

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ENGENHARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO

Nádia de Oliveira Camacho

**A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - no
Programa Minha Casa Minha Vida: limites e possibilidades na pós-ocupação das
unidades habitacionais**

Juiz de Fora

2016

Nádia de Oliveira Camacho

**A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - no
Programa Minha Casa Minha Vida: limites e possibilidades na pós-ocupação das
unidades habitacionais**

Dissertação apresentada Programa de Pós-graduação Mestrado em Ambiente Construído, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Ambiente Construído.

Orientador: PhD José Gustavo Francis Abdalla
Coorientadora: Dra. Aline Werneck Barbosa de Carvalho

Juiz de Fora

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Oliveira Camacho, Nádía.

A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - no Programa Minha Casa Minha Vida : limites e possibilidades na pós-ocupação das unidades habitacionais / Nádía de Oliveira Camacho. – 2016.

113 p. : il.

Orientador: José Gustavo Francis Abdalla

Coorientadora: Aline Wemeck Barbosa de Carvalho

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia. Programa de Pós Graduação em Ambiente Construído, 2016.

1. Lei de Assistência Técnica. 2. Programa Minha Casa Minha Vida. 3. Habitação de Interesse Social.. I. Francis Abdalla, José Gustavo , orient. II. Wemeck Barbosa de Carvalho, Aline , coorient. III. Título.

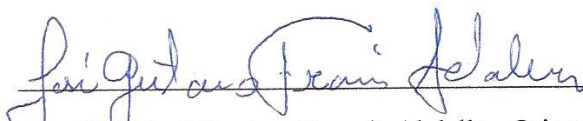
Nádia de Oliveira Camacho

**A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita -
no Programa Minha Casa Minha Vida: limites e possibilidades na pós-ocupação
das unidades habitacionais**

Dissertação apresentada Programa de
Pós-graduação Mestrado em Ambiente
Construído, da Universidade Federal de
Juiz de Fora como requisito parcial a
obtenção do grau de Mestre em
Ambiente Construído.

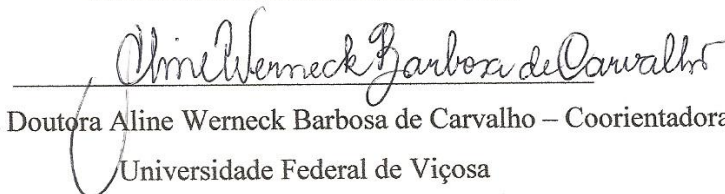
Aprovada em 29 de abril de 2016

BANCA EXAMINADORA



Professor PhD José Gustavo Francis Abdalla - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora



Professora Doutora Aline Werneck Barbosa de Carvalho – Coorientadora

Universidade Federal de Viçosa



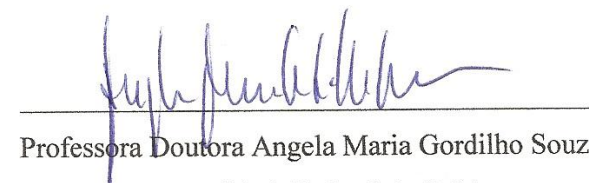
Professor Doutor Marcos Martins Borges

Universidade Federal de Juiz de Fora



Professora PhD Letícia Maria de Araújo Zambrano

Universidade Federal de Juiz de Fora



Professora Doutora Angela Maria Gordilho Souza

Universidade Federal da Bahia

Dedicado aos gestores dos Programas Habitacionais do Brasil e profissionais da área de habitação na expectativa de que os resultados desta pesquisa possam contribuir, de fato, para as mudanças necessárias à melhoria da qualidade dos empreendimentos habitacionais e para a qualidade de vida da população brasileira, sobretudo aos extratos de menor poder aquisitivo e maior vulnerabilidade social.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Juiz de Fora, órgão financiador da Bolsa.

Às Faculdades de Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia.

Ao Professor Doutor Gustavo Abdalla pela orientação.

À coorientadora Aline Werneck.

À Professora Doutora Letícia Zambrano pela orientação em iniciação científica e pelas contribuições.

Aos membros da banca.

Aos meus pais, Cláudia Lúcia de Oliveira Pinto e Newton Alexandre Camacho Gomide.

Aos meus irmãos Henrique Pinto Gomide e Alexandre Pinto Gomide.

Aos meus avós Newton de Carvalho Gomide (*in memorian*) e Rita Camacho.

Ao meu companheiro Hermano Rezende.

À tia Míriam, às primas Fernanda e Marcela.

À orientadora da França Catherine Reginensi.

À amiga Isabela.

Aos colegas do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Juiz de Fora - MG.

A todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

“Mais importante do que a Arquitetura é estar ligado ao mundo. É ter solidariedade com os mais fracos, revoltar-se contra a injustiça, indignar-se contra a miséria. O resto é o inesperado; é ser levado pela vida. ”
(Oscar Niemeyer, s.d.)

RESUMO

Ao longo do tempo, observam-se diversas iniciativas com o objetivo comum de enfrentar a demanda habitacional existente no Brasil. Pesquisas mostram que a execução destes programas encontra diversos obstáculos como a falta de flexibilidade funcional e pouca participação dos moradores no desenvolvimento dos projetos. Como consequência, muitos moradores modificam suas moradias no sentido de adequá-las às suas necessidades sem o devido aporte técnico. Esta dissertação tem como campo de análise a habitação de interesse social (HIS) e destaca dois instrumentos legais: a Lei de Assistência Técnica e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O objetivo do trabalho é investigar a possibilidade da intervenção nas residências unifamiliares do PMCMV, com o devido aporte profissional de arquitetura, urbanismo ou engenharia por meio da Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita. Os métodos adotados foram: (i) pesquisa bibliográfica e revisão sistemática de literatura acerca da HIS no Brasil e temas correlatos; (ii) pesquisa documental das legislações: (a) Lei nº 11.888/08 - que garante às famílias com renda de até três salários mínimos o acesso a profissionais do ramo da construção civil para a construção, reforma, ampliação ou regularização das moradias; e (b) Lei nº 11.977/09 que instituiu o PMCMV, bem como suas atualizações; (iii) pesquisa documental de fotografias de empreendimentos do PMCMV nas cinco regiões brasileiras, por meio da ferramenta Google Earth®; (iv) entrevista semiestruturada com atores e agentes significativos da sociedade organizada; (v) sistematização dos dados, análise da documentação e das entrevistas. Como contribuições, a pesquisa evidencia a prática recorrente de alteração das moradias, demonstrando a viabilidade do apoio de profissionais da arquitetura e engenharia, por meio da Lei de Assistência Técnica às reformas e ampliações demandadas pelos moradores do PMCMV - Faixa I. Observou-se que há obstáculos a serem vencidos para que a proposta se concretize, como por exemplo, ausência de regulamentação da Lei de Assistência Técnica e estrutura insuficiente municipal para a condução da gestão da política habitacional como um todo. Porém, apontam-se possibilidades como, criação de fundos que contribuam para a gestão habitacional por meio os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; rearranjo institucional municipal; previsão na lei do PMCMV a prestação de serviços de assistência técnica considerando uma porcentagem de recursos assim como ocorre com o trabalho técnico social; entre outras.

Palavras-chave: Lei de Assistência Técnica. Programa Minha Casa Minha Vida. Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

Along the time, several actions towards the need for social housing in Brazil have been observed. Studies have shown that these programs face barriers like the lack of functional flexibility and little participation of the residents in the development of these projects. Consequently, many residents remodel their homes to fit them to their needs without the proper technical support. This dissertation has the purpose of analyzing the social housing (HIS – Habitação de Interesse Social) and focus at two legal instruments: Lei de Assistência Técnica (Law of Technical Assistance) and the Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (Program My Home My Life). This study aims at the possibility of intervention on the single-family houses of the PMCMV, with the proper professional support of architecture, urbanism and engineering through the Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita (Law of Public and Free Technical Assistance). This work has the following methodology: (i) bibliographic research and systematic review on social housing in Brazil; (ii) documental research on (a) law n.11.888/08, which allows free professional support on construction, reforms, enlargement and regularization of the buildings to the families that make less than three minimum wages; and (b) law n.11.977/09 and its complements, which created the PMCMV housing program; (iii) documental research using Google Earth®'s photographs from PMCMV condos of the five geographical regions of Brazil; (iv) semi structured interview with influential people from organized society; (v) data analysis of documents and interviews. This study contributes evidencing the recurrent practice of modifying the buildings, pointing the feasibility of support from architecture and engineering professionals through the Lei de Assistência Técnica (Law of Technical Assistance). There are obstacles to be overcome in order to achieve the purpose of this work, for example, the lack of regularization of the Lei de Assistência Técnica (Law of Technical Assistance) and the unsatisfying municipal structure to conduct the social housing policies, however it is pointed ways to manage them.

Keywords: Social housing, social housing policy. Lei de assistência técnica. Programa Minha Casa Minha Vida.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modificações e descaracterização de um conjunto habitacional do período do BNH no município de Juiz de Fora - MG, por meio da construção de um anexo representativo da inadequação dos projetos à realidade das famílias.....	15
Figura 2 - Procedimento de pesquisa adotado	19
Figura 3 - Coleta de dados - Documentação Indireta	21
Figura 4 - Coleta de dados - Documentação Direta	28
Figura 5 - Linha do tempo esquemática da trajetória da habitação social no Brasil	35
Figura 6 - Gráfico do Déficit Habitacional por faixas de renda média mensal (em salários mínimos) - Brasil - 2011 - 2012	42
Figura 7 - Localização da cidade de Juiz de Fora - MG e sua classificação	44
Figura 8 - Linha do tempo da trajetória institucional da política urbana e habitacional em Juiz de Fora	45
Figura 9 - Mapa de Habitação de Interesse Social publicado pela equipe de desenvolvimento da revisão do Plano Diretor Participativo - JF	49
Figura 10 - Macroestrutura do Programa de Assistência Técnica.....	54
Figura 11 - Fluxo da Modalidade Programa Nacional de Habitação Urbana - FDS e FAR	57
Figura 12 - Fluxo das Modalidades Programa Nacional de Habitação Rural e Programa de Habitação Popular - Entidades	59
Figura 13 - Fluxo do processo do empreendimento do PMCMV - FAR.....	64
Figura 14 - Fluxo operacional do cadastramento à entrega das moradias às famílias	65
Figura 15 - Parque das Águas e Nova Germânia – Tipologia unifamiliar	66
Figura 16 - Residencial Belo Vale I - Tipologia multifamiliar: edifícios de apartamentos	66
Figura 17 - Residencial Miguel Marinho - Tipologia Multifamiliar: Sobrados.....	66
Figura 18 - Localização dos empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora, MG	69
Figura 19 - Localização esquemática dos municípios onde estão localizados os conjuntos habitacionais selecionados	72
Figura 20 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH1. Data da imagem: 19/10/2002.....	73
Figura 21- Fotografia da fase construção do CH1. Data da imagem: 10/05/2011	73
Figura 22 - Fotografia da pós-ocupação do CH1. Data da imagem: 16/08/2013.....	74

Figura 23 - Fotografia da pós-ocupação do CH1. Data da imagem: 16/03/2015.....	74
Figura 24 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH2. Data da imagem: 20/6/2005.....	75
Figura 26 - Fotografia da pós-ocupação do CH2. Data da imagem: 18/09/2013.....	76
Figura 27 - Fotografia da pós ocupação do CH2. Data da imagem: 11/03/2015	77
Figura 28 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH3. Data da imagem: 20/6/2005.....	78
Figura 29 - Fotografia da fase de construção do CH3. Data da imagem: 17/08/2012	78
Figura 30 - Fotografia da pós ocupação do CH3. Data da imagem: 10/07/2013	79
Figura 31 - Fotografia da pós ocupação do CH3. Data da imagem: 20/04/2014	79
Figura 32 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH 4. Data da imagem: 13/10/2009.....	80
Figura 33 - Fotografia da fase de construção do CH4. Data da imagem: 18/04/2011	80
Figura 34 - Fotografia da pós ocupação do CH4. Data da imagem: 12/09/2013	81
Figura 35 - Fotografia da fase de pós ocupação do CH4. Data da imagem: 16/09/2014..	81
Figura 36 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH5. Data da imagem: 21/6/2006.....	82
Figura 37 - Fotografia da fase de construção do CH5. Data da imagem: 05/09/2011	83
Figura 38 - Fotografia da pós ocupação do CH5- Sudeste. Data da imagem: 18/04/2015	83
Figura 39 - Fotografia da pós ocupação do CH5- Sudeste. Data da imagem: 09/06/2015	84
Figura 40 - Propostas para a operacionalização da LATHIS no PMCMV	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Revisão Sistemática: Combinações dos descritores, respectivas categorias, classificações, períodos, número de resultados, selecionados pelo título e selecionados pelo resumo no portal Periódicos Capes	25
Tabela 2 - Revisão Sistemática: Combinações dos descritores, respectivas categorias, classificações, períodos, número de resultados, selecionados pelo título e selecionados pelo resumo no portal Banco de Teses	27
Tabela 3 - Renda Familiar por faixa salarial - PNHU	63
Tabela 4 - Valor máximo do imóvel por faixa salarial - PNHU.....	63
Tabela 5 - Valor máximo do subsídio por faixa salarial	63
Tabela 6 – Relação dos empreendimentos PMCMV- Faixa 1 - Fases I e II de Juiz de Fora .	67
Tabela 7- Síntese das modificações realizadas nas unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV selecionados.	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Porcentagem de moradias modificadas por conjunto habitacional.....	88
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
ATHIS	Assistência técnica para habitação de interesse social
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CTI	Comitê Técnico Interdisciplinar
CMH	Conselho Municipal de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
EEI-AU/UFJF	Escritório-Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG
EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHIS	Fundo de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IPPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento
LATHIS	Lei de Assistência Técnica para habitação de interesse social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
Plano JF	Plano Estratégico de Juiz de Fora
PLU's	Planos Locais de Urbanificação.
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNH	Política Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA	15
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	16
1.3	OBJETIVOS	17
1.3.1	Objetivo Geral	17
1.3.2	Objetivos Específicos.....	17
1.4	PRECEDENTES DA PESQUISA	17
2	MATERIAL E MÉTODOS	19
2.1	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	20
2.1.1	Documentação Indireta.....	20
2.1.1.1	<i>Pesquisa Documental</i>	<i>21</i>
2.1.1.2	<i>Pesquisa Bibliográfica e Revisão Sistemática</i>	<i>23</i>
2.1.1.2.1	Definição de procedimento para busca de referências bibliográficas.....	24
2.1.2	Documentação Direta	28
2.1.2.1	<i>Entrevistas semiestruturadas.....</i>	<i>28</i>
2.2	PROCEDIMENTOS PARA AS ANÁLISES	30
2.2.1	Análise e interpretação dos dados.....	30
2.2.1.1	<i>Análise Documental.....</i>	<i>31</i>
2.2.1.2	<i>Análises da pesquisa bibliográfica.....</i>	<i>31</i>
2.2.1.3	<i>Análise de conteúdo.....</i>	<i>32</i>
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL 34	
3.1	TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ESFERA NACIONAL	34
3.1.1	Consideração sobre o déficit habitacional	42
3.2	TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ESFERA LOCAL 43	
3.2.1	Contextualização da HIS em Juiz de Fora - MG	44
3.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA HIS NAS ESFERAS FEDERAL E MUNICIPAL.....	50
4	INSTRUMENTOS LEGAIS INVESTIGADOS: LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	51

4.1	LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA - LEI Nº 11.888/2008.....	51
4.2	PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	56
4.2.1	Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU - FAR.....	56
4.2.2	Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV - E) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).....	58
4.2.3	As obrigações legais dos beneficiários	59
4.2.3.1	<i>Declaração do Beneficiário</i>	59
4.2.3.2	<i>Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR.....</i>	60
4.2.3.3	<i>Guia do proprietário</i>	61
4.2.4	Considerações e perspectivas do PMCMV	61
4.2.5	O Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora, Minas Gerais	63
4.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INSTRUMENTOS	70
5	AS AMPLIAÇÕES EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV E AS POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	71
5.1	A PERTINÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV: ANÁLISE DAS FOTOGRAFIAS VIA GOOGLE EARTH®.....	71
5.2	ANÁLISE DA VIABILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV	89
5.2.1	Responsabilidades do município quanto à Lei de Assistência Técnica e ao PMCMV	89
5.2.2	A Lei de Assistência Técnica no município	90
5.2.3	Obstáculos na operacionalização da Assistência Técnica no município.....	91
5.2.4	Viabilidade da Assistência Técnica no PMCMV	92
5.2.5	Meios de operacionalização da Lei de Assistência Técnica no PMCMV	93
5.2.6	Obstáculos à operacionalização da Assistência Técnica no PMCMV	94
5.2.7	Limites e possibilidades da Assistência Técnica nos instrumentos legais do PMCMV	95
5.2.8	Interesse na regularização dos imóveis já modificados.....	96
5.2.9	Casos de aplicação da Assistência Técnica no PMCMV	97
5.2.10	Síntese das contribuições das entrevistas	97

5.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES.....	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS	102
	APÊNDICES	107

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA

A necessidade de produção de moradias com base na diversidade cultural e familiar e na flexibilidade é apontada por diversos autores. Por meio da expressiva produção habitacional atual, nota-se a intenção de enfrentamento da demanda com moradias mínimas e inadequadas aos diferentes perfis familiares. Para melhor atender as suas particularidades, muitos moradores edificam, expandem ou reformam suas moradias por meio da autoconstrução com conseqüente descaracterização da habitação original. Na Figura 1, nota-se à frente da construção de um edifício vertical a construção de anexo que acompanha todos os pavimentos.

Figura 1 - Modificações e descaracterização de um conjunto habitacional do período do BNH no município de Juiz de Fora - MG, por meio da construção de um anexo representativo da inadequação dos projetos à realidade das famílias



Fonte: Google Imagens, 2014 *apud* CAMACHO, ABDALLA e CARVALHO, 2014.

O desenvolvimento desta dissertação teve como base a pesquisa de caráter exploratória no campo da habitação de interesse sócia (HIS). O recorte de análise abrange dois instrumentos legais da esfera federal: (1) a Lei nº 11.888/08 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - e (2) o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O referido instrumento, abreviado como LATHIS nesta dissertação, garante às famílias com renda de até três salários mínimos o acesso a arquitetos e engenheiros para fins de construção, reformas, ampliação ou regularização das moradias. O segundo tem como objetivo a criação de meios para incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, bem como a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias

com renda mensal de até dez salários mínimos distribuídos atualmente em quatro faixas de renda.

Partiu-se da constatação de que as modificações são inerentes ao processo de ocupação das moradias, independentemente da faixa salarial. Neste caso, o tema proposto teve como objetivo investigar a possibilidade do uso da LATHIS no âmbito do PMCMV, considerando a faixa salarial limite estipulada pela LATHIS.

O local de realização da pesquisa foi a cidade de Juiz de Fora - MG. Os critérios de escolha do município foram: característica urbana, porte do município, e, principalmente, fomento das gestões municipais anteriores e atual para a produção de grande número de unidades habitacionais por meio do PMCMV desde o início do programa. Buscou-se investigar a forma pela qual a LATHIS pode ser utilizada no PMCMV na esfera municipal e federal.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Pressupõe-se que a utilização da Lei de Assistência Técnica confere suporte legal e técnico para que o morador altere sua moradia com mais condições de habitabilidade e segurança. Além disso, os arquitetos e engenheiros terão campo de atuação ampliado, com a criação de condições legais e financeiras para o exercício da profissão para um público que, dificilmente, teve acesso ao planejamento de uma habitação nos moldes formais devido aos serviços onerosos. A Lei nº 11.888/08 prevê que para que o repasse dos recursos do governo seja concretizado, deve-se atender toda a legalidade envolvida, como a elaboração e aprovação de projeto junto aos órgãos competentes que atenda as leis urbanísticas e, o profissional deve estar e manter-se em dia com as suas obrigações legais nos conselhos regionais. Destaca-se que:

O acesso do público alvo aos serviços prestados também é facilitado na medida em que a Lei Federal 11.888/08 permite a pulverização e democratização dos serviços de engenharia e arquitetura na malha urbana, sem, no entanto, excluir a possibilidade de oferecimento de assistência técnica para melhoria dos conjuntos habitacionais pelo poder público (MORAES, 2012).

Destaca-se, ainda, que um dos objetivos do Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2010) é "articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento". A partir desse objetivo percebe-se intenção do governo em enfrentar a demanda habitacional por meio da articulação de programas nacionais o que reforça a importância e pertinência da

presente dissertação considerando a possibilidade de contribuir para possíveis soluções no campo habitacional de interesse social.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Investigar a possibilidade da utilização da Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - Lei nº 11.888/08 no Programa Minha Casa Minha Vida.

1.3.2 Objetivos Específicos

- I. Investigar a forma de atuação profissional com aplicação da Lei nº 11.888/08 nas modificações (reformas e ampliações) realizadas nos conjuntos habitacionais do PMCMV, restrito à faixa que se aplica a famílias com renda até três salários mínimos;
- II. Desenvolver uma análise crítica das possibilidades de articulação entre a Lei de Assistência Técnica e os instrumentos legais (contrato e declaração do beneficiário), firmados entre o agente financeiro e o beneficiário do PMCMV;
- III. Apontar diretrizes de políticas públicas para operacionalizar esta articulação em Juiz de Fora.

1.4 PRECEDENTES DA PESQUISA

Alguns trabalhos foram essenciais para o entendimento da trajetória da questão habitacional no Brasil. Inicialmente, o interesse pela área de habitação de interesse social teve origem durante a graduação, época em que a autora desta pesquisa teve a oportunidade de participar, na condição de bolsista de iniciação científica, do desenvolvimento dos projetos: "Projetos de Habitações de Interesse Social Sustentáveis" e "Avaliação de Qualidade Socioambiental de Projetos de Habitações de Interesse Social Sustentáveis", financiados pela Universidade Federal de Juiz de Fora e coordenados pela professora Letícia Maria de Araújo Zambrano.

A pesquisa de conclusão do curso de graduação da autora da presente pesquisa foi pautada em dados coletados durante a iniciação científica que culminaram na monografia intitulada: "Requalificação de um conjunto habitacional de interesse social na cidade de Juiz de Fora com base em princípios de sustentabilidade" (CAMACHO, 2013). Todos os trabalhos

mencionados tinham como objeto de estudo um condomínio do PMCMV implantado no município de Juiz de Fora e foram conduzidos sob a orientação da professora Letícia Maria de Araújo Zambrano.

Após o ingresso no mestrado, destacam-se duas oportunidades que contribuíram para formar a base teórica desta pesquisa: a participação em disciplina isolada oferecida pela Universidade Federal de Viçosa, denominada "Projeto e Gestão de Processos de Habitação de Interesse Social" ministrada pela coorientadora desta dissertação; e a participação no projeto de extensão "Escritório-Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora - MG" (EEI-AU/UFJF) que abarcou uma rede de pesquisas, incluindo esta dissertação.

