com o fechamento do BNH, a restrição de recursos do FGTS no governo FHC, e a presença da inadimplência, a CEHAP conseguiu manter suas atividades, mas com a alienação ocorreu o esvaziamento de outra atividade relevante da CEHAP que é a regularização da propriedade dos imóveis a partir da emissão de escritura particular com força de escritura pública<sup>22</sup>, o que tem grande impacto para

---

<sup>21</sup> Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar os direitos creditícios juntos ao FCVS decorrentes das carteiras imobiliárias originárias das dívidas assumidas pelo ESTADO, em função da Lei 5.840/93, nos termos dos Contratos de assunção firmados com a União, através do Banco do Brasil S/A, protocolizados no Registro de Títulos e Documentos do Cartório Toscano de Brito sob os números 100.316 e 100.317, ambos em 15 de julho de 1996. Art. 3º Fica a Companhia de Habitação Popular da Paraíba – CEHAP autorizada, mediante deliberação de seu Conselho de Administração, a alienar os direitos creditícios junto ao FCVS decorrentes dos contratos de financiamento, cujas dívidas junto à UNIÃO e/ou as suas entidades não foram assumidas pelo Tesouro Estadual, no âmbito da Lei Estadual 5.840/93. (Estado da Paraíba, 2004).

<sup>22</sup> § 5º, do art. 61 da Lei 4.380/1964: “§ 5º Os contratos de que forem parte o Banco Nacional de Habitação ou entidades que integrem o Sistema Financeiro da Habitação, bem como as operações efetuadas por determinação da presente Lei, poderão ser celebrados por instrumento particular, os quais poderão ser impressos, não se aplicando aos mesmos as disposições do art. 134, II, do Código Civil, atribuindo-se o caráter de escritura pública,

os mutuários na medida em que deixam de arcar com altas taxas de emolumentos cobradas pelos cartórios. De outro lado, a partir da alienação, a companhia passou a depender totalmente dos recursos do governo do estado para manter-se em funcionamento, figurando como empresa estatal dependente<sup>23</sup>.

Considerando as previsões quanto ao objeto social da CEHAP e os seus aspectos institucionais, verifica-se que apesar de se tratar de um ente da administração indireta, não tem ingerência sobre sua gestão, mostrando-se dependente não apenas financeiramente, mas institucionalmente, a considerar que a escolha dos administradores é realizada pelo chefe do executivo. De outro lado, a transferência das carteiras imobiliárias de outros entes para Companhia demonstra opção do governo do estado em concentrar as atividades de habitação de interesse social prioritariamente na CEHAP.

Especificamente em relação ao PMCMV, no estado da Paraíba foi criada a Lei 9.091/2010, autorizando o Poder Executivo Estadual a desenvolver ações para implementação do programa, destacando-se as seguintes previsões:

**Art. 2º** Para fins de implementação do PMCMV fica o Poder Executivo autorizado a celebrar contratos, convênios e termos de adesão, assinados com a União e Caixa Econômica Federal.

§ 1º Para expansão do Programa no Estado da Paraíba, fica autorizada a Companhia Estadual de Habitação Popular/CEHAP a celebrar convênios com os Municípios, visando a construção de Unidades pelo PMCMV.

§ 2º Os procedimentos referentes à seleção das propostas técnicas e/ou referentes às licitações, a serem encaminhadas à Caixa Econômica Federal, visando a contratação de empresas para construção de Unidades Habitacionais no âmbito do PMCMV, sejam em forma de casas ou apartamentos, serão realizados pela Companhia Estadual de Habitação Popular/CEHAP, designada nessa Lei como gestora operacional do Programa.

§ 3º Fica, ainda, sob responsabilidade da Companhia Estadual de Habitacional Popular/CEHAP a realização do Trabalho Técnico Social conforme exigências do Programa.

**Art. 3º** Fica o Poder Público Estadual autorizado a doar ao Fundo de Arrendamento Residencial vinculado à Caixa Econômica Federal- CEF -, na qualidade de Agente Gestor do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. quando se tratar de empreendimentos destinados a famílias de 0 a 3 salários mínimos, áreas pertencentes ao Patrimônio Público Estadual para que empresas/incorporação imobiliária, obedecidos o resultado da seleção, viabilizem a construção de unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em conformidade com o prazo pré fixado no cronograma de obras tecnicamente aprovado para construção, sob pena de revogação da doação, mediante autorização legislativa específica da Assembléia Legislativa para cada caso, nos termos do art. 8º, §§ 2º e 4º c/c o art. 52, inciso VI, da Constituição Estadual.

§ 1º A doação de áreas destinadas à empreendimentos de 3 a 10 salários mínimos serão efetivadas aos beneficiários, após análise da Caixa Econômica Federal.

§ 2º As intervenções necessárias para as ações de transferência do domínio das áreas destinadas a construção de unidades habitacionais, ficam a cargo da Procuradoria do

---

para todos os fins de direito, aos contratos particulares firmados pelas entidades acima citados até a data da publicação desta Lei”.

<sup>23</sup> Recebe recursos financeiros exclusivos do Estado da Paraíba para pagamento de pessoal e custeio em geral.

Domínio do Estado da Paraíba, com apoio técnico da Companhia Estadual de Habitação Popular/CEHAP.

Na medida em que a referida lei estabeleceu e permitiu ações a serem desenvolvidas pela companhia no âmbito do PMCMV, a exemplo da autorização para celebrar convênios e expandir o programa, da designação da companhia como gestora operacional, sendo responsável pela seleção e análise das propostas técnicas das empresas para construção de Unidades Habitacionais no âmbito do PMCMV e pelo trabalho técnico social, corrobora com a conclusão de que o estado da Paraíba optou por atribuir as atividades concernentes à habitação para a CEHAP, permanecendo, com algumas mudanças, como promotora da habitação popular e também com atividades de agente financeiro.

Diante da explicitação sobre o papel das companhias na política de habitação, dos arranjos institucionais na política do BNH e no PMCMV e das atividades institucionais da CEHAP, a análise da sua participação no PMCMV modalidade Sub-50 a partir do seu arranjo institucional, considerando o modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014), propõe-se a apreciação dos seguintes aspectos: a) identificação da base normativa/regras que nortearam a modalidade; b) identificação dos atores, seus papéis e forma de interação; c) funcionamento da modalidade e atuação da CEHAP. Antes, será apresentada a produção de moradia realizada pela Companhia Estadual de Habitação Popular referente ao período do BNH, pós BNH, modalidades do PMCMV FAR, FGTS, Entidades e PNHR e iniciativas estaduais.

## **4 A PRODUÇÃO DE MORADIA NO ESTADO DA PARAÍBA ATRAVÉS DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR – CEHAP**

No presente capítulo inicia-se a análise dos dados coletados referentes à produção realizada pela CEHAP considerando as seguintes fases da política de habitação: política do BNH (1965 a 1986), período pós-BNH (1986 a 2009), período do PMCMV até os dias atuais, excetuando-se a participação da CEHAP no âmbito da modalidade SUB 50, objeto de análise do próximo capítulo. Ressalte-se que será dado destaque também às iniciativas específicas do governo estadual através da CEHAP.

Cumprido esclarecer que os dados referentes à política de habitação do BNH apresentam certa debilidade no registro, visto que a maior parte dos documentos analisados apenas conta com informação quanto ao programa habitacional, município e número de unidades habitacionais, o que pode ser explicado pela remessa de grande parte do acervo documental para a cessionária que adquiriu os créditos de sua carteira imobiliária como descrito no tópico 3.3.

De outro lado, como informado na metodologia, optou-se por representar os dados em tabelas e mapas destacando a localização das unidades habitacionais a partir das 15 Regiões Geográficas Imediatas da Paraíba.

### **4.1 Produção da CEHAP no contexto do BNH**

Conhecida por ter sido responsável pela construção de grandes conjuntos habitacionais no Estado da Paraíba, conjunto Mangabeira em João Pessoa e Álvaro Gaudêncio (Malvinas) em Campina Grande que somam mais de 10 mil unidades habitacionais, há quase 60 anos a CEHAP atua na promoção da política habitacional com ênfase na redução do déficit habitacional e no acesso à moradia para a população mais carente.

A produção da CEHAP teve início na década de 1960. Entre os anos de 1965 e 1966, no bairro da Torre, município de João Pessoa, foi desenvolvido e executado o primeiro projeto habitacional da companhia, denominado de Plano de Melhoria Habitacional que consistiu na substituição de 630 casas de taipa e palha (CEHAP, 2023). Nas figuras 6 e 7 apresentam-se unidades habitacionais incluídas no referido plano:

**Figura 6-** Imóvel incluído no plano de melhoria habitacional



Casa na Rua Manoel Deodato, nº940, Bairro Torre. Ano de 1965/1966.

**Fonte:** CEHAP (2023).

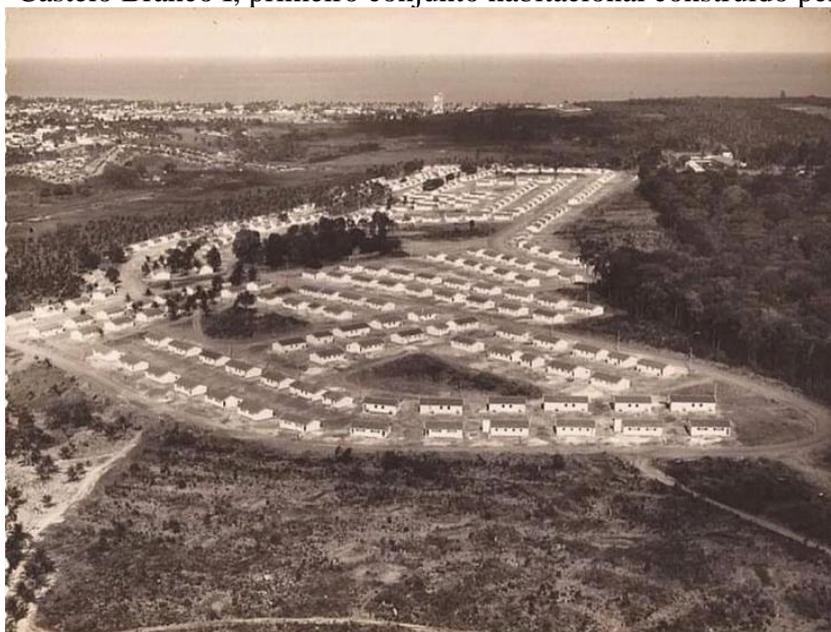
**Figura 7-** Imóveis incluídos no plano de melhoria habitacional



**Fonte:** CEHAP (2023)

De acordo com Bonates (2007) as primeiras produções da CEHAP foram entre 1967 e 1969 correspondendo a 630 unidades habitacionais. Já Melo (2008) destaca que, em 1969, a CEHAP construiu as primeiras 630 unidades habitacionais no Conjunto Castelo Branco. De fato, o primeiro conjunto habitacional produzido pela CEHAP foi o Castelo Branco I, na cidade de João Pessoa, com entrega realizada em 07 de fevereiro de 1968. Na solenidade de entrega das unidades habitacionais constou placa com informação que em 1 ano a CEHAP havia construído 3000 unidades habitacionais (Figuras 8 e 9).

**Figura 8-** Castelo Branco I, primeiro conjunto habitacional construído pela CEHAP



Fonte: Instagram @jampadasantigas

**Figura 9-** Placa alusiva à produção de casas pela CEHAP



Fonte: Instagram @jampadasantigas

Além do Castelo Branco I, no município de João Pessoa, foram construídos outros 16 conjuntos habitacionais<sup>24</sup>. Conforme apontado no Capítulo 1, a construção de conjuntos habitacionais caracterizou o primeiro momento de produção do BNH, podendo ser denominado de programa convencional, operacionalizado na CEHAP a partir da denominada Carteira de

<sup>24</sup> Castelo Branco I a III, Distrito Industrial, Mini Conjunto, Ernani Sátiro, Costa e Silva, Ernesto Geisel, Ivan Bichara, Radialista, José Américo, Mangabeira I a V. A soma das unidades habitacionais construídas em tais conjuntos ultrapassa o número de 17 mil.

Operações de Natureza Social – CONSO<sup>25</sup>. Além do programa convencional, a companhia também produziu moradias a partir dos programas alternativos derivados do PLANHAP<sup>26</sup>. A Tabela 4 sintetiza a produção da CEHAP, considerando a divisão entre programa convencional e programas alternativos:

**Tabela 4–** Produção da CEHAP no período do BNH

Regiões Geográficas Imediatas	Nº municípios	Programa Convencional		Programas Alternativos		Tipologia	Total UH
		Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH		
João Pessoa	22	3	17807	9	5387	Casa	<b>23194</b>
Guarabira	26	3	528	11	168	Casa	<b>696</b>
Mamanguape- Rio Tinto	10	1	205	-	-	-	<b>205</b>
Itabaiana	5	1	68	2	124	Casa	<b>192</b>
Campina Grande	47	4	6459	19	2916	Casa	<b>9375</b>
Cuité-Nova Floresta	10	-	-	4	146	Casa	<b>146</b>
Monteiro	7	-	-	3	196	Casa	<b>196</b>
Sumé	8	-	-	5	242	Casa	<b>242</b>
Patos	26	2	449	7	531	Casa	<b>980</b>
Itaporanga	15	2	100	9	415	Casa	<b>515</b>
Católé do Rocha- São	10	1	321	7	240	Casa	<b>561</b>
Bento Pombal	7	-	-	1	43	Casa	<b>43</b>
Princesa Isabel	5	-	-	1	131	Casa	<b>131</b>
Sousa	13	1	503	4	368	Casa	<b>871</b>
Cajazeiras	12	1	374	6	450	Casa	<b>824</b>
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>19</b>	<b>26814</b>	<b>88</b>	<b>11357</b>	-	<b>38171</b>

**Fonte:** elaborada pela autora

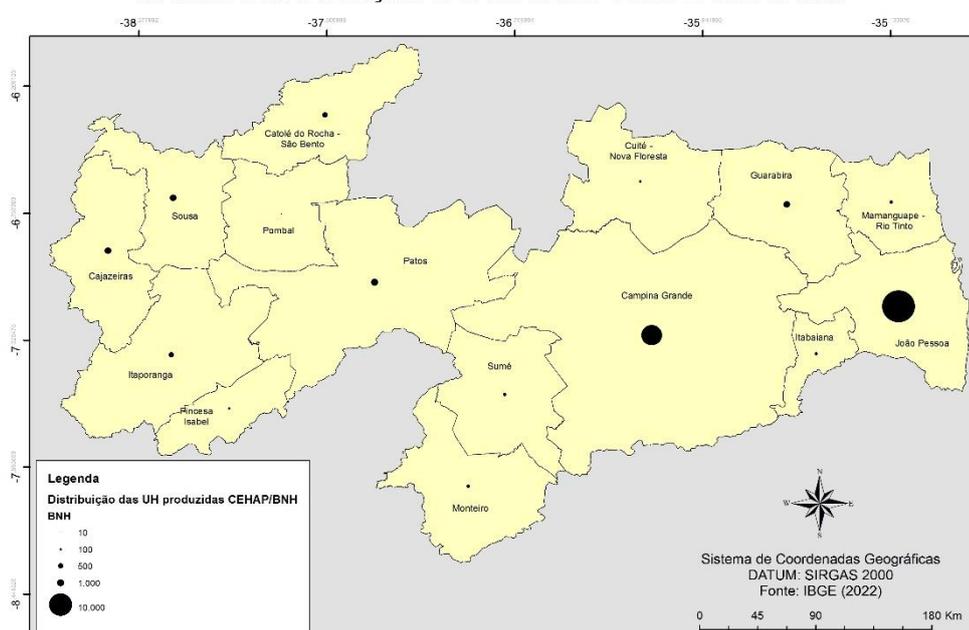
A partir dos dados acima apresentados, verifica-se que a produção da CEHAP na época do BNH, no que se refere ao programa convencional, contemplou 19 municípios distribuídos em 10 das 15 regiões imediatas, concentrando-se a produção de conjuntos habitacionais nas regiões de João Pessoa e Campina Grande, com um total de 26814 unidades habitacionais construídas. Em relação aos programas alternativos, os dados revelam que existiu uma expansão em relação ao número de municípios, de 19 passou para 88, inclusive, apenas na região de Campina Grande foram contemplados 19 municípios. Consequentemente, foram contempladas mais regiões, de 10 para 14, verificando-se que apenas a região de Mamanguape-Rio Tinto não

<sup>25</sup> Segundo Regimento Interno do BNH, tratou-se de uma das unidades centrais do Banco responsável pela promoção, criação e o desenvolvimento de Companhias Habitacionais (COHABs) ou entidades assemelhadas, de natureza predominantemente social e acompanhamento permanente de sua atividade (RC nº 76/66 do BNH). Disponível em: <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-76-66.htm>.

<sup>26</sup> Dos programas alternativos, a CEHAP realizou obras no PROFILURB, FICAM e PROMORAR.

teve a presença de unidades habitacionais referentes aos programas alternativos. A expansão espacial não se refletiu na quantidade de unidades produzidas, já que foram produzidas 11357, correspondendo a menos da metade das produzidas no programa convencional. Importante também mencionar a acentuada discrepância na distribuição espacial, com exceção das regiões de João Pessoa e Campina Grande, que respectivamente foram contempladas com 23194 e 9375, as demais foram contempladas com números entre 43 e 980, correspondendo ao total de 5602 unidades habitacionais. Na Figura 10 visualiza-se a distribuição espacial das unidades habitacionais:

**Figura 10-** Mapa da produção CEHAP/BNH nas RG Imediatas da Paraíba  
**MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DAS UH CEHAP BNH DE 1965 A 1986**



**Fonte:** elaborada pela autora

As atividades de produção da Companhia, no período em análise, centraram-se na região imediata de João Pessoa, especialmente no polo articulador da região – João Pessoa, podendo ser apontados diversos fatores que contribuíram para tal concentração: maior população, conseqüentemente, maior déficit, centralidade político-econômica, por tratar-se da capital, maior força de trabalho e concentração de empreiteiras, localização da sede da CEHAP etc. Bonates (2007) destaca que a produção da companhia na capital caracterizou-se pela inserção dos empreendimentos no eixo sudeste considerando o grande estoque de terras do governo estadual. Já em relação à região de Campina Grande, destaca-se o fato de se tratar da região com maior número de municípios e conseqüentemente com o registro de mais municípios contemplados tanto com unidades do programa convencional como dos programas alternativos.