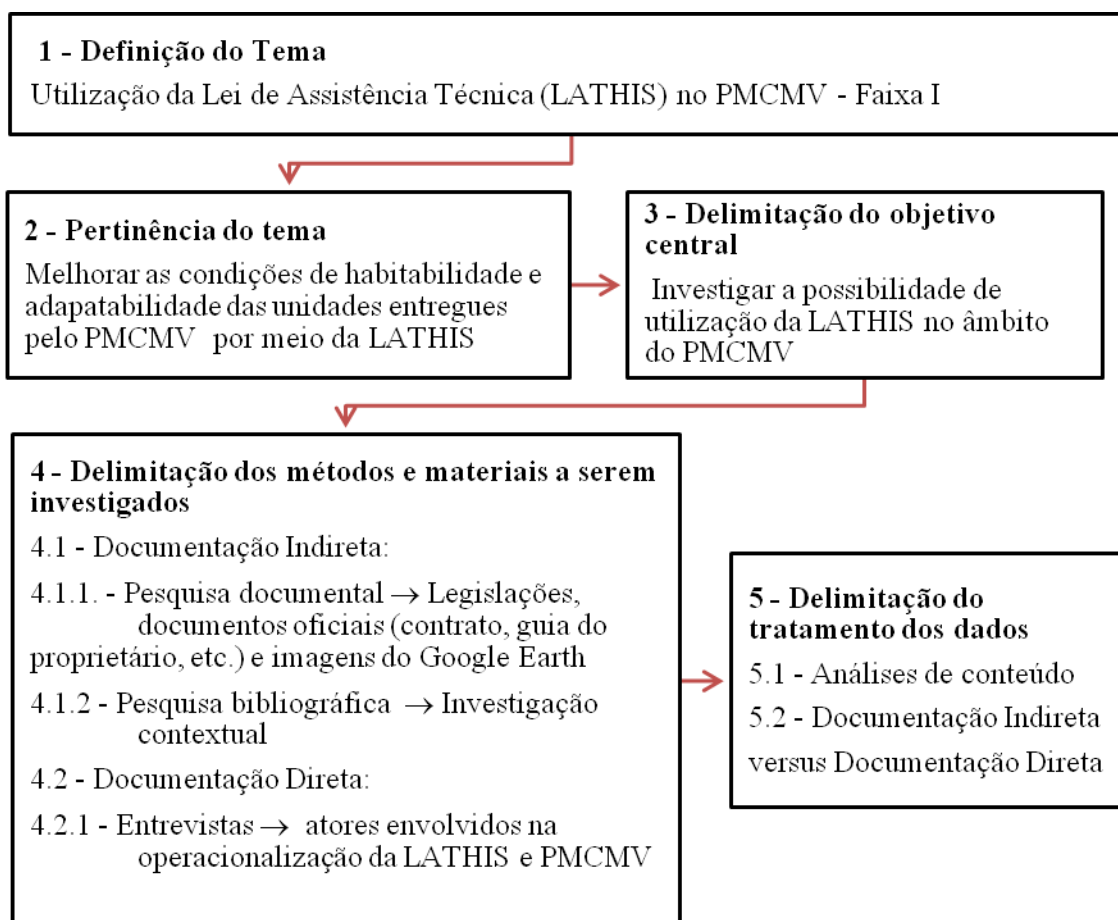
O EEI-AU/UFJF foi composto por pesquisadores das áreas de Engenharia, Ciências Sociais, Arquitetura e Urbanismo. O ponto comum entre o projeto de extensão e esta dissertação encontra-se no entendimento da problemática habitacional e sua ampla dimensão e, também, de como o município de Juiz de Fora tem conduzido a questão habitacional com base na sua atual estrutura organizacional administrativa. Com isso, foi possível identificar os problemas da implantação dos conjuntos do PMCMV em Juiz de Fora e apontar possíveis contribuições para a mitigação de tais problemas.

Com a participação da autora no Grupo de Trabalho do EEI-AU/UFJF "Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais", foram levantados dados nos sítios disponíveis na internet da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) cruzados com dados extraídos de entrevistas semiestruturadas com atores locais. Desta forma, serão apresentados alguns dos resultados obtidos por meio do Escritório-Escola, traduzidos na trajetória habitacional tanto da esfera nacional quanto em Juiz de Fora.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Esta pesquisa teve caráter exploratório com base documental, com enfoque quantitativo para apontar visualmente as modificações, e qualitativo para verificar a possibilidade de intervenções nas unidades do PMCMV utilizando a Lei de Assistência Técnica (LATHIS). Adotou-se a seguinte sequência lógica para delinear o percurso da dissertação que influenciou diretamente na delimitação das técnicas de pesquisa (Figura 2).

Figura 2 - Procedimento de pesquisa adotado



Fonte: A autora, 2016.

As técnicas e procedimentos foram adotados de acordo com os objetivos da pesquisa, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1- Relação das técnicas utilizadas na pesquisa para atender os objetivos propostos

Objetivos da Pesquisa	Técnica de Pesquisa
I. Investigar a atuação profissional com aplicação da Lei nº 11.888/08 nas modificações (reforma e ampliações) realizadas nos PMCMV, restrito a famílias com renda de até três salários mínimos;	Entrevistas Semiestruturadas Análise
II. Desenvolver uma análise crítica das possibilidades de articulação entre a Lei de Assistência Técnica e os instrumentos legais (contrato e declaração do beneficiário), firmados entre o agente financeiro e o beneficiário do PMCMV;	Pesquisa Bibliográfica Pesquisa Documental Análise
III. Apontar formas de atuação profissional para operacionalizar esta articulação em Juiz de Fora.	Entrevistas Semiestruturadas Análise

Fonte: A autora, 2016.

2.1 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

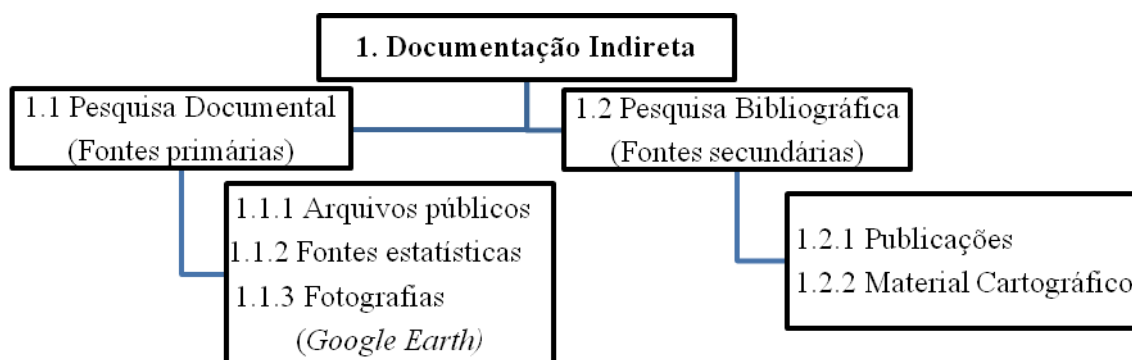
Foram utilizados instrumentos elaborados segundo técnicas usuais de pesquisa científico-acadêmica. A coleta de dados partiu da investigação de documentação indireta (fontes primárias) e direta (fontes secundárias).

2.1.1 Documentação Indireta

Segundo Marconi e Lakatos (2010), a documentação indireta fornece a fonte básica útil para qualquer tipo de pesquisa, visto que seu objetivo é trazer conhecimentos que embasarão a temática escolhida, além de permitir a investigação da produção correlata ao tema evitando replicação de trabalho, por exemplo, ou sugerindo caminhos e lacunas de investigação.

Para o levantamento de dados obtidos pela documentação indireta, foram adotadas as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 - Coleta de dados - Documentação Indireta



Fonte: Marconi e Lakatos (2010) adaptado pela autora, 2016.

2.1.1.1 Pesquisa Documental

Utilizou-se a pesquisa documental caracterizada pela coleta restrita de dados de documentos de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Selecionou-se o conjunto documental oriundo de arquivos públicos das esferas federal e municipal e de arquivos pertencentes à Caixa Econômica Federal - CEF. Foram também feitas coletas de dados em fontes estatísticas, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Fundação João Pinheiro e Departamentos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

Houve nesta pesquisa, a preocupação em investigar documentos oficiais, que se caracterizam como fontes confiáveis de dados, uma vez que são dados públicos. Também foram investigados documentos jurídicos visto que a base da dissertação é o entendimento da operacionalização de dois documentos legais.

A pesquisa documental ocorreu a partir de buscas em sítios eletrônicos e buscas *in loco*. Para investigações (no período julho de 2014 a dezembro de 2015) na esfera nacional, foram realizadas buscas no portal do Planalto (<http://www.planalto.gov.br/>), com a finalidade de levantar as legislações estudadas nesta dissertação: Lei nº 11.888/2008 e Lei nº 1.977/2009. Investigaram-se também no portal do Ministério das Cidades (no período julho de 2014 a julho de 2015) os documentos que tangem à habitação de interesse social, como Plano Nacional de Habitação (2007) e Política Nacional de Habitação (2004). Ressalta-se que as buscas de documentos foram revisadas no portal do Ministério das Cidades em abril de 2016, no sentido de verificar a atualização de dados. Levantaram-se com isso, informações

referentes ao lançamento do PMCMV - Fase 3 acrescentando novas contribuições para a dissertação.

As buscas feitas no portal da CEF (no período de julho de 2014 a março de 2015) compreenderam: levantamento do documento quantitativo de empreendimentos contratados no Brasil por pessoa jurídica no âmbito do PMCMV - Faixa I até o dia 31 de dezembro de 2014 (CEF, 2015c); "Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária - PMCMV - FAR" do imóvel quando o beneficiário é convocado (CEF, 2015a); "Declaração do beneficiário" em que o mesmo deve estar de acordo para receber o benefício (CEF, 2015b); "Guia do Proprietário" (CEF, 2015d) em que se estabelece o que é ou não permitido executar nas unidades habitacionais, conforme sua tipologia, em linguagem de fácil compreensão e apropriada ao público alvo.

A partir do quantitativo dos empreendimentos contratados pela CEF, procedeu-se à busca por meio do *software* Google Earth®, de fotografias aéreas dos empreendimentos que estão descritos na justificativa desta dissertação, com a finalidade de apontar, visualmente, modificações nas edificações do PMCMV – FAR. Com a utilização do *software* foi possível capturar e visualizar as fotografias (Figuras 20 a 39, presentes nas páginas 72 a 87), correspondentes ao período de 2010 a 2015. O *software* permite visualizar levantamentos fotográficos realizados pela Google com datas anteriores. A proposta da apresentação das fotografias teve finalidade de comparar, ao longo do tempo, o processo de ocupação e de modificação dos conjuntos residenciais selecionados. Destaca-se que os conjuntos selecionados são referenciados a cada uma das cinco regiões brasileiras (Figura 19, pág. 72).

Na esfera local, foram realizadas buscas no portal da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) acerca dos instrumentos vigentes relativos à habitação de interesse social, como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), vigente e em fase de revisão; Plano Municipal de Habitação; Leis Urbanísticas e mapas da cidade em geral. Ainda no âmbito da PJF obteve-se o "Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR" praticado no município que difere em alguns aspectos do modelo publicado no site da CEF, como é o caso da inclusão no cabeçalho do contrato das duas leis que delimitam o PMCMV (Lei nº 11.977/20019 e Lei nº 12.424/2011). O modelo divulgado pela CEF apresenta somente no mesmo campo do cabeçalho a lei da primeira fase do programa. As análises seguiram com base no documento celebrado em 2012, ou seja, mais recente.

O projeto de extensão "EEI-AU/UFJF" também foi utilizado como fonte de consulta dos dados locais, tais como em organogramas da administração direta e indireta da PJJ e no fluxo de contratação e execução dos empreendimentos do PMCMV do município.

2.1.1.2 *Pesquisa Bibliográfica e Revisão Sistemática*

A técnica de pesquisa bibliográfica, também denominada pesquisa de fontes secundárias, foi empregada para a busca de bibliografia pública relacionada ao tema de pesquisa. Esta técnica foi adotada por permitir definir um panorama sobre a temática em questão, bem como servir de suporte para as análises e tratamento das informações e dados obtidos.

Para aprimorar e sistematizar a pesquisa bibliográfica adotou-se como base metodológica o procedimento descrito por Sampaio e Mancini (2007) no artigo intitulado “Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica”. A revisão sistemática pode ser definida como um método de pesquisa que toma como fonte de dados a literatura sobre um tema específico (SAMPAIO; MANCINI, 2007). Este tipo de revisão é amplamente adotado no campo científico da área de saúde no sentido de garantir a implementação de práticas baseadas em evidências. Embora esteja mais difundido na área de saúde, este tipo de revisão pode ser também aplicado nas mais diversas áreas, por contribuir para a descoberta de novos campos de pesquisa a partir da coleta sistemática de pesquisas de um tema específico.

Esta forma de revisão permite uma síntese das evidências associadas a uma estratégia de investigação específica por meio da aplicação de métodos claros e sistematizados de busca, análise crítica e síntese da informação selecionada. Sua utilidade encontra-se na articulação de informações de uma gama de estudos realizados e/ou em apontamentos de temas que carecem de pesquisas abrindo novos campos para trabalhos futuros (SAMPAIO; MANCINI, 2007). As revisões sistemáticas permitem agrupar um maior número de resultados relevantes ao viabilizarem de maneira explícita uma síntese das pesquisas selecionadas sobre um determinado aspecto, contrapondo-se a limitação de conclusões a partir de leituras somente alguns artigos (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

A revisão sistemática consistiu na busca em portal da CAPES em duas plataformas de pesquisa: "Periódicos CAPES" e "Banco de Teses". A revisão sistemática limitou-se apenas uma base de dados, visto que esta dissertação baseia-se fundamentalmente em documentos oficiais. Portanto os dados obtidos por meio de uma única base foram suficientes e revelou algumas questões relevantes relativas a este tipo de investigação. Outra

questão a ser destacada é que, por se tratarem de documentos oficiais brasileiros e não almejar comparação com estudos internacionais, não houve interesse em traduzir os descritores (palavras-chave) da pesquisa para a língua inglesa para realizar outras buscas.

2.1.1.2.1 Definição de procedimento para busca de referências bibliográficas

Na plataforma "Periódicos CAPES", primeiramente foram estabelecidos descritores para o início das buscas e suas possíveis combinações conforme os resultados obtidos no *site*. Os descritores foram: (a) Lei de Assistência Técnica, (b) Programa Minha Casa Minha Vida, (c) Habitação de Interesse Social e, por fim, (d) Assistência Técnica, para ampliar as possibilidades de resultados.

No tópico "*busca avançada*", foram inseridas as combinações entre os descritores. Obtiveram-se cinco combinações e utilizou-se nas buscas as palavras da língua inglesa "*and*", que em português significa "e", ou "*or*", que em português significa "ou". Essas inserções foram utilizadas para restringir ou ampliar as possibilidades de resultados. São elas:

- I. (a) Lei de Assistência Técnica e (b) Programa Minha Casa Minha Vida;
- II. (a) Lei de Assistência Técnica ou (b) Programa Minha Casa Minha Vida;
- III. (a) Lei de Assistência Técnica e (c) Habitação de Interesse Social;
- IV. (d) Assistência Técnica e (c) Habitação de Interesse Social;
- V. (a) Lei de Assistência Técnica ou (c) Habitação de Interesse Social.

Estabeleceu-se, para a busca avançada, a presença dos descritores em títulos, autores ou assuntos, que é determinado pela palavra "*Qualquer*" para abranger o máximo de trabalhos. Em relação às palavras presentes nos descritores, preenchendo-se inicialmente o campo com "*Contém*" as buscas permitiram que as palavras fossem encontradas de forma isolada nos trabalhos. Com este procedimento foram geradas 43 referências, entretanto, nenhuma delas abordava os descritores propostos e sim trabalhos de pesquisas na área da Assistência Social.

Como solução alterou-se o termo para preenchimento do campo classificação de "*Contém*" para "*É (Exato)*" onde os resultados apresentam os descritores exatamente na ordem proposta pela pesquisa. Em relação ao período de publicação dos artigos, inicialmente deixou-se o campo preenchido com "*Qualquer data*", contudo, o período de interesse tem como marco inicial a aprovação das legislações que esta pesquisa estuda, sendo a mais antiga a Lei de Assistência Técnica, aprovada em 2008. Desta forma, foi adotado o período de busca de 2008 até 2015. As buscas foram realizadas no dia 6 de abril de 2015 (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Revisão Sistemática: Combinações dos descritores, respectivas categorias, classificações, períodos, número de resultados, selecionados pelo título e selecionados pelo resumo no portal Periódicos Capes

Revisão Sistemática - Periódicos Capes						
Descritor	Categoria	Classificação	Período	Nº de resultados	Selecionados pelo título	Selecionados pelo resumo
Lei de Assistência Técnica and Programa Minha Casa Minha Vida	Qualquer	Contém	Qualquer data	43	0	0
Lei de Assistência Técnica or Programa Minha Casa Minha Vida	Qualquer	É (Exato)	2008 - 2015	60	17	10
Lei de Assistência Técnica and Habitação de Interesse Social	Qualquer	É (Exato)	2008 - 2015	0	0	0
Assistência Técnica and Habitação de Interesse Social	Qualquer	É (Exato)	2008 - 2015	0	0	0
Lei de Assistência Técnica or Habitação de Interesse Social	Qualquer	É (Exato)	2008 - 2015	88	24	12

Fonte: A autora, 2015.

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, foi possível constatar dois aspectos. O primeiro refere-se à busca “Lei de Assistência Técnica **and** Programa Minha Casa Minha Vida”, que gerou 43 resultados, mas nenhum resultou nos descritores correlacionados à pesquisa propriamente dita. O segundo aspecto notado foi que quando inseridos nos campos dos descritores o conectivo "**and**" juntamente com a classificação "**É (Exato)**", percebeu-se uma lacuna evidente de estudos que abordem a Lei de Assistência Técnica associada ao Programa Minha Casa Minha Vida bem como à habitação de interesse social. Somente quando o campo dos descritores foi preenchido com o conectivo "**or**" é que foram obtidos

resultados que incorporassem os termos exatos, sem ter a exigência de ambos serem abordados no mesmo trabalho.

Para a organização e sistematização das informações obtidas por meio desta busca, foram criadas tabelas de estudo que apresentam o resultado quantitativo, que se refere à Tabela 1, bem como uma tabela síntese onde se apresentam somente os trabalhos selecionados pelo resumo, com o preenchimento das informações: (i) descritores; (ii) título; (iii) meio - local de publicação; (iv) tipo - artigo, dissertação ou tese; (v) ano da publicação; (vi) autores; e (vii) interesse - daquele para a possível contribuição para esta pesquisa.

Na plataforma "*Banco de Teses*" do portal da Capes, os descritores utilizados foram (b) Programa Minha Casa Minha Vida, (c) Habitação de Interesse Social e (d) Assistência Técnica que inclui os resultados do descritor (a) Lei de Assistência Técnica. No "*Banco de Teses*" não há o campo de inserção das palavras "*and*" ou "*or*". Portanto, as combinações dos descritores foram:

- I. Assistência Técnica/ Habitação de Interesse Social;
- II. Assistência Técnica/ Programa Minha Casa Minha Vida.

Para a ampliação dos resultados das buscas, optou-se pela opção "*Contém*" em detrimento da opção "*É (Exato)*", visto que esta escolha não obriga que os resultados atendam todas as palavras presentes nos descritores nem sigam exatamente a forma como foram dispostos. Na busca avançada do "*Banco de Teses*" também não há a opção de inserir o período de abrangência das publicações. O resultado quantitativo das buscas é apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Revisão Sistemática: Combinações dos descritores, respectivas categorias, classificações, períodos, número de resultados, selecionados pelo título e selecionados pelo resumo no portal Banco de Teses

Revisão Sistemática - Banco de Teses					
Descritor	Classificação	Nº de resultados	Selecionados pelo título	Selecionados pelo resumo	Observações
Assistência Técnica / Habitação de Interesse Social	Contém	108	39	15	Repetições: dos resultados selecionados pelo título: 3 em Periódicos e 1 em Banco de teses
Assistência Técnica / Programa Minha Casa Minha Vida	Contém	46	10	2	Repetições: dos resultados selecionados pelo título: 1 em Periódicos e 1 em Banco de teses

Fonte: A autora, 2015.

Para a combinação dos descritores (d) Assistência Técnica e (c) Habitação de Interesse Social, das 108 referências obtidas, selecionaram-se 15 trabalhos a partir da leitura dos resumos. A partir da combinação de descritores (d) Assistência Técnica e (b) Programa Minha Casa Minha Vida, houve uma redução de 42,59% no número de resultados em relação à primeira busca, sendo que somente dois dos trabalhos selecionados apresentaram dados de interesse (Tabela 2).

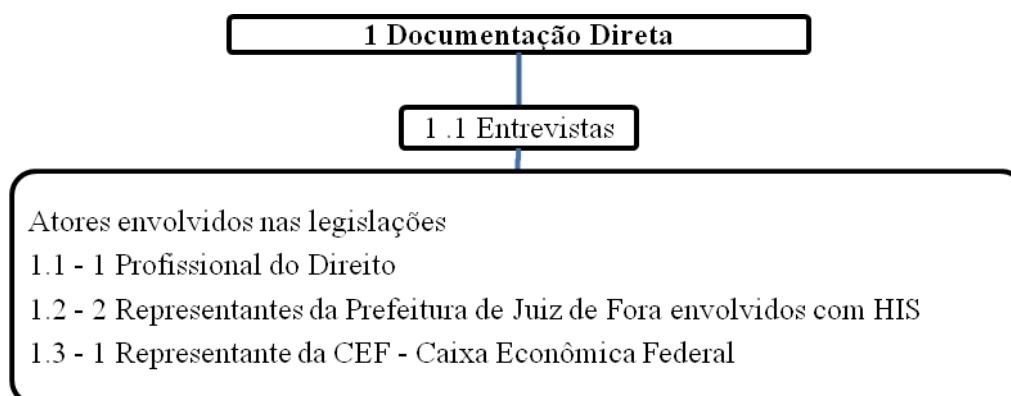
O mesmo procedimento empregado para as referências obtidas na plataforma "Periódicos Capes" foi adotado para as referências levantadas no "Banco de Teses". Desta forma, elaborou-se uma tabela de sistematização e organização das referências com o preenchimento dos mesmos campos: (i) descritores; (ii) título; (iii) meio - local de publicação; (iv) tipo - artigo, dissertação ou tese; (v) ano da publicação; (vi) autores; e (vii) interesse - daquele para a possível contribuição para esta pesquisa.

Nas referências selecionadas no "Periódicos Capes" e no "Banco de Teses" encontrou-se dois temas principais: análises e estudos aprofundados das legislações que instituíram o Programa Minha Casa Minha Vida bem como a Assistência Técnica; também foram anotados, com frequência, três conceitos pertinentes à temática (projeto participativo, flexibilidade de projetos e moradia digna); observa-se ainda que os estudos mostram levantamentos de experiências no país amparadas pela Assistência Técnica.

2.1.2 Documentação Direta

A documentação direta refere-se a dados coletados *in loco* por meio de pesquisas de campo e, ou, de laboratório (MARCONI; LAKATOS, 2010). Entre as técnicas possíveis para este tipo de levantamento, nesta pesquisa adotou-se a entrevista semiestruturada com atores envolvidos na gestão da habitação de interesse social, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito da operacionalização do PMCMV (Figura 4).

Figura 4 - Coleta de dados - Documentação Direta



Fonte: A autora, 2016.

2.1.2.1 Entrevistas semiestruturadas

Adotou-se a entrevista semiestruturada, conduzida com base em um roteiro de perguntas abertas, com inclusão de questões emergidas durante a entrevista. Esta técnica foi utilizada por permitir ao pesquisador o esclarecimento sobre as perguntas e sua reformulação em casos de incompreensão por parte do entrevistado; também se justificou por permitir a obtenção de dados não constantes em fontes documentais, por conseguir informações mais delimitadas bem como cruzar informações obtidas no discurso com as informações adquiridas previamente (MARCONI; LAKATOS, 2010).

As entrevistas foram realizadas com figuras representativas da operacionalização da habitação de interesse social em Juiz de Fora bem como foi necessário o aporte técnico de um profissional do Direito na compreensão dos instrumentos legais. As entrevistas (APÊNDICE B) foram aplicadas:

- I. A um profissional da área de Direito, com o objetivo de contribuir na leitura e interpretação da legislação envolvida (Lei nº 11.888/2008 e Lei nº 11.977/2009), além da compreensão dos limites estipulados entre agente financiador e beneficiário para uma possível intervenção que articule as legislações citadas;
- II. A um agente do Programa Minha Casa Minha Vida/CEF para investigar o interesse e viabilidade de articular as mesmas legislações bem como traçar possíveis caminhos para tal articulação;
- III. Aos dois profissionais representantes da administração pública (EMCASA e Supervisão de Habitação) com o objetivo de investigar a existência de ações da PJF para viabilizar a implementação da Lei de Assistência Técnica no município e ainda levantar as possíveis implicações para a administração pública na utilização da lei no PMCMV.

Para a condução das análises e com intuito de preservar a identidade dos entrevistados, foram atribuídos os códigos bem como omitidos os cargos que os mesmos ocupam (Quadro 2).

Quadro 2 - Profissionais entrevistados e seus respectivos códigos e funções

PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS	CÓDIGO	FORMAÇÃO
Profissional da área do Direito	RDI	Formação: bacharel em Direito e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito
Representante da CEF	RCEF	Formação: Administração
Representante administração Pública 1	RADM1	Formação: Engenharia Civil
Representante administração Pública 2	RADM2	Formação: Ciências Sociais

Fonte: A autora, 2016.

As entrevistas foram aplicadas, conforme preferência do entrevistado, ocorrendo *in loco* para os representantes da CEF e da administração pública RADM1, ou por e-mail para o profissional da área de Direito e para o representante da administração pública RADM2. As entrevistas *in loco* foram gravadas e integralmente transcritas imediatamente após serem encerradas pelo entrevistador para permitir captar detalhes do discurso, de acordo com a recomendação de Duarte (2004).

Dado o conjunto de pessoas entrevistadas fazerem parte da direção das instituições, à exceção do profissional da área de Direito, utilizou-se somente o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (APÊNDICE A), para fins de amparar a pesquisa e resguardar a privacidade dos entrevistados.

2.2 PROCEDIMENTOS PARA AS ANÁLISES

As análises foram conduzidas ao longo das investigações para evidenciar as relações existentes entre os diferentes tipos de materiais coletados. A ordem das análises ao longo do desenvolvimento da pesquisa foi: (1) análise documental, (2) análises da bibliografia, (3) análise das fotografias, (4) análise das entrevistas e (5) cruzamento da análise documental com a análise das entrevistas. As técnicas de análises variaram conforme a técnica de pesquisa utilizada. Com isso, seguem dispostas as técnicas de análises que são ordenadas conforme a técnica de pesquisa (Quadro 3).

Quadro 3 - Técnicas de pesquisa e técnicas de análise

Técnica de pesquisa	Técnica de análise
Pesquisa Documental: Instrumentos legais	Análise documental e análise de conteúdo
Pesquisa Documental: Fotografias Google Earth®	Análise documental quantitativa das modificações dos empreendimentos selecionados
Pesquisa Bibliográfica: Revisão sistemática	Sistematização do resultado em tabelas e análises do resultado
Entrevistas	Análise de conteúdo

Fonte: A autora, 2016.

2.2.1 Análise e interpretação dos dados

As análises trataram de trazer respostas aos objetivos da pesquisa, e as entrevistas foram determinantes para os apontamentos gerados. Os itens seguintes apresentam como cada técnica de análise foi empregada para as técnicas de pesquisas adotadas.

2.2.1.1 *Análise Documental*

A análise documental partiu da leitura dos instrumentos legais – Lei nº 11.888/2008 e Lei nº 11.977/2009 - e a partir das interpretações do texto legal relacionado com a operacionalização do PMCMV, permitiu-se a elaboração dos roteiros de entrevistas bem como o embasamento do Capítulo 4, "Instrumentos Investigados", em que se apresenta e sintetiza-se a legislação alvo deste trabalho e os documentos que a complementam. A análise de termos específicos encontrados nos documentos permitiu a formulação da pergunta de investigação desta dissertação: É possível utilizar a Lei de Assistência Técnica no PMCMV?

Ainda no âmbito da análise documental, as fotografias extraídas do *software* Google Earth® foram analisadas de forma a se obter dados quantitativos a partir da contagem das modificações externas visíveis nas unidades habitacionais dos empreendimentos selecionados, a partir de dois critérios: construção de muros e ampliação da área inicial de projeção da edificação no terreno. As imagens foram apresentadas no item "1.2 Justificativa" e as análises realizadas a partir da quantificação das modificações encontram-se no Capítulo 5 "Análises sobre a utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida".

2.2.1.2 *Análises da pesquisa bibliográfica*

A produção bibliográfica de autores reconhecidos da área, aliada às referências obtidas por meio da revisão sistemática permitiram a construção estrutural da fundamentação teórica exposta no Capítulo 3 "Contextualização da Habitação de Interesse Social no Brasil". De maneira geral, as referências estudadas foram lidas e selecionadas conforme interesse. Especialmente no caso da revisão sistemática, a seleção final do material se deu através da análise dos resumos das referências obtidas nas buscas, sendo que os trabalhos de interesse foram estudados na íntegra, mesmo que ao final não tenham sido utilizados.

Ainda em relação à revisão sistemática, a partir da análise quantitativa apresentada no tópico "2.1.1.2 Pesquisa Bibliográfica e Revisão Sistemática", foi possível constatar a lacuna de publicações que envolvem a relação entre a Lei de Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008) e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Além disso, os resultados deste tipo de análise encontram-se diluídos ao longo de toda a dissertação, visto que apoiaram a argumentação das ideias apresentadas e estão compilados de forma concisa nas considerações finais.

2.2.1.3 *Análise de conteúdo*

A análise de conteúdo pode ser conceituada como uma técnica de pesquisa, tanto para a descrição objetiva e sistemática, quanto para análise quantitativa do manifesto da comunicação (BERELSON, 1954 apud RICHARDSON, 2008).

Após a coleta de dados via pesquisa documental e entrevistas, os mesmos foram organizados e sistematizados de acordo com as seguintes etapas:

- I. seleção das informações obtidas por meio de grifos nas transcrições e entrevistas preenchidas pelo próprio entrevistado;
- II. classificação e criação de categorias de análises a partir dos objetivos de cada entrevista e da leitura do conteúdo das mesmas; e
- III. tabulação, onde os dados extraídos da documentação primária e das entrevistas foram dispostos em tabelas conforme as categorias de análises para verificar as possíveis inter-relações.

A sistematização e análise das entrevistas utiliza a possibilidade de transformar dados qualitativos em quantitativos, tal qual observado em Bardin (2011). Entretanto, na dissertação, dado o reduzido número de entrevistas realizadas, não foi possível aplicar o método na íntegra. Com isso, apoiou-se em Bardin (2011) para uma proposta de organização dos dados das entrevistas em conjunto, conforme aponta a autora na citação seguinte:

Pode, certamente, proceder a uma análise de conteúdo clássica, com quadro categorial, privilegiando a repetição da frequência dos temas, com todas as entrevistas juntas. A técnica já deu provas e permite percorrer ao nível manifesto todas as entrevistas (BARDIN, 2011).

As categorias de análises dessa pesquisa foram extraídas a partir das leituras da documentação indireta e, principalmente, da documentação direta, ou seja, posteriormente à realização das entrevistas. Apresentam-se as nove categorias com suas respectivas justificativas.

- I. Responsabilidades do município (Lei de Assistência Técnica e PMCMV): apontou-se, sob diversas óticas como tem sido a atuação do governo municipal em relação ao previsto na lei do programa;
- II. A Lei de Assistência Técnica no município: apresentou-se qual o atual cenário do município em relação à implementação da lei de assistência técnica;
- III. Obstáculos na operacionalização da Assistência Técnica no município: diante do cenário da categoria anterior, foram apontados obstáculos para operacionalizar a lei no município;

- IV. Viabilidade da Assistência Técnica no PMCMV: em análises documentais e nas entrevistas todos deram o parecer quanto a viabilidade de se articular os dois instrumentos;
- V. Meios de operacionalização da Lei de Assistência Técnica no PMCMV: pela fala dos entrevistados, identificaram-se alguns meios para que seja viável a operacionalização da lei de assistência técnica no PMCMV;
- VI. Obstáculos na operacionalização da Assistência Técnica no PMCMV: também foram descritos alguns obstáculos a serem superados para a operacionalização de ambos os instrumentos;
- VII. Limites e possibilidades da Assistência Técnica nos instrumentos legais do PMCMV: por leitura dos documentos e esclarecimento por parte dos entrevistados, identificaram-se alguns limites dos instrumentos do PMCMV;
- VIII. Interesse na regularização dos imóveis já modificados: tal categoria, extraída especificamente da entrevista realizada com representante da CEF, buscou entender qual interesse por parte do agente financeiro e operador do FAR tem em regularizar os imóveis que já sofreram alguma intervenção pelos moradores;
- IX. Casos de aplicação da Assistência Técnica no PMCMV: também extraída da entrevista com o representante da CEF, esta categoria investiga se já houve algum tipo de assistência técnica prestada a algum morador dos empreendimentos do PMCMV - FAR.

As análises das categorias listadas são apresentadas no Capítulo 5 "Análises sobre a utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida".

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

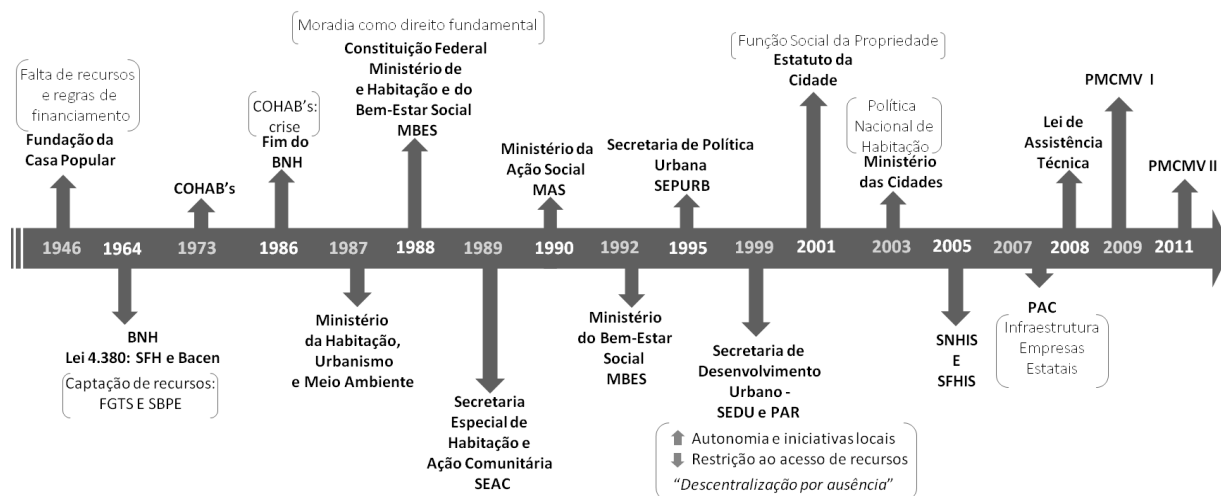
Neste capítulo buscou-se fornecer, com base na pesquisa bibliográfica, suporte teórico sobre a trajetória da política habitacional brasileira. Aborda-se como as decisões tomadas na esfera nacional refletiram nas esferas locais, especificamente, com ênfase na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. Apresenta-se, de forma cronológica, os marcos institucionais, ou seja, as estruturas administrativas representativas que foram criadas para o planejamento e condução da política habitacional, além dos marcos legais, representados pelos instrumentos jurídicos que deram o aporte necessário para a execução da política.

3.1 TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ESFERA NACIONAL

A problemática habitacional pode ser considerada uma questão antiga na história das cidades. Contudo, segundo Silva (2008), a partir da Revolução Industrial, juntamente com o processo de urbanização acelerada, essa problemática foi potencializada e traz reflexos até os dias atuais. O aumento significativo da demanda por moradias em todas as cidades brasileiras tem sido como um dos principais desafios a ser enfrentado pelo poder público brasileiro.

Ao analisar a linha do tempo relativa à trajetória da habitação social no Brasil (Figura 5), pode-se afirmar que ao longo dos anos, o poder público, em diferentes contextos, buscou sanar a questão por meio de diversas iniciativas. Procurou-se, então, analisar dois marcos legais: a criação da Lei de Assistência Técnica em 2008 e o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. Para tratar destes instrumentos, buscou-se a compreensão do processo de condução da questão habitacional anterior como base de contextualização e entendimento da situação atual.

Figura 5 - Linha do tempo esquemática da trajetória da habitação social no Brasil



Fonte: ZAMBRANO, L.M.A et al, 2015, adaptado pela autora, 2015.

Em se tratando da provisão pelo Estado, os primeiros responsáveis pela provisão habitacional eram os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, que por meio das carteiras prediais, atuavam na área de forma fragmentada uma vez que o atendimento se dava apenas para os associados (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

O primeiro marco institucional foi representado pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP), instituída por meio do Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946. A FCP configurou-se como o primeiro órgão na escala nacional que tinha como objetivo *"proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural"* (BRASIL, 1946). Para a aquisição da moradia, privilegiava-se a população de baixa renda. Contudo, a FCP foi pouco representativa, o que refletiu em uma produção média de 900 moradias por ano (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Ainda segundo Azevedo e Andrade (2011), a FCP mostrou-se limitada considerando a dependência de recursos orçamentários e à sua estrutura institucional, que se constituíram como entraves para atingir seus objetivos.

Posteriormente à FCP para reestruturar a política habitacional, instituiu-se o Plano Nacional de Habitação por meio da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, e criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Dois anos mais tarde, foram criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), configurados como fontes de recursos estáveis para o funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) do BNH.

Destinado à construção de unidades prontas, o sistema emergido no contexto do regime militar, era rígido e centralizado, e não incorporava as práticas desenvolvidas pela população que dispunha de poucos recursos para edificar sua própria moradia. Mesmo diante de um grande montante de recursos, o BNH foi impedido de conceder subsídios, situação que impossibilitou as camadas de baixa renda o acesso a financiamentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Mesmo aqueles que eram contemplados com o acesso ao financiamento, acabavam por adquirir imóveis de péssima qualidade arquitetônica e urbanística, isolados da malha urbana, além de não incorporarem as particularidades de cada região (BONDUKI, 2008).

A criação do BNH teve como objetivo conter a crise de moradia causada pela urbanização acelerada. Além disso, buscava-se apoiar as massas e criar uma política permanente de financiamento que adequasse à estrutura capitalista ao setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2008).

Quatro marcos foram importantes para a estrutura institucional brasileira que foram deixados pelo BNH: o primeiro refere-se à sua estrutura financeira que se dava a partir do SFH; o segundo foi a criação e operacionalização de programas (como, por exemplo, o Finansa - Programa de Financiamento para o Saneamento e o CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), que instituíram as diretrizes gerais a serem seguidas em nível central, de forma descentralizada; a terceira trata da criação de uma agenda para repasse de recursos em nível regional a partir de critérios centrais predefinidos; e, por último, a criação de um sistema de agências de nível local, sobretudo estaduais (Cooperativas Habitacionais - COHAB's), responsáveis pela operacionalização direta da política mas dependentes das diretrizes e dos recursos instituídos pelo órgão central (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Entre 1964 a 1986, foram financiadas pelo BNH cerca de 4,3 milhões de moradias, além da expansão de redes de água e esgoto nas principais cidades brasileiras por meio do Plano Nacional de Saneamento, estruturado a partir do antigo Finansa. Embora a produção habitacional tenha sido expressiva, ressalta-se que não foi eficaz no atendimento da demanda habitacional crescente (BONDUKI, 2008), sobretudo porque se concentrou no atendimento da população de média renda.

O principal equívoco que causou a insustentabilidade do sistema foi o estímulo ao direcionamento de todos os recursos para a produção da “casa própria” sem estruturação de qualquer iniciativa à produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que agregasse o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, a ocupação informal foi alimentada sem qualquer tipo de apoio ou esforço governamental (BONDUKI, 2008).

Após 15 anos de funcionamento, o modelo adotado pelo SFH entrou em crise no início dos anos 1980, em consequência da política recessiva do governo militar e das altas taxas de inflação desse período. Desta forma, ampliaram-se as inadimplências dos financiamentos, e as arrecadações tanto do FGTS quanto do SBPE tiveram grandes reduções devido à retirada dos recursos em função do aumento do desemprego. O governo viu-se obrigado a reajustar as prestações com base na equivalência salarial, o que implicou na concessão de subsídio aos adquirentes, garantido pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), e, como consequência, provocou a crise de liquidez no sistema (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Frente ao quadro de crise, uma grande mobilização popular emergiu contra o modelo militar vigente, que inclusive instituiu o BNH. Como reação, o BNH tentou reduzir as parcelas do financiamento, porém essa decisão ampliou o rombo financeiro do sistema (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Entre os problemas enfrentados pelo BNH estão: incapacidade de atender à baixa renda; centralização e uniformização de soluções no país; desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas e os encarregados dos serviços urbanos; construção de grandes conjuntos para barateamento em locais distantes e sem infraestrutura; e modelo financeiro inadequado em uma economia com processo inflacionário. O cenário de crise financeira vivida pelo BNH foi a justificativa para sua extinção em 1986, juntamente com algumas COHAB's (BRASIL, 2010).

Ressalta-se que havia se formado uma estrutura de profissionais e de acúmulo de experiências que acabaram por desfalecer. Por mais que as ações fossem equivocadas, cabe destacar a estrutura coesa e articulada criada (BONDUKI, 2008).

Entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, o que evidenciou a instabilidade política e institucional e demonstrou a descontinuidade e ausência de estratégia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A desestruturação da política habitacional, com perda da capacidade decisória do Estado e redução de recursos para o setor, transferiu a atribuição financeira para CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda. Neste momento, a área da Habitação estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (BRASIL, 2010).

A partir da Constituição de 1988, ocorreu uma transferência contínua de atribuições para os Estados e Municípios, situação que tornou a habitação uma competência conjunta das três esferas de governo (BRASIL, 2004). A descentralização da forma de intervenção na habitação social nas esferas municipal e estadual representou uma fase de

crescimento de experiências, marcadas pela heterogeneidade de iniciativas, contudo, pouco articuladas em decorrência da ausência de uma política nacional.

Os debates que ocorreram no Brasil anteriores à Conferência HABITAT II, na década de 1990, colaboraram para se repensar a cidade, o que agregou segmentos sociais distintos e introduziu novos paradigmas relacionados com a questão habitacional. Entre esses incluem-se a descentralização e a inclusão da participação popular na gestão e formulação das políticas públicas (SOUZA, 2007).

De acordo com Bonduki (2008), com a inexistência de um órgão responsável pela política habitacional articulada nacionalmente, destacaram-se iniciativas municipais que traziam maior interlocução com a população. Emergiram propostas locais considerando o desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, incentivo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real e articulação com a política urbana. Todavia, ainda que fossem soluções interessantes para enfrentar a demanda, as iniciativas dispunham de recursos insuficientes.

Ainda como reflexo do momento econômico, a CEF privilegiou a concessão de créditos para a aquisição imobiliária somente em condições de maior garantia, e isso implicava em não enfrentar o *déficit* habitacional, que é concentrado nos segmentos de baixa renda (BRASIL, 2010). No governo Collor, no início da década de 1990, os financiamentos foram suspensos e criou-se como alternativa as Cartas de Crédito ao mesmo tempo em que se abriu o mercado nacional ao capital estrangeiro culminando em uma hiperinflação. Para retomar o controle, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado o Plano Real em 1994 e posteriormente, em 1997, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), justificado pela necessidade de implementação de padrões alternativos para o financiamento das políticas públicas (SHIMBO, 2011).

Um marco a ser destacado pelo governo FHC refere-se à criação e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que fazia parte da proposta original do Projeto Moradia¹ como um componente essencial para buscar o equacionamento da questão habitacional (BONDUKI, 2008). O Estatuto da Cidade, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou o artigo nº 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana e

¹ O Projeto Moradia foi lançado em 2000 e abrangeu três dimensões: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário e enfrentamento da questão envolvendo agentes responsáveis pela questão habitacional.

trazem em seu texto "o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001).

O SFI criou novas possibilidades alterando bens imóveis em títulos mobiliários passíveis de serem comercializados na bolsa de valores e, de imediato, não provocou grandes mudanças. Somente em 2005, no governo Lula, houve uma aproximação efetiva entre capital financeiro e setor imobiliário, o que propiciou a ampliação da estrutura de capital voltada para incorporação de novos terrenos, como um aumento da base de capital, da capacidade de endividamento e do capital de giro que garantem continuidade das obras (SHIMBO, 2011).

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades (MCidades) representou um grande marco institucional para o país tornando-se no órgão nacional mais importante responsável por enfrentar o problema da moradia e desenvolvimento urbano. O MCidades possui caráter coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e abrange de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupando o vazio institucional desde a extinção do BNH (BONDUKI, 2008). Contudo, ressalta-se sua fragilidade institucional, visto que a CEF, operador financeiro dos recursos do FGTS desde a extinção do BNH, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Cabe à CEF decidir sobre a aprovação de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos de sua responsabilidade, uma vez que se encontra presente em todos os municípios do país.

Um importante marco legal ocorrido no ano de 2004, no âmbito do MCidades, foi a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH tem como objetivos universalizar o acesso à moradia digna em prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação (PlanHab); promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes; democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda (BRASIL, 2004).

Os instrumentos previstos na PNH para atingir os objetivos são: o estabelecimento de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) e dois subsistemas — o de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o de Habitação de Mercado (SNHM); promover o desenvolvimento Institucional e um Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e elaborar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que estabeleça alvos a médio e longo

prazo, linhas de financiamento e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional (BRASIL, 2004).