A CEHAP construiu também em João Pessoa e Campina Grande outras unidades habitacionais identificadas como “terrenos próprios”, correspondendo, respectivamente, a 724 e 22, assim como, unidades habitacionais nos municípios de Guarabira (200), Bayeux (113), Taperoá (108), São Bento (96) e Mari (70) identificadas como “programa SUDENE”. Em relação a tais unidades, não há como identificar seu enquadramento no programa convencional, caracterizado pela construção dos conjuntos habitacionais, ou em alguma iniciativa dos programas alternativos. Em síntese, a produção da CEHAP no período do BNH contemplou um total de 39683 unidades habitacionais, distribuídas conforme Tabela 5:

**Tabela 5-** Unidades habitacionais construídas pela CEHAP no período do BNH

<b>Programas</b>	<b>Nº de unidades habitacionais</b>
Programa Convencional	26814
Programas alternativos (PROFILURB, FICAM e PROMORAR)	11357
Outros programas (terrenos próprios, SUDENE)	759
<b>Total</b>	<b>39683</b>

**Fonte:** elaborado pela autora

Importante mencionar que os conjuntos habitacionais produzidos pela CEHAP, seguiram padrão do BNH, ou seja, caracterizaram-se por uma localização periférica, com padrão construtivo de baixa qualidade e em desobediência as normas de parcelamento do solo, tanto que vários conjuntos habitacionais se encontram em processo de regularização fundiária. Por derradeiro, além das atividades de produção, há registros que nesse período, a CEHAP realizou urbanização de 30 favelas.

#### **4.2 Produção da CEHAP pós BNH**

A produção da CEHAP no período entre 1987 e 2008, corresponde ao fechamento do BNH até o lançamento do PMCMV. Como visto no capítulo 1, após o fechamento do banco, a Caixa Econômica Federal passou a controlar as atividades de habitação e foram propostos sucessivos programas habitacionais<sup>27</sup>. No entanto, nos documentos fornecidos pela CEHAP verificou-se menção apenas ao PSH e Pró-Moradia, classificando-se as demais produções em outros programas geridos pela CEF, conforme verifica-se na Tabela 6:

<sup>27</sup> Quadros 3, 4 e 5

**Tabela 6-** Produção da CEHAP no período pós BNH

Regiões Geográficas Imediatas	Nº municípios	Outros programas		PSH e Pró-moradia		Tipologia	Total UH
		Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH		
João Pessoa	22	1	2959	9	1723	Casa ou apto	<b>4682</b>
Guarabira	26	-	-	13	495	Casa	<b>495</b>
Mamanguape- Rio Tinto	10	-	-	5	150	Casa	<b>150</b>
Itabaiana	5	-	-	2	29	Casa	<b>29</b>
Campina Grande	47	1	2085	13	1816	Casa	<b>3901</b>
Cuité-Nova Floresta	10	-	-	1	20	Casa	<b>20</b>
Monteiro	7	-	-	1	35	Casa	<b>35</b>
Sumé	8	-	-	3	40	Casa	<b>40</b>
Patos	26	-	-	6	140	Casa	<b>140</b>
Itaporanga	15	-	-	1	30	Casa	<b>30</b>
Catolé do Rocha-São Bento	10	1	321	4	80	Casa	<b>401</b>
Pombal	7	-	-	2	50	Casa	<b>50</b>
Princesa Isabel	5	-	-	1	10	Casa	<b>10</b>
Sousa	13	-	-	3	140	Casa	<b>140</b>
Cajazeiras	12	1	374	6	510	Casa	<b>884</b>
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>4</b>	<b>5739</b>	<b>70</b>	<b>5268</b>		<b>11007</b>

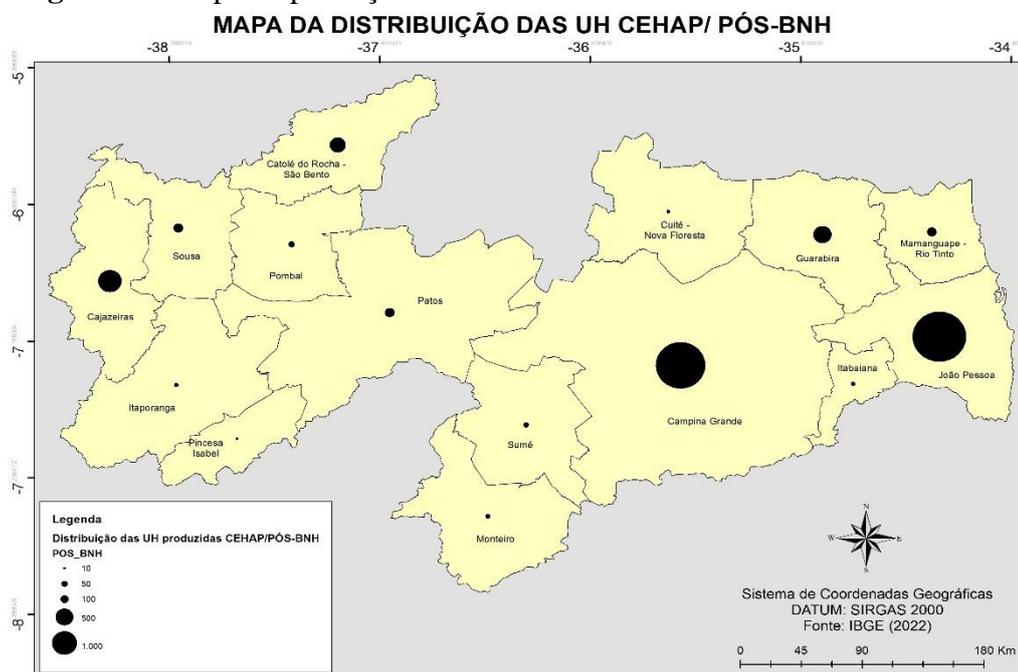
Fonte: elaborada pela autora

Sob a gestão da Caixa Econômica Federal, comparada ao período do BNH, verifica-se patente diminuição na produção de moradia por parte da CEHAP, visto que, em relação aos nominados outros programas, apenas 4 regiões e 4 municípios foram contemplados com um total de 5739, justamente no período pós fechamento do BNH. De acordo com Bonates (2007) as mudanças propostas para as COHABs no governo Sarney foram responsáveis pela baixa produção da CEHAP, visto que as atividades das companhias foram direcionadas ao assessoramento, deixando de atuar como agente financeiro. Destaque-se que, especificamente, no município de João Pessoa, tem-se a mudança na tipologia dos empreendimentos visto que foram construídos condomínios verticais.

Em relação ao PSH e Pró-Moradia, a Tabela 6 revela que tais programas impulsionaram a produção da CEHAP na medida em que foram contemplados 70 municípios, distribuídos entre todas as regiões imediatas, somando-se o total de 5268 unidades habitacionais. Assim como no período do BNH, percebe-se que permanece a centralidade na produção nas regiões de João Pessoa e Campina Grande, destacando-se que o município de Campina Grande foi contemplado

com maior número de unidades habitacionais nesse período. O mapa abaixo apresenta a distribuição da produção nas 15 regiões imediatas (Figura 11):

**Figura 11-** Mapa da produção CEHAP/Pós BNH nas RG Imediatas da Paraíba



**Fonte:** elaborada pela autora

Especificamente quanto ao programa PSH, iniciativa do governo FHC, tem-se que em 2004, o governo estadual baixou a Lei Estadual nº 7.574/2004 para desenvolver ações de implementação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH com a finalidade de produção imediata de unidades habitacionais principalmente para regularização de áreas invadidas e ocupações irregulares e atendimentos das famílias mais carentes do Estado.

A referida Lei autorizou o governo a celebrar Termo de Cooperação com a CEF para a execução do Programa. Além disso, previu a possibilidade de utilização de áreas do patrimônio do Estado e da CEHAP, as quais deveriam contar com infraestrutura, de acordo com o Código de Postura do respectivo município. Outro ponto, diz respeito ao desenvolvimento do programa tanto na área urbana, cujo planejamento competiria à CEHAP e em áreas de assentamentos rurais, sob os cuidados do Instituto de Terras e Planejamento Agrícola – INTERPA. A lei também dispôs sobre a possibilidade de participação de municípios e outras entidades (Estado da Paraíba, 2004).

Para execução do programa, a CEF vistoriou áreas em 59 municípios, mas foram contemplados com o programa apenas 29 municípios, inclusive, diferente do que previu a Lei estadual que regulamentou a implementação do PSH, verificou-se que a CEHAP participou da produção das moradias na área rural, cujos números foram incluídos no quadro acima. Outro

traço do programa diz respeito à previsão de pagamento de prestação, no entanto não houve qualquer contrapartida em relação aos beneficiários.

Já em relação ao Pró-Moradia destaca-se que o referido programa foi criado ainda no governo FHC, mas foi continuado no governo Lula. A CEHAP executou o programa em 59 municípios, verificando-se que as áreas em que foram construídas as unidades habitacionais pertenciam ao Estado da Paraíba, muitas das quais frutos de desapropriações. Outro aspecto é que assim como o PSH não existiu contrapartida financeira do beneficiário e a forma de titulação do beneficiário foi realizada a título precário através de cessão de uso. Importante mencionar que foi o único programa em que foram construídas mais unidades habitacionais em Campina Grande do que em João Pessoa, seja no município ou na região imediata.

Finalmente, cabe mencionar que a CEHAP participou ainda da produção de 60 unidades habitacionais no âmbito do PAC/FHIS, correspondendo a 30 unidades no município de Caaporã e 30 em Mamanguape. Assim, no período pós BNH verifica-se a produção de 11.552 unidades habitacionais, como detalhado na tabela 7:

**Tabela 7-** Unidades habitacionais construídas pela CEHAP no período pós BNH

<b>Programas</b>	<b>Nº de unidades habitacionais</b>
Gestão CEF (programas não identificados)	5739
PSH e Pró-Moradia	5268
PAC/FHIS	60
<b>Total</b>	<b>11067</b>

**Fonte:** elaborada pela autora

Além dos referidos programas, a partir de 1996 prevaleceu a produção por meio do Projeto Mariz que contou com recursos do governo federal, mas tratou-se de iniciativa do governo estadual, por isso abordado no 4.4.

### **4.3 Participação da CEHAP no PMCMV: modalidades FAR, FGTS, Entidades e Rural**

No que toca ao papel das companhias de habitação no âmbito do PMCMV, de acordo com o Capítulo 2, verificou-se que não foi prevista uma atuação específica, apontando-se, por exemplo, participação por meio da cessão/doação de terrenos. Além disso, destacou-se que a participação das companhias passou a depender ainda dos arranjos realizados pelos entes municipais ou estaduais a que estão vinculados.

De outro lado, também como apresentado no referido capítulo, demonstrou-se que o estado da Paraíba concentrou as atividades relacionadas à habitação na CEHAP e em relação ao PMCMV previu atribuições

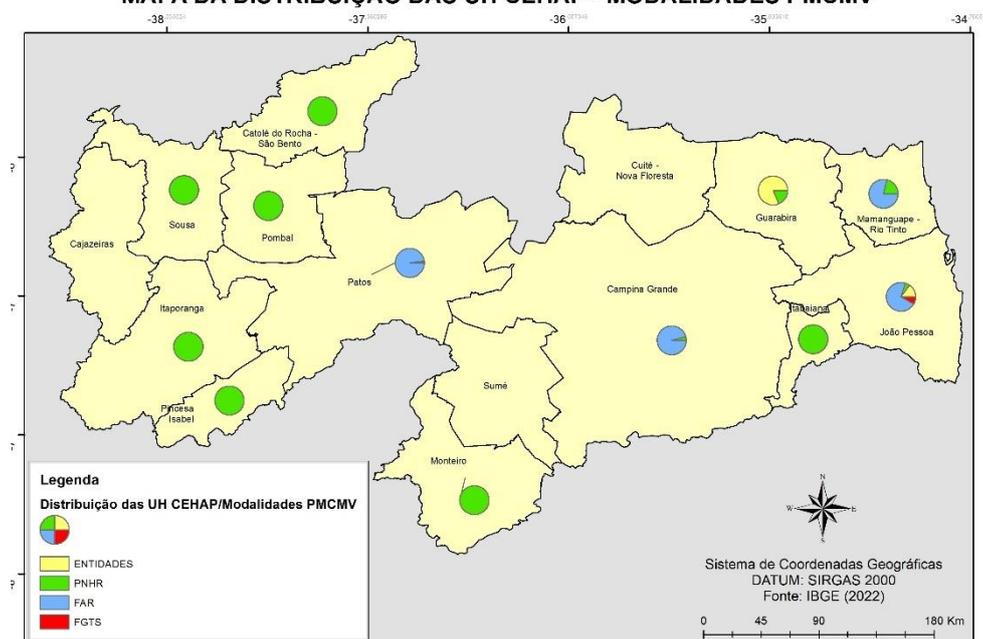
Como informado no Capítulo 1, o PMCMV até 2020 apresentou 5 modalidades: FAR, FGTS, PNHR, Entidades e Oferta Pública de Recursos (OPR/Sub 50). Assim sendo, mediante autorização legal a CEHAP desenvolveu diferentes ações em todas as modalidades resultando na produção de 9276 unidades habitacionais distribuídas em 12 regiões imediatas da Paraíba, referentes às modalidades FAR, FGTS, Entidades e PNHR, conforme demonstra Tabela 8 e Figura 12:

**Tabela 8 - Participação da CEHAP nas modalidades FAR, FGTS, Entidades e PNHR**

Regiões Geográficas Imediatas	Nº municípios	FAR		FGTS		Entidades		PNHR		Tipologia	Total UH
		Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH		
João Pessoa	22	2	2976	1	336	2	628	5	202	Apto/Casa	<b>4142</b>
Guarabira	26	-	-	-	-	1	100	2	23	Casa	<b>123</b>
Mamanguape-Rio Tinto	10	1	597	-	-	-	-	2	162	Apto/Casa	<b>759</b>
Itabaiana	5	-	-	-	-	-	-	2	75	Casa	<b>75</b>
Campina Grande	47	1	1948	-	-	-	-	5	78	Casa	<b>2026</b>
Cuité-Nova Floresta	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monteiro	7	-	-	-	-	-	-	1	27	Casa	<b>27</b>
Sumé	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Patos	26	1	1866	-	-	-	-	-	35	Apto/Casa	<b>1901</b>
Itaporanga	15	-	-	-	-	-	-	2	36	Casa	<b>36</b>
Catolé do Rocha-São Bento	10	-	-	-	-	-	-	1	47	Casa	<b>47</b>
Pombal	7	-	-	-	-	-	-	1	10	Casa	<b>10</b>
Princesa Isabel	5	-	-	-	-	-	-	2	19	Casa	<b>19</b>
Sousa	13	-	-	-	-	-	-	2	111	Casa	<b>111</b>
Cajazeiras	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>5</b>	<b>7387</b>	<b>1</b>	<b>336</b>	<b>3</b>	<b>728</b>	<b>26</b>	<b>825</b>		<b>9276</b>

Fonte: elaborado pela autora

**Figura 12-** Distribuição das UH do Modalidades MCMV com participação da CEHAP  
**MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DAS UH CEHAP - MODALIDADES PMCMV**



**Fonte:** elaborado pela autora

Em relação à modalidade PMCMV FAR que, em síntese, refere-se à produção de habitação a partir de propostas de empresas de construção de forma conjunta ou isolada com municípios e estados, verifica-se que a CEHAP participou da produção de 7387 unidades habitacionais, distribuídas em 5 municípios localizados em 4 regiões imediatas. O maior número de unidades foi na região de João Pessoa, seguida de Campina Grande e Patos com números bem semelhantes, contando ainda com a região de Mamanguape-Rio Tinto com número menor.

A participação da CEHAP na referida modalidade foi a que alcançou maior número de unidades habitacionais, caracterizando-se pela diversificação de atividades, ocorrendo ações como, por exemplo, alienação de terreno, concessão de contrapartida financeira, realização de obras de infraestrutura e de construção de equipamentos comunitários, além da realização do trabalho técnico social, caracterizado pelo acompanhamento dos beneficiários do PMCMV pelo período mínimo de 18 meses posteriores a entrega dos residenciais, desenvolvendo atividades nos eixos temáticos organização comunitária e/ ou gestão condominial, educação patrimonial e ambiental, geração de trabalho e renda.

Importante mencionar que, quanto aos empreendimentos realizados mediante alienação de terrenos de propriedade da CEHAP ou do estado da Paraíba, a escolha da construtora foi precedida de procedimento de chamamento público cujo objeto consistia na pré-qualificação de empresa de engenharia, do ramo da construção civil, para apresentação de projeto de

engenharia (habitação/infraestrutura), tendo em vista a subsequente contratação junto ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, para a construção de unidades habitacionais de interesse social. Ressalte-se que tal papel exercido pela CEHAP encontra-se previsto no art. 2º, §2 da mencionada Lei 9.091/2010. Nos outros casos, em que a proposta era apresentada pelas empresas, a CEHAP atuou a partir de parcerias especialmente com contrapartida financeira e indicação de beneficiários. Já em relação às parcerias firmadas com empresas de construção que figuraram como proponentes dos empreendimentos, não constam documentos que possam esclarecer quais os critérios utilizados para realização da parceria.

Na modalidade FGTS, destinada às faixas 1,5 e 2, conforme consta na Tabela 12, verifica-se que a CEHAP participou da produção de 336 unidades habitacionais, apenas na região de João Pessoa especificamente no seu polo articulador. Tal participação mitigada demonstra que o foco da Companhia se direcionou às modalidades destinadas à população de menor renda. Cabe destacar que foi instalada na sede da Companhia correspondente bancário para fins de contratação dos beneficiários, não existindo informações quanto à escolha do correspondente. A forma de atuação registrada nos dados examinados correspondeu ao aporte de recursos financeiros e alienação de terreno.

Quanto à modalidade entidades, verifica-se que foi a modalidade que contou com o menor número de unidades habitacionais referente especificamente à faixa 1, correspondendo a 728, e que contemplou o menor número de municípios e regiões imediatas, respectivamente 3 e 2. Assim, a produção com a participação da CEHAP seguiu o cenário nacional apresentado na Tabela 3. Importante mencionar que em tal modalidade a CEHAP atuou com o aporte de recursos financeiros e realização de obras de infraestrutura.

Por derradeiro, em relação à modalidade PNHR verifica-se que em comparação às outras 3, foi a que teve maior distribuição entre as regiões imediatas e conseqüentemente municípios, estando presente em 12 regiões e em 26 municípios, resultando na participação da produção de 825 unidades habitacionais. A CEHAP desempenhou importante papel para promoção da modalidade de produção de moradia para habitação rural, já que, em 2018, se habilitou como entidade organizadora, cabendo-lhe atividades como levantamento de demanda das áreas rurais e realização de todo o trabalho técnico e social. Além dessa atuação, foram feitos aportes financeiros para conclusão de obras de outras entidades organizadoras, a exemplo, de comunidades indígenas e associações rurais.

Como visto, não existiu um padrão na participação da CEHAP nas modalidades do MCMV debatidas no presente capítulo. No entanto, deve-se destacar que todas foram contempladas com aportes financeiros, seja para construção das unidades habitacionais ou para

realização de obras de infraestrutura e/ou construção de equipamentos comunitários, verificando-se, conforme Tabela 9, a seguinte distribuição de recursos por modalidade:

**Tabela 9- Recursos aportados MCMV com participação da CEHAP**

Modalidades	Unidades habitacionais		Recursos Federais (R\$ milhões)		Recursos Estaduais/ CEHAP		Total de Recursos	
	Nº Absolutos	%	Nº Absolutos	%	Nº Absolutos	%	Nº Absolutos	%
<b>PMCMV FAR</b>	7387	79,6	451,4	85,6	35,2	73,3	486,6	84,5
<b>PMCMV FGTS</b>	336	3,6	32,4	6,1	2,8	5,9	35,2	6,1
<b>PMCMV Entidades</b>	728	7,9	21,4	4,0	9	18,8	30,4	5,3
<b>PMCMV PNHR</b>	825	8,9	22,6	4,3	1,0	2,0	23,6	4,1
<b>Total</b>	<b>9278</b>	<b>100,0</b>	<b>527,8</b>	<b>100,0</b>	<b>48</b>	<b>100,0</b>	<b>575,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborado pela autora

De acordo com os dados apresentados na tabela supra, verifica-se que a modalidade FAR foi a que contou com maior volume de unidades habitacionais e, conseqüentemente, de recursos sejam federais ou estaduais, diferindo do cenário nacional apresentado na Tabela 3 do Capítulo 1, em que consta a modalidade FGTS como a mais expressiva quanto ao número de unidades e recursos federais. Em relação a tais recursos, destaca-se que a modalidade com menor aporte foi a entidades. Já quanto aos recursos estaduais a modalidade PNHR foi a que teve menor aporte, o que pode ser explicado pelo fato da CEHAP ter atuado como entidade organizadora em vários municípios. Chama a atenção o expressivo aporte de recursos estaduais em relação à modalidade entidades, considerando a proporcionalidade em relação ao número de unidades habitacionais. Por derradeiro, cabe mencionar que no período em que houve a “paralisação” do PMCMV, destacando-se a suspensão de recursos para a faixa 1, a CEHAP continuou ofertando aportes principalmente para conclusão de obras.

Atualmente, a CEHAP continua fazendo aportes para conclusão de obras inacabadas das modalidades Sub 50 e PNHR, assim como, a partir da retomada do MCMV, em 2023, está participando da construção de 1383 unidades habitacionais, nas regiões de Campina Grande, João Pessoa e Patos, referentes à modalidade Parcerias/FGTS, com investimento previsto de mais de R\$ 211 milhões do governo federal e mais de R\$ 41 milhões de recursos estaduais. Também está em planejamento a participação na construção de 792 unidades da modalidade entidades, com aporte previsto de R\$ 124 milhões de recursos federais e mais de R\$ 6 milhões de estaduais.

#### 4.4 Produção da CEHAP na esfera estadual: o Projeto Mariz e as atuais iniciativas do governo estadual

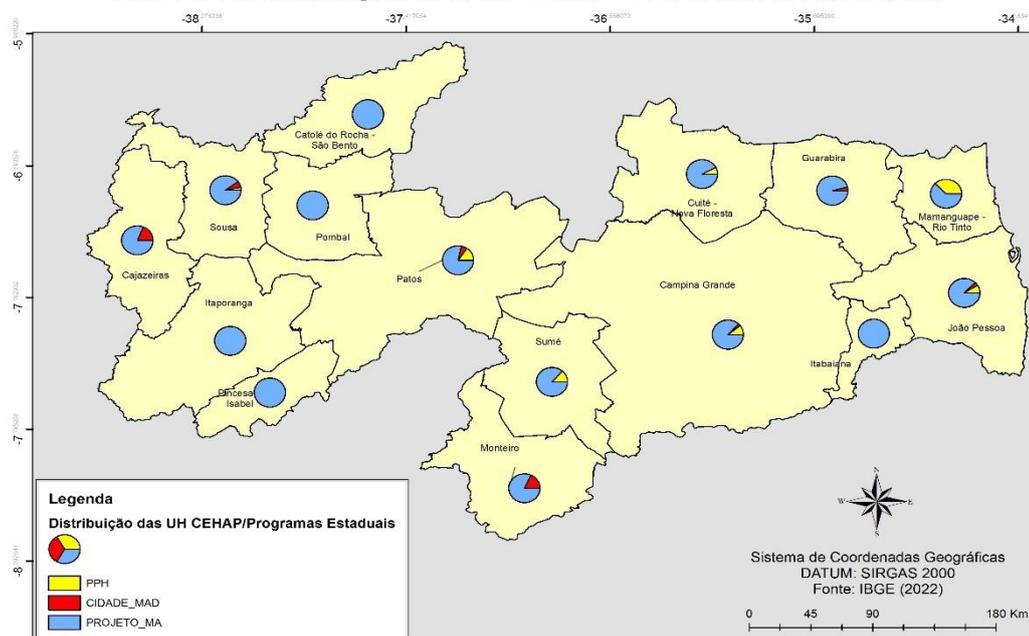
Como critério para inclusão da produção da CEHAP na esfera estadual foram considerados as ações de iniciativa do governo do estado, mesmo que haja algum empréstimo ou contrapartida federal, que contaram com regulamentação legal e foram ou estão sendo executadas pela companhia na forma de construção de unidades habitacionais. Assim sendo, de acordo com a Tabela 10 e Figura 13, verifica-se a seguinte distribuição:

**Tabela 10-** Unidades habitacionais produzidas pela CEHAP a partir de programas estaduais

Regiões Geográficas Imediatas	Nº municípios	P. Mariz		Cidade Madura		PPH		Tipologia	Total UH
		Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH	Nº municípios contemplados	Nº UH		
João Pessoa	22	16	1680	2	80	4	166	Casa	<b>1926</b>
Guarabira	26	23	1019	1	40			Casa	<b>1059</b>
Mamanguape-Rio Tinto	10	6	250	-	-	3	150	Casa	<b>400</b>
Itabaiana	5	5	255	-	-	-	-	Casa	<b>255</b>
Campina Grande	47	20	1385	1	40	10	174	Casa	<b>1599</b>
Cuité-Nova Floresta	10	9	306	-	-	1	26	Casa	<b>332</b>
Monteiro	7	5	182	1	40	-	-	Casa	<b>222</b>
Sumé	8	4	78	-	-	2	12	Casa	<b>90</b>
Patos	26	19	488	1	40	3	95	Casa	<b>623</b>
Itaporanga	15	11	377	-	-	-	-	Casa	<b>395</b>
Catolé do Rocha-São Bento	10	8	202	-	-	-	-	Casa	<b>202</b>
Pombal	7	6	185	-	-	-	-	Casa	<b>185</b>
Princesa Isabel	5	2	60	-	-	-	-	Casa	<b>60</b>
Sousa	13	12	515	1	40	1	16	Casa	<b>571</b>
Cajazeiras	12	7	170	1	40	-	-	Casa	<b>210</b>
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>153</b>	<b>7152</b>	<b>8</b>	<b>320</b>	<b>25</b>	<b>639</b>		<b>8111</b>

Fonte: elaborado pela autora

**Figura 13- Distribuição das unidades habitacionais referentes aos programas estaduais**  
**MAPA DA DISTRIBUIÇÃO DAS UH CEHAP - PROGRAMAS ESTADUAIS**



**Fonte:** elaborado pela autora

O projeto Mariz foi uma iniciativa do governo do Estado através da CEHAP desenvolvido a partir de 1996, destinando-se a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Inspirado no programa nacional de mutirões, teve como objetivo construir unidades de habitação com baixo custo, utilizando placas pré-moldadas. Inicialmente a ideia do programa era contar com a iniciativa do Governo do Estado e com participação dos municípios através da alocação de mão-de obra, doação do terreno e participação na infraestrutura. Os recursos para início da implantação do programa seriam do governo do estado, prevendo inicialmente aporte de R\$ 200 mil por mês em aumento de capital para a companhia, podendo ser utilizados recursos federais. A meta era a construção de 12.000 unidades habitacionais em 3 anos (CEHAP, s/d).

Para compor os recursos para o projeto, o Decreto nº 19.781 de 14 de julho de 1998 instituiu o Fundo Estadual “Projeto Mariz” cujo capital seria formado pelas prestações dos mutuários das unidades habitacionais do Projeto Mariz, de outros recursos federal, estadual e municipal, de doações e contribuições. Mas, o que se verificou foi que o projeto Mariz, além dos recursos estaduais, operou com recursos federais do Programa Habitar Brasil.

O programa foi implementado, no período de 1996 a 2002, em larga escala na capital e no interior resultando na construção de mais de 7000 unidades habitacionais em 153 municípios, contemplando todas as regiões imediatas, como detalhado na tabela 10. Destacando-se o número de habitação disponibilizadas na região de Guarabira, acima de 1000

unidades, o que também ocorreu nas regiões de João Pessoa e Campina Grande. Uma das características do projeto Mariz foi a construção dos conjuntos habitacionais sem observação das normas de parcelamento de uso do solo, razão pela qual muitos conjuntos estão ainda em processo de regularização fundiária. Em 2004, através da Lei Estadual nº 7.652, a CEHAP foi autorizada a fazer a doação das unidades habitacionais construídas pelo projeto Mariz.

Após a execução do projeto Mariz, em termos de produção de moradia pela CEHAP não houve nenhum programa específico, existindo em relação à política de habitação as seguintes iniciativas do governo do Estado: criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba - FUNCEP/PB, “Cheque Moradia” e o Programa Casa é Cidadania.

O FUNCEP/PB foi instituído pela Lei Estadual nº 7.611, de 30 de junho de 2004 que previu a criação de um fundo com recursos destinados a ações de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. Como será visto adiante, várias ações de habitação executadas pela CEHAP têm recursos do referido fundo.

O programa “Cheque Moradia” foi criado pela Lei Estadual nº 7.755 de 31 de maio de 2005 que instituiu o programa de subsídios à educação e à habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos. O cheque moradia consistia em subsídio/transferência de renda para compra de materiais de construção, manutenção, recuperação, reforma ou ampliação de unidade habitacional através de créditos do ICMS. A partir de 2007 a CEHAP passou a ser a gestora operacional do programa, mas no ano seguinte o programa foi encerrado. Em junho 2009 o governo criou o programa estadual de parcerias e subsídios para acesso à moradia, “Casa é Cidadania”, nos termos da Lei Estadual nº 8.849/2009, para compatibilizar as políticas federal, estadual e municipal, fazendo menção à Lei do SNHIS e à MP que criou o PMCMV. No entanto, não foi realizada nenhuma ação referente a esse programa.

Os outros dois programas que constam na Tabela 10 estão atualmente em execução: Cidade Madura e Parceiros da Habitação. O programa habitacional Cidade Madura foi criado em 2012 e o primeiro condomínio foi inaugurado em 2014 no município de João Pessoa. Trata-se de política pública de habitação pioneira no Brasil, regulamentada pela Lei Estadual nº 11.260/2018 como política estadual para a pessoa idosa, como previsto no seu art.1º:

Art. 1º O Programa Habitacional Cidade Madura tem como objetivo promover o acesso da pessoa idosa à moradia digna e equipamentos para a convivência social e lazer, constituindo-se em política de Estado, a ser implementado de acordo com as diretrizes da Política Estadual para a Pessoa Idosa e em conformidade com o Estatuto do Idoso (lei nacional nº 10.741, 1º de outubro de 2003), destinando-se:

- I - ao atendimento às pessoas que já tenham completado 60 (sessenta) anos de idade, com independência para realizar o autocuidado diário, com renda mínima suficiente para seu sustento e que não supere 05 (cinco) salários mínimos, podendo ser acompanhado por cônjuge ou companheiro;
- II - à construção de moradias e respectivas áreas de convivência social (lazer e afins), projetadas para as pessoas idosas, em núcleos habitacionais;
- III - ao fortalecimento da rede de proteção e defesa dos direitos das pessoas idosas (Estado da Paraíba, 2018).

Os empreendimentos do Cidade Madura são condomínios horizontais fechados voltados para população idosa com renda de até cinco salários mínimos, não gerando direito de propriedade ou sucessório aos seus beneficiários, mas apenas a posse, existindo além do critério renda, requisitos pessoais a serem observados para admissão do beneficiário<sup>28</sup>. Além da CEHAP, participam na manutenção dos condomínios a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, a Secretaria de Estado da Saúde, a Polícia Militar e a Secretaria de Estado da Educação. A estrutura padrão corresponde a 40 unidades habitacionais adaptadas para as necessidades da pessoa idosa, guarita, núcleo de assistência à saúde, centro de vivência, praça com pista de caminhada e academia ao ar livre, horta e estacionamento.

Já foram implantados oito condomínios, totalizando 320 unidades habitacionais, distribuídas em 7 regiões imediatas, especificamente nos municípios de João Pessoa, Bayeux, Campina Grande, Patos, Guarabira, Cajazeiras, Sousa e Monteiro. Atualmente estão em construção condomínios nos municípios de Mamanguape, Catolé do Rocha e Conceição, correspondendo a 144 unidades habitacionais, com investimento de quase R\$ 32 milhões, existindo ainda previsão para construção no município de Sapé de um condomínio com 64 unidades habitacionais, com previsão de investimento de R\$ 11 milhões, cujos recursos são derivados do FUNCEP. Por fim, importante mencionar que o Cidade Madura vem se destacando como política pública de habitação, servindo de modelo para iniciativas de outros estados e municípios, como o Paraná<sup>29</sup> e Blumenau<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Art. 5º São requisitos pessoais para admissão como beneficiário do Programa Cidade Madura, além do já estabelecido no art. 1º: I - possibilidade de autonomia de mobilidade de locomoção e plenas atividades física e mental compatíveis com as atividades da vida diária e participação grupal; II - ser residente no Estado da Paraíba, no período mínimo de 2 (dois) anos, preferencialmente, no município onde o residencial está localizado; III - ter capacidade econômica, nos termos do art. 1º desta lei, para suprir sua própria manutenção, as despesas de taxa de manutenção e de arrendamento social; IV - aceitar cumprir as normas regimentais do residencial e firmar os instrumentos de compromisso; V - não possuir imóvel em seu nome, do seu cônjuge ou companheiro. Parágrafo único. A admissão será precedida de estudo efetuado pela equipe técnica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, que considerará as condições de enquadramento do candidato nos critérios do Programa.

<sup>29</sup> <https://abc.habitacao.org.br/index.php/2018/04/11/projeto-cidade-madura-paraibano-sera-modelo-para-o-governo-do-parana/>

<sup>30</sup> <https://abc.habitacao.org.br/index.php/2023/07/03/cidade-madura-sera-modelo-para-condominio-de-idosos-em-blumenau-sc/>

O Programa Parceiros da Habitação – PPH, foi criado em 2020 através da Lei Estadual nº 11.661/2020, considerando o arrefecimento do PMCMV e a dificuldade da CEHAP em contratar novos empreendimentos com recursos do governo federal. O PPH tem por finalidade promover a autoconstrução assistida de unidades habitacionais na modalidade conjunto ou isolada para população com renda familiar de até 5 salários mínimos, priorizando-se o atendimento às famílias com renda de até 3 salários mínimos, por meio do estabelecimento de parcerias com municípios, instituições públicas e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Os parceiros poderão disponibilizar materiais, mão de obra, terrenos ou recursos financeiros. Já a CEHAP, além de responsabiliza-se pela contrapartida financeira fixada em edital de chamamento, realiza apoio técnico e fiscalização, assim como poderá colaborar para a viabilidade de soluções de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede de energia elétrica). O referido programa destaca-se por ter um arcabouço normativo bem definido quanto aos critérios para seleção de propostas<sup>31</sup> e beneficiários<sup>32</sup>.