Em 2005, foi aprovada no Congresso uma lei que reformulou o Fundo Nacional de Moradia² transformando-o em Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A existência do fundo pressupõe a alocação de parcelas significativas do orçamento para fins de subsídio. Na lei foi eliminada a possibilidade de o FNHIS agregar no seu interior um *mix* de recursos contando basicamente com recursos orçamentários (BONDUKI, 2008 e CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A Lei que criou o FNHIS também estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que ficou responsável por monitorar a implementação da PNH (2004) articulando mecanismos de financiamento, planejamento e controle social da política urbana nas três esferas de governo. Para cada esfera fica estabelecido um Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS), Conselho Gestor e Plano Habitacional. Buscou-se com isso, criar um cenário adequado para o desenvolvimento de uma política habitacional articulada para a retomada da ação direta do Estado no campo habitacional seguindo as propostas do Projeto Moradia (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 2007, também dentro do Ministério das Cidades, foi elaborado o já almejado PlanHab, cujo objetivo principal é elaborar estratégias de longo prazo que solucionem a demanda habitacional do país a partir dos seguintes eixos estruturantes da PNH: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Em dezembro de 2008, por meio de lutas e debates pela moradia e pela reforma urbana, a sociedade conquista a aprovação de um marco legal de grande relevância no campo da habitação de interesse social. Trata-se da Lei nº 11.888 de 2008 - Assistência Técnica Pública e Gratuita - que garante às famílias com renda de até três salários mínimos a assistência técnica para projeto, construção ou reforma da habitação. Esta lei, abreviada nessa dissertação como "LATHIS", entrou em vigor 180 dias após sua aprovação, ou seja, em meados de 2009.

Paralelamente, o ano de 2008 foi marcado pela crise econômica internacional no setor imobiliário iniciada nos Estados Unidos, que repercutiu, inclusive, no Brasil. As ações

² A criação do Fundo Nacional de Moradia respondia a uma demanda do movimento de habitação, mas no Projeto Moradia ganhou um papel central, pois para ele deveriam ser canalizados os recursos destinados à política nacional, incluindo recursos de natureza fiscal e do FGTS. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso: Dezembro de 2015.

que as empresas construtoras possuíam na Bolsa de Valores tiveram queda brusca, o que refletiu diretamente na diminuição dos investimentos das empresas, que começaram a acumular dívidas e estoques (CARDOSO; ARAGÃO, 2011). Diante do quadro de crise, a reação do poder público foi investir no campo habitacional, estimulando a geração de trabalho e renda. Esse investimento abriu campo para outro recente marco legal, que foi o lançamento do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009, desenvolvido pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, ou seja, sem a participação do Ministério das Cidades e, consequentemente, desvinculado da Política Nacional de Habitação.

De forma sucinta, o PMCMV foi instituído por meio da Lei nº 11.977/09 e *“tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”* (BRASIL, 2009). Segundo Cardoso e Aragão (2013), este programa habitacional foi adaptado de experiências realizadas no Chile e México, que tiveram a clara participação do setor empresarial na sua elaboração. Como será visto melhor no Capítulo 4 ("Instrumentos investigados"), no PMCMV o papel do empresário é central e determinante para a dinamização tanto da economia como da produção habitacional. Observa-se que no mesmo ano da aprovação do PMCMV entra em vigor a Lei nº 11.888/08. Diante do protagonismo imposto pelo governo ao PMCMV, a LATHIS perdeu força, que representou, por meio de lutas, a instrumentalização para a possibilidade de melhoria das moradias precárias do país.

Cardoso e Aragão (2011) destacam que o PMCMV entra em conflito com as premissas do SNHIS que centraliza no poder público o papel estratégico, e ainda descarta os princípios e debates advindos do PlanHab (2007). Dividiu-se então para o mercado a produção habitacional e para o poder público, a urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária.

A lógica da política de produção de moradia se desloca do âmbito da demanda para o da oferta no momento em que a prática de identificação de necessidades habitacionais, caracterização do público e desenvolvimento de respostas adequadas à realidade local em sua conexão com o cenário territorial deixa de ter relevância para dar espaço a produção em massa com fortes impactos sobre a localização e qualidade dos projetos (CARDOSO; ARAGÃO, 2011).

Frente a este breve contexto, percebe-se, atualmente, que ainda resta ao poder público um importante papel para reverter e reduzir os impactos negativos advindos da lógica empresarial subjacente ao PMCMV visto que os municípios são responsáveis pela aprovação dos projetos. Diante da pressão por resultados, alguns autores como Moraes (2012) e

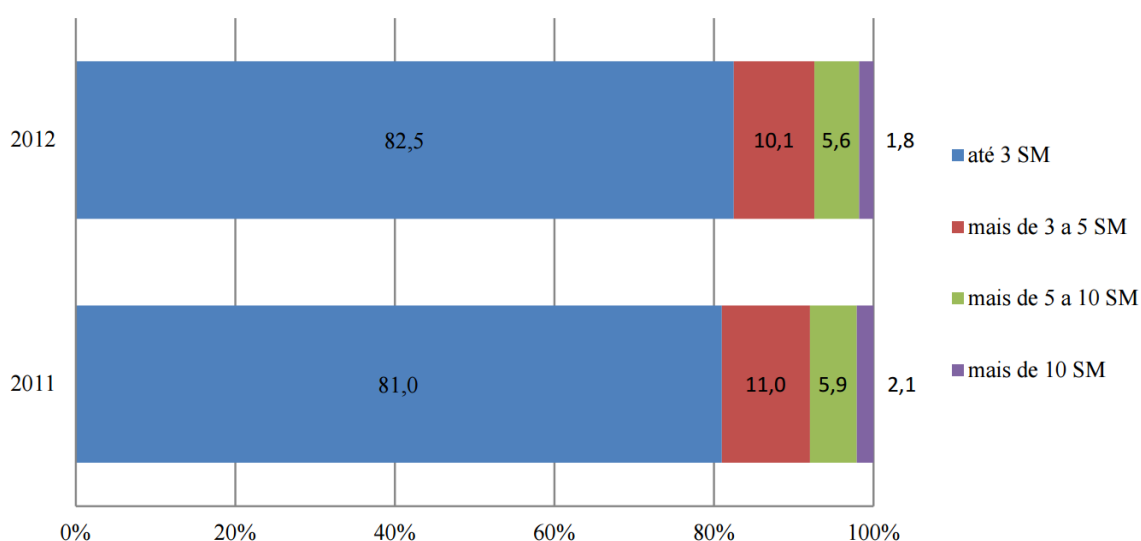
Bounfiglio e Bastos (2011) apontam o despreparo das administrações locais para controlar de forma efetiva o planejamento territorial, atuando mais no sentido do relaxamento do que na regulação. Destaca-se também a existência de pressão não apenas nas administrações locais para o desenvolvimento do programa, mas também, a própria CEF está submetida à pressão por resultados, e por se tratar de um banco, não possui meios institucionais para garantir a qualidade da produção (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O resultado da provisão habitacional de mercado para o segmento de baixa renda é retratado pela produção em massa, padronizada, localizada em periferia, gerando grandes demandas aos governos locais na implantação de serviços públicos e infraestrutura urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2011).

3.1.1 Consideração sobre o déficit habitacional

Ainda no sentido de contextualizar a problemática habitacional, apresentam-se os dados publicados pela Fundação João Pinheiro (2015) referente ao déficit habitacional por faixas de renda familiar mensal no Brasil nos anos de 2011 e 2012 (Figura 6). Nota-se a partir da observação do gráfico que a concentração permanece na faixa salarial mais baixa em que há um aumento neste intervalo de tempo. Em contrapartida, as faixas salariais superiores a três salários mínimos apresentam redução.

Figura 6 - Gráfico do Déficit Habitacional por faixas de renda média mensal (em salários mínimos) - Brasil - 2011 - 2012



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

Os dois instrumentos alvo desta dissertação atuam justamente onde se encontra a maior demanda. No caso do PMCMV como será visto no Capítulo 4 ("Instrumentos investigados"), também se incorpora o atendimento das demais faixas, mas a partir dos dados expostos, sua maior produção visa atender as menores faixas salariais.

3.2 TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - ESFERA LOCAL

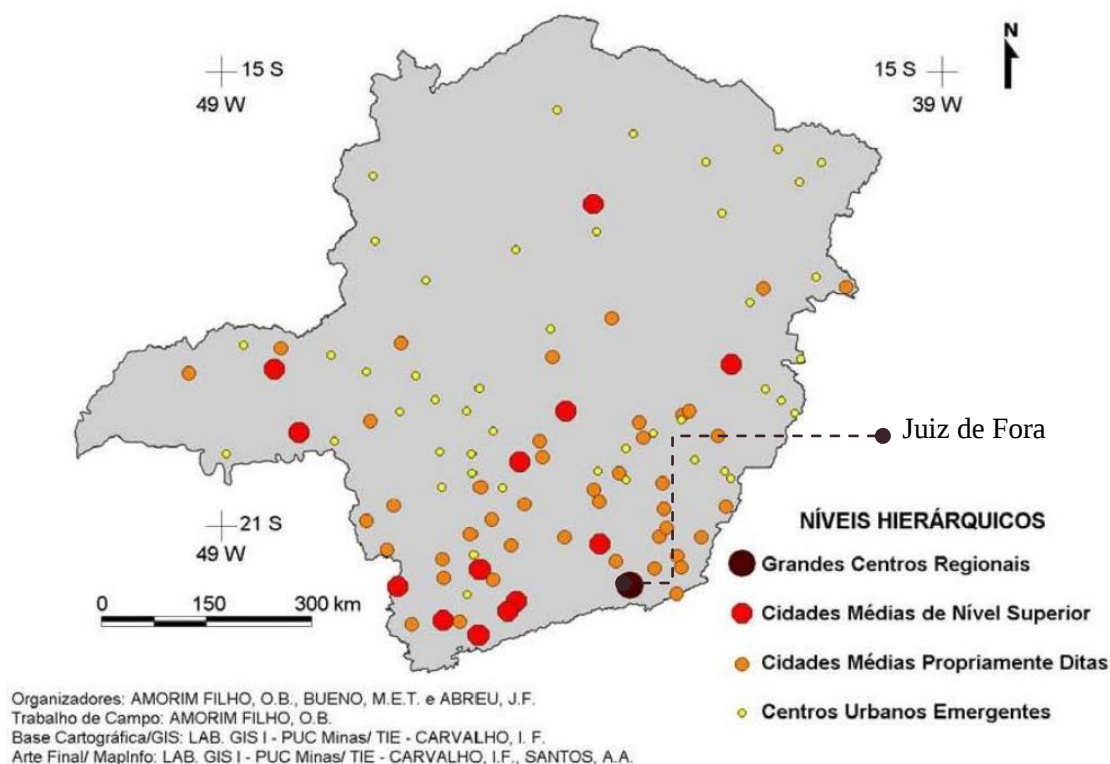
A proposta de apresentar a trajetória da habitação de interesse social no âmbito local é de identificar como as ações governamentais a nível superior se concretizam nos municípios. Neste caso, a ilustração municipal tem como objeto focalizar a cidade de Juiz de Fora, mas é importante destacar que as tomadas de decisões realizadas neste município não se refletem necessariamente da mesma maneira nos demais. O entendimento da operacionalização da gestão local em cada cidade é específico. A dita "esfera local" em questão foi escolhida por sua representatividade regional.

Objetivou-se entender o contexto municipal para propor uma forma de operacionalização da articulação entre a LATHIS e o PMCMV. Portanto, no tópico 3.2.1, apresentam-se também, de forma cronológica, as ações tomadas pela gestão municipal ao longo das últimas quatro décadas.

3.2.1 Contextualização da HIS em Juiz de Fora - MG

O município de Juiz de Fora está situado na região da Zona da Mata Mineira. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tem-se uma estimativa populacional em 2014 de 550.710 habitantes.

Figura 7 - Localização da cidade de Juiz de Fora - MG e sua classificação

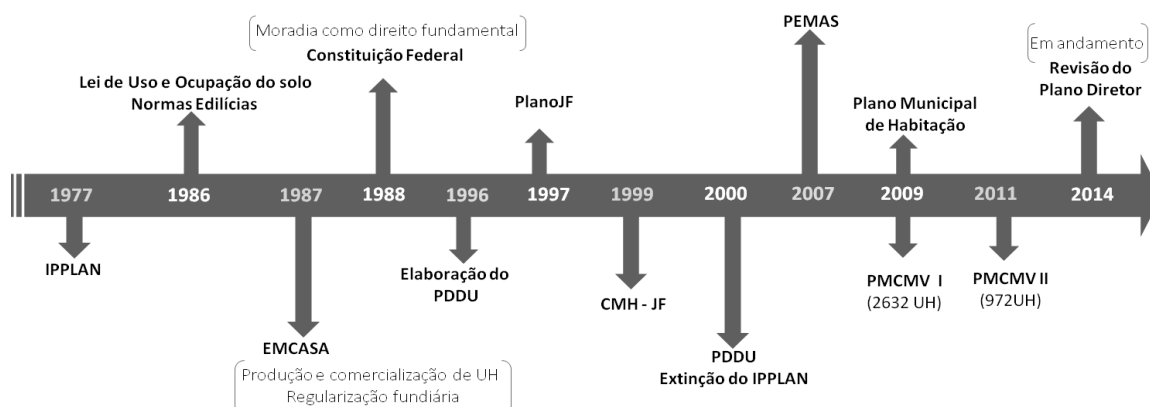


Fonte: AMORIM FILHO, O.B., 2006 *apud* RODRIGUES, 2013.

Com base na população, nos padrões de crescimento, na situação que ocupa na rede urbana, no fato de ser polo regional, classifica-se Juiz de Fora, como um Grande Centro Regional (Figura 7) (AMORIM FILHO, 2006 *apud* RODRIGUES, 2013).

Na linha do tempo apresentada na Figura 8 sintetiza-se a evolução da institucionalização dos instrumentos de apoio à política habitacional no município de Juiz de Fora.

Figura 8 - Linha do tempo da trajetória institucional da política urbana e habitacional em Juiz de Fora



Fonte: ZAMBRANO et al., 2015.

Ao longo do desenvolvimento da cidade, entre as ações de planejamento urbano, destaca-se a implantação na administração pública do Instituto de Pesquisa e Planejamento – IPPLAN, em 1977 (PDDU, 2000). O objetivo principal da criação do IPPLAN foi formar uma equipe de caráter multidisciplinar no sentido de enfrentar as demandas municipais observando os diversos aspectos sob o olhar de arquitetos, urbanistas, engenheiros, geógrafos, sociólogos, economistas, pedagogos, advogados, e ainda, entre outras figuras representativas ligadas à arte e à cultura.

Nessa época já se sentiam os reflexos da produção habitacional do BNH em Juiz de Fora, foram implantados conjuntos habitacionais, por exemplo, na Zona Norte (Jóquei I e II) e na Zona Sul (Jardim de Alá e Cascatinha).

Um marco institucional importante para o município de Juiz de Fora, no ano da extinção do BNH, foi a aprovação das legislações urbanísticas ainda vigentes: Lei nº 6910/1986 - Uso e ocupação do solo, Lei nº 6909/1986 - Normas edilícias e Lei nº 6908/1986 - Parcelamento do solo.

Em 1987 foi fundada a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, caracterizada como uma sociedade mista que reserva o papel de acionista majoritário à Prefeitura de Juiz de Fora (PJF). O objetivo da EMCASA é executar ações de enfrentamento da demanda por moradias no município atuando tanto no planejamento das construções, como na comercialização das unidades e regularização fundiária.

A aprovação da Constituição Federal em 1988 teve um papel determinante nos rumos do planejamento urbano em nível local. O capítulo II da Constituição, que trata da Política Urbana, impõe aos municípios que possuem mais de 20 mil habitantes a elaboração e

aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal. Os artigos presentes neste capítulo foram, 23 anos depois, regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Posteriormente a essa determinação da Constituição, em 1996, o IPPLAN foi responsável pela elaboração do (PDDU) que contava com a revisão das Leis Urbanísticas de 1986.

Paralelamente à elaboração do PDDU, pautado no desenvolvimento participativo, em 1997, outra equipe da Prefeitura de Juiz de Fora elaborou o chamado Plano Estratégico de Juiz de Fora - Plano JF, que estimulava a parceria público-privada como forma de viabilizar projetos específicos visando impulsionar diversas atividades produtivas, como por exemplo, a indústria do conhecimento e do agronegócio (OLIVEIRA, 2006). O Plano JF tinha como objetivo aumentar a competitividade econômica e de serviços com foco em projetos que potencializassem a centralidade de Juiz de Fora de forma a consolidá-la como polo da Zona da Mata e, ainda, melhorar os indicadores sociais por meio de melhoramentos urbanos (OLIVEIRA, 2006).

No ano de 1999, criou-se o Conselho Municipal de Habitação (CMH), vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. O CMH, conforme previsto no âmbito das determinações do PNH de esfera federal, sendo, pelo menos em teoria, responsável por analisar, discutir e deliberar sobre a Política Municipal de Habitação, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação (PJF, 2014).

A aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) só se concretizou em 2000, sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica - SPGE, que incorporou as ações do IPPLAN, que foi extinto no mesmo ano. O PDDU estabeleceu quatro Instrumentos de Planejamento: as Diretrizes Setoriais de Desenvolvimento, o Macrozoneamento, os Projetos Gerais de Urbanificação e os Planos Locais de Urbanificação (PLU's). Estes últimos foram conceituados para atender as necessidades de tratamento específico de regiões denominadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Os PLU's serviriam como mecanismos para a aplicação dos instrumentos de intervenção de acordo com as características do local, priorizando a utilização de lotes urbanizados e a construção de moradias com custos baixos para relocação de pessoas que residiam em áreas de risco (MUCHINELLI, 2010).

Em 2006, a cidade contava com 144 áreas mapeadas de ocupação urbana subnormal (TEIXEIRA; LAWALL, 2009) e, desde 2001, recorre aos recursos financeiros do Programa Habitar Brasil / BID (parceria do Governo Federal com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID). Em 2007, a PJF apresentou o Plano Estratégico Municipal para

Assentamentos Subnormais - PEMAS, onde foram apresentadas diretrizes para a intervenção nas áreas contempladas (MUCHINELLI, 2010).

Duas outras ações ainda eram previstas pelo PDDU: atualização do Diagnóstico Habitacional de Juiz de Fora e elaboração de um Plano Municipal de Habitação - PMH. Em relação ao Diagnóstico, a pesquisa apontou um déficit habitacional total de 14.201 imóveis, sendo 8.532 na faixa de renda até três salários mínimos (TEIXEIRA; LAWALL, 2009).

Dois anos após a criação do PlanHab, em 2009 aprovou-se em Juiz de Fora o PMH. O PMH estabeleceu princípios para a política e um conjunto de diretrizes, estratégias e ações relativas à urbanização de assentamentos existentes e construção de novas moradias. Muitas diretrizes são voltadas aos princípios expostos na LATHIS. Por meio destes instrumentos, o PEMAS e o PMH, as AEIS na cidade foram atualizadas e apontadas como prioridades de intervenção e localização de novos empreendimentos. Neste plano também foi incluída a contagem de lotes vagos, apontando para a disponibilidade de 40.586 lotes, sendo 12.591 indicados como próprios para implantação de habitação de interesse social, localizados em áreas urbanizadas (TEIXEIRA; LAWALL, 2009). Destaca-se ainda, neste ano de aprovação do PMH, a entrada em vigor da lei federal nº 11.888/08 e o lançamento do PMCMV pelo governo federal.

Embora a gestão do município tenha, ao longo das últimas três décadas, promovido ações demandadas das instâncias superiores e articuladas com a Política Nacional de Habitação, é apontado o despreparo administrativo diante do montante de recursos advindos do PMCMV. Embora com estrutura insuficiente e equipe reduzida, a PJF, através da EMCASA, contribuiu ativamente na contratação de 2.632 unidades habitacionais apenas na primeira fase do programa e 790 na segunda. Pode-se afirmar que o somatório de 3.422 moradias das duas fases do programa em seis anos é bastante expressivo se comparado a outros municípios de igual ou até de maior porte, como é o caso de Belo Horizonte que totalizou 2.465 moradias (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013c).

Como mencionado por Nascimento e Tostes (2011): “*O Ministério das Cidades prioriza os municípios candidatos ao PMCMV que implementam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que ampliam o acesso à terra urbanizada, como as ZEIS*”. Mas, segundo Rolnik (2010, apud CARDOSO; ARAGÃO, 2011) “*a execução de tais instrumentos pressupõe a mobilização político-social ainda não presente nas instâncias públicas brasileiras*”.

Diante desse cenário, observa-se que o objetivo do planejamento urbano e das suas ações, previstas nos planos das esferas nacional e local é a ordenação das cidades, por

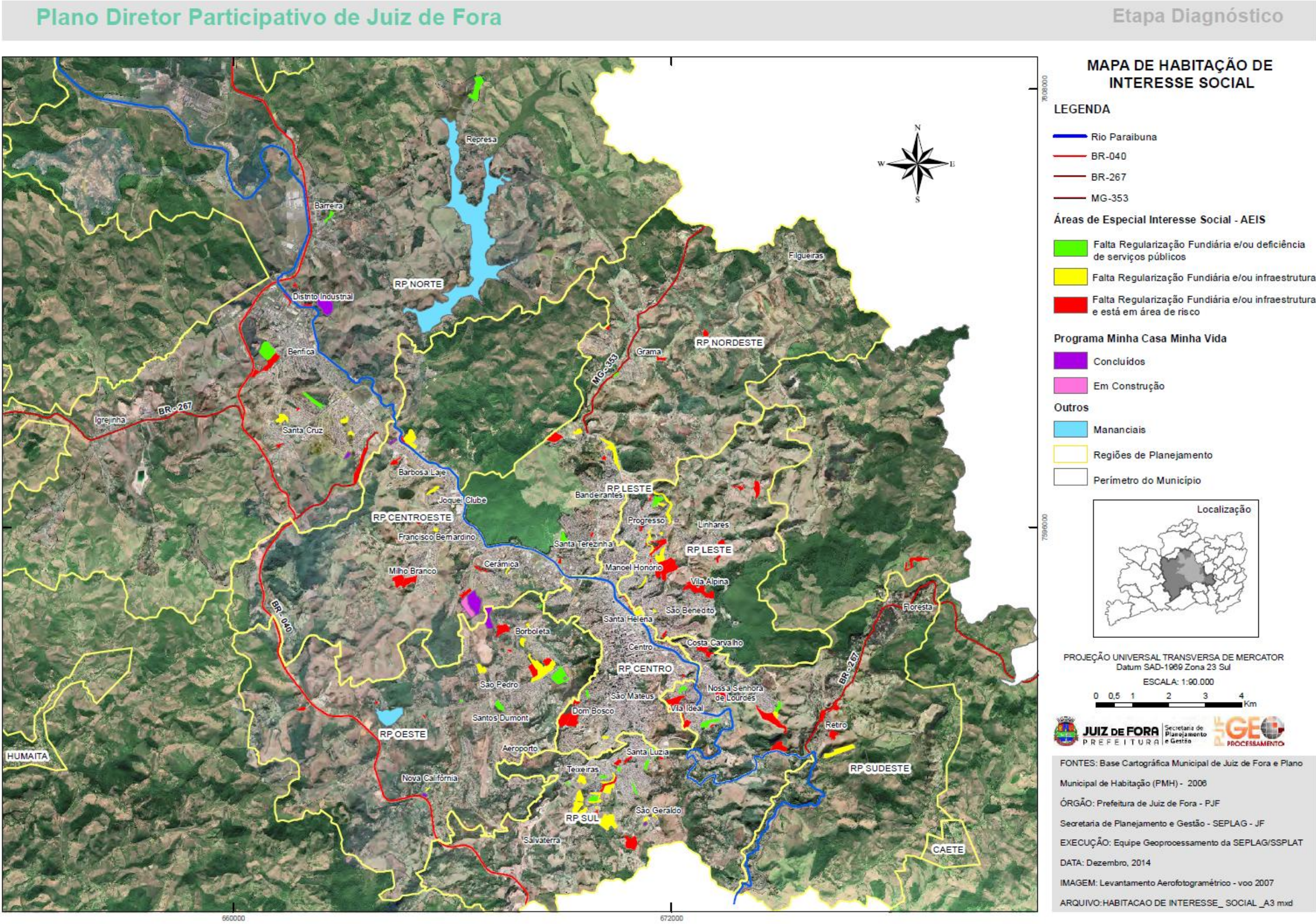
meio da criação e desenvolvimento de programas que visem melhorar a qualidade de vida da população com base na equidade sócio-espacial. Contudo, a cidade de Juiz de Fora, não diferente de outras cidades brasileiras e agravado pelo PMCMV, está pautada em uma lógica mercadológica de atuação especulativa da terra, em que os interesses de agentes privados e o governo têm orientado ações de planejamento urbano que vêm privilegiando somente o interesse econômico (ZAMBRANO et al, 2012).