O edital de chamamento nº 001/2020 previu o valor de R\$ 35 mil para construção da unidade habitacional, com contrapartida financeira máxima do Estado no valor de R\$ 25 mil e contrapartida mínima de R\$ 10 mil reais do parceiro. Em janeiro de 2021 foi iniciada a primeira obra do PPH referente ao Termo de Cooperação 003/2020 firmado com a associação Movimento SOS Rio Cuiá prevendo a construção de 92 unidades habitacionais no bairro Cidade Verde. No referido acordo, a associação disponibilizou material e mão de obra, já a CEHAP disponibilizou o terreno, contrapartida financeira no importe de R\$ 2,4 milhões, assistência técnica e fiscalização<sup>33</sup>. Como visto na Tabela 10, até agora foram produzidas 639 unidades habitacionais, distribuídas em 7 regiões imediatas, totalizando 25 municípios contemplados. Destaque para o equilíbrio na distribuição em relação as regiões de Campina Grande, João Pessoa e Mamanguape-Rio Tinto, contempladas, respectivamente, com 174, 166 e 150 unidades habitacionais. Além das unidades habitacionais já entregues, está em andamento a

---

<sup>31</sup> Portaria Nº 027/2023 que regulamenta critérios para classificação das propostas em função dos aspectos jurídicos, fiscais, técnicos e financeiros no âmbito do PPH. Disponível em: [http://cehap.pb.gov.br/anexos/edital\\_cham\\_publico\\_001\\_2023/Anexo%20IV%20Portaria%20N%c2%ba%200272023%20CEHAP%20\(Crit%c3%a9rios%20de%20classifica%c3%a7%c3%a3o%20das%20propostas\)/ANEXO%20IV%20-%20PORTARIA%20N%c2%ba%20027-2023%20%20CRITERIOS%20DE%20CLASSIFICA%c3%87%c3%83O%20DE%20PROPOSTA%20PPH.pdf](http://cehap.pb.gov.br/anexos/edital_cham_publico_001_2023/Anexo%20IV%20Portaria%20N%c2%ba%200272023%20CEHAP%20(Crit%c3%a9rios%20de%20classifica%c3%a7%c3%a3o%20das%20propostas)/ANEXO%20IV%20-%20PORTARIA%20N%c2%ba%20027-2023%20%20CRITERIOS%20DE%20CLASSIFICA%c3%87%c3%83O%20DE%20PROPOSTA%20PPH.pdf)

<sup>32</sup> Portaria Nº 0022/2023 que regulamenta o Processo de Seleção de Beneficiários no âmbito do Programa Parceiros da Habitação. Disponível em: [http://cehap.pb.gov.br/anexos/edital\\_cham\\_publico\\_001\\_2023/Anexo%20V%20Portaria%20N%c2%ba%200222023%20CEHAP%20\(Processo%20de%20sele%c3%a7%c3%a3o%20de%20benefici%c3%a1rios\)/ANEXO%20V%20-%20PORTARIA%20N%c2%b0%20022-2023%20%20SELE%c3%87%c3%83O%20DE%20BENEFICI%c3%81RIOS.pdf](http://cehap.pb.gov.br/anexos/edital_cham_publico_001_2023/Anexo%20V%20Portaria%20N%c2%ba%200222023%20CEHAP%20(Processo%20de%20sele%c3%a7%c3%a3o%20de%20benefici%c3%a1rios)/ANEXO%20V%20-%20PORTARIA%20N%c2%b0%20022-2023%20%20SELE%c3%87%c3%83O%20DE%20BENEFICI%c3%81RIOS.pdf)

<sup>33</sup> <http://cehap.pb.gov.br/sitecehap/governo-inicia-primeira-obra-do-programa-parceiros-da-habitacao/>

construção de outras 1066 unidades habitacionais, com investimento de recursos estaduais no montante de mais de R\$ 43 milhões.

A mais recente iniciativa do governo do Estado da Paraíba em relação à produção de habitação são as agrovilas. Conforme previsto na Lei Estadual nº 11.764 de 26 de agosto de 2020, as agrovilas correspondem a uma forma de assentamento destinados à moradia de trabalhadores rurais. A referida lei apresenta em seu art. 2º e 3º, a previsão de agrovilas condominiais e/ou cooperativas e núcleos urbanos

Art. 2º As agrovilas condominiais e/ou cooperativas se constituem em módulos de unidades produtivas, implantadas em áreas de terras, cedidas e/ou adquiridas pelo Poder Público e/ou doadas por terceiros, destinadas à moradia de trabalhadores rurais, com vistas à exploração racional de pequeno porte, voltadas para agricultura, fruticultura, floricultura, horticultura, piscicultura, avicultura, apicultura, pecuária, agroindústria e/ou serviços afins à essas atividades, em caracteres individuais e/ou coletivos mediante sistemas associativos e solidários.

§ 1º As quantificações dos projetos quanto aos números de pessoas ou famílias participantes e aos tamanhos das áreas a elas destinadas, serão definidos de acordo com as áreas disponibilizadas, os permissivos legais e as condições ofertadas pelos entes públicos e/ou privados interessados para suas implantações.

§ 2º A área mínima a ser disponibilizada será de 4,0 ha (quatro hectares) para cada pessoa ou família participante, dependendo do tamanho da área total do projeto, podendo, entretanto, serem adotados os moldes previstos na Lei Federal nº 11.446, de 05 de janeiro de 2007.

§ 3º As áreas de implantações das agrovilas devem dispor de recursos hídricos situados nos perímetros dos projetos e/ou nas proximidades dos seus entornos de forma a lhes viabilizarem os seus funcionamentos sustentáveis.

Art. 3º Os núcleos urbanos das agrovilas se constituirão de conjuntos habitacionais de casas de pequenos portes, podendo ser conjugadas ou não, com disponibilidades de infraestruturas básicas mínimas necessárias, possibilitando-lhes regulares e salutar funcionamentos, como galpões ou assemelhados para fins de armazenagem de produtos, realizações de feiras, bem como, quando viáveis, equipamentos para funcionamentos de escola, posto de saúde, centro sócio comunitário, entre outros a implantará agrovilas como uma das formas de assentamentos rurais. (ESTADO DA PARAÍBA, 2010)

A obra da primeira agrovila já está em execução, correspondendo a “Agrovila Águas de Acauã” que irá beneficiar as famílias que foram deslocadas das suas casas em razão da construção da barragem de Acauã. O projeto da agrovila prevê a construção de 100 unidades habitacionais, contando com 1,5ha, de um galpão de uso coletivo, campo de futebol, área destinada à construção de equipamentos comunitários e cultivo coletivo. No projeto também estão incluídas infraestrutura de água e rede de energia elétrica, totalizando um investimento de quase R\$ 9 milhões a ser custeado com recursos do tesouro estadual (CEHAP, 2023a).

A construção da agrovila não é a primeira ação da CEHAP voltada para as famílias atingidas pela construção da referida barragem. Existiam seis comunidades que habitavam na área alagada que foram removidas para os seguintes conjuntos habitacionais, construídos através do projeto Mariz ou na forma conjuntos de emergência: Cajá e Melancia, no município

de Itatuba, correspondendo a 67 e 69 unidades habitacionais, respectivamente; Pedro Velho, no município de Aroeiras, correspondendo a 149 unidades habitacionais; e Costa, no município de Natuba, com 122 unidades habitacionais.

Traçado um panorama geral das iniciativas da CEHAP no âmbito estadual para a produção de habitação, verifica-se que a companhia conseguiu manter certa autonomia das ações do governo federal, quando da falta de destinação de recursos para a implementação de ações destinadas à classe mais baixa (faixa 1), sobretudo com a implementação do PPH, o que pode ser explicado pela existência de recursos de um fundo específico, estabelecimento de critérios com pontuação para identificar as áreas com maior viabilidade técnica para implantação da proposta, flexibilização quanto às contrapartidas dos parceiros, baixo custo das unidades habitacionais, presença de equipe técnica. Inclusive, pela iniciativa do programa, a CEHAP recebeu o Prêmio Selo de Mérito 2022 na 69ª edição do Fórum Nacional de Habitação<sup>34</sup>.

Finalmente, importante destacar que as atividades da companhia não se restringem à execução dos programas estaduais e à participação no PMCMV. No ano de 2022, por exemplo, foram realizadas as seguintes ações: parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA para construção de casas em assentamentos na zona rural do estado; habilitação, na condição de agente financeiro, para atuar no Programa Federal de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional – REGMEL; regularização de unidades habitacionais de comunidades e imóveis de sua carteira imobiliária (CEHAP, 2022).

---

<sup>34</sup> <http://cehap.pb.gov.br/sitecehap/governo-do-estado-recebe-premios-selo-de-merito-2022-pelas-acoes-e-programas-habitacionais-desenvolvidos-pela-paraiba/>

## **5 A PARTICIPAÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR – CEHAP NA MODALIDADE OPR/SUB 50 DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

No presente capítulo apresenta-se a participação da CEHAP na modalidade Oferta Pública de Recursos destinada à produção de habitação para municípios com até 50 mil habitantes (Sub 50). Para tanto, inicialmente, identifica-se o contexto de concepção da modalidade e sua regulamentação, elencando os diversos instrumentos normativos que fundamentaram as suas atividades. Em seguida, apresenta-se seu arranjo institucional, destacando-se os atores, papéis e formas de interação. Por fim, apresenta-se dados em relação ao funcionamento do Sub 50 no Brasil e sua implementação no estado da Paraíba, enfatizando a atuação da companhia e refletindo-se sobre seu papel a partir do seu arranjo institucional e das ações realizadas.

### **5.1 A modalidade Oferta Pública de Recursos (Sub 50) do Programa Minha Casa Minha Vida e sua regulamentação**

De início deve-se destacar que a modalidade Sub 50 não estava prevista na Medida Provisória nº 459 que deu origem ao PMCMV. De acordo com Rolnik (2019):

(...) o governo foi pressionado para que o MCMV abarcasse o conjunto dos municípios do país durante negociação para a aprovação da lei de criação do programa no Congresso. Mais da metade das 308 emendas que o projeto de lei recebeu no Congresso era de autoria de deputados cuja base estava nos pequenos municípios, estendendo programa para cidades com menos de 50 mil habitantes. (...)

Embora 45% da população brasileira viva em municípios desse porte, estes constituem 95% dos 5.565 municípios existentes no país e têm grande peso político no Congresso Nacional. (...) O resultado da negociação no Congresso implicou a extensão do programa para cidades menores, de 50 mil habitantes, e a criação de mais uma modalidade destinada a municípios com menos de 50 mil habitantes, o "Minha Casa Minha Vida-Sub 50 (Rolnik, 2019, p. 302-3).

No mesmo sentido, França (2015) destaca que o PMCMV não previu linha de financiamento para os municípios enquadrados no PlanHab nas tipologias F, G, H, I, J e K. A modalidade destinada aos municípios de até 50 mil habitantes foi incluída na Lei nº 11.977/2009 após mobilização que incluiu, além dos parlamentares, prefeitos, gestores, representantes da COHABs e entidades municipalistas. A referida falta de previsão revela que a produção de novas habitações para população dos municípios com menos de 50 mil habitantes não era prioridade nessa política de habitação que, como visto, centrou-se em diretrizes voltadas ao mercado. Tanto é que, conforme pontua Rolnik (2009), os recursos e números de unidades

referentes ao Sub 50, juntamente com as modalidades Entidades e PNHR representavam menos de 10% do total previsto no lançamento do programa.

Ressalte-se que foi previsto um montante de R\$ 1 bilhão do Orçamento Geral da União para as subvenções econômicas destinadas ao Sub 50, valor bem abaixo dos R\$ 16,5 bilhões previstos para serem transferidos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), fonte de recurso do PMCMV destinado aos municípios com mais de 50 mil habitantes. No entanto, em comparação aos valores transferidos do OGU para provisão de habitação para população de municípios de mesmo porte entre os anos de 2007 e 2010, verifica-se um salto de 5,2 vezes (Krause, 2011).

Em síntese, em termos de recursos destinados ao Sub 50, principalmente em relação às modalidades FAR e FGTS verificou-se uma acentuada diferença, como detalhado no capítulo 2, porém patente o avanço na disponibilização de recursos em comparação aos programas anteriores, voltados para a mesma população.

Já em relação às previsões da política pensada antes do PMCMV e o que foi implantado, importa mencionar que o PlanHab apresentou consistente arcabouço técnico e definiu uma tipologia composta por 11 tipos de municípios que deveria ser considerada para elaboração da política de desenvolvimento urbano e habitacional. A referida tipologia juntamente com a classificação dos agrupamentos de famílias, igualmente prevista no referido Plano, é que serviriam de base para estabelecer o produto habitacional adequado para os diferentes municípios, respeitando-se assim as diversidades locais (Souza, 2009).

Nesse passo, França (2015) destaca que a metodologia adota pelo PlanHab em relação à classificação dos municípios em tipologias contribuiu para determinar as necessidades e produtos habitacionais respectivos, assim sendo, em relação aos municípios de até 50 mil habitantes existia a previsão de construção de unidades habitacionais, mas a prioridade para esses pequenos municípios seria a criação de programas habitacionais que facilitasse à aquisição de lotes urbanizado e subsídios para compra de material de construção e melhorias das moradias.

Em que pese a existência de um descompasso em relação ao previsto no PlanHab e o que foi concebido no PMCMV para os municípios com até 50 mil habitantes, não se pode negar que

A regulamentação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Oferta Pública de Recursos configurou-se em uma importante ação de alocação de investimentos, viabilizando o atendimento de parte das necessidades habitacionais, além de gerar renda, emprego e aquecer a economia regional nos municípios de pequeno porte (França, 2015, p. 333).

Em relação à regulamentação legal do Sub 50, importante destacar, conforme Quadro 11, a redação original da Lei 11.977/2009 e posterior alteração implementada pela Lei 12.424/2011:

### Quadro 11– Regulamentação do Sub 50

<b>Redação original da Lei 11.977/2009</b>	<b>Redação modificada pela Lei nº 12.424/2011</b>
<p>Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV compreende:</p> <p>(...)</p> <p>IV – a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;</p> <p>Art. 19. Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, no montante de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), para implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e para atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou de agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.</p> <p>§ 1º Os recursos referidos no caput serão alocados mediante oferta pública às instituições financeiras e aos agentes financeiros, a critério dos Ministérios da Fazenda e das Cidades.</p> <p>§ 2º Cada instituição financeira ou agente financeiro participante só poderá receber recursos até o máximo de 15% (quinze por cento) do total ofertado em cada oferta pública.</p> <p>§ 3º A regulamentação deste artigo disporá necessariamente sobre os seguintes aspectos:</p> <p>I – os valores e limites das subvenções individualizadas a serem destinadas a cada beneficiário;</p> <p>II – a remuneração das instituições financeiras ou dos agentes financeiros pelas operações realizadas;</p> <p>III – as condições e modalidades de ofertas públicas de cotas de subvenções, como também sua quantidade;</p> <p>IV – a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana;</p> <p>V – a permissão pelo Banco Central do Brasil, na esfera de sua competência e a seu exclusivo critério e discricção, para que as instituições financeiras referidas no caput possam realizar operações no âmbito do PMCMV;</p> <p>VI – a atribuição ao Conselho Monetário Nacional - CMN para definir as instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH referidos no caput;</p> <p>VII – a permissão pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades, na esfera de sua competência e a seu exclusivo critério, para que as instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH definidos pelo CMN possam realizar operações no âmbito do PMCMV.</p> <p>§ 4º Os Estados e os Municípios poderão complementar o valor dos repasses com créditos</p>	<p>Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos e compreende os seguintes subprogramas:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>(...)</p> <p>III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo Federal destinado a prover recursos às instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º;</p> <p>Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:</p> <p>(...)</p> <p>III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até cinquenta mil habitantes;</p> <p>Art. 6º-B. Para a concessão de subvenção econômica nas operações de que trata o inciso III do art. 2º, fica estabelecido que a instituição ou agente financeiro participante só poderá receber recursos até o máximo de 15% (quinze por cento) do total ofertado em cada oferta pública, na forma do regulamento, considerado o limite de 100 (cem) unidades habitacionais por Município.</p> <p>§ 1º O Poder Executivo federal disporá necessariamente sobre os seguintes aspectos:</p> <p>I - valores e limites das subvenções individualizadas a serem destinadas a cada beneficiário;</p> <p>II - remuneração das instituições e agentes financeiros pelas operações realizadas;</p> <p>III - quantidade, condições e modalidades de ofertas públicas de cotas de subvenções;</p> <p>IV - tipologia e padrão das moradias e da infraestrutura urbana, com observância da legislação municipal pertinente.</p> <p>§ 2º As operações de que trata o caput poderão ser realizadas pelos bancos múltiplos, pelos bancos comerciais, pelas sociedades de crédito imobiliário, pelas companhias hipotecárias, por órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do poder público, que operem no financiamento de</p>

<b>Redação original da Lei 11.977/2009</b>	<b>Redação modificada pela Lei nº 12.424/2011</b>
<p>tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros.</p> <p>§ 5º A aplicação das condições previstas neste artigo dar-se-á sem prejuízo da possibilidade de atendimento aos Municípios de que trata o caput por outras formas admissíveis no âmbito do PMCMV.</p>	<p>habitações e obras conexas, e pelas cooperativas de crédito que tenham entre seus objetivos o financiamento habitacional a seus cooperados, desde que tais instituições e agentes financeiros sejam especificamente autorizados a operar o programa pelo Banco Central do Brasil e pelo Ministério das Cidades, no âmbito de suas competências.</p> <p>§ 3º Os Estados e os Municípios poderão complementar o valor das subvenções econômicas com créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros.</p> <p>§ 4º É vedada a concessão de subvenções econômicas de que trata o inciso III do caput do art. 2º a beneficiário que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção, na forma do regulamento.</p>

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de Brasil (2009)

A redação original da Lei 11.977/2009 previu, em seu artigo 1º, inciso III que a implementação do PMCMV em municípios com população de até 50 mil habitantes seria realizada a partir da concessão de subvenção por parte da União.

Além disso, no artigo 19, em síntese, foi previsto o valor máximo da subvenção (1 bilhão de reais), a renda familiar dos beneficiários (até 3 salários mínimos), a forma de alocação dos recursos (oferta pública), participantes da oferta pública (instituição financeira e agente financeiro), limite de recursos por participante (15%), aspectos a constar na regulamentação da oferta pública (§ 3º, incisos I a VII), como valores e limites das subvenções, remuneração das instituições financeiras, condições das ofertas públicas, e tipologia das moradias, além de prevê a complementação dos repasses por Estados e Municípios.

Ressalte-se que o referido art. 19 foi revogado pela Medida Provisória 514/2010 que posteriormente foi convertida na Lei 12.424/2011, a qual alterou a redação da Lei 11.977/2009, passando a apresentar em relação ao Sub 50, definição sobre oferta pública, indicação expressa da destinação da concessão da subvenção (beneficiário pessoa física), acrescentou ao limite de recursos (15%), limite de unidades habitacionais por municípios (100 unidades), explicitou as instituições e agente financeiros (bancos múltiplos, bancos comerciais, sociedades de crédito imobiliário, companhias hipotecárias, órgãos federais, estaduais e municipais, e cooperativas de crédito, desde que autorizadas pelo Banco Central do Brasil e pelo Ministério das Cidades), por derradeiro, apresentou proibição expressa de concessão de subvenções a beneficiários que

já tenham recebido benefício de natureza habitacional com recursos da União, FAR, FDS ou descontos do FGTS, exceto para aquisição de material de construção.

O funcionamento propriamente dito do Sub 50 foi regulamentado através de atos normativos oriundos do executivo, sobretudo, portarias do Ministérios das Cidades e/ou Ministério da Fazenda e da Secretaria Nacional de Habitação, apresentando-se os seguintes atos normativos no Quadro 12:

**Quadro 12– Instrumentos Normativos do SUB 50**

<b>Instrumento Normativo</b>	<b>Ano</b>	<b>Conteúdo</b>
Portaria Interministerial nº 484	2009	Portaria baixada pelos Ministros da Fazenda e das Cidades que definiu condições necessárias para implementação do PMCMV Sub 50
Portaria Conjunta nº 472	2009	Portaria conjunta baixada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e pelo Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que definiu as condições específicas para oferta pública do PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes
Portaria nº 532	2009	Portaria baixada pela Secretaria Nacional de Habitação que homologou o resultado da oferta pública.
Portaria Interministerial nº 531	2011	Portaria baixada pelo Ministros das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão dispôs sobre as condições da oferta pública de recursos do PMCMV Sub 50
Portaria nº 547	2011	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades dispendo sobre as diretrizes gerais do PMCMV Sub 50
Portaria nº 610	2011	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades dispendo sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários PMCMV
Portaria Interministerial nº 152	2012	Portaria baixada pelo Ministros das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão dispendo sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do PMCMV
Portaria nº 235	2012	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades que homologou o resultado da oferta pública
Portaria nº 56	2013	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades dispendo sobre as diretrizes gerais para implementação do PMCMV Sub 50
Portaria nº 494	2017	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades dispendo sobre a concessão de novo prazo para conclusão e entrega das unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV Sub 50
Portaria nº 523	2021	Portaria baixada pelo Ministro das Cidades dispendo sobre a concessão de novo prazo para conclusão e entrega das unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV Sub 50
Portaria nº 1.061	2023	Portaria baixada pelo Ministro da Cidades dispendo sobre a concessão de novo prazo para conclusão e entrega das unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV Sub 50

**Fonte:** elaborado pela autora

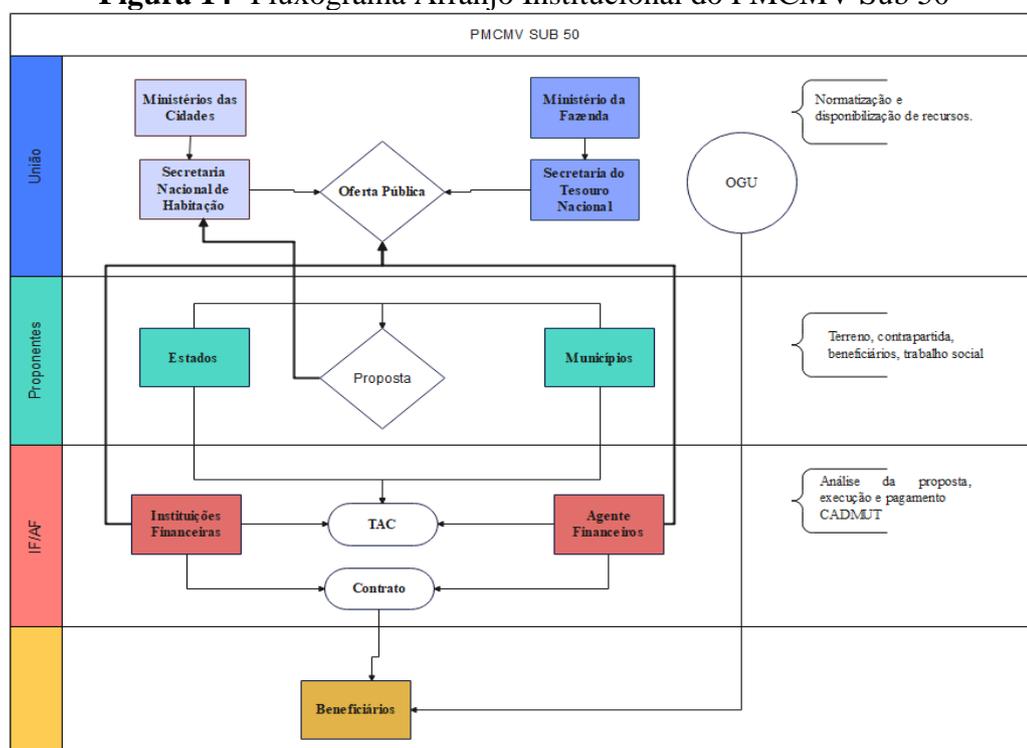
Além dos instrumentos normativos citados no Quadro 12, as aludidas portarias previram instrumentos próprios para regulamentação das relações entre os participantes para implementação do PMCMV Sub 50, quais sejam: Termo de Acordo e Compromisso e o Instrumento Particular de Concessão de Subvenção Econômica do Orçamento Geral da União e contrapartida para Construção de Imóvel Residencial. Registre-se também a utilização de

outros instrumentos jurídicos genéricos, a exemplo, de convênios, editais de chamamento público, contrato de empreitada.

## 5.2 O arranjo institucional do Sub 50: atores, papéis e principais processos

Como visto no Capítulo 2, arranjos institucionais, em suma, compreendem o regramento, estrutura e funcionamento de determinada política pública. Assim sendo, partindo das bases normativas do Sub 50, principalmente, Portarias nº 484/2009 e 547/2011, o arranjo institucional da modalidade pode ser representado através da Figura 14:

**Figura 14-** Fluxograma Arranjo Institucional do PMCMV Sub 50



Fonte: elaborado pela autora

De acordo com a figura acima, verifica-se como atores da modalidade, União (compreendendo o Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria do Tesouro Nacional), os estados e municípios (proponentes), as instituições financeiras e agentes financeiros (IF/AF) e os beneficiários.

Em relação ao Ministério das Cidades, verifica-se, em síntese, a formulação geral e implementação da modalidade. De modo específico, o Ministério atuou na realização do processo de seleção das propostas de projetos apresentadas pelos proponentes, na efetivação dos pagamentos às instituições financeiras, e em atividades de gestão, abarcando o

acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados do programa. Cabe mencionar ainda a atribuição de definir a tipologia das unidades. Ainda no nível federal, atuaram conjuntamente os Ministérios das Cidades e da Fazenda, através das Secretarias do Tesouro Nacional e Nacional de Habitação, com o objetivo de realizar a oferta e estabelecer os critérios de participação das instituições financeiras e agentes financeiros (Brasil, 2009a).

Quanto aos estados e municípios, verifica-se que atuaram como proponentes, ou seja, apresentaram as propostas de projetos avaliadas pelo Ministério das Cidades para participação na modalidade. Competiu também a tais entes: disponibilizar terreno para construção; apresentar contrapartida representada por bens, serviços ou recursos financeiros; apresentar proposta legislativas para redução de custos, a exemplo de desoneração tributária; indicar os beneficiários e firmar o termo de acordo e compromisso (TAC) com as instituições financeiras ou agentes financeiros.

A partir de 2011, conforme Portaria nº 547/2011, as atribuições dos proponentes em relação aos beneficiários foram ampliadas, na medida em que foram responsáveis por realizar o trabalho social, regularizar os dados junto ao Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CADÚNICO, antes da indicação, e encaminhar a relação de beneficiários para IF/AF, conseqüentemente, passaram a firmar juntamente com IF/AF e beneficiários o contrato. Também lhes foi atribuído o dever de emissão do habite-se ou documento equivalente, em até 30 dias após a finalização da obra (Brasil, 2011). Considerando as ações desenvolvidas pelos proponentes, pode-se afirmar que desempenharam um papel complexo, na medida em que sua atuação tem início na concepção e apresentação das propostas e encerra-se com a entrega das unidades aos beneficiários. Assim sendo, percebe-se que suas atribuições compreenderam aspectos técnicos, sociais, legais e financeiros.

Antes de abordar as atribuições das instituições financeiras e agentes financeiros, é importante esclarecer quem são esses atores. Os primeiros compreendem entidades regulamentadas e supervisionadas pelo Banco Central – BACEN cuja principal atividade é a intermediação de recursos financeiros e a prestação de serviços relacionados ao crédito e ao investimento<sup>35</sup>. Já os segundos são agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação, previstos no inciso VII, do art. 8º da Lei nº 4.380/1964<sup>36</sup>. Tais atores foram definidos como

---

<sup>35</sup> <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>

<sup>36</sup> Art. 8º O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado. VII – pelos órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do poder público, que operem, de acordo com o disposto nesta Lei, no financiamento de habitações e obras conexas;

agentes operadores da subvenção econômica do Sub 50 nos termos da Resolução nº 3760/2009 do Conselho Monetário Nacional<sup>37</sup>. Inicialmente, as instituições financeiras só poderiam participar da oferta pública mediante solicitação de permissão realizada junto ao BACEN, enquanto os agentes financeiros realizaram solicitação ao Departamento de Produção Habitacional – DHAB da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (Brasil, 2009b). Em 2011, as autorizações passaram a ser concedidas pelo BACEN e pelo Ministério das Cidades. A autorização do Ministério das Cidades estava condicionada a análise de qualificação técnica, jurídica e fiscal (Brasil, 2011a).

Assim como os proponentes, as IF/AF exerceram diversas atribuições, a saber: apresentar proposta nas ofertas públicas; realizar a análise técnica, jurídica e documental das propostas de projetos dos proponentes e conseqüentemente firmar o TAC; solicitar os recursos das subvenções; acompanhar a execução das obras e manter o Ministério das Cidades informado sobre a implementação do programa. Em um primeiro momento, em relação aos beneficiários, cabia-lhes tanto o cadastramento no CADÚNICO como no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT. No entanto, o primeiro cadastro passou a ser de responsabilidade dos proponentes. Outra atribuição foi a assinatura dos contratos com os beneficiários. Posteriormente, foi atribuída a responsabilidade de análise e aprovação dos projetos de trabalho social (Brasil, 2011a). Importante mencionar a previsão de que o descumprimento por parte da IF/AF em relação a qualquer atividade de sua competência poderia acarretar a devolução do valor dos recursos. Como visto, as atribuições das IF/AF compreenderam várias ações envolvendo aspectos técnicos, sociais e financeiros.

Em relação aos beneficiários, verifica-se que foram os titulares da subvenção econômica, os quais fariam jus a participação no programa desde que comprovassem adequação de renda e obediência a outros critérios, como, por exemplo, não ter sido beneficiado com subsídios oriundos de recursos orçamentários da União ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS destinados à aquisição de unidade habitacional e não possuir outro imóvel e/ou financiamento imobiliário ativo. Além de tais critérios, a Portaria 610/2011 estabeleceu diretrizes para seleção dos beneficiários do PMCMV, como por exemplo, a priorização do município na indicação dos candidatos a beneficiários, a observação de critérios nacionais (famílias residentes em área de risco, famílias chefiadas por mulheres, famílias com pessoas com deficiência e idosos), e possibilidade de serem adicionados outros 3 critérios por parte de estados, municípios e entidades organizadoras (Brasil, 2011b). Por derradeiro, impende

---

<sup>37</sup> [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/47545/Res\\_3768\\_v2\\_L.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/47545/Res_3768_v2_L.pdf)

destacar que os beneficiários, como será detalhado no próximo tópico, tiveram atribuições referentes à contratação das empresas construtoras.

Apresentados os atores previstos nos regramentos do Sub 50, verifica-se a ausência da Caixa Econômica Federal e das empresas de construção. Tais atores desempenharam papel de destaque no desenho geral do PMCMV, como apontado no capítulo 2. Em relação à CEF, infere-se sua atuação apenas para operacionalizar a inclusão dos beneficiários no CADÚNICO e no CADMUT. Já em relação às empresas construtoras não existiu qualquer regulamentação referente a sua participação, figurando apenas como contratadas para realização da obra, sem vinculação com proponentes ou IF/AF, como será visto.

A partir da identificação dos atores e de suas atribuições, pode-se extraí os processos/etapas e interações, verificando-se como principais fluxos do arranjo institucional do Sub 50: oferta pública, proposta de projetos, escolha dos beneficiários, trabalho social, contratação, execução das obras e liberação de recursos e entrega das unidades habitacionais.

A oferta pública compreendeu o processo de seleção das IF/AF por parte da Secretaria Nacional de Habitação para recebimento dos recursos destinados à subvenção econômica. Antes de participarem da oferta, cabia as IF/AF obterem autorização do BACEN e/ou Ministério das Cidades. Cada IF/AF poderia apresentar apenas uma proposta, especificando a quantidade de recurso pretendido por região geográfica (Brasil, 2009a) ou a quantidade de cotas de subvenção (Brasil, 2012). Portanto, nesse processo, participaram o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação e as IF/AF de maneira principal, atuando de maneira pontual o BACEN.

Em relação a proposta de projeto, os estados e municípios apresentavam formulário de cadastramento ao Ministério das Cidades, indicando a modalidade operacional (empreendimento ou unidade isolada), a existência dos projetos técnicos, a demanda a ser atendida e a contrapartida. A seleção dos projetos era realizada considerando critérios de prioridade, como, por exemplo, propostas que incluíssem realocação de famílias, déficit habitacional acima da média do estado correspondente, municípios em área de calamidade etc. (Brasil, 2009a). Após a seleção, os proponentes deveriam procurar IF/AF que foi habilitada na oferta pública para apresentar seu projeto. Ao seu turno, a IF/AF avaliava a viabilidade técnica, jurídica e documental da proposta para então firmar o Termo de Acordo com o proponente. Assim sendo, nesta etapa havia a participação do Ministério das Cidades, dos proponentes e das IF/AF, importando destacar a existência de análise da proposta tanto por parte do Ministério quanto pelas IF/AF.

Definidas a IF/AF, o proponente e o projeto, passava-se para a escolha dos beneficiários, a qual competia ao proponente, preferencialmente o município. A indicação da demanda era encaminhada para a IF/AF que acionava a CEF para fins de registro no CADÚNICO e CADMUT. Ressalte-se que, como visto, a partir de 2011, foi regulamentado que o registro/atualização do CADÚNICO deveria ser realizado de maneira prévia a indicação por parte do proponente, assim como, para fins de acompanhamento e avaliação, a IF/AF ficou incumbida de encaminhar relatório de candidatos a beneficiários para a Secretaria Nacional de Habitação (Brasil, 2011a). Portanto, o processo de escolha dos beneficiários contou com a participação dos principais atores do arranjo e com ação meramente operacional da CEF.

A realização do trabalho social foi regulamentada a partir da Portaria nº 547/2011, na qual foi prevista a atribuição dos proponentes em promovê-lo a partir da seleção dos beneficiários podendo se estender mesmo após a entrega das unidades habitacionais. Os projetos de trabalho social<sup>38</sup> deveriam ser previamente analisados e aprovados pela IF/AF, as quais ainda ficaram responsáveis de remeter relatórios trimestrais à Secretaria Nacional de Habitação (Brasil, 2011a). Assim, a realização do trabalho social também envolveu os atores principais do arranjo. Ressalte-se que escolhidos os beneficiários, conforme regulamentação, firmava-se o contrato apenas com a instituição financeira.

Como informado, não existiu regulamentação sobre a participação das empresas construtoras. Com a Portaria nº 547/2011, foi previsto apenas o regime de execução da obra<sup>39</sup>, assim sendo infere-se que a contratação ocorreu de maneira diversificada a depender da IF/AF, considerando sua atribuição de gerenciamento do recurso e de acompanhamento de execução da obra. Em relação à liberação dos valores, importa mencionar que inicialmente foi prevista a liberação em quatro parcelas, a primeira no importe de 30%, mediante envio de relatório sobre

---

<sup>38</sup> Conforme Portaria nº 547/2011, as atividades do trabalho social deveriam compreender: As ações/atividades de trabalho social são as seguintes: a) disseminação de informações detalhadas sobre o Programa, o papel de cada agente envolvido, direito e deveres dos beneficiários, utilizando meios adequados ao público a que se destina; b) apoio profissional e incentivo à formação e/ou consolidação de organizações ou grupos representativos dos beneficiários; c) capacitação de lideranças locais; d) disseminação, por meio de atividades educativas e discussões coletivas, de informações sobre a infraestrutura implantada e sua contribuição para a elevação da qualidade de vida das famílias beneficiadas; e) atividades de integração com o entorno do empreendimento em termos funcionais e de convivência com o meio ambiente; f) preparação da população para a correta utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e de rede de esgoto, evidenciando as responsabilidades individuais e coletivas; g) orientação ao grupo de beneficiários com relação ao planejamento e gestão do orçamento familiar, e a importância das taxas e tarifas como forma de manutenção dos benefícios implantados; e h) articular parcerias para ações de erradicação do analfabetismo, capacitação profissional e projetos de geração de trabalho e renda, planejados de acordo com a realidade socioeconômica dos beneficiários e a vocação econômica local.

<sup>39</sup> O regime de execução das obras poderá ser: a) administração direta ou autogestão assistida com utilização preferencial de mão-de-obra e de micros, pequenas e médias empresas locais; b) empreitada global, preferencialmente por micros, pequenas e médias empresas locais; e c) mutirão e autoconstrução.

as contratações, em seguida outras 2 parcelas (40%, comprovada execução de 30%; e 20%, comprovada a execução de 70%) atreladas a informação de medição fornecidas pelas IF/AF e a última de 10%, após a conclusão das obras, também mediante medição (Brasil, 2009b). O número de parcelas foi posteriormente alterado para cinco, com os seguintes percentuais: a primeira no importe de 15%, condicionada a declaração da IF/AF em relação a confirmação da contrapartida do terreno e do proponente, 3 parcelas de 25% (comprovada a execução sucessiva de 15%, 40% e 65%) e a última de 10%. Além da alteração no número de parcelas, foi previsto como condição para pagamento dos recursos a comprovação de regularidade fiscal da IF/AF (Brasil, 2012).

Ainda em relação à execução das obras e à liberação do pagamento, importa mencionar que o início das obras deveria ocorrer até sessenta dias, contados da data de realização do pagamento da primeira parcela dos recursos, sendo previsto prazo de doze meses para execução e conclusão, o qual poderia ser prorrogado por até no máximo 180 dias, mediante justificativa. De outro lado, a IF/AF deveria disponibilizar relatórios mensais em relação à execução para remeter à Secretaria Nacional de Habitação. (Brasil, 2011b).

Por último, quanto a entrega das unidades habitacionais, foi prevista a atribuição do proponente em emitir o habite-se ou documento equivalente, prazo de até 30 dias de entrega a contar da data de conclusão, posteriormente estendido para 60 dias, assim como a responsabilização do município pela guarda e manutenção no período entre a conclusão da obra e sua entrega ao beneficiário.