Frente aos diversos problemas advindos da implantação dos empreendimentos do PMCMV na cidade, por meio da Portaria municipal nº 8.461 de 29 de junho de 2013, foi instituído o Comitê Técnico Intersetorial, que assumiu caráter político quando deveria ser técnico, com a responsabilidade de estabelecer critérios, analisar os projetos de empreendimentos de habitação de interesse social ou de mercado popular, e auxiliar o CMH.

Ainda no sentido de reestruturar e atualizar a política urbana de Juiz de Fora, o PDDU (2000) encontra-se, atualmente, em revisão. O PDDU conta com a revisão de planos setoriais como habitação, saneamento, uso e ocupação do solo e elaboração do plano setorial de mobilidade, até então inexistente no município. A expectativa é de que, posteriormente à conclusão do Plano Diretor, seja feita a atualização dos demais planos, incluindo o Plano Municipal de Habitação que se encontra defasado, e que fora atropelado PMCMV e sua dimensão, deixando-se de lado diversas propostas planejadas para o contexto local.

Para ilustrar o fato observado na cidade de Juiz de Fora, apresentamos o Mapa de Habitação de Interesse Social elaborado no âmbito da revisão do Plano Diretor (Figura 9). A partir da observação do mapa, vê-se a desarticulação da relação entre a localização dos empreendimentos do PMCMV e as áreas desejáveis para sua implantação, ou seja, próximo às AEIS (locais de demanda). No mesmo mapa estão expostas AEIS diagnosticadas que devem ser analisadas para propor diretrizes que solucionem determinadas questões, como regularização fundiária, ausência ou insuficiência de equipamentos ou infraestrutura adequada, até mesmo remoção em áreas de risco físico.

Figura 9 - Mapa de Habitação de Interesse Social publicado pela equipe de desenvolvimento da revisão do Plano Diretor Participativo - JF



Fonte: PJF, 2014 - Disponível em: http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/documentos/participativo/mapas/socioeconomico/habitacao_de_interesse_social.pdf

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DA HIS NAS ESFERAS FEDERAL E MUNICIPAL

Considerando o que foi exposto nos itens anteriores, observa-se que houve diversas intenções administrativas públicas no âmbito federal e local para enfrentar a problemática. Percebe-se um diálogo sobre ações locais de forma a responder determinações superiores. Infelizmente, o município de Juiz de Fora, não criou a Lei de Assistência Técnica a nível local para atuar por meio da mesma. Este fato é justificado pela fragilidade estrutural e institucional que será mais bem discutido no Capítulo 5 "Análises sobre a utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida", inclusive por meio dos depoimentos dos representantes da administração pública local.

Notou-se que a instrumentalização legal e institucional é necessária, mas é preciso que haja implementação efetiva de tais instrumentos a nível federal e local.

4 INSTRUMENTOS LEGAIS INVESTIGADOS: LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Neste capítulo apresentam-se os dois instrumentos legais que são foco da investigação dessa dissertação, ou seja, a Lei de Assistência Técnica (LATHIS) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Primeiramente, no tópico 4.1, apresenta-se a LATHIS, com uma breve contextualização de seu surgimento até a sua operacionalização conforme as diretrizes previstas na lei. Posteriormente, no tópico 4.2, apresenta-se o PMCMV fases 1 e 2 com foco no subprograma PNHU considerando as faixas que se ajustam à renda prevista na LATHIS e, também, por ser a faixa na qual se encontra o maior número de unidades produzidas pelo programa.

A escolha dos dois instrumentos deve-se à busca pela melhoria da qualidade de vida dos moradores dos empreendimentos promovidos pelo subprograma PNHU - FAR por meio da Lei de Assistência Técnica. Tal utilização permite a assistência técnica pública e gratuita às famílias que desejarem realizar modificações nas moradias adaptando-as às reais necessidades.

Para essa dissertação, o foco encontra-se na pesquisa documental destes dois instrumentos oficiais, em que se vislumbra a possibilidade de articulação entre ambos.

4.1 LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA - LEI Nº 11.888/2008

Frente ao déficit habitacional agravado pelo processo acelerado de urbanização na maioria das cidades brasileiras, sobretudo a partir da segunda metade do século XX (MARICATO, 2008), surgiram debates relacionados à moradia popular iniciados nos anos 1970 com a Reforma Urbana (MORAES, 2012). As cidades que recebiam as famílias vindas do meio rural encontraram na autoconstrução uma maneira de edificar a própria moradia para se estabelecerem nas cidades. A autoconstrução é considerada como um modo de provisão habitacional informal continuado e torna-se uma solução frente à dificuldade do acesso à moradia pela população de baixa renda (LIMA, 2005 *apud* MORAES, 2012). Em geral, nota-se que as decisões são tomadas durante a execução da obra e com baixo grau de conhecimento técnico, situação que culmina na obtenção de domicílios impróprios e de baixa qualidade arquitetônica e estrutural (MORAES, 2012).

Nesse sentido, o reconhecimento da "cidade ilegal" como denomina Maricato (2000), e da autoconstrução como forma de provisão habitacional foram incluídos nas discussões e ações das políticas públicas. A partir de tal reconhecimento e do entendimento de que *“o Estado, além de garantir o direito constitucional à moradia, deve promover a qualidade do ambiente como suporte de uma vida saudável e segura para toda a população”* (Instituto de Arquitetos do Brasil, 2010), surge a importância da assistência técnica.

Segundo Souza (2015), em 1978 o Sindicato de Arquitetos em parceria com Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (que na época abarcava também a Arquitetura), realizaram as primeiras ações que tangem legislações que buscam a garantia de assistência técnica às pessoas que não dispõem de recursos para arcar com serviços de arquitetura por meio do Programa de Assistência Técnica e Construção de Moradia Econômica (ATME). Destaca-se o papel de Clóvis Ilgenfritz arquiteto e vereador da cidade de Porto Alegre – RS em 1999 que aprovou a lei municipal elaborada em 1995 que promovesse a assistência técnica (SOUZA, 2015). Pautados nesta proposta pioneira, outros municípios adotaram a ideia mas com grandes dificuldades devido à arranjos institucionais e recursos. Neste contexto, o fortalecimento de movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana teve relação direta com o surgimento de escritórios que prestavam assistência técnica para HIS. Destaca-se o programa de apoio à projetos de HIS de baixo custo e de qualidade que fomentavam a autogestão e mutirões da Prefeitura de São Paulo, no governo de Luiza Erundina de Sousa (1988-1992) (BONDUKI (1992) apud Souza (2015).

Posteriormente, em 2002, quando eleito deputado federal, Clóvis Ilgenfritz desenvolveu um projeto de lei de assistência técnica que embasou a futura proposta do deputado Zezéu Ribeiro, que veio a se tornar a Lei nº 11.888/2008 - Assistência Técnica Pública e Gratuita (LATHIS).

A LATHIS foi sancionada em 2008 e entrou em vigor em junho de 2009, entretanto, até o presente momento não foi regulamentada. Para apresentá-la, extraíram-se os artigos 1º e 2º. O primeiro apresenta o objetivo da lei e expõe a moradia como um direito social constitucional em consonância do que também está previsto no Estatuto da Cidade.

Art. 1º Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal (...) (BRASIL, 2008).

O segundo artigo destacado aborta qual o público alvo contemplado pela LATHIS bem como quais são os tipos de trabalhos de assistência técnica previstos para a atuação dos profissionais de Arquitetura, Urbanismo ou Engenharia.

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia (BRASIL, 2008).

No § 1º do art. 2º encontra-se explícito que a assistência técnica engloba "todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra" que se fazem necessários para a "edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação" (BRASIL, 2008).

A LATHIS ainda possui como objetivos (i) melhorar e qualificar o aproveitamento e uso da edificação e seu entorno; (ii) tornar formal o processo envolvido na edificação, reforma e ampliação das moradias perante órgãos competentes e consonantes com a legislação envolvida; e por fim, (iii) qualificar a ocupação urbana.

A Lei nº 11.888/2008 possibilita atuação individual ou coletiva considerando a participação de cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que representem famílias de baixa renda. Para a efetivação da LATHIS, os serviços prestados pelos profissionais devem ser custeados por recursos da União distribuídos aos Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2008).

Zonas de especial interesse social (ZEIS) e trabalhos a serem realizados em regime de mutirão tem prioridade para recebimento de serviços de assistência técnica (BRASIL, 2008).

Segundo a LATHIS, as ações nas três esferas de governo devem ser conduzidas de forma sistêmica a fim de se evitar sobreposições de trabalhos e os municípios são encarregados de receber as demandas por meio de órgãos compostos por representantes do poder público e da sociedade civil.

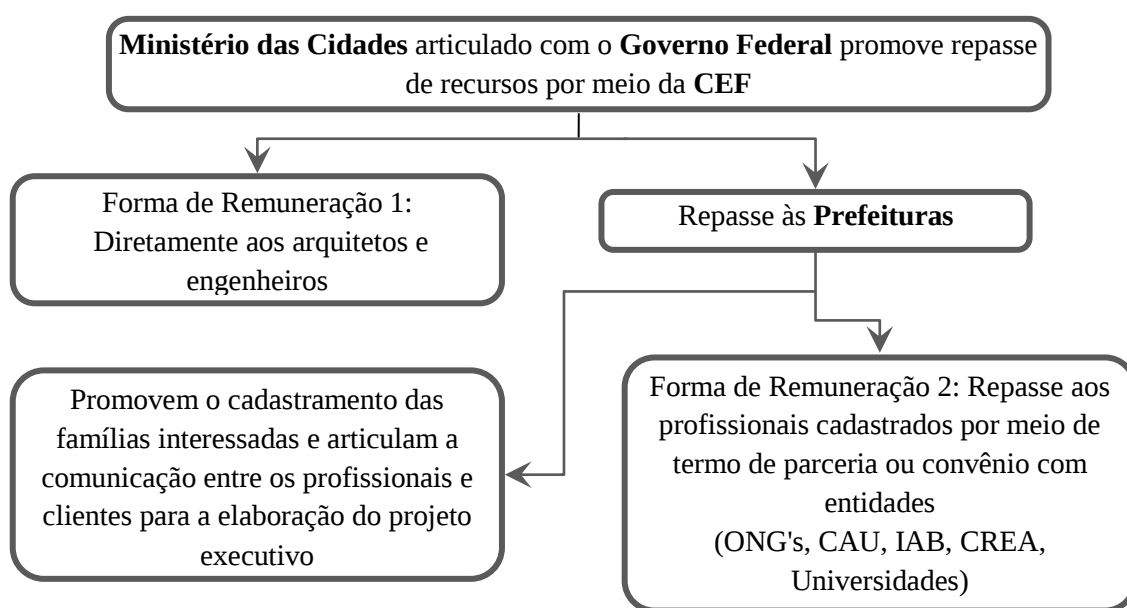
Podem atuar como previsto na LATHIS, servidores públicos de todas as esferas de governo; organizações não governamentais sem fins lucrativos; profissionais que estejam inscritos em programas de residência acadêmica em Arquitetura, Urbanismo ou Engenharia, bem como programas de extensão universitária; e profissionais autônomos ou integrantes de escritórios que devem ser previamente credenciados, selecionados e contratados por alguma das esferas de governo (BRASIL, 2008).

Observa-se na lei uma aproximação clara entre famílias de classe baixas e profissionais do campo da construção civil. Portanto, além de atender as particularidades dos diferentes perfis familiares, a Lei nº 10.888/08 traz para discussão a importância da assessoria técnica de Arquitetos, Urbanistas e Engenheiros valorizando o seu papel social (MORAES, 2012).

Também está prevista na lei a necessidade de se levar em conta os aspectos participativos, incorporando o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades na política habitacional e urbana das cidades brasileiras de forma que a mesma se torne mais efetiva (BRASIL, 2008). Ao final do texto da lei indica-se que os programas de HIS contemplados por recursos advindos do FNHIS incorporem assistência técnica respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira deste fundo.

A partir da interpretação da LATHIS, segue, na Figura 10, um fluxograma simplificado da operacionalização da assistência técnica.

Figura 10 - Macroestrutura do Programa de Assistência Técnica



Fonte: A autora, 2016.

Com base nos dados apresentados na Figura 10, nota-se que para a utilização da lei, é necessário um conjunto de esforços de atores como: profissional habilitado e cadastrado a alguma entidade; prefeitura articulada com tais entidades e que promova o cadastro dos beneficiários e também solicite recursos dos fundos envolvidos, bem como do agente financeiro, e o governo federal articulado com as instâncias administrativas de planejamento (Ministério das Cidades). Além desses esforços, aponta-se a necessidade da divulgação da lei uma vez que, como aponta Moraes (2012), tanto agentes operacionais quanto a própria população ainda desconhecem tal legislação.

Cabe ressaltar que a participação do morador na elaboração dos projetos resulta em soluções mais adequadas às suas necessidades e formatos familiares do que as soluções dos conjuntos habitacionais oferecidas pelo Estado (RIZEK; BARROS, 2003 apud MORAES, 2012). Entretanto deve-se considerar que os resultados dos levantamentos realizados por

sindicatos de arquitetos e urbanistas de diversos estados, demonstram que as moradias edificadas sem assessoria técnica apresentam problemas comuns: o custo final é mais alto do que se tivessem sido amparadas com a assistência de um profissional; maior desperdício de materiais; baixo conforto térmico; ilegalidade jurídica; irregularidade fundiária e ilegalidade imobiliária, uma vez que dificilmente se adéquam ao Código de Obras das cidades, o que dificulta o seu registro em cartório e eventual venda financiada (Revista Projetar, 2009).

A importância deste tipo de serviço também se relaciona à ampliação do acesso à profissionais que atuam na elaboração de projetos e de acompanhamentos de obras, uma vez que a população de baixa renda não dispõe de recursos financeiros para arcar com a contratação de profissionais.

A aplicação da LATHIS está intimamente relacionada com a melhoria da qualidade de vida das famílias e pode-se dizer que a mesma representou uma grande conquista da sociedade com apoio governamental e técnico para o autoempreendimento da moradia de maneira assistida.

Contudo, a aplicação da lei depende primeiramente de sua regulamentação para criação de fundos específicos voltados para a assistência técnica. Além disso, Moraes (2012), aponta outras condições, como: adequação da estrutura administrativa municipal para efetivar o uso do instrumento, bem como captar recursos; interesse e disponibilidade por parte dos profissionais de Arquitetura e Engenharia; dependência de outras políticas públicas que viabilizem o financiamento das obras; estrutura fundiária e condições de uso e ocupação do solo urbano pela população de baixa renda, uma vez que a falta de titularidade dos terrenos impede a regularização das construções junto à prefeitura.

Atualmente, de forma pioneira, a Universidade Federal da Bahia, por meio do programa de Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia - Residência AU+E/UFBA, tem realizado capacitação dos profissionais para atuar conforme previsto na LATHIS. Outras universidades, como a Universidade de São Paulo, estão em fase de delineamento de programas semelhantes, que ampliarão as oportunidades para profissionais interessados na assistência técnica (Revista AU, 2014).

Além desta modalidade, como é previsto na lei, programas de extensão tem sido realizados por diversas universidades. Moraes (2012) apresenta, entre outros, exemplos como o programa "Arquiteto da Família" da Universidade Federal Fluminense, em Niterói-RJ; e o "Programa Habitat: consultório móvel de arquitetura em Viçosa" da Universidade Federal de Viçosa.

Gomes (2014) também relata experiências de melhorias habitacionais por meio da assistência técnica, e enfatiza o "Programa Tá Bonito" realizado pela Prefeitura de Diadema, expondo diversos olhares e dificuldades enfrentadas nas execuções das obras.

Embora muitas das experiências tenham datas de execução iniciadas anteriormente à publicação da LATHIS, todos estão embasados nas diretrizes previstas em tal lei, garantindo uma possibilidade de aprendizado e incorporação de programas desta natureza por parte de diversas administrações locais.

4.2 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi regulamentado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e *“tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”*. Em sua primeira fase, que corresponde ao triênio 2009-2011, a meta foi construir um milhão de unidades distribuídas para três faixas salariais, considerando como teto a renda mensal de R\$ 4.600 (quatro mil e seiscentos reais). O PMCMV engloba ainda a regularização fundiária de assentamentos precários e compreende os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), Programa Habitação Popular – Entidades, e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2009).

O foco da presente pesquisa encontra-se no subprograma PNHU - FAR. Essa escolha justifica-se por coincidir com a faixa salarial de atendimento da LATHIS; concentrar o maior número de unidades produzidas; e por se buscar nesta dissertação a possibilidade de oferta de assistência técnica no período pós-ocupação das unidades habitacionais diferentemente do PNHR e MCMV- Entidades que contam com a assistência técnica previamente ao desenvolvimento dos projetos. Estes dois últimos, estão apresentados de maneira sussinta por também estarem correlacionados com a mesma faixa salarial.

4.2.1 Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU - FAR

A primeira modalidade, PNHU, compreende a construção ou compra de novas unidades habitacionais em áreas urbanas, e requalificação de imóveis já existentes em áreas urbanas consolidadas (BRASIL, 2011a).

Dentro do PNHU, para famílias que possuem renda de até R\$ 1.395,00, o subsídio se dá de forma integral com a isenção do seguro, e as prestações não ultrapassam 10% da

renda familiar. Os recursos para esta faixa salarial são advindos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou do Fundo de Arrendamento Social (FAR). A gestão dos recursos para subvenções é de responsabilidade da CEF (BRASIL, 2011a).

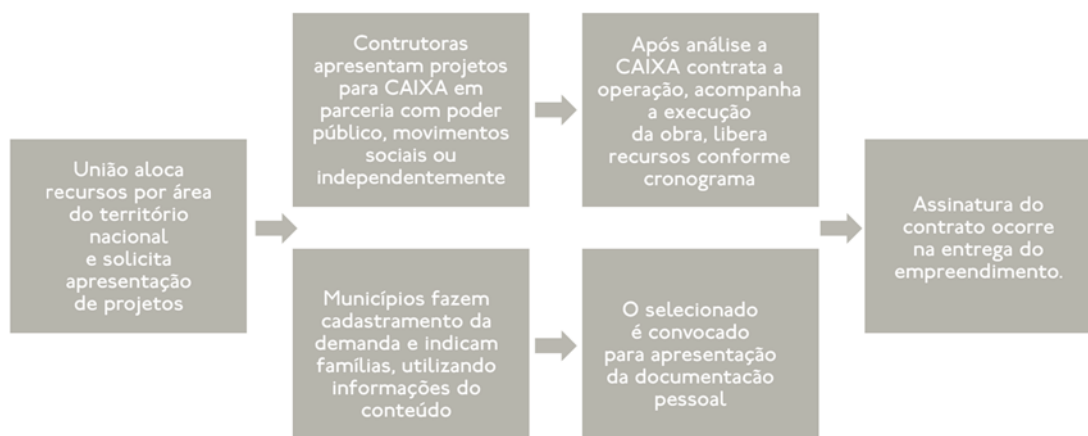
Destaca-se no Art. 4, "§ 2º A assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHU." (NR) em que observou-se a primeira possibilidade da intenção desta dissertação (BRASIL, 2009 e BRASIL, 2011a).

Conforme a Lei fica estabelecido para esta faixa, 120 meses para o pagamento das prestações e caso haja interesse de quitação por parte do usuário, o mesmo perderá a subvenção devendo se considerar o valor contratual. Contudo alguns casos dispensam a participação do beneficiário, como famílias que demandam reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, e famílias que se encontram desabrigadas devido à estado de calamidade pública e emergência.

O imóvel não é passível de transferência ou repasse antes que sua quitação seja realizada (BRASIL, 2011a).

A Lei nº 11.977/2009 prevê que para a implantação de loteamentos ou condomínios, o local deve estar na malha urbana com existência prévia de infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso, coleta de lixo, drenagem urbana e transporte coletivo). Ainda segundo o programa é necessário que a região conte com equipamentos de serviços de educação, saúde e lazer, e que os mesmos devem ser ampliados caso sejam insuficientes. Para esta modalidade, o limite de unidades habitacionais não pode ultrapassar 500 para loteamentos e 250 para condomínios (ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010). O fluxo do processo por meio dessa modalidade ocorre conforme Figura 11.

Figura 11 - Fluxo da Modalidade Programa Nacional de Habitação Urbana - FDS e FAR



Fonte: ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010.

4.2.2 Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV - E) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

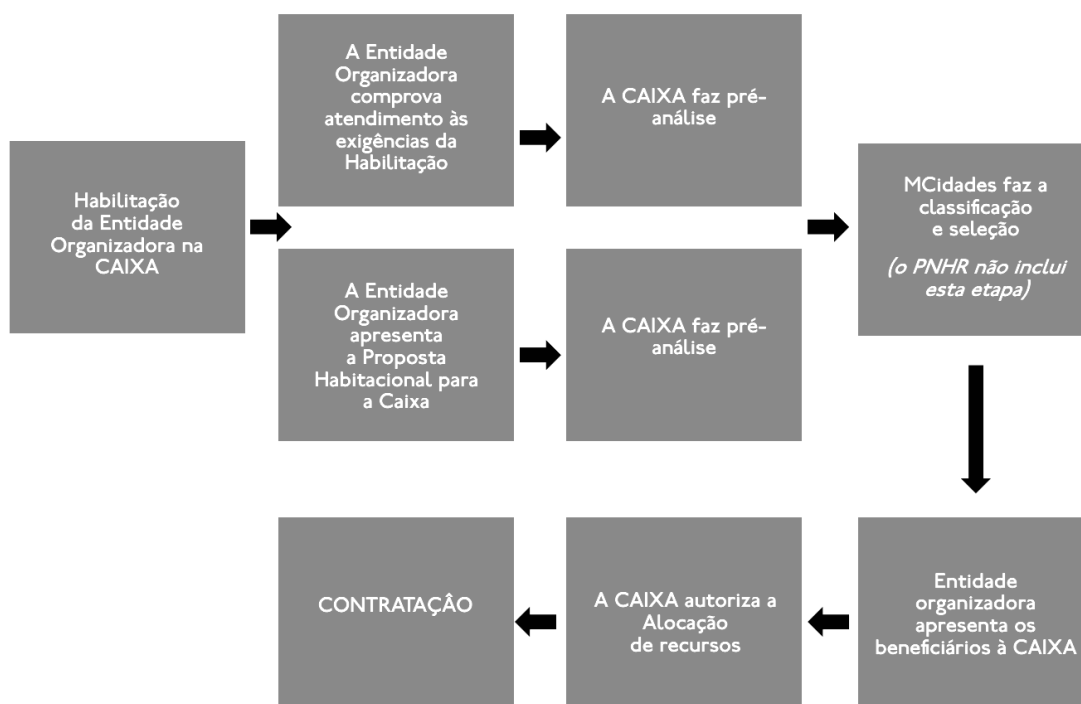
A segunda modalidade é o programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV - E) que foi definido pela Resolução N° 182 de 2011 e revisado pela Resolução N° 183, de 10 de novembro de 2011. Este subprograma destina-se às famílias que possuem renda de até R\$1.600,00 que podem ser atendidas individualmente ou organizadas por entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2011b). A atuação desta modalidade se dá em áreas urbanas localizadas no território nacional.

Os recursos dessa modalidade são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social e compreendem a aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais; doação de terreno e construção de unidades habitacionais; construção de unidades habitacionais em terreno próprio; aquisição de gleba bruta em condomínio e construção de unidades habitacionais; aquisição de prédio comercial ou residencial em condomínio para reforma ou adaptação para unidades habitacionais (ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010). Os regimes de construção podem acontecer das seguintes formas: autoconstrução pelos próprios beneficiários; mutirão ou autoajuda; autogestão; administração direta; e empreitada (BRASIL, 2011c).

A terceira e última modalidade, Programa Nacional de Habitação Rural, é semelhante à modalidade Entidades. O público alvo são agricultores familiares organizados de forma associativa contemplando subsídio, assistência técnica e trabalho técnico social. Para a implantação dos empreendimentos é necessário que tenham infraestrutura mínima apresentando as vias de acesso, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e energia elétrica. O máximo de unidades que podem ser edificadas por projeto é cinquenta e no mínimo três (ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010).

Para as modalidades Entidades ou PNHR, o fluxo do processo do programa ocorre segundo esquema apresentado na Figura 12.

Figura 12 - Fluxo das Modalidades Programa Nacional de Habitação Rural e Programa de Habitação Popular - Entidades



Fonte: ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010.

Conforme a Figura 12 cabe a Entidade organizadora atuar tanto no projeto quanto na organização dos beneficiários e apresentação de ambos ao agente financeiro. Observa-se que nesta modalidade há um diálogo entre os beneficiários e a entidade organizadora. Os projetos do PNHR e das Entidades partem da demanda dos usuários em que há maiores possibilidades de atendimento considerando as reais necessidades dos interessados em participar desta modalidade.

4.2.3 As obrigações legais dos beneficiários

Esse item destaca três instrumentos que o beneficiário entra em acordo para a aquisição da sua moradia via PNHU-FAR. São eles: a declaração do beneficiário; o contrato de compra e venda e o guia do proprietário, que serão mais bem descritos a seguir.

4.2.3.1 Declaração do Beneficiário

Para que os interessados realizem a inscrição junto ao Programa Minha Casa Minha Vida - FAR, os mesmos assinam a "Declaração do Beneficiário" (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015b), concordando:

- I. que possuem renda familiar de até R\$ 1.600,00 ou possuem renda familiar até R\$ 3.275,00 e estão enquadrados na condição de Calamidade Pública/Situação de Emergência ou operações do PMCMV vinculadas ao PAC - Programa de Aceleração do Crescimento;
- II. que possuem alguma deficiência;
- III. que não possuem ou estão adquirindo imóvel residencial urbano ou rural no local onde residem nem onde pretendem fixá-lo, e que não participam de qualquer programa de financiamento, parcelamento imobiliário e/ou arrendamento em qualquer localidade do país;
- IV. que não foram beneficiados em qualquer época com subsídios diretos ou indiretos provenientes de recursos orçamentários da União e/ou dos Fundos Habitacionais FAR, FDS, FGTS e FNHIS para aquisição de moradia;
- V. que o imóvel adquirido destina-se a residência de quem adquire, não podendo alugá-lo ou cedê-lo;
- VI. que têm ciência de que serão excluídos de qualquer outro programa similar caso sejam beneficiados com o PMCMV- FAR; e
- VII. por fim, que possuem determinada Renda Bruta mensal do grupo familiar, que permitem a fiscalização do imóvel durante o processo de parcelamento bem como que todas as informações são verdadeiras.

4.2.3.2 Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

Primeiramente, ressalta-se que durante o desenvolvimento desta pesquisa, foram encontrados três modelos diferentes de contrato. Contudo, adotou-se para as análises o modelo já praticado na cidade de Juiz de Fora, visto que todos os modelos são usuais para ações de compra e venda.

No âmbito do "Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária - PMCMV - FAR", celebrado entre as partes, de um lado tem-se o credor fiduciário que é FAR, criado e representado pela CEF e, do outro lado, tem-se o beneficiário. Na leitura do contrato, destacou-se aqui as cláusulas décima quinta e décima sexta referentes às obras, conservação da garantia e benfeitorias do imóvel, que foram objetos de análises.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - OBRAS E CONSERVAÇÃO DA GARANTIA - É vedada a realização de obras de demolição, alteração ou acréscimo no imóvel objeto da garantia, sem prévio e expresso consentimento da CAIXA.

Parágrafo Primeiro - Fica(m) o(s) BENEFICIÁRIO(S) obrigado(s) a manter o imóvel alienado fiduciariamente em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, bem como a fazer às suas expensas, as obras e reparos necessários para preservação da garantia, inclusive as solicitadas pela CAIXA, dentro do prazo de notificação. **Parágrafo Segundo** - Para a constatação do exato cumprimento desta Cláusula, fica assegurada à CAIXA a faculdade de, em qualquer tempo, vistoriar o imóvel objeto da garantia.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - BENFEITORIAS - Qualquer acesso ou benfeitorias, sejam úteis, voluptuárias ou necessárias, que o(s) BENEFICIÁRIO(S) deseje(m) efetuar, às suas expensas, obriga-o(s) a obter(em) as licenças administrativas necessárias, inclusive do condomínio, se for o caso, a CND/INSS e a promover as necessárias averbações perante o Registro Imobiliário, sendo que, em quaisquer hipóteses, integrarão o imóvel e seu valor para fins de realização de leilão extrajudicial, não cabendo, em nenhuma hipótese, direito de retenção por benfeitorias (CAIXA, 2015a).

4.2.3.3 *Guia do proprietário*

O "Guia do Proprietário" foi elaborado pela CEF para que o beneficiário entenda sobre o contrato de financiamento com recursos do FAR, e está organizado em três partes.

A primeira parte trata do esclarecimento das informações contidas no contrato celebrado entre a CEF e o beneficiário e sobre os deveres de cada parte. A segunda parte do guia esclarece sobre o cuidado que o morador deve ter com o imóvel, fornecendo sugestões de manutenção das portas, janelas, paredes, pisos, tetos, banheiro, cozinha e área de serviço, bem como as áreas comuns, para o prolongamento da vida útil do imóvel como um todo. Ainda cita nesta segunda parte a necessidade da consulta ao manual do proprietário fornecido pela construtora responsável pelo empreendimento (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2015d).

4.2.4 **Considerações e perspectivas do PMCMV**

Independente da modalidade, os municípios, seja via administração direta ou indireta, possuem papel fundamental para que o programa obtenha resultados otimizados (ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010). Para isso é preciso que se desenvolvam as seguintes ações:

- I. planejamento de ações de modo que os empreendimentos do PMCMV sejam elaborados de acordo com as diretrizes de planejamento da cidade;
- II. identificação das regiões e zonas de intervenção prioritárias para implantação dos projetos;
- III. identificação e apresentação da demanda;

- IV. promoção de ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção;
- V. providenciar as autorizações, alvarás, licenças e outras medidas necessárias à aprovação e viabilização dos projetos;
- VI. doação de terrenos.
- VII. podem haver combinação de subsídios por parte dos Estados e Municípios com os previstos pelo programa (ROLNIK, BISCHOF, KLINTOWITZ, 2010).

A segunda fase do PMCMV foi lançada em 2011 por meio da Lei 12.424/2011 que altera a Lei 11.977/2009. O triênio que vai de 2012 a 2014 previu como meta a entrega de dois milhões de unidades habitacionais. Ainda foram lançadas diversas medidas provisórias com alterações de artigos previstos na lei. Uma das medidas provisórias se tornou a Lei nº 12.722, de 2012 que até o momento altera o PMCMV.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), as principais mudanças sofridas pelo PMCMV foram a inclusão de 3% das unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência; fim do limite de cinco pavimentos para os prédios residenciais em áreas urbanas centrais e regiões metropolitanas; possibilidade de instalação de comércio no térreo dos prédios devendo o resultado de sua exploração ser destinado integralmente ao custeio do condomínio; mulheres separadas podem adquirir um imóvel mesmo sem a outorga do cônjuge ou no caso em que não houve divórcio judicial; aquisição de imóveis nas áreas em processo de desapropriação, em operações de urbanização de favelas e assentamentos precários; e estímulo à utilização de soluções energéticas sustentáveis, a exemplo da utilização de energia solar nos empreendimentos.

Em 2013, foi lançado o Programa Minha Casa Melhor, que trata de um crédito especial para quem adquiriu sua moradia por meio do PMCMV. Para receber o benefício, o morador deve estar com as prestações regularmente pagas para solicitar o crédito com valor máximo de cinco mil reais para comprar eletrodomésticos e móveis parcelados em até 48 meses.

No final de março de 2016, lançou-se a terceira fase do programa com a meta de contratação de dois milhões de unidades até 2018 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016). Destaca-se que o cenário atual do país é de crise econômica mundial e política local, fatores de instabilidade para diversas decisões governamentais. Com base nas divulgações recentes relacionadas ao programa por meio do MCidades, os valores das rendas familiares e dos subsídios foram ampliados, além da inclusão de uma nova faixa salarial. As modificações podem ser comparadas nas três fases do programa conforme Tabelas 3, 4 e 5.

Tabela 3 - Renda Familiar por faixa salarial - PNHU

FAIXA SALARIAL	RENDA FAMILIAR - PNHU		
	MCMV 1	MCMV 2	MCMV 3
FAIXA 1	R\$ 1395,00	R\$ 1600,00	R\$ 1800,00
FAIXA 1,5	-	-	R\$ 2350,00
FAIXA 2	R\$ 2790,00	R\$ 3275,00	R\$ 3600,00
FAIXA 3	R\$ 4650,00	R\$ 5000,00	R\$ 6500,00

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016 adaptado pela autora, 2016.

Tabela 4 - Valor máximo do imóvel por faixa salarial - PNHU

FAIXA SALARIAL	VALOR MÁXIMO DO IMÓVEL - PNHU		
	MCMV 1	MCMV 2	MCMV 3
FAIXA 1	R\$ 60.000	R\$ 76.000,00	R\$ 96.000,00
FAIXA 1,5	-	-	R\$ 135.000,00
FAIXA 2	R\$ 80.000	R\$ 190.000,00	R\$ 225.000,00
FAIXA 3	R\$ 130.000	R\$ 190.000,00	R\$ 225.000,00

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016 adaptado pela autora, 2016.

Tabela 5 - Valor máximo do subsídio por faixa salarial

FAIXA SALARIAL	VALOR MÁXIMO DO SUBSÍDIO - PNHU		
	MCMV 1	MCMV 2	MCMV 3
FAIXA 1	R\$ 54.000,00	R\$ 73.000,00	R\$ 84.400,00
FAIXA 1,5	-	-	R\$ 45.000,00
FAIXA 2	R\$ 23.000,00	R\$ 25.000,00	R\$ 27.000,00
FAIXA 3	-	-	-

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016 adaptado pela autora, 2016.

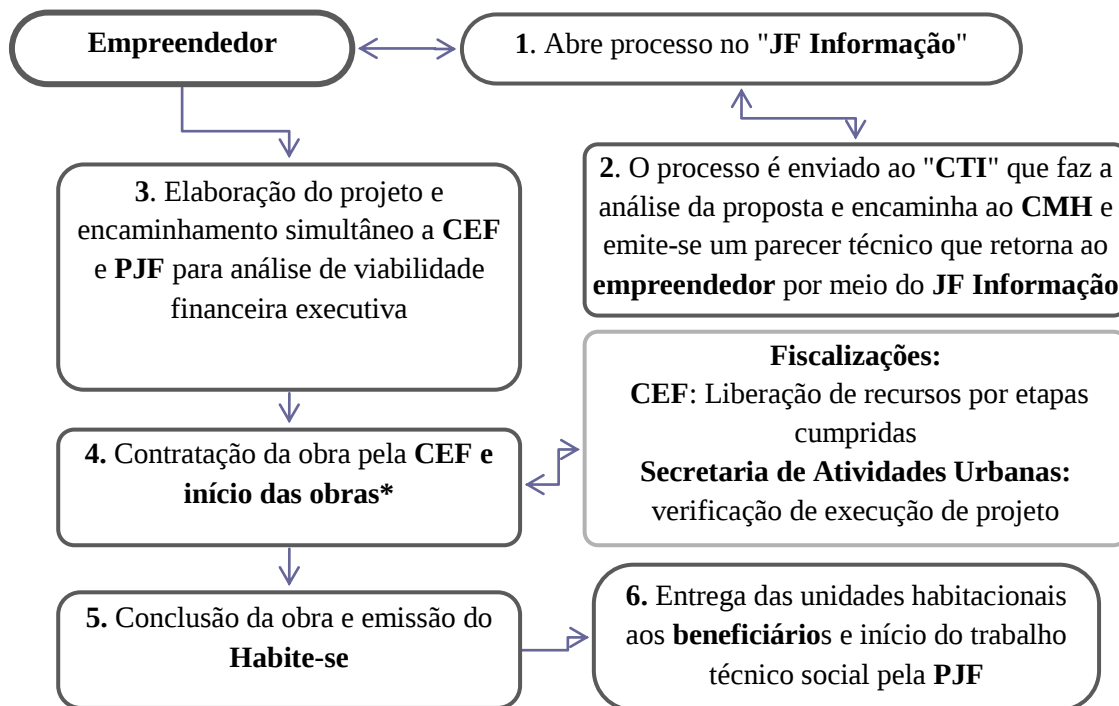
A partir da apresentação do PMCMV fica clara a expressividade dos números de unidades habitacionais em um curto espaço de tempo, ou seja, cinco milhões em 9 anos. Contudo, cabe lembrar toda a discussão que questiona a qualidade das unidades, reduzindo o programa a um atendimento meramente quantitativo, sem atender a real demanda das famílias. Nesse sentido, articular LATHIS ao PMCMV faz com que as famílias encontrem-se mais bem adaptadas às novas moradias, de forma que possam realizar reformas, ampliações e adequações sob o olhar de um profissional.

4.2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora, Minas Gerais

O PMCMV em Juiz de Fora e em outras cidades, foi implantado na época do seu lançamento. Observou-se, como apontado no Capítulo 3 "Contextualização da Habitação de Interesse Social no Brasil", esforços políticos e administrativos no sentido de viabilizar a produção de unidades habitacionais via PMCMV. O processo que vai desde o interesse do

empreendedor em construir por meio de PMCMV até o início dos trabalhos sociais pós-entrega das unidades se dá conforme o ilustrado na Figura 13.

Figura 13 - Fluxo do processo do empreendimento do PMCMV - FAR



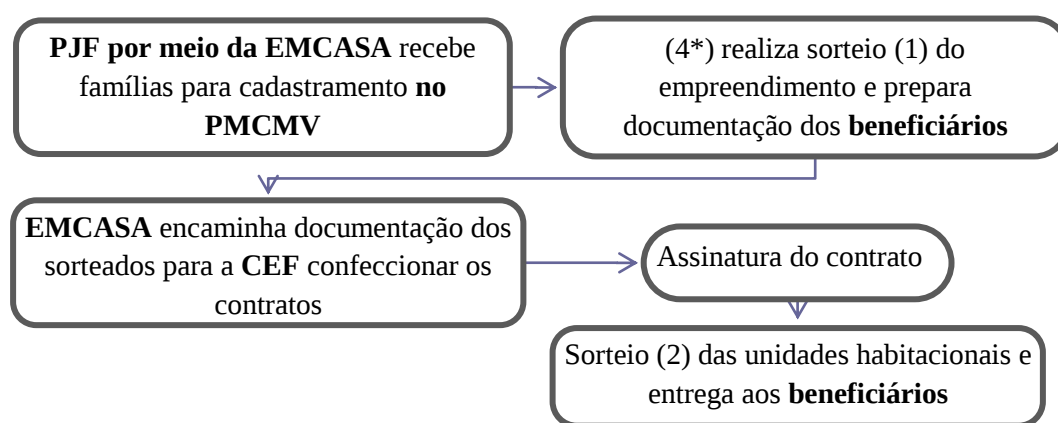
Fonte: ZAMBRANO et al, 2015, adaptado pela autora, 2016.

Os empreendimentos PMCMV - FAR de Juiz de Fora foram construídos conforme fluxo apresentado na Figura 13. Ressalta-se que esse processo foi amadurecido conforme a implantação do programa na cidade. Vale destacar que o empreendedor, que inicia o processo pode ser proprietário do terreno pretendido de implantação do empreendimento, ou então este ainda pode vir por doação da prefeitura. No município em questão há exemplares dos dois casos. Nota-se, portanto, que a partir do interesse do empreendedor, o mesmo procura informações junto ao departamento denominado "JF informação", e abre um processo para análise da proposta de localização do empreendimento e de sua escritura. Esse processo é encaminhado ao "Comitê Técnico Intersetorial - CTI" composto por membros de diversas secretarias para analisar o entorno do local pretendido. O processo ainda é exposto no Conselho Municipal de Habitação - CMH, e esses dois entes emitem um parecer que especifica todas as condições necessárias existentes ou que se fazem necessárias para que o empreendimento seja implantado. Tal parecer volta para o departamento "JF Informação" e este o encaminha de volta para o empreendedor.

Posteriormente, o empreendedor encaminha paralelamente o projeto executivo juntamente com o parecer para análises tanto da CEF quanto da Secretaria de Atividades

Urbanas - SAU, que é o órgão de aprovação de projetos da prefeitura. Caso o projeto se enquadre em todas as especificidades dos dois órgãos, o mesmo é então aprovado e firma-se o contrato entre a CEF e o empreendedor. A partir deste momento, as obras são iniciadas e fiscalizadas tanto pela SAU quanto pela CEF, sendo que este último só libera recursos mediante cumprimento de etapas. Concomitantemente à obra, na etapa de número "9*" da Figura 13, a prefeitura, por meio da EMCASA, realiza o primeiro sorteio dos beneficiários que serão destinados àquele empreendimento a partir do cadastramento das famílias interessadas em participar do programa (Figura 14).

Figura 14 - Fluxo operacional do cadastramento à entrega das moradias às famílias



Fonte: ZAMBRANO et al, 2015, adaptado pela autora, 2016.

A partir de então, a EMCASA prepara e encaminha toda a documentação necessária do beneficiário ao agente financeiro. Caso toda a documentação esteja de acordo com as normas do PMCMV, elabora-se o contrato a ser firmado entre o beneficiário e a CEF. Neste momento as obras encontram-se concluídas com o respectivo "Habite-se" e prontas para serem entregues, que é quando ocorre o segundo sorteio da escolha das unidades. Por fim, incia-se o trabalho técnico social realizado pela PJF em parceria com a EMCASA e fiscalizado pela CEF conforme previsto pelo programa.

Desde a entrada do PMCMV no município de Juiz de Fora, observou-se a adoção de três tipologias residenciais: unifamiliares com casas isoladas em loteamento e multifamiliares seja em edifícios de apartamentos ou conjuntos do tipo sobrado em sistema de condomínio (Figuras 15 a 17). Esses empreendimentos geram paisagem repetitiva e ausência de elementos que fomentem ou repeitem a identidade dos locais onde são inseridos (CAMACHO, 2013).

Figura 15 - Parque das Águas e Nova Germânia – Tipologia unifamiliar



Fonte: Google Imagens, 2013 apud CAMACHO, 2013.

Figura 16 - Residencial Belo Vale I - Tipologia multifamiliar: edifícios de apartamentos



Fonte: Google Imagens, 2013 apud CAMACHO, 2013.

Figura 17 - Residencial Miguel Marinho - Tipologia Multifamiliar: Sobrados



Fonte: Google Imagens, 2013 apud CAMACHO, 2013.

A Tabela 6 e o mapa apresentado na Figura 18 apresentam a listagem e local de implantação dos nove empreendimentos implantados em Juiz de Fora, viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Fase 1.

Tabela 6 – Relação dos empreendimentos PMCMV- Faixa 1 - Fases I e II de Juiz de Fora

PMCMV	EMPREENHIMENTO	CONTRATAÇÃO	Nº DE UH
Fase I	Condomínio Vivendas Belo Vale	10/12/2009	128
Fase I	Loteamento Nova Germânia	24/12/2009	329
Fase I	Loteamento Parque das Águas	24/12/2009	565
Fase I	Residencial Belo Vale I	30/11/2009	240
Fase I	Residencial Belo Vale II	11/12/2009	200
Fase I	Residencial das Araucárias	30/10/2009	380
Fase I	Residencial Miguel Marinho	09/06/2010	344
Fase I	Residencial Bela Vista	08/07/2010	206
Fase I	Residencial Paraíso	09/08/2010	240
Subtotal - Fase I			2632
Fase II	Residencial Santa Maria	06/12/2012	100
Fase II	Loteamento Parque das Águas II	23/11/2012	280
Fase II	Residencial Vitória	23/11/2012	80
Fase II	Residencial 24 de junho	23/11/2012	100
Fase II	Residencial Marumbi	26/12/2012	136
Fase II	Residencial Parque Independência	31/07/2013	80
Fase II	PNHR Juiz de Fora I - JF1 Casas Rurais	12/07/2013	4
Subtotal Fase II			790
TOTAL Fase I + Fase II			3422

Fonte: Caixa, 2015 adaptado pela autora. Disponível em:

http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf.

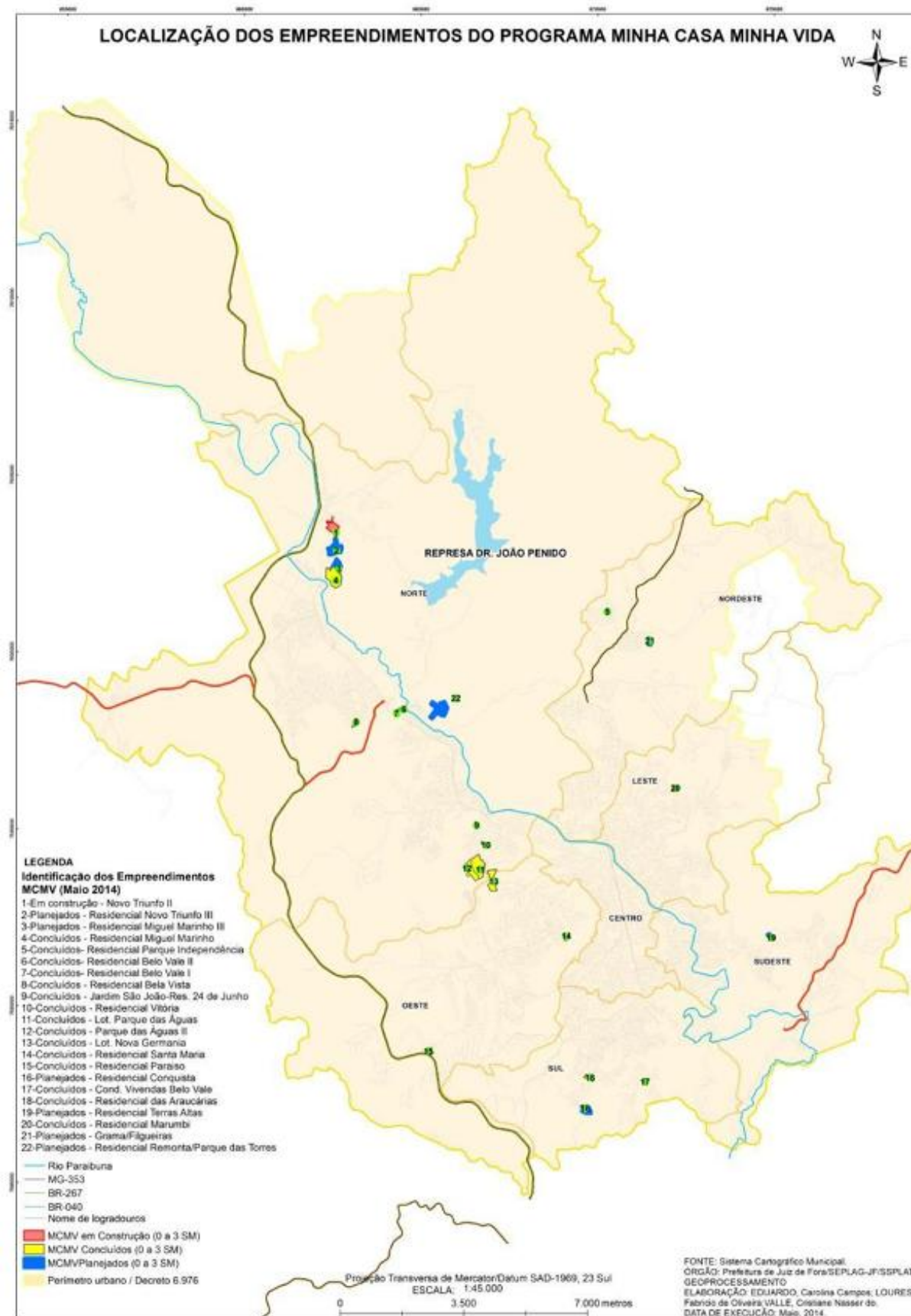
A Tabela 3 permite constatar que em seis anos o município contratou 3422 unidades habitacionais através do PMCMV. Observa-se que as unidades contratadas na segunda fase do Programa tiveram uma redução de 70% em relação à primeira fase.

Observando o mapa representado na Figura 18 é possível identificar a implantação de residenciais já construídos, em construção e planejados no município. Conforme a Tabela 6, e a legenda que consta no mapa (Figura 18), é possível notar que existem empreendimentos que não foram listados na tabela. Isso ocorre porque neste mapa constam empreendimentos do PMCMV e também de outros programas habitacionais construídos com recursos municipais mistos com os do programa.

Pode-se afirmar, a partir da observação da Figura 18 em um primeiro momento, que todas as regiões de Juiz de Fora são alvo de implantação destes empreendimentos. Destaca-se que alguns empreendimentos mapeados pela prefeitura e apresentados na Figura 18, ficaram no âmbito do planejamento sendo as execuções reprovadas pelo CTI. Estudos apontam que quando se tem um conhecimento maior dos locais onde são inseridos, percebe-se a carência de infraestrutura e serviços já preexistentes que se agravam com o contingente de novos moradores (ZAMBRANO et al, 2015).

Diante desta apresentação da atuação do PMCMV em Juiz de Fora, pode-se dizer que há perdas culturais e sociais devido ao método de seleção por sorteios nas duas primeiras fases do PMCMV. Segundo estudos realizados por meio do EEI-AU/UFJF, há interesse por parte da gestão local em encontrar alternativas tanto para que estes sorteios sejam realizados de forma regionalizada, quanto para os diversos problemas encontrados nos empreendimentos.

Figura 18 - Localização dos empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora, MG



Fonte: Sistema Cartográfico Municipal - Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, 2014.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INSTRUMENTOS

Apresentou-se neste capítulo a LATHIS e o PMCMV - PNHU e dentro deste último instrumento os documentos referentes ao beneficiário. Em relação à assistência técnica no PNHU acredita-se que, comparados aos PNHR e Entidades, as ações planejadas previamente às obras junto aos moradores seriam mais eficazes em relação às unidades habitacionais atenderem as reais necessidades. Contudo, a proposta desta dissertação visa lidar com o problema posto, ou seja, melhoria de milhares de unidades já ocupadas por famílias de diversas composições e advindas de contextos diferentes. Aponta-se a flexibilização dos projetos como um passo inicial para as modificações mais adequadas e seguras para os moradores. Destaca-se que embora o PMCMV tenha sido voltado diretamente para o mercado e tenha representado um retrocesso para reforma urbana, observaram-se ao longo da trajetória mudanças no sentido de melhorá-lo. Contudo, ainda há avanços necessários e esta dissertação aponta algumas contribuições. Acredita-se que a utilização da LATHIS no âmbito do PMCMV possui grande potencial para a edificação da moradia digna e pode ampliar a qualidade das modificações e condições de habitabilidade.

As análises das referidas legislações e documentos e suas possíveis articulações foram realizadas juntamente com as análises das entrevistas. Os resultados encontram-se dispostos no Capítulo 5 "As ampliações em empreendimentos do PMCMV e as possibilidades de utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida".

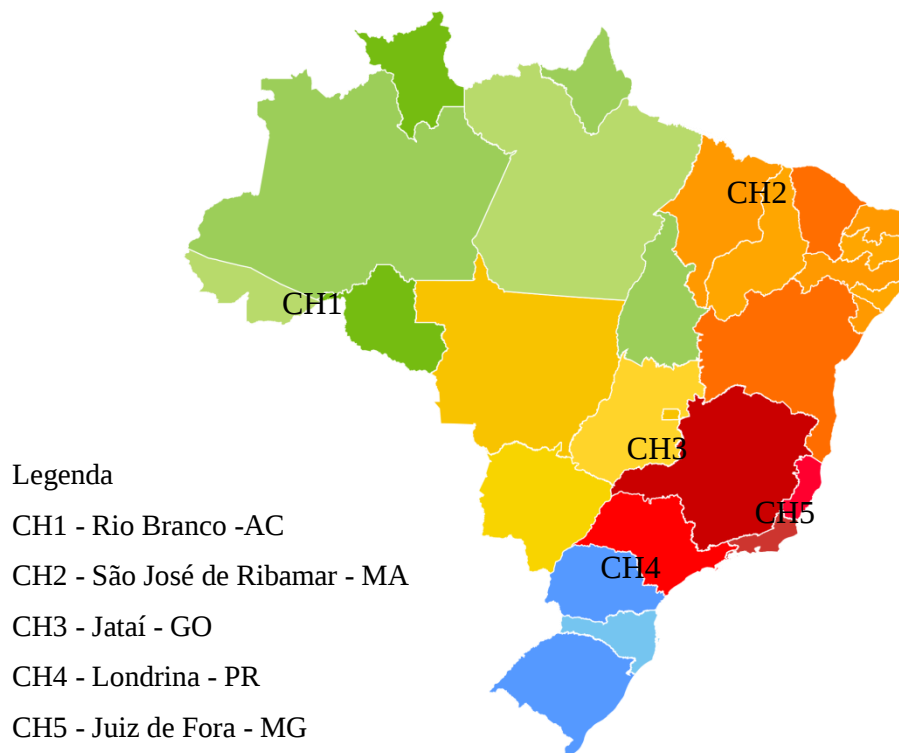
5 AS AMPLIAÇÕES EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV E AS POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Neste capítulo, apresentam-se análises das informações obtidas por meio do instrumental metodológico utilizado, ou seja, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Conforme a ordem apresentada no Capítulo 2 "Material e Métodos", nos itens 5.1 e 5.2, expõe-se a análise a partir de dados obtidos da pesquisa documental direta e indireta, ou seja, a análise das imagens dos empreendimentos do PMCMV selecionados e das categorias extraídas do material, respectivamente. Como fechamento do capítulo, apresentam-se considerações sobre as análises realizadas.

5.1 A PERTINÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV: ANÁLISE DAS FOTOGRAFIAS VIA GOOGLE EARTH®

Com o intuito de apresentar como ocorre o processo de apropriação das moradias, são apresentados, para cada uma das cinco regiões do país, exemplos de como acontece esse processo em conjuntos habitacionais construídos já ocupados no âmbito do PMCMV – Fundo de Arrendamento Residencial - FAR (Figura 19).

Figura 19 - Localização esquemática dos municípios onde estão localizados os conjuntos habitacionais selecionados



Fonte: Google Imagens 2015, Disponível em:

https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B5es_do_Brasil

Para a coleta de imagens dos conjuntos, utilizou-se a ferramenta "Google Earth" por permitir acompanhar a mudança dos residenciais desde a sua implantação até sua conformação pós-ocupação atual. Destaca-se que a tipologia selecionada foi a unifamiliar, pelo fato da visualização das modificações construtivas externas serem explícitas.

A apresentação dos exemplares não teve como objetivo denunciar as irregularidades acarretadas pelas modificações e sim reforçar, a partir de dados concretos coletados, que as modificações são recorrentes e, em geral, sem auxílio profissional.

O CH1 foi implantado na capital do estado do Acre, Rio Branco (Figuras 20 a 23). Somam-se 312 unidades habitacionais do tipo unifamiliar e térrea distribuídas no loteamento cuja entrega ocorreu em 2011. Nas imagens a seguir (Figuras 20, 21, 22 e 23) apresentam-se o estado anterior do terreno onde o empreendimento foi implantado, posteriormente, sua ocupação em 2013 em que é possível observar as primeiras

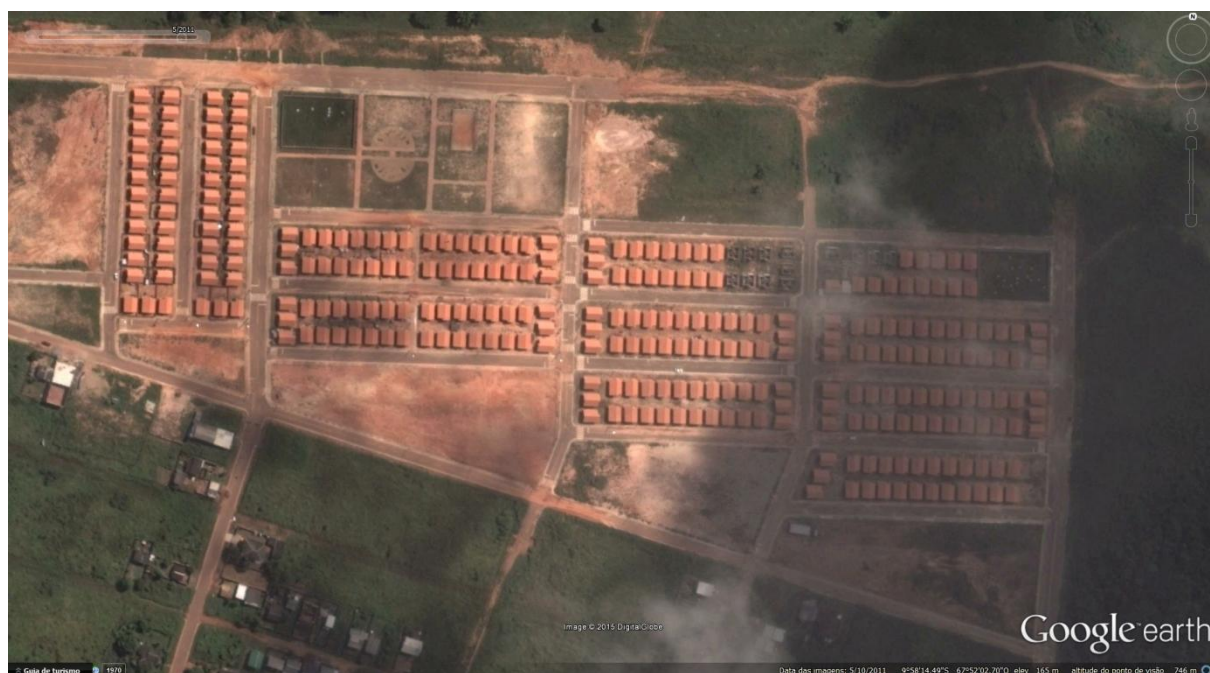
intervenções de modificações dos imóveis e, na última imagem referente a 2015 de levantamento do Google Earth® (Figura 6) é possível constatar a continuidade das modificações.

Figura 20 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH1. Data da imagem:
19/10/2002



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 21- Fotografia da fase construção do CH1. Data da imagem: 10/05/2011



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 22 - Fotografia da pós-ocupação do CH1. Data da imagem: 16/08/2013



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 23 - Fotografia da pós-ocupação do CH1. Data da imagem: 16/03/2015



Fonte: Google Earth®, 2015.

O empreendimento selecionado para representar a região Nordeste (CH2) foi implantado no município São José de Ribamar, localizado na região metropolitana de São Luís, capital do Maranhão (Figuras 24 a 27). O conjunto é formado por uma sucessão de empreendimentos justapostos que somam uma área total de 741.562,38 m²,

com 3151 moradias térreas isoladas em lotes individuais. Foram destinados equipamentos ao complexo habitacional como creche, escola e posto de saúde. Contudo, Souza (2011) relatou a possível necessidade dos moradores de alternativas externas ao conjunto de acordo com a demanda. O empreendimento teve sua contratação em outubro de 2009 e a finalização das moradias e o sorteio em novembro de 2013. Nas figuras 27, 25, 26 e 27 podem-se observar as datas e o processo de ocupação até o último levantamento realizado pela Google, que foi em março de 2015.

Figura 24 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH2. Data da imagem:

20/6/2005



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 25 - Fotografia da fase de construção do CH2. Data da imagem:
4/08/2011



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 26 - Fotografia da pós-ocupação do CH2. Data da imagem: 18/09/2013



Fonte: Google Earth®, 2015.

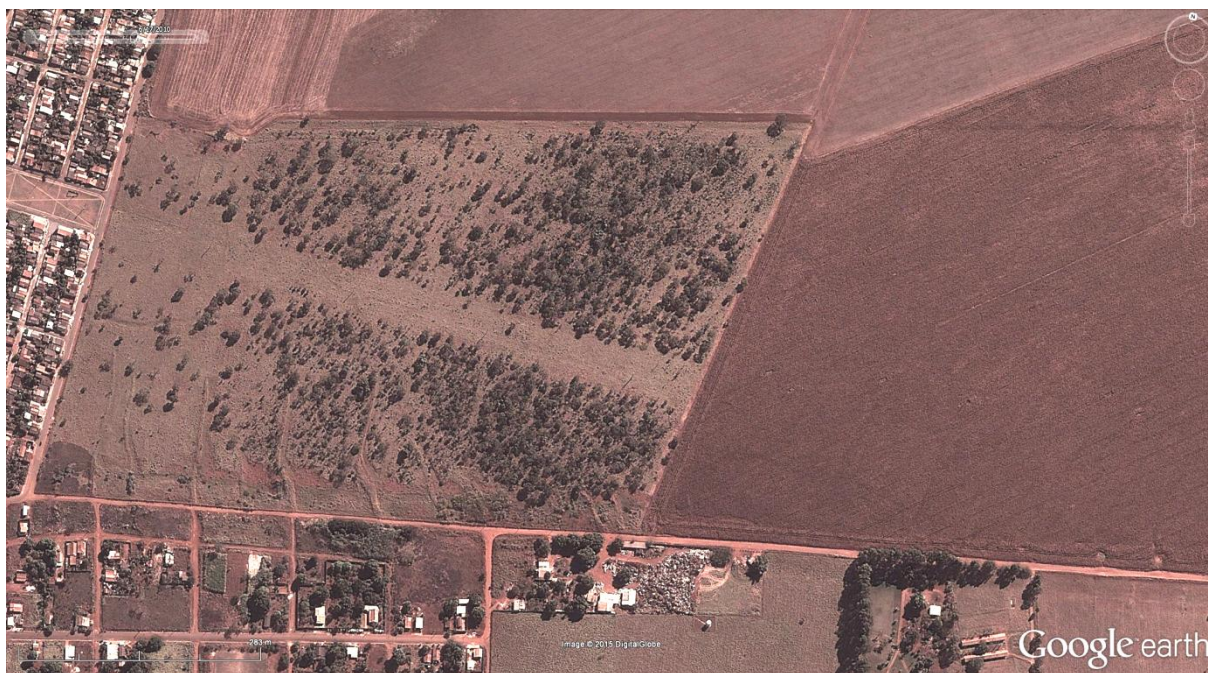
Figura 27 - Fotografia da pós ocupação do CH2. Data da imagem: 11/03/2015



Fonte: Google Earth®, 2015.

O conjunto selecionado da região Centro Oeste (CH3) está localizado na cidade de Jataí, no estado de Goiás (Figuras 28 a 31). O empreendimento foi contratado em dezembro de 2010 e possui 990 moradias. Em relação aos conjuntos apresentados anteriormente, o último levantamento aerofotográfico foi realizado em 2014, desta forma, não foi possível dispor de um levantamento mais atualizado. Contudo, não houve prejuízo para a pesquisa visto que, na data do último levantamento já foi possível notar diversas moradias modificadas.

Figura 28 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH3. Data da imagem:
20/6/2005



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 29 - Fotografia da fase de construção do CH3. Data da imagem: 17/08/2012



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 30 - Fotografia da pós ocupação do CH3. Data da imagem: 10/07/2013



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 31 - Fotografia da pós ocupação do CH3. Data da imagem: 20/04/2014



Fonte: Google Earth®, 2015.

O conjunto escolhido da região Sul, CH4 (Figuras 32 a 35) está localizado no município de Londrina, Paraná. O conjunto habitacional é formado por uma justaposição de dez empreendimentos totalizando 2712 unidades, sendo 1440 distribuídos em torres de apartamentos e 1272 unidades isoladas em lotes individuais. A

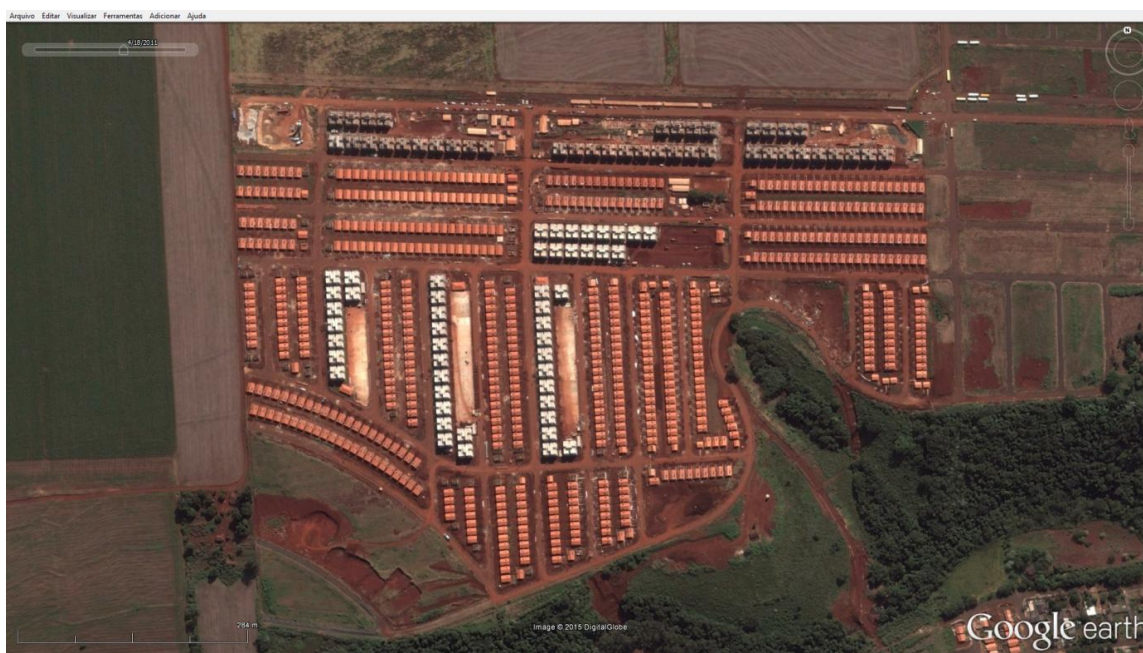
contratação dos empreendimentos foi feita entre setembro de 2009 e março de 2010. A entrega das unidades foi feita na medida em que os empreendimentos eram concluídos e teve início em junho de 2011. Por meio das modificações das moradias constatadas nas aerofotografias, nota-se que em 2013 todas as unidades já haviam sido ocupadas.

Figura 32 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH 4. Data da imagem:
13/10/2009



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 33 - Fotografia da fase de construção do CH4. Data da imagem: 18/04/2011



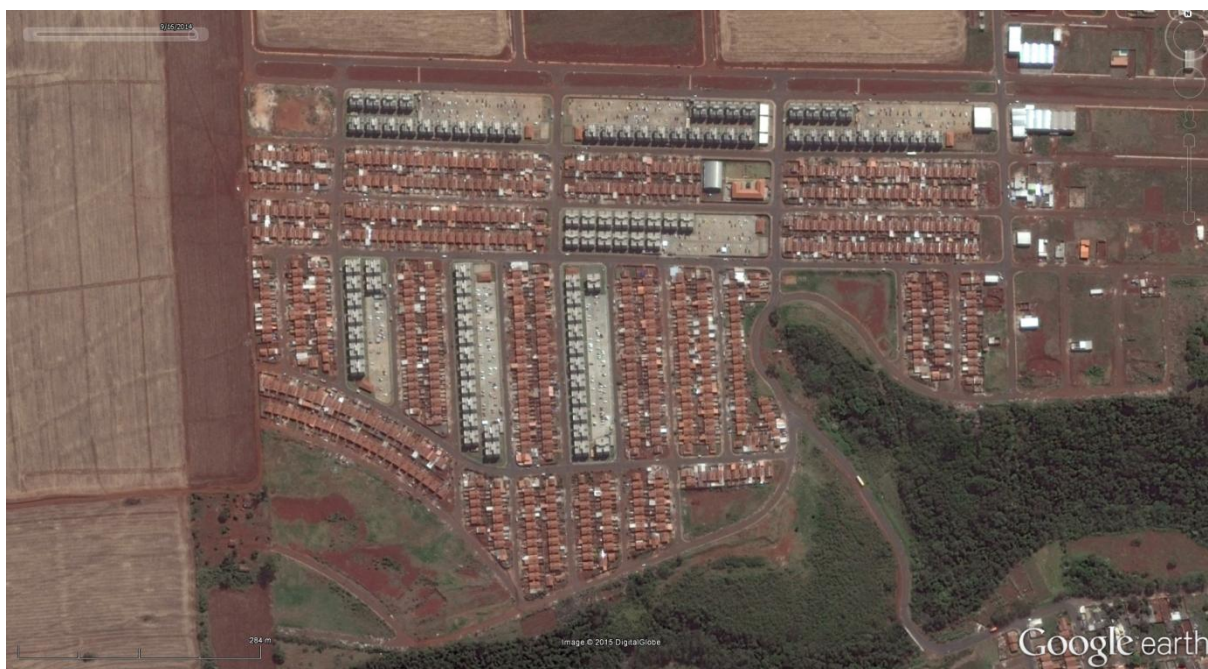
Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 34 - Fotografia da pós ocupação do CH4. Data da imagem: 12/09/2013



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 35 - Fotografia da fase de pós ocupação do CH4. Data da imagem: 16/09/2014



Fonte: Google Earth®, 2015.

Como citado anteriormente, a tipologia de apartamentos não permite através do levantamento aerofotográfico, observar possíveis modificações dos imóveis que ocorrem, normalmente no interior dos apartamentos. Contudo este fato não traz prejuízo

à pesquisa visto que muitas das unidades unifamiliares implantadas apresentam claramente as modificações.

O empreendimento selecionado na região Sudeste, CH5, localiza-se no município de Juiz de Fora. As unidades habitacionais foram entregues aos moradores em julho de 2012. A escolha deste empreendimento se deu pelo fato de ser um dos primeiros conjuntos unifamiliares implantados, o que evidencia as modificações realizadas pelos moradores, por meio das fotografias aéreas em diferentes datas.

Tanto a imagem inicial quanto a final deixam claro que o entorno imediato do loteamento não apresenta ocupação por residências e serviços pré-existentes (Figuras 36 a 39).

Figura 36 - Fotografia do terreno antes da implantação do CH5. Data da imagem:

21/6/2006



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 37 - Fotografia da fase de construção do CH5. Data da imagem: 05/09/2011



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 38 - Fotografia da pós ocupação do CH5- Sudeste. Data da imagem: 18/04/2015



Fonte: Google Earth®, 2015.

Figura 39 - Fotografia da pós ocupação do CH5- Sudeste. Data da imagem: 09/06/2015



Fonte: Google Earth®, 2015.

A partir da observação das imagens é possível notar as frequentes modificações para adequações das residências necessárias a cada família sem, possivelmente, a devida assistência técnica.

Supõe-se que essas modificações são provenientes do processo de ocupação visto que foram desconsideradas nos projetos as necessidades dos usuários, bem como as modificações de hábitos de vida deles ao longo do tempo. Devido a este fato, reforça-se a pertinência da atuação do profissional da construção civil (arquitetos e engenheiros) para garantir a maior qualidade das reformas/ampliações dentro de parâmetros construtivos seguros, legais e técnicos por meio da Lei nº 11.888/08.

Para o início da análise documental, e neste caso, em relação às fotografias extraídas via Google Earth®, montou-se a Tabela 7 que tem como objetivo evidenciar a prática de mudanças nas unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV. Para tanto, na Tabela 7 são apresentados um panorama das características dos empreendimentos selecionados como amostra e o quantitativo de modificações neles efetuadas. O quantitativo de unidades modificadas foi referido ao total de unidades do conjunto habitacional analisado.

Na Tabela 7 constam as respectivas informações acerca dos empreendimentos selecionados: código de denominação do conjunto habitacional (CH1

a CH5), número de unidades, região, ano da entrega, data da imagem, fotografia e gráfico das modificações realizadas nas unidades habitacionais.

Tabela 7- Síntese das modificações realizadas nas unidades habitacionais dos empreendimentos do PMCMV selecionados

CH ³	UH ⁴	Região	Entrega	Data da imagem	Fotografia (Google Earth)	Modificações das unidades habitacionais	% UH modificadas
CH1	312	Norte	2012	16/03/2015		Sem Modificações 47 Muros e Anexos 265 Muros 241 Anexos 108 Total de UH 312	85%
CH2	3151	Nordeste	2014	13/07/2015		Sem Modificações 2394 Muros e Anexos 757 Muros 584 Anexos 381 Total de UH 3151	24%
CH3	990	Centro-oeste	2013	20/04/2014		Sem Modificações 375 Muros e Anexos 615 Muros 501 Anexos 361 Total de UH 990	62%

³ Conjunto Habitacional⁴ Unidades Habitacionais

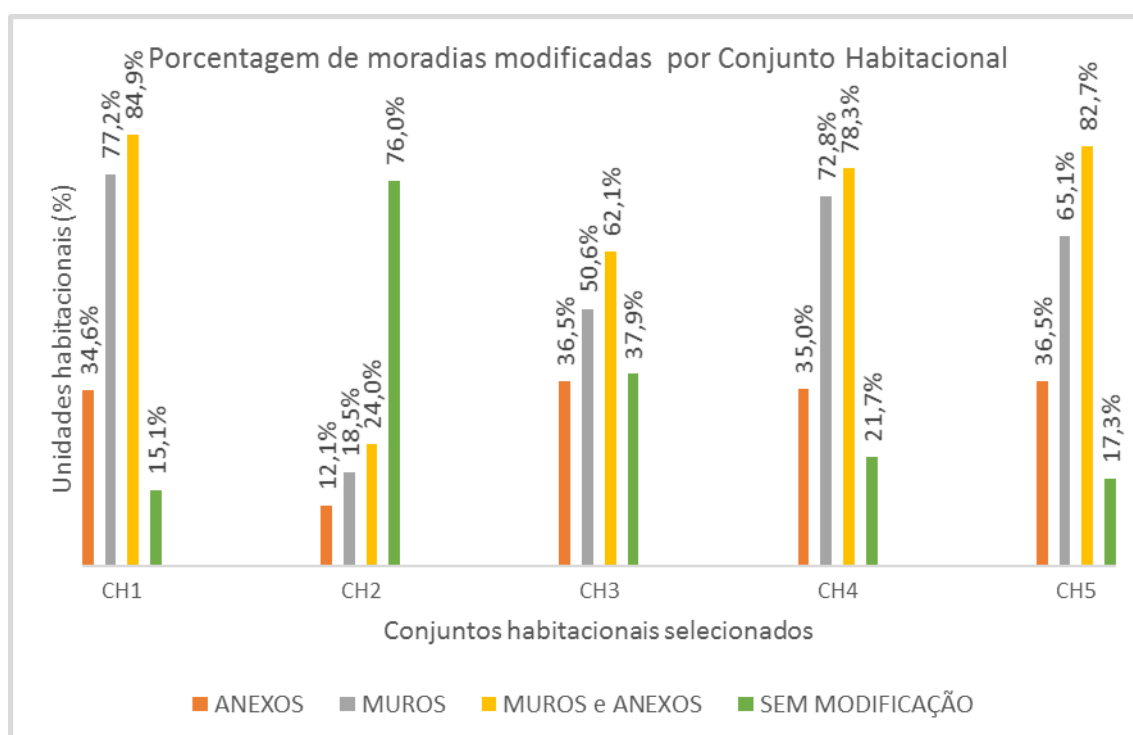
CH ¹	UH ²	Região	Entrega	Data da imagem	Fotografia (Google Earth)	Gráfico do número de moradias modificadas	% UH modificadas
CH4 ⁵	1272	Sul	2011	24/06/2015		Sem Modificações 276 Muros e Anexos 996 Muros 926 Anexos 445 Total de UH 1272	78%
CH5	565	Sudeste	2011	9/06/2015		Sem Modificações 98 Muros e Anexos 467 Muros 368 Anexos 206 Total de UH 565	83%

⁵ O empreendimento CH4 possui um total de 2712 unidades distribuído entre tipologia multifamiliar e unifamiliar. Como este artigo foca somente na tipologia unifamiliar adotou-se o total de 1272 unidades.

Por meio dos dados apresentados na Tabela 7, pode-se constatar que o tempo transcorrido desde a entrega do empreendimento influencia diretamente no quantitativo de unidades que foram modificadas. Verifica-se que quanto maior o período de ocupação desde a entrega das unidades aos moradores, maior é o número de unidades modificadas, o que evidencia que as modificações ocorrem progressivamente ao longo do tempo. Comparado aos demais conjuntos, o CH2, que foi entregue no início de 2014, possui apenas 24% de unidades modificadas, enquanto os demais apresentam percentuais variando de 62% a 85%.

No Gráfico 1, é possível comparar a porcentagem das unidades modificadas entre os empreendimentos selecionados. Ao apresentar os dados em percentuais, pode-se evidenciar melhor a relação entre a data da entrega e o grau de modificações das unidades. Percebe-se que o CH1, o CH4 e o CH5 (empreendimentos contratados na primeira fase do PMCMV) possuem praticamente o mesmo percentual de unidades modificadas, seja pela construção de muros ou de anexos. Este fato deve-se à proximidade entre a data da entrega das unidades aos moradores, ocorrida entre 2011 e meados de 2012.

Gráfico 1- Porcentagem de moradias modificadas por conjunto habitacional



Fonte: CAMACHO, ABDALLA e CARVALHO, 2015.

Pode-se observar ainda, pela análise do Gráfico 1, que dentre os cinco empreendimentos selecionados, quatro apresentam, no mínimo, 62% de unidades modificadas, seja pela construção de muros ou de anexos. Apenas no CH2, entregue no início

de 2014, o número de unidades não modificadas ultrapassa as que já tiveram algum tipo de modificação. Comparativamente, pode-se dizer que as modificações são realizadas ao longo do tempo e em uma cadência semelhante. Esse fato permite evidenciar a pertinência e necessidade de atuação dos profissionais da área de Arquitetura e Engenharia nos empreendimentos do PMCMV via Lei de Assistência Técnica.

5.2 ANÁLISE DA VIABILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA LEI DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PMCMV

Conforme apontado no Capítulo 2 "Material e Métodos", as análises dos dados por meio dos documentos oficiais (documentação indireta) e das entrevistas (documentação direta) foram correlacionadas. A seguir, apresenta-se a análise dos dados referentes às duas fontes supracitadas, a partir das nove categorias de análise extraídas a partir das entrevistas.

5.2.1 Responsabilidades do município quanto à Lei de Assistência Técnica e ao PMCMV

Esta categoria busca cruzar as responsabilidades previstas nas duas leis analisadas com o depoimento e atuação dos atores entrevistados que, no caso, foram RADM1, RADM2 e RCEF.

No âmbito da pesquisa documental, especificamente na Lei de Assistência Técnica, constam como responsabilidades municipais, a seleção e o atendimento dos beneficiários dos serviços de assistência técnica a partir da implantação de sistemas de atendimento compostos por representantes do poder público e da sociedade civil.

Em relação às responsabilidades previstas na lei que instituiu o PMCMV, os municípios que aderirem ao referido programa tornam-se responsáveis pela execução do Trabalho Técnico Social pós-ocupação dos empreendimentos implantados e, ainda, comprometem-se com a instalação ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. Encontra-se ainda no corpo da lei do PMCMV a possibilidade, por parte dos estados e municípios, de criar mecanismos que complementem as subvenções para ampliar o acesso à moradia. Entre os mecanismos previstos incluem-se assistência técnica e alocação de recursos financeiros. De acordo com essa afirmação, pode-se inferir a possibilidade de atuação na forma de prestação da assistência técnica por parte do poder local.

No caso das informações obtidas por meio de entrevistas, em relação às responsabilidades previstas para a assistência técnica, o município de Juiz de Fora ainda não possui uma lei específica para sua operacionalização. Portanto, se faz necessária a criação de marco regulatório legal que contemple as responsabilidades aos órgãos competentes e que propicie ao município condições de atuar conforme os ditames da Lei de Assistência Técnica.

Ao contrário da Lei nº 11.888/2008, o PMCMV teve grande atuação na cidade e, por isso, reconhece-se, por parte dos entrevistados, as devidas atribuições previstas em lei. Contudo, nos depoimentos extraídos das entrevistas observa-se o reconhecimento da responsabilidade de executar o Trabalho Técnico Social supervisionado pela CEF. Não foi relatada, por nenhum dos entrevistados, a questão do comprometimento com a realização da infraestrutura no local da implantação do empreendimento previsto na lei do programa. Contudo, há estudos dos conjuntos habitacionais do PMCMV em Juiz de Fora que apontam a realização de obras desta natureza no entorno dos empreendimentos. Ainda no depoimento do RADM2, foi ressaltado que cabe ao município indicar a demanda por meio do cadastro dos beneficiários com perfil para Faixa I, além de acompanhá-los no sorteio de entrega de chaves.

5.2.2 A Lei de Assistência Técnica no município

Como exposto na categoria anterior, destaca-se, primeiramente, que Juiz de Fora não possui uma lei municipal referente a implementação de ações previstas na Lei Federal nº 11.888/2008. Segundo esta lei, a garantia do direito da LATHIS às famílias que se enquadrem no perfil previsto deve ser efetivada mediante apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os serviços previstos na lei devem ser prestados por profissionais das áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia que atuem, entre outras formas, como servidores públicos nas três esferas de governo. Destaca-se essa forma de atuação como uma maneira de a gestão municipal enquadrar dentro do seu quadro de funcionários, profissionais dedicados à implementação desta lei.

Segundo o entrevistado RADM1, foi formulado um projeto referente ao formato da lei municipal de assistência técnica com o objetivo principal de pleitear recursos junto às esferas de governo municipal, estadual e federal. De acordo com o entrevistado e reforçado pela fala do RADM2, o documento foi apresentado ao poder executivo e, por falta de recursos destinados à habitação de interesse social, não houve encaminhamento ao poder legislativo. RADM1 destacou que o município possui um programa de plantas baixas proletárias disponíveis para a população no âmbito da Secretaria de Atividades Urbanas. Contudo, o

mesmo reconhece que os projetos são rígidos e não contemplam a topografia, considerada como um fator determinante na elaboração de projetos arquitetônicos.

O entrevistado RADM2, destacou que o PMH prevê a instituição de programas que incorporam as diretrizes da Lei nº 11.888/2008, combinando ações de assessoria técnica à construção e reformas em loteamentos de interesse social, além da provisão de subsídios à aquisição de material de construção. Contudo, muitas das diretrizes propostas no PMH não foram transformadas em ações efetivas.

5.2.3 Obstáculos na operacionalização da Assistência Técnica no município

No âmbito da lei federal, parágrafo 6º do inciso IV, consta que os serviços de assistência técnica previstos devem "*ser custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados*" (BRASIL, 2008). Assegura-se que os programas destinados à habitação de interesse social que envolvam a assistência técnica serão beneficiados com recursos do FNHIS, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras.

O RADM1 apontou que o principal obstáculo a ser enfrentado para implantar a ATHIS no município é a falta de sensibilização por parte do governo municipal em tornar este tipo de programa efetivo. Apontou o conflito de interesses políticos como um fator determinante na falta de prioridade em efetivar um programa dessa natureza.

Complementando o depoimento do entrevistado RADM1, RADM2 apontou que a gestão municipal possui uma estrutura incipiente que se soma ao arranjo institucional fragilizado de setores envolvidos na questão habitacional do município acarretando na incapacidade de desenvolver programas e projetos previstos no Plano Municipal de Habitação (PMH), datado de 2007.

Apontou-se, ainda, como uma questão preocupante, a ausência de uma atuação efetiva por parte da gestão municipal na política habitacional que, atualmente, restringe-se à implantação de empreendimentos do PMCMV como a única modalidade de enfrentamento do déficit habitacional do município.

5.2.4 Viabilidade da Assistência Técnica no PMCMV

Segundo a Lei nº 11.242/2011: "*O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos*" e, ainda, "*a assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHU*".

De acordo com o entrevistado RDI é, plenamente possível, inserir a assistência técnica prevista na Lei nº 11.888/08 dentro dos custos do PNHU. O entrevistado destacou que a assistência técnica não retira a responsabilidade do construtor, prevista no Art. 618, do Código Civil. Neste caso, o beneficiário contará com assistência do construtor no caso de o imóvel apresentar algum vício construtivo. Essa garantia prevista no Código Civil e reconhecida pelo RCEF, possui a duração irreduzível de cinco anos. Caso deseje realizar alguma modificação, ou ampliação na residência, a família pertencente ao grupo salarial previsto na Lei nº 11.888/08, deve receber a assistência técnica adequada com os devidos custos previstos no PNHU.

De acordo com o RCEF, a assistência técnica prevista pelo PMCMV restringe-se apenas ao Artigo 618 do Código Civil mencionado pelo RDI e que não há previsão de pagamento pelos serviços de assistência técnica para reformas e ampliações. O RCEF assumiu desconhecer a Lei nº 11.888/08, contudo, demonstrou interesse na possibilidade proposta nessa dissertação e apontou ser viável visto que o Ministério das Cidades recebe propostas de melhorias para o PMCMV e, constantemente, promove revisões para aprimorá-lo. RCEF apontou ainda que o momento para enviar essa proposta é propício, visto que o lançamento da terceira fase do PMCMV está previsto para 2016.

Para o entrevistado RADM1, a proposta de utilização da ATHIS no PMCMV é de suma importância e ressalta que se o programa já tivesse incorporado a ATHIS certamente as modificações seriam menos lesivas e mais bem orientadas. O entrevistado sugeriu a possibilidade de, no segundo mês após a entrega das moradias, as famílias terem contato com os profissionais para orientá-los nas propostas de reformas respeitando toda a legalidade envolvida. Esse entrevistado ainda destacou que nos residenciais tornou-se comum visualizar os acréscimos informais.

Porque hoje você acha nos empreendimentos, neste especificamente, já encontra os puxadinhos, já encontra o corte no terreno, já encontra a porção da garagem, toda de forma irregular (RADM1).

Outro apontamento feito pelo entrevistado RADM1 foi que a assistência técnica poderia estar presente em conjuntos residenciais horizontais e verticais, embora estes possuam maiores limitações para realizar ampliações nas moradias.

O entrevistado RADM2 também apoiou a inserção da ATHIS no PMCMV, pois no seu entendimento isso humanizaria a produção, na medida em que prevê a adaptação de módulos padronizados e produzidos em larga escala às reais necessidades habitacionais das famílias. Apontou-se, ainda, que existem situações em que a mera provisão da unidade por meio do PMCMV não contribui para a redução do déficit habitacional considerando os casos de inadequação habitacional por coabitação e de alta densidade nas unidades entregues.

5.2.5 Meios de operacionalização da Lei de Assistência Técnica no PMCMV

Os meios de operacionalização apresentados foram extraídos, exclusivamente, dos depoimentos dos entrevistados, visto que ainda não há casos reais que possam ilustrar a utilização da ATHIS no PMCMV. Apresentam-se, portanto, visões distintas e pessoais de cada ator que aponta possíveis caminhos para que a operacionalização ocorra.

Segundo o RDI, do ponto de vista processual, existem instrumentos jurídicos coletivos e individuais. Coletivamente, considerando que o Art. 3º, da Lei nº 11.888/08 estipula responsabilidades para a União, os Estados, o DF e os municípios poderia ser ajuizada ação civil pública, obrigando os entes federativos a estruturarem seus serviços públicos de assistência técnica. Contudo, conforme os sistemas de atendimento ao usuário previstos na Lei nº 11.888/08, nada impede que seja ajuizada uma ação individual, de forma a obrigar os entes federativos a prestarem o serviço para um indivíduo específico. Considerando que há responsabilidade, ainda que indireta, da União, considera-se que a competência para tais ações seria da justiça federal.

Para o RCEF, a operacionalização da ATHIS no PMCMV se daria a partir de uma reserva de recurso do FAR com vistas a custear os serviços de ATHIS, respeitando-se um valor máximo por unidade por se tratar de recurso público e exigir-se um parâmetro de base. Com isso, tal recurso estaria disponível para os moradores. O RCEF ilustra a operacionalização com base nos moldes da assistência técnica no PNHR, em que é pago por projeto e execução, seiscentos reais por unidade.

Para a administração local de Juiz de Fora, o RADM1 apontou a necessidade, por parte do poder executivo, de identificação da importância da proposta de assistência técnica para o município. Faz-se necessária uma estrutura mínima, que poderia estar locada junto à Secretaria de Atividades Urbanas ou, até mesmo, junto à Defesa Civil para desenvolver

trabalhos de prevenção, por exemplo. O RAMD1 ainda apontou como caminho o aproveitamento do próprio quadro de funcionários existentes, um arquiteto, um engenheiro e duas pessoas de apoio para dar início à estruturação. Com uma mínima estruturação seria possível iniciar os trabalhos de recebimento da demanda, considerando que haveria um recurso direcionado para a remuneração dos profissionais.

Ainda no âmbito local, o RADM2 aponta também a necessidade em se estruturar o setor habitacional do município. Reforçando a fala do RADM1, o RADM2 assinala a importância de dotar a administração de estrutura técnica compatível e habilitada para atender as demandas habitacionais e proceder a gestão da política habitacional. Segundo RADM 2:

Atualmente, a estrutura municipal conta com a EMCASA que executa a política (ou pretensa política de habitação) e no âmbito do planejamento, cabe à Subsecretaria de Planejamento do Território, através da Supervisão de Habitação, a elaboração dos instrumentos (leis, planos) e gestão da política (controle social).

Para RADM2, por se tratar de um programa federal, é necessário articular um diálogo com a CEF e o MCidades, no sentido de o PMCMV prever tal ação. Contudo, o RADM2 reforça a ideia de que tal Lei seja incorporada no âmbito da Política Habitacional do Município e, conseqüentemente, o PMCMV se valeria dessa ação considerando as adaptações jurídicas e as negociações necessárias com outras instâncias de governo.

5.2.6 Obstáculos à operacionalização da Assistência Técnica no PMCMV

O RADM2 reforça que qualquer proposta de intervenção relacionada à habitação de interesse social no âmbito do município não deve ser exclusivamente voltada para o PMCMV. Para os entrevistados da administração local, tal operacionalização esbarra nas limitações de recursos orçamentários dos municípios, configurando-se como o principal obstáculo.

Para a operacionalização se tornar viável, seria necessário realizar uma mudança de postura da gestão municipal, visto que se entende que a criação da lei municipal por si só não resolveria a questão. A efetividade da operacionalização está intimamente relacionada à incorporação de uma política habitacional que atue nas diversas dimensões do déficit habitacional com intervenções que se complementam e, para tanto, deve-se prover o município de estrutura institucional com recursos financeiros e humanos. Deve haver ainda instâncias atuantes de participação e de controle social a para tencionar, fiscalizar e propor ações para o setor.

No campo econômico, é preciso haver empenho por parte da gestão municipal para garantir fundos públicos para a execução da política, através, entre outras medidas, da implementação de instrumentos da política urbana que possam se reverter em recursos para o fundo de habitação. Atualmente, segundo o RADM2, os recursos do fundo se limitam a transferências de outros níveis de governo para ações previstas, portanto, para dinamizar as ações, seria necessário criar novas fontes de recursos.

5.2.7 Limites e possibilidades da Assistência Técnica nos instrumentos legais do PMCMV

Segundo a "Declaração do Beneficiário" o morador afirma "*(...) Ter ciência de que serei(mos) excluído(s) de qualquer outro programa similar caso seja(mos) beneficiado(s) com o presente programa*". A princípio, a interpretação deste trecho sugere a impossibilidade de o morador receber a assistência técnica prevista na Lei nº 11.888/08. Entretanto, conforme afirma o RDI:

A assistência técnica da Lei nº 11.888/08 não consiste na aquisição de imóvel, mas sim em uma ajuda profissional para alteração do imóvel. Isto é, o que se busca vedar