Em síntese, verifica-se uma implementação diferenciada do Sub 50 em relação às demais modalidades do PMCMV, mormente, diante da ausência de participação direta da CEF e das construtoras, sobressaindo-se como características principais da modalidade: recursos oriundos diretamente do Orçamento Geral da União – OGU, sob a forma de subvenção econômica, em nome de pessoa física (beneficiário); vários papéis desempenhados pelas IF/AF e pelos proponentes, ausência de contrapartida/prestação a ser paga pelo beneficiário, existência de várias portarias regulamentadoras. Apresentado o arranjo institucional do Sub 50, mister destacar como ocorreu sua execução e a participação da CEHAP objeto central da presente dissertação.

### **5.3 A implementação do Sub 50 e os resultados da participação da CEHAP**

A implementação do Sub 50 ocorreu a partir da realização das ofertas públicas de subvenção. Foram realizadas apenas três ofertas públicas, respectivamente, nos anos de 2009,

2012 e 2013. Em relação às duas primeiras, foram selecionados 4.661 municípios com previsão de produção de mais de 180 mil unidades habitacionais. Já na terceira, quase 4.500 municípios enviaram propostas, mas no curso da sua realização ocorreu o seu cancelamento, diante da existência de problemas na implementação da modalidade, a exemplo, de obras paralisadas, falhas na execução de projetos e dificuldade da gestão local em cumprir exigências (França, 2015). No quadro 13, apresenta-se as principais características das ofertas de 2009 e 2012:

**Quadro 13**– Ofertas públicas dos anos de 2009 e 2012 do PMCMV Sub 50

Ano da Oferta Pública	2009	2012
Principal instrumento normativo	Portaria nº 484/2009	Portaria nº 547/2011
Recursos ofertados	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 2.680.000.000,00
Remuneração da IF ou AF	R\$ 1.000,00	R\$ 1.160,00
Limite de recurso por IF/AF	Até 15% do total de recursos ofertados	
Valor da subvenção por UH	R\$ 12.000,00 (até 20 mil habitantes) e R\$ 15.000,00 (acima de 20 mil), regiões Sul, Nordeste e Centro Oeste R\$ 13.000,00 (até 20 mil habitantes) e R\$ 16.000,00 (acima de 20 mil), regiões Norte e Sudeste	R\$ 25.000,00
Nº de IF/AF selecionados	18	21
Nº Municípios participantes	2.079	2.582
Nº máximo de unidades habitacionais por município	30 (municípios até 20 mil habitantes); 60 (acima de 20 mil)	100
Nº total de unidades habitacionais	74.213	107.322
Modalidades operacionais	Produção de empreendimentos habitacionais (múltiplas unidades) ou Produção de unidades habitacionais isoladas	
Especificações mínimas UH	Área útil de 32 m <sup>2</sup> (sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço)	Área útil de 36 m <sup>2</sup> (dormitório para casal, um dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço coberta, circulação e banheiro), especificações do projeto (pé direito, coberta, revestimentos, instalações), detalhamento da infraestrutura mínima
Renda Mensal bruta beneficiários	Até R\$ 1.395,000	Até R\$ 1.600,00
Trabalho social	Não previsto	Previsto

Fonte: elaborado pela autora a partir das portarias mencionadas no Quadro 12

Em relação à oferta pública de 2009, verifica-se que foram selecionados 2.079 municípios, sendo prevista a produção de pouco mais de 74 mil unidades habitacionais. Quanto

aos recursos, a lei de instituição do MCMV especificou o valor exato a ser disponibilizado para a modalidade, R\$ 1 bilhão, e quanto ao valor da subvenção, foram previstos valores diferenciados por região e por número de habitantes, variando entre R\$ 12 e 16 mil. Já na oferta de 2012, foram selecionados mais de 2.500 municípios, ou seja, houve um aumento de 24%, enquanto o número de unidades habitacionais aumentou quase 45%, correspondendo a mais de 107 mil unidades habitacionais. Igualmente existiu aumento em relação ao valor total das subvenções, que passou para R\$ 2,68 bilhões, registrando incremento de 168%. Já o valor da subvenção por unidade, do valor máximo de R\$ 16 mil passou para R\$ 25 mil, resultando em um aumento de 56,25%. Além das diferenças em relação aos quantitativos de municípios, unidades habitacionais e valores, a 2ª oferta apresentou novas previsões, como, por exemplo, oferta de “cota de subvenções” ao invés de oferta de recursos, em que cada cota correspondia a uma unidade habitacional; previsão detalhada quanto às especificações mínimas das unidades habitacionais e a necessidade de infraestrutura; realização de trabalho social; previsões quanto ao envio de relatório contínuos para a Secretaria Nacional de Habitação quanto à execução das obras; alteração nos percentuais de liberação dos pagamentos; novas exigências para habilitação das IF/AF e necessidade de comprovação de regularidade fiscal para recebimento dos pagamentos.

Em termos gerais de execução, foram detectadas várias falhas na 1ª oferta que contribuíram para as referidas mudanças na 2ª oferta. Ademais, os órgãos de controle (Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União - TCU) tiveram papel decisivo em relação às constatações de problemas na implementação do Sub 50. De acordo com relatório da CGU:

Os resultados das fiscalizações indicaram uma baixa qualidade generalizada dos imóveis entregues, falta de infraestrutura mínima, baixa execução com atrasos e obras abandonadas.

Os principais problemas constatados foram:

1. Qualidade deficiente dos imóveis entregues. Grande ocorrência de defeitos construtivos e da não entrega de serviços contratados e pagos (reboco, pintura, forro, vidros entre outros);
2. Grande ocorrência de atrasos nas obras. Da Oferta de 2009, 32% dos imóveis ainda não foram concluídos e da Oferta de 2012, 83% dos contratos ainda não iniciados;
3. Grande ocorrência de obras em terrenos sem regularidade fundiária e imóveis entregues também sem a devida regularização;
4. Obras entregues sem a infraestrutura mínima, principalmente quanto à solução para o esgotamento sanitário;
5. Trabalho informal na maioria das obras visitadas. Trabalhadores sem registro e sem equipamentos de proteção individual;
6. Risco patrimonial do Governo Federal ao antecipar recursos aos bancos e agentes financeiros sem qualquer garantia. Vide quebra do Banco Morada;
7. Ganhos financeiros indevidos dos bancos e agentes financeiros com os recursos antecipados e não repassados para as construtoras (“floating”).

Em resumo, foi verificado que os problemas apontados devem-se principalmente às fragilidades dos normativos e à falta de atuação e capacidade técnico-operacional da

maioria dos bancos e agentes financeiros, associado à deficiência na supervisão do Ministério sobre esses agentes (Brasil, 2014, p. 5).

De outro lado, o referido relatório, apresenta, a título de estudo de caso, apenas a atuação da COHAB Minas como bem-sucedida, considerando uma gestão eficiente, destacando-se, por exemplo, a análise e seleção dos beneficiários baseada em critérios específicos, existência de projeto padrão da unidade habitacional, promoção da regularização das áreas oferecidas pelos municípios, através de fornecimento de projeto urbanístico, utilização de procedimento licitatório para escolha das construtoras, presença de equipe técnica com expertise propiciando de um controle no acompanhamento e liberação dos recursos. Portanto, a auditoria concluiu que o trabalho realizado pela COHAB Minas mostrou-se compatível com o realizado pela Caixa Econômica Federal junto ao Ministério das Cidades (Brasil, 2014).

Já em relatório produzido pelo TCU foram feitas as seguintes constatações:

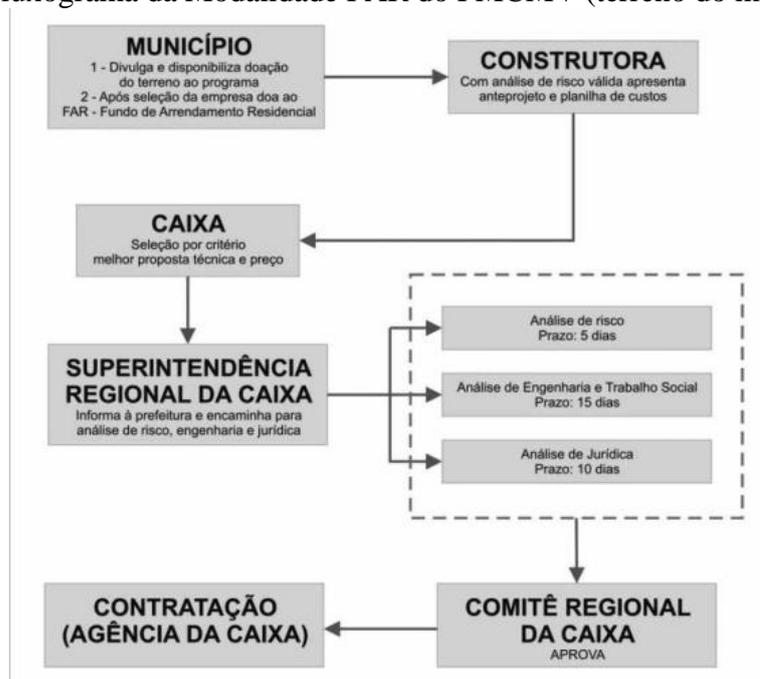
- o MCidades não possui um processo de habilitação capaz de avaliar a real capacidade técnica e jurídica das instituições financeiras que operam no programa;
- o MCidades acompanha superficialmente a atuação dessas instituições financeiras e os recursos são repassados a elas sem que haja uma verificação efetiva por parte do órgão do cumprimento dos contratos;
- a forma de seleção e contratação das empresas responsáveis pela execução das obras do PMCMV Sub50, realizada pelas instituições financeiras, não é regulamentada pelo MCidades em nenhum dos normativos do programa e não é feita com base em princípios concorrenciais;
- o Ministério, até a publicação de denúncias envolvendo essa modalidade do programa, não realizava de forma sistemática vistorias nas casas entregues e hoje realiza em um percentual muito baixo das moradias;
- as habitações vistoriadas pelo TCU possuem graves problemas de qualidade;
- as moradias são entregues sem título de propriedade ou instrumento de legitimação de posse legalmente válidos, uma vez que não há tal previsão nos normativos elaborados pelo MCidades. (Brasil, 2014a, s.p.).

Os órgãos de controle político, a exemplo da CGU e do TCU, como mencionado no capítulo 2, também figuram como atores do PMCMV, revelando importante atuação em relação ao Sub 50 na medida em que foram responsáveis por detectar os problemas da modalidade, os quais dizem respeito a todo o processo de implementação, ou seja, da deficitária regulamentação até a falta de regularização fundiária da unidade habitacional, verificando-se assim, em certa medida, a repetição de características da política de habitação do BNH.

Diante dos diversos problemas detectados pelos órgãos de controle, como dito, ocorreu o cancelamento da 3ª oferta. Em substituição, o Ministério das Cidades, a partir da Portaria nº 363/2013, estabeleceu que a modalidade FAR passaria a atender os municípios com população até 50 mil habitantes. Em resumo, a provisão dos imóveis em tais municípios seria realizada a partir da apresentação de projetos por parte de empresas construtoras às instituições financeiras

federais oficiais que firmassem instrumentos com a Caixa Econômica Federal. A referida Portaria além de apresentar as atribuições dos participantes, detalhou o número máximo de unidades por municípios (30 para municípios até 20 mil; 60 para municípios com mais de 20 e menos de 50 mil), apresentou o valor máximo de aquisição da unidade habitacional, R\$ 35 mil, especificou a forma de monitoramento e avaliação da modalidade, as diretrizes técnicas dos projetos do empreendimento e a forma de realização do trabalho social. O fluxograma da modalidade FAR é representado na Figura 15:

**Figura 15** – Fluxograma da Modalidade FAR do PMCMV (terreno do município/estado)



Fonte: Cardoso; Aragão (2013)

Conforme pontua França (2015), a solução de enquadrar os municípios com menos de 50 mil habitantes na modalidade FAR trouxe dificuldades em relação ao acesso aos recursos do PMCMV, apontando-se como hipótese o fato dos pequenos municípios não apresentarem potencial para atrair construtoras para atender os critérios dos projetos estabelecidos pela CEF, considerando o baixo potencial de mercado imobiliário. Acrescente-se ainda o baixo valor da unidade habitacional comparado aos altos custos de execução de projetos para cumprir as especificações técnicas estabelecidas pela CEF, somando-se ainda fatores como dificuldade de acesso à mão-de-obra e matéria-prima nos pequenos municípios.

Mesmo diante do cancelamento da modalidade, os recursos para as duas ofertas públicas foram mantidos, no entanto muitas unidades habitacionais não foram concluídas, razão pela qual em 2017 foi estabelecido novo prazo para conclusão e entrega das obras, mediante

cumprimento de requisitos fixados pelo Ministério das Cidades<sup>40</sup>. O referido prazo variava de acordo com o percentual da execução física da obra, fixando-se como prazo limite 12/11/2018. Em 2021, foi prevista concessão de novo prazo, estabelecendo-se como data limite 26/02/2023<sup>41</sup>. Finalmente, em 2023, foi fixado novo prazo até 25/08/2025<sup>42</sup>. No caso da unidade habitacional não ser entregue, foi estabelecida a obrigação de devolução dos valores ao erário.

Pelo até aqui exposto, pode-se afirmar que a modalidade Sub 50, a despeito de contemplar população de baixa renda e contar com recursos exclusivamente voltados para os pequenos municípios, distanciou-se da realidade de tais municípios na medida que propôs um modelo uniforme centrado na produção de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, França (2015) enfatiza que

O programa Minha Casa, Minha Vida, em certa medida, viabilizou o acesso do poder público local e da população de baixa renda ao financiamento habitacional. No entanto, é preciso considerar que a formulação dos programas habitacionais não pode se resumir a proposições de ações e estratégias que padronizem as formas de atendimento das necessidades habitacionais, e que ao final se tenham unidades habitacionais desprovidas de qualidade urbanística e desintegradas do território.

(...)

É notória a baixa efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida no atendimento às necessidades habitacionais de baixa renda e a sua pouca adesão no que diz respeito às premissas e objetivos da Política Nacional de Habitação e ao fortalecimento do SNHIS.

(...)

É um desafio a produção de moradia social bem localizada, porém a forma tradicional e sucessiva dos governos na implementação de programas habitacionais destinados ao atendimento da população de baixa renda padroniza e periferiza as tipologias, e cada vez mais reafirma o modelo da cidade segregada, pela ausência de uma política urbana que enfrente a questão fundiária e potencialize a mistura de usos e faixas de rendas nos empreendimentos em sintonia com as distintas necessidades habitacionais de cada segmento populacional. (França, 2015, p. 337-8).

Repise-se que não há dúvidas quanto a importância do Sub 50, por exemplo, em relação ao volume de recursos, pois, como foi visto, em relação aos recursos OGU houve um aumento de mais de 500% com a implementação da modalidade, assim como em relação ao número de municípios contemplados. Porém, é patente que a formulação desconsiderou os estudos específicos sobre as necessidades habitacionais dos municípios de pequeno porte, apresentou vácuos de regulamentação (a exemplo da forma de seleção das construtoras, especificações das unidades habitacionais, trabalho técnico social, requisitos mínimos em relação ao terreno, consolidação da propriedade ao beneficiário etc.), mostrando-se como relevante a avaliação realizada pelos órgãos de controle para tentar aperfeiçoar a sua regulamentação, em plena

<sup>40</sup>Portaria nº 494, de 21 de julho de 2017.

<sup>41</sup> Portaria nº 523, de 24 de março de 2021

<sup>42</sup> Portaria Mcid nº 1.061, de 24 de agosto de 2023

execução, mas tantas foram as falhas encontradas que a modalidade foi encerrada. Não bastasse o encerramento, foram concedidos sucessivos prazos para comprovação de conclusão e entrega das unidades habitacionais, com previsão de encerramento em 2025, ou seja, 16 anos depois da primeira oferta do programa.

Em relação ao estado da Paraíba, é mister destacar que, conforme Censos 2011<sup>43</sup>/2022<sup>44</sup>, dos seus 223 municípios, 213 possuem população com até 50 mil habitantes, correspondendo ao percentual de mais de 95%, e 193/191 possuem menos de 20 mil habitantes, ou seja, mais de 85%. Assim sendo, a modalidade do sub 50 apresentou-se como totalmente elegível para maior parte dos municípios paraibanos. Em relação à implementação da modalidade no estado, Tabela 11 apresenta os principais números:

**Tabela 11**– Resultados das Ofertas Públicas do Sub 50 no estado da Paraíba

<b>Ano da Oferta Pública</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>
<b>Nº de Municípios contemplados</b>	126	190
<b>Proponentes</b>	Apenas Municípios	Estado e Municípios
<b>Nº de unidades habitacionais</b>	4.126	7.425
<b>Valor total das subvenções</b>	R\$ 51.762.000,00	R\$ 185.625.000,00

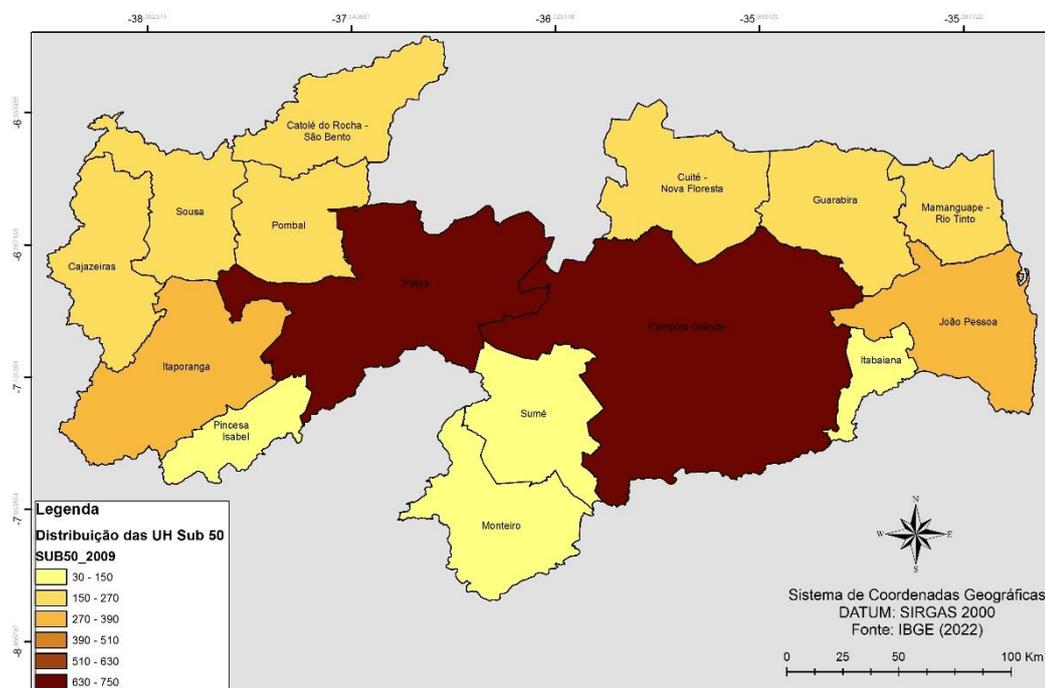
Fonte elaborado pela autora a partir das portarias mencionadas no Quadro 12

Numa rápida leitura dos dados apresentados na tabela acima, verifica-se que a 1ª oferta contemplou crescimento na participação do estado da Paraíba na oferta de 2012 comparada a de 2009, compreendendo um aumento de mais de 50% em relação aos números de municípios contemplados, quase 80% no número de unidades habitacionais e quase 260% em relação aos recursos. As figuras 16 e 17 apresentam a distribuição das unidades habitacionais nas regiões imediatas da Paraíba:

<sup>43</sup>[https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/resultados/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_paraiba.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/resultados/tabelas_pdf/total_populacao_paraiba.pdf)

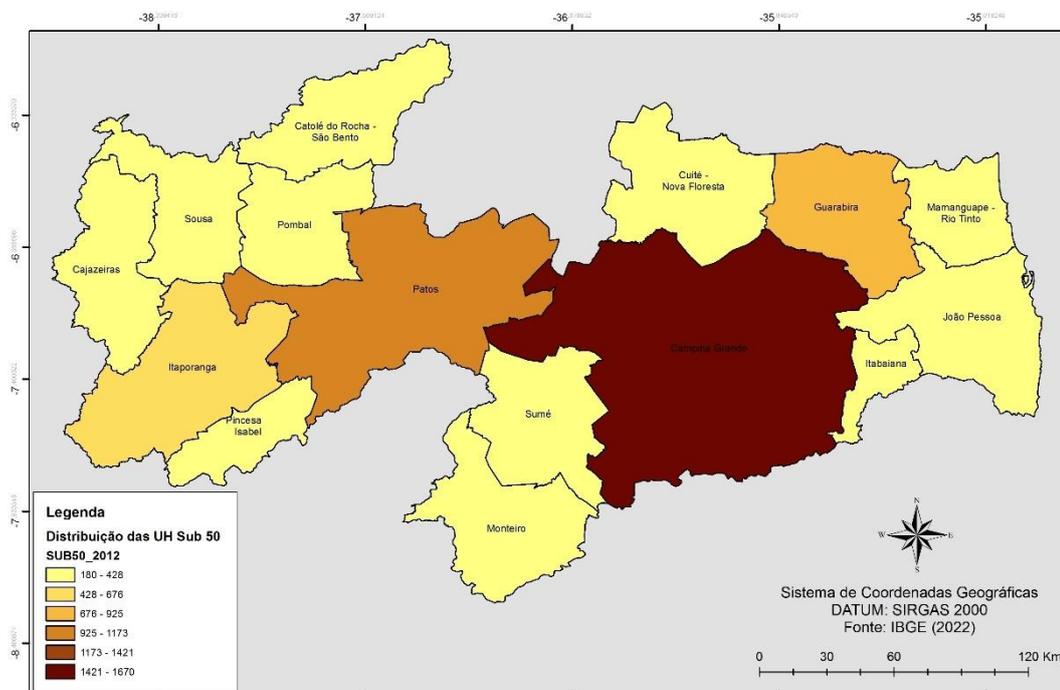
<sup>44</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-tcu.html?=&t=downloads>

**Figura 16- Distribuição UH Sub 50 oferta pública 2009**  
**MAPA DAS UNIDADES HABITACIONAIS SUB 50 (2009)**



Fonte elaborado pela autora

**Figura 17- Distribuição UH Sub 50 oferta pública 2012**  
**MAPA DAS UNIDADES HABITACIONAIS SUB 50 (2012)**



Fonte elaborado pela autora

Da leitura dos mapas, verifica-se que todas as regiões imediatas da Paraíba foram contempladas com a modalidade Sub 50. As regiões de Campina Grande e Patos foram contempladas com maior número de unidades habitacionais, o que pode ser explicado considerando que juntas são formadas por 73 municípios. A título de exemplo, na oferta de 2009, Campina Grande e Patos, respectivamente, foram contemplados com 750 e 686 unidades habitacionais, distribuídas em 23 dos 47 municípios da região de Campina Grande, e 23 dos 26 da região de Patos. As demais regiões foram contempladas com média de 200 unidades habitacionais, apresentando-se a região de Itabaiana contemplada apenas com 30 unidades habitacionais no município de Salgado de São Félix.

Na oferta de 2012, Campina Grande apresentou maior crescimento, pois foram contemplados 42 municípios, totalizando 1670 unidades habitacionais. O crescimento na região de Patos foi menor, na medida em que foram contemplados 24 municípios, totalizando 940 unidades habitacionais. Atingindo o número de mais de 900 unidades, verificou-se também a região de Guarabira com um total de 920 unidades, distribuídas em 23 municípios. Por fim, os demais municípios foram contemplados com uma média de 325 unidades habitacionais, apresentando-se a região de Princesa Isabel com o menor número de unidades habitacionais.

Quanto aos proponentes, na oferta de 2009 participaram apenas municípios. Portanto, nem o estado da Paraíba funcionou como proponente, nem a CEHAP se habilitou como agente financeiro. Importante mencionar que um dos fatores que pode ter contribuído para não apresentação de propostas pela CEHAP é o fato de que à época estava executando obras do PSH e Pró-Moradia, também pode ter existido impedimento quanto à falta de cumprimento dos requisitos exigidos para habilitação. No entanto, a CEHAP, como explicitado adiante, atuou através do repasse de recursos.

Já em relação à oferta realizada no ano de 2012, o estado da Paraíba participou como proponente e a CEHAP foi habilitada como Agente Financeiro. O estado apresentou propostas em relação a 57 municípios compreendendo um total de 2.110 unidades habitacionais, ou seja, outras 133 propostas de projeto foram apresentadas por municípios correspondendo a 5.315 unidades habitacionais. Ressalte-se que apenas no município de Piancó foi oferecida como contrapartida terreno de propriedade do estado. Já a CEHAP, na qualidade de agente financeiro, foi contemplada com 2.228 cotas de subvenção/unidades habitacionais. Na Tabela 12, apresentam-se os dados referentes à participação da CEHAP nas duas ofertas.

**Tabela 12 - Números da participação da CEHAP na modalidade Sub 50**

Regiões Geográficas Imediatas	2009				2012				Total UH
	Nº municípios contemplados	Nº UH	Subvenção Econômica (R\$ milhões)	Contrapartida financeira (R\$ milhões)	Nº municípios contemplados	Nº UH	Subvenção Econômica (R\$ milhões)	Contrapartida Financeira (R\$ milhões)	
João Pessoa	4	120	1620,0	180,0	1	40	1000,0	8,7	160
Guarabira	8	260	3300,0	370,3	5	180	4500,0	290,0	440
Mamanguape-Rio Tinto	3	80	960,0	180,0	4	156	3900,0	52,0	236
Itabaiana	1	25	300,0	50,0	2	90	2250,0	33,0	115
Campina Grande	12	403	5400,0	806,0	13	414	10350,0	1324,7	817
Cuité-Nova Floresta	7	240	3060,0	510,0	1	40	1000,0	420,2	280
Monteiro	2	40	480,0	120,0	1	50	1250,0	35,0	90
Sumé	3	90	1080,0	93,1	1	40	1000,00	-	130
Patos	14	420	5040,0	750,0	5	200	5000,0	228,0	620
Itaporanga	4	59	708,0	82,0	4	110	2750,0	386,3	169
Catolé do Rocha-São Bento	4	110	1380,0	250,0	2	30	750,0	184,4	140
Pombal	4	130	1740,0	260,0	1	40	1000,0	57,5	170
Princesa Isabel	2	60	720,0	120,0	2	35	875,0	29,0	95
Sousa	2	40	480,0	108,4	6	200	5000,0	1142,4	240
Cajazeiras	4	120	1440,0	270,0	3	79	1975,0	795,7	199
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>2197</b>	<b>27708,0</b>	<b>4149,8</b>	<b>51</b>	<b>1704</b>	<b>42600,0</b>	<b>4986,9</b>	<b>3901</b>

De acordo com a Tabela 12, verifica-se que na Oferta Pública de Recursos do ano de 2009, a CEHAP participou da construção de 2.197 unidades habitacionais, atuando em 74 dos 126 municípios que tiveram propostas. Como acima explicado, a CEHAP não recebeu subvenção econômica referente a essa oferta, mas atuou com o aporte de contrapartida financeira, correspondendo em média ao valor de 10% da subvenção econômica. Assim, em termos de subvenções econômicas recebidas pelas referidas IF, verificou-se o montante de quase R\$ 28 milhões, enquanto foi aportada contrapartida pela CEHAP de pouco mais de R\$ 4 milhões, com maior número de recurso destinados as regiões de Campina Grande, contemplada com maior valor de contrapartida financeira e Patos, que apresentou o maior número de unidades habitacionais. Já a região de Cuité-Nova Floresta destacou-se por ter 70% dos seus municípios atendidos pela modalidade, contando também com contrapartida da CEHAP. As contrapartidas predominantes foram no valor de R\$ 2 mil por unidade habitacional.

Quanto a 2ª oferta pública, realizada no ano de 2012, a atuação da CEHAP continuou em termos de contrapartidas, mas predominou a participação enquanto agente financeiro, como será detalhado. O valor total das contrapartidas correspondeu a quase R\$ 5 milhões contemplando 14 regiões imediatas e um total de 1704 unidades habitacionais. As maiores

contrapartidas foram para as regiões de Campina Grande, pouco mais de R\$ 1,3 milhão, a qual contou também com o maior número de unidades habitacionais, e Sousa, pouco mais de R\$ 1,1 milhão. Chama atenção o fato de que na região de Patos o número de unidades habitacionais foi exatamente igual ao de Sousa, mas a contrapartida foi de apenas R\$ 228 mil. Assim, infere-se que o aporte de contrapartida não foi vinculado ao número de unidades habitacionais. De outro lado, o modesto aumento do número de contrapartida, comparando as ofertas de 2009 e 2012, tem relação direta ao fato da participação da CEHAP como agente financeiro, assim dos 51 municípios mencionados, apenas em 9 ocorreu exclusivamente o aporte de contrapartida.

Como já citado, a CEHAP foi habilitada como agente financeiro na segunda oferta pública, com o total de 2.228 cotas (unidades habitacionais). Tais cotas foram distribuídas entre 42 propostas, sendo 8 de municípios e 34 do estado. Portanto, das 57 propostas aprovadas pelo governo do estado, 15 foram distribuídas para outras IF. Não existem documentos/informações sobre a forma de divisão das propostas realizadas pelo governo, verificando-se ainda que a CEHAP não contratou todas as unidades habitacionais, pois foram contratadas apenas 1.460, resultando na gestão de R\$ 36,5 milhões de subvenção econômica, R\$ 2,6 milhões de contrapartidas e R\$ 1,5 milhão em remuneração.

Esclarecidos os números acima, em relação às ações da CEHAP enquanto agente financeiro, importante mencionar a forma utilizada para contratação das construtoras, um dos pontos questionados pelos órgãos de controle e que certamente contribuiu para o encerramento da modalidade. Conforme explicitado no item 4.2, não existiu regulamentação nas portarias sobre a participação e forma de contratação das construtoras na modalidade Sub 50.

Na CEHAP foi realizado um processo de seleção denominado de chamamento público. Tal processo foi institucionalizado a partir da criação de uma Comissão Especial de Chamamento Público (CECP) responsável pela elaboração do Edital de Chamamento Público 002/2012 cujo objeto foi a pré-qualificação de empresas de construção civil para apresentar propostas e consequente contratação junto a Comissão de Acompanhamento de Obras – CAO. A CECP foi responsável pela análise dos documentos de habilitação, já a proposta técnica foi avaliada pela Comissão Técnica Especial de Chamamento Público (CTECP), a qual analisou se a proposta estava de acordo com os normativos do PMCMV. O certame resultou na classificação de 15 empresas de construção.

A despeito da CEHAP ter realizado o procedimento de seleção, a contratação foi efetivada pelas respectivas Comissões de Acompanhamento de Obras-CAOs de cada município, através de contrato de empreitada global. Tais comissões também não foram previstas nas portarias que trataram da modalidade Sub 50, havendo menção da participação

desse tipo de comissão em normativos<sup>45</sup> referentes à modalidade Entidades. Em síntese, as CAOs correspondiam a comissão composta por três representantes dos beneficiários, que foram eleitos pelos demais beneficiários a partir de assembleia convocada por representante do município. A CAO formalizava-se mediante registro em cartório da ata de assembleia de constituição.

Esclarecida a forma de contratação, outro ponto relevante diz respeito ao acompanhamento/medição de obra e respectivo pagamento às construtoras. O acompanhamento e medição das obras foi realizado a partir da interação entre a construtora, a Companhia e a CAO, observando-se o seguinte procedimento: a construtora realizava medições mensais e enviava para CEHAP juntamente com relatório fotográfico de cada unidade habitacional, em seguida a companhia encaminhava um engenheiro fiscal ao local da obra para confirmar a medição. Confirmada a medição, a CAO atestava os serviços e, em seguida, a CEHAP realizava o pagamento.

Em que pese um processo de contratação que em tese observou critérios técnicos e um acompanhamento de obras a partir de processo de medição contanto com a participação, ao menos formal, de uma comissão de beneficiários, foram registrados problemas na execução de obras em que a CEHAP figurou como agente financeiro, resultando, por exemplo, na substituição de construtoras, condenação da CEHAP em demandas trabalhistas, propositura de ações judiciais contra as construtoras que receberam valores sem executar os serviços. Outrossim, não foram examinados documentos que possibilitassem a análise de outros aspectos referentes às obras, como presença/ausência de infraestrutura, qualidade da construção, localização etc.

De outro lado, ponto relevante da participação da CEHAP e que se reflete até os dias de hoje, diz respeito a escolha dos beneficiários. Como previsto nos normativos, cabia ao município realizar a referida escolha, considerando critérios específicos. No entanto, em diversos municípios os beneficiários foram escolhidos considerando a velha prática do clientelismo. Nesse ponto, resalte-se mais uma vez a importante participação dos órgãos de controle, vez que foram realizadas denúncias nos Ministérios Públicos Estadual e Federal sobre a indicação política de beneficiários. No entanto, tais denúncias não foram suficientes para coibir a indicação política e conseqüentemente inibir outras práticas, como, por exemplo, venda, cessão, doação, aluguel e não ocupação dos imóveis.

---

<sup>45</sup> Resolução CCFDS nº 141 de 10/06/2009; Resolução CCFDS nº 182 de 18/08/2011; Instrução Normativa MCid nº 34 de 28/09/2011

A rigor, de acordo com os normativos pertinentes à modalidade Sub 50, com o TAC e o contrato assinado com os beneficiários, o papel da CEHAP como instituição financeira limitou-se ao encaminhamento da relação dos beneficiários para a CEF incluir no CADMUT. Competindo-lhe ainda encaminhar ao Ministério das Cidades solicitação de substituição de beneficiários apenas em caso de desistência formal. Ressalte-se que há previsão expressa, no TAC utilizado pela CEHAP, da responsabilidade do município em realizar a guarda e manutenção das unidades habitacionais concluídas até a data de sua entrega aos beneficiários, assim como de que cabe ao município indicar o terreno e da obrigação do proponente em entregar o título definitivo de propriedade em no máximo de 90 dias após a conclusão da unidade habitacional. Já no instrumento firmado entre o proponente, o beneficiário e a CEHAP, consta o compromisso do município em promover a regularização do imóvel, para fins de entrega de escritura definitiva. Ademais, prevista vedações do beneficiário em ceder, alugar, emprestar, transferir ou alienar o imóvel a terceiros.

A CEHAP atuou em relação à situação ocupacional dos imóveis, registrando inúmeros casos de invasão/ocupação irregular, sejam antes ou depois da entrega dos imóveis, resultando na propositura de mais de dez ações de reintegração de posse. O “preço político” de propor uma ação de reintegração de posse é muito grande, não interessando ao município realizar tal ação, mas a CEHAP não podia “suportar” o ônus de paralização de obras e da devolução de recursos, portanto, mesmo fora de suas atribuições, adotou medidas extrajudiciais e judiciais para regularização ocupacional. A título de exemplo, cite-se o caso do município de Itabaiana, em que o empreendimento com 40 unidades habitacionais foi invadido em 2014 e a completa desocupação ocorreu em 2019.

Em termos gerais, desde 2017, a CEHAP contabilizou a execução total das obras em 37 dos 42 municípios em que figurou como agente financeiro. Assim sendo passados mais de 10 anos da sua habilitação como agente financeiro, ainda existem imóveis que padecem de regularização ocupacional e fundiária em 5 municípios, considerando pendência em relação a quem figurará como beneficiário diante da ocupação irregular do imóvel ou da dificuldade na formalização do processo de substituição, que depende de processo que conta com a participação do município para indicação do beneficiário.

Pelo exposto, percebe-se que a modalidade Sub 50 do PMCMV contou com a participação da CEHAP de modo assemelhado ao seu papel na época do BNH em relação à atuação como agente financeiro, na medida em que, em ambas as políticas, ficou responsável por receber valores dos empreendimentos e repassá-los para as construtoras. Importante salientar que à época do BNH o processo de escolha das construtoras era feito a partir de

licitação, e no Sub 50 foi realizado procedimento menos burocrático que foi o chamamento público.

Por fim, comparando a participação da CEHAP no SUB 50 com as demais modalidades do PMCMV, percebe-se que foi a que contemplou o maior número de municípios e regiões imediatas, a segunda em número de unidades habitacionais, e, quanto aos recursos, foi a segunda com maior investimento, sendo mais de R\$ 70 milhões em recursos federais e pouco mais de R\$ 9 milhões em recursos estaduais, ficando atrás da modalidade FAR.

## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa propôs como recorte a análise da participação da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV com ênfase na modalidade Oferta Pública de Recursos destinada à municípios com até 50 mil habitantes, apresentando ainda números da sua produção desde sua criação até os dias atuais. A referida companhia foi criada em 1965 integrando o arranjo institucional da política pública de habitação fomentada pelo governo militar e centrada nas atividades do BNH estando às vésperas de completar 60 anos de atuação no estado da Paraíba.

Inicialmente, conforme capítulos 1 e 2, foi realizada revisão da literatura para compreender as principais políticas de habitação desenvolvidas no Brasil, BNH e PMCMV, verificando-se, em síntese, a presença de continuidades e transformações. As primeiras revelam-se na relação da política de habitação com objetivos econômicos de alavancar a construção civil e gerar de emprego, assim como no aspecto social, diminuir o déficit habitacional, também existiram semelhanças em relação à periferação dos empreendimentos.

Quanto às transformações, o MCMV, por surgir em um contexto democrático, contou um arranjo institucional com diversos atores, diversificando também fontes de recursos, faixa de rendas e modalidades, demonstrou alta capacidade técnica, diante do resultado de produção de mais de 5,5 milhões de unidades habitacionais, mas debilidade em relação ao aspecto político, tanto por dar mais espaço a participação empresarial em detrimento aos movimentos sociais e dos próprios entes municipais, quanto por descolar-se da política urbana.

Da revisão de literatura proposta, constatou-se ainda que as COHABs, com o fechamento do BNH e a transferência de atividades de habitação do governo federal para Caixa Econômica Federal, sofreram um esvaziamento das suas atribuições de agente promotor e financeiro, o que acarretou o encerramento das atividades de algumas companhias e a necessidade de redirecionamento de suas atividades. De outro lado, o PMCMV não legou nenhum papel específico às companhias de habitação.

Em relação à CEHAP, ainda no capítulo 2, foi apresentada sua estrutura institucional, destacando sua criação e alinhamento com a política do BNH, opção do executivo em concentrar as atividades de habitação na empresa estatal a partir da transferência de carteiras imobiliárias de outros entes estatais, momento de crise com a alienação da carteira imobiliária, informando-se ainda previsão legal da sua atuação como gestora operacional do PMCMV no estado.

No terceiro capítulo foi apresentada a análise dos dados de produção da CEHAP, dividindo-a em 4 momentos: BNH, pós BNH, PMCMV e programas estaduais. O período do BNH foi aquele em que ocorreu maior produção, registrando-se quase 40 mil unidades habitacionais construídas em 20 anos. Sem dúvidas, foi o auge da produção da CEHAP, ressaltando-se que esse número pode ser até maior, pois os documentos examinados não contemplaram seu acervo original, o qual foi transferido em razão da cessão da carteira imobiliária. Em termos de distribuição territorial, verificou-se que o programa convencional, voltado para a construção de conjuntos habitacionais contemplou poucos municípios, mas os programas alternativos propiciaram maior interiorização da produção. De outro lado, não se pode deixar de citar que os problemas vivenciados nacionalmente em relação à política do BNH também foram verificados na CEHAP: baixo padrão construtivo, periferização do espaço territorial e conjuntos habitacionais com falta de infraestrutura.

Do período pós BNH, apresentou-se um momento de estagnação, na medida em que, num ciclo de quase 20 anos, foram construídas pouco mais de 11 mil unidades habitacionais com recursos federais e iniciativas junto à CEF, 80% das unidades localizadas apenas nas regiões de João Pessoa e Campina Grande, destaque-se que as primeiras construções verticais ocorreram nesse período. Paralelamente, a partir do final da década de 1990, desenvolveu-se o programa estadual “Projeto Mariz”, o qual não atingiu a meta de 12 mil unidades, mas contemplou todas as regiões imediatas da Paraíba.

Além do Projeto Mariz, em termos de programas estaduais de produção, atualmente estão sendo desenvolvidos o Cidade Madura, voltado para idosos e com proposta de condomínios fechados horizontais, o Programa Parceiros da Habitação que conta com articulação entre movimentos de moradia, municípios e demais instituições públicas e/ou privadas, assim como a iniciativa das agrovilas, como modelo de habitação e produção rural.

Quanto à atuação da CEHAP no PMCMV, considerando que o poder executivo lhe atribuiu a gestão operacional, sua participação ocorreu de maneira diversificada, incluindo aporte de contrapartida financeira, alienação de terrenos, realização de obras de infraestrutura e construção de equipamentos comunitários e realização do trabalho social. Em termos numéricos, somando todas as modalidades, foi contabilizada a participação na produção de mais de 13 mil unidades habitacionais, com o desembolso de mais de R\$ 56 milhões em contrapartidas, contemplando maior atuação na modalidade FAR seguida da Sub 50. Na modalidade FAR importante destacar o equilíbrio da distribuição de unidades habitacionais em relação às regiões de Campina Grande e Patos.

A pesquisa identificou em relação a modalidade Sub 50, objeto do último capítulo, que não foi prevista na medida provisória que instituiu o MCMV e o seu arranjo institucional não contou com a centralização de atividades na CEF e as construtoras. Demais disso, demonstrou a importância dos órgãos de controle na identificação das falhas que levaram ao seu encerramento em pouco mais de 4 anos, resultando apenas em 2 ofertas públicas. De outro lado, refletiu sobre a necessidade da política pública de habitação para municípios pequenos observar o interesse local e afastar-se de modelos pré-determinados. No entanto, a modalidade mostrou-se relevante, considerando o volume de recursos e o número de municípios contemplados. No estado da Paraíba, todas as regiões imediatas foram contempladas, contabilizando-se a contratação de mais de 11 mil unidades somadas as duas ofertas públicas.

Sobre a atuação da CEHAP, revelou-se pontos convergentes em relação à atuação na época do BNH já que funcionou na 2ª oferta como agente financeiro, responsável pelo recebimento dos recursos e gestão. Também se destacou a contribuição da CEHAP em contrapartidas para continuidade da modalidade e ações que excederam suas atribuições, como sua atuação nos conflitos fundiários. Portanto, percebeu-se que a CEHAP adaptou-se às exigências específicas das modalidades do PMCMV para manter sua importância institucional na participação da política pública de habitação, procurando articular-se com os demais atores do programa, o que resultou, no período de 10 anos, na participação na produção de pouco mais de 13 mil unidades habitacionais.

Além de adaptar-se às mudanças das políticas de habitação nacional, a decisão política do executivo em direcionar as ações de habitação para a CEHAP demonstra a busca na manutenção de uma agenda política que contempla a habitação como política de governo no nível estadual, tanto é que existem os recursos específicos do FUNCEP. Ademais, para além de manter ao menos 3 programas estaduais em execução, há uma busca de articulação junto ao governo federal, municípios, entidades relacionadas à moradia e empresas de construção para sua manutenção na atuação da promoção da habitação social.

Finalmente, verifica-se ainda a existência de inúmeras questões que podem ser estudadas em relação à participação da CEHAP na política de habitação, já que são poucas as pesquisas incluindo a temática. Especificamente em relação ao MCMV, por exemplo, há possibilidade e relevância no estudo dos arranjos das outras modalidades e a participação da CEHAP. Em relação à modalidade Sub 50, verifica-se a possibilidade de estudos sobre a participação popular, considerando a formalização da CAO, o perfil dos beneficiários, a questão dos conflitos fundiários. Também vislumbra-se estudo comparativo entre PSH. Pró-Moradia e Sub 50, considerando que contaram com a mesma fonte de recursos. Sem contar com estudos

que incluam as novas diretrizes do PMCMV e especialmente a “retomada” do Sub 50 a partir de 2023.

Não restam dúvidas que as companhias de habitação tiveram relevante papel na produção de moradia e que são necessárias para a promoção da habitação de interesse social já que operam à margem do mercado, reduzindo os custos de produção e voltando-se para a população de baixa renda, mas a falta de uma política de habitação calcada na articulação entre os entes federativos e que promova a efetiva inclusão das companhias, sobretudo àquelas que não dispõe de autonomia política e financeira, dificulta a sua atuação, que passa a depender principalmente dos limitados recursos dos estados e municípios e de iniciativas pontuais do governo federal para o estabelecimento de parcerias. Além disso, é necessário compreender que atualmente a promoção da habitação de interesse social, papel precípua das companhias, não se limita a construção da unidade habitacional e o resultado propriedade privada, mas perpassa por ações coordenadas com outras políticas públicas, a exemplo de infraestrutura urbana, transporte, saneamento básico, apoio sócio-comunitário, cabendo a adequação e inovação em suas práticas para não perpetuar os erros do passado.

## REFERÊNCIAS

- AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria B. Cruz (Org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27).
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?lang=pt>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aurelino Gama de. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro: 2011. Edição online
- BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2008. 211 f. FFLCH/USP, São Paulo, 2008.
- BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. 2007. 291 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 7a Edição atualizada. 7a. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BONDUKI, Nabil. Moradia: a habitação como bem essencial e direito social. *In*: PINSKY, Jaime. (Org.). **Brasil: o futuro que queremos**. São Paulo: Editora Contexto, 2018, v. 1, p. 61-86
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb.** [S. l.], n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 11 mai. 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Caderno 4).
- BRASIL. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Direito à Moradia, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009** [2009]. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977.htm). Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 484, de 28 de setembro de 2009**, publicada no D.O.U. de 29 de setembro de 2009 [2009a]. Define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria-Interministerial-no-484-de-28-de-setembro-de-2009-1.pdf>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. **Portaria Conjunta n.º 472**, de 18 de novembro de 2009, publicada no D.O.U. de 19 de novembro de 2009 [2009b]. Define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA-CONJUNTA-STN-SNH-DE-No-472-\\_DE-18-DE-NOVEMBRO-DE-2009.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA-CONJUNTA-STN-SNH-DE-No-472-_DE-18-DE-NOVEMBRO-DE-2009.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão: 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 547, de 28 de novembro de 2011**, publicada no D.O.U. de 29 de novembro de 2011 [2011]. Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosZIP/Portaria\\_MCidades\\_n\\_547\\_de\\_28\\_de\\_novembro\\_de\\_2011\\_-\\_COMPILADA\\_\\_12.03.13\\_.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosZIP/Portaria_MCidades_n_547_de_28_de_novembro_de_2011_-_COMPILADA__12.03.13_.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MCid/MF/MP nº 531 de 10/11/2011** [2011a], publicado no DOU em 11 de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, para os fins que especifica. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias\\_2011/Portaria\\_N\\_531\\_10-11-2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2011/Portaria_N_531_10-11-2011.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 610**, de 26 de dezembro de 2011, publicada no D.O.U. de 27 de dezembro de 2011 [2011b]. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_610\\_26-12-2011.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_610_26-12-2011.pdf). Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 152**, de 09 de abril de 2012, publicada no D.O.U. de 11 de abril de 2012. Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa

Nacional de Habitação Urbana – PNHU, para os fins que especifica. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_Internministerial\\_MCid-MF-MPOG\\_n\\_152\\_de\\_09\\_de\\_abril\\_de\\_2012.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_Internministerial_MCid-MF-MPOG_n_152_de_09_de_abril_de_2012.pdf)>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Espacial: número 00290.007767/2013-01** Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades – SNH. Brasília, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2255/2014**. Relatório de auditoria. Solicitação do Congresso Nacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Municípios com população limitada a 50 mil habitantes. Oferta pública de recursos. Deficiências na formulação e na execução do programa. Ausência de acompanhamento, de controle e de avaliação do programa. Não atendimento dos objetivos. Audiência. Determinações. Recomendações. Ciência. Comunicações. Arquivamento. Interessado: Congresso Nacional. Entidade: Ministério das Cidades (vinculador). Min. Weder de Oliveira, 27 de agosto de 2014 [2014a]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2255%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 25 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretária Especial da Fazenda. Secretária de Avaliação. Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CHILVARQUER, Marcelo. **A implementação do programa minha casa, minha vida faixa 1 no município de São Paulo**. 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de São Paulo, 2018.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR. **Estatutos Sociais**. João Pessoa: 2021.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR. **CEHAP: Construindo a Paraíba**. João Pessoa, 2023.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR. **Gestão 2022**. João Pessoa, 2023a.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR. **Projeto Mariz**. João Pessoa, s/d.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO POPULAR. **Relatório de obras e ações desenvolvidas pela Companhia Estadual de Habitação popular – CEHAP (2019-2022)**. João Pessoa, 2022.

CORRÊA, Geovana de Medeiros. **A habitação social em foco: uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2012. 190 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2012.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Estadual nº 3.328**, de 4 de junho de 1965. Autoriza o Poder Executivo a criar a Companhia Estadual de Habitação Popular e dá outras providências.

Disponível em:

[http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2781\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2781_texto_integral). Acesso em: 06 de março de 2014.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Estadual nº 57**, de 31 de dezembro de 1935. Reforma o Montepio dos funcionários públicos do estado. Disponível em:

[http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/5355\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/5355_texto_integral). Acesso em: 09 de janeiro de 2023.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Estadual nº 7.576**, de 26 de maio de 2004. Autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações para implementar o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, criado pelo governo federal, através da Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.156, de 11 de março de 2002, e dá outras providências. Disponível em:

[http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/7419\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/7419_texto_integral). Acesso em: 09 de janeiro de 2023.

ESTADO DA PARAÍBA. **Lei Estadual nº 11.764 de 26 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a implantação de agrovilas no Estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em:

[http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/13821\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/13821_texto_integral). Acesso em: 09 de janeiro de 2023.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima. Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fatima Ramos. O processo de política pública do -Minha Casa, Minha Vida-: criação, desenvolvimento e extinção. *Revista de Sociologia e Política*, v. 30, p. 1-20, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/>. Acesso em 25 de janeiro de 2024.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 325-339, set./dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692015000300325&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000300325&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

FIANI, Roberto. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Texto para Discussão nº. 1815**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013 [ISSN 1415-4765]

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades Institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 2, p. 25-30, 2012.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas Habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar**. 2009. 155 f. Dissertação. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2009.

GONZALES, Suely Franco Neto. **A produção da moradia como política pública: construindo um novo paradigma**. Serie Memoria Academica. vol 2, Brasília: simplíssimo livros, 2020 (epud).

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas. Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 18 de abril de 2024.

LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

KRAUSE, Cleandro. O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social. **Boletim regional, urbano e ambiental, n. 6**, Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5541/1/BRU\\_n6\\_programa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5541/1/BRU_n6_programa.pdf). Acesso em: 09 já. 2023.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66, n. 2, p. 171 - 194, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2.409. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 09 jan. 2023.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 6, p. 1531 a 1554, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/56597>. Acesso em: 12 jan. 2023

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; FREITAS, Mariana; DUARTE, Flávia; BARBOSA, Jane. A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE / THE MUNICIPALIZATION OF HOUSING POLICY: WHEN SMALL BECOMES BIG. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 330–349, 2023. DOI: 10.48075/igepec.v27i2.31188. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/31188>. Acesso em: 8 ago. 2023.

MELO, Clodine Maria Azevedo de. **Avaliação de projetos sociais habitacionais: campo de ação dos Assistentes Sociais na Paraíba**. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado em serviço social) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.

MOREIRA, Vinicius de Souza; EUCLYDES, Filipe Maciel; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle. Uma década de Minha Casa, Minha Vida: análise da produção científica sobre o Programa. In: XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2019, 2019, São Paulo. **Anais**, 2019. p. 1-16. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/336312076\\_Uma\\_decada\\_de\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida\\_analise\\_da\\_producao\\_cientifica\\_sobre\\_o\\_Programa](https://www.researchgate.net/publication/336312076_Uma_decada_de_Minha_Casa_Minha_Vida_analise_da_producao_cientifica_sobre_o_Programa). Acesso em 05 de março de 2021.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair?. In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2017, João Pessoa. **Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2017. p. 594-613. Disponível em:

<https://security.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2021.

NUNES, Ângela Araújo. A Atuação do Montepio na Produção Estatal de Habitação de João Pessoa de 1932 a 1963. **REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS (ANPUR)**, v. 11, p. 95-118, 2009. Disponível em:

<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/222/206>. Acesso em: 09 de janeiro de 2023.

PESSOA JÚNIOR, Luiz Soares. **Uma ficção política-empresarial: a COHAB/RN e a edificação de conjuntos habitacionais (1977-1979)**. 2021. 136f. Dissertação (Mestrado em História) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 7-65, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, june 2016. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224>>. Acesso em: 09 jan. 2023.

RODRIGUES, Dayanny Deyse Leite. Atuação de Lúcia Braga entre 1982 a 1986: construindo seus Capitais Políticos. In: **XXIX Simpósio Nacional de História**, 2017, Brasília. Anais do XXIX Simpósio Nacional de História - contra os preconceitos: história e democracia Disponível em:

[https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502127099\\_ARQUIVO\\_XXIXANPUH\\_AtuacaodeLuciaBragaentre1982a1986construindoseusCapitaisPoliticos\(1\).pdf](https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502127099_ARQUIVO_XXIXANPUH_AtuacaodeLuciaBragaentre1982a1986construindoseusCapitaisPoliticos(1).pdf) . Acesso em: 13 de agosto de 2023.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano**. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 194f. Tese (Doutorado) USP / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria B. Cruz (Org). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.

SÁ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SÁ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de. O Programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social. In: Alexandre J. Carneiro da Cunha Filho; Ana Rita de Figueiredo Nery; Alexandra Fuchs de Araújo. (Org.). **Direito Urbanístico: Ensaio por uma Cidade Sustentável**. 1ed.: 2016, v. , p. 263-286

SILVA, Iranise Alves da. **A crise da moradia**. Rio de Janeiro: Agir; Joao Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 1987.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Habitação: Bem ou Direito. As condições de acesso à habitação popular analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na Região Metropolitana do Recife**. Dissertação de Mestrado. Recife: Tarcisio Pereira editor, 2016 (*no prelo*)

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Pensando a Política Nacional de Habitação para a Diversidade das Famílias e dos Municípios Brasileiros In: **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais**. 1 ed Recife:FASE-PE/Observatório das Metrôpoles,2009,p.133-166.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Políticas Públicas de Habitação Popular no Recife: Uma trajetória de oito décadas In: **Moradia Popular no Recife: Políticas Públicas**. 1 ed. Recife:CEPE, 2021,v.500, p.29-65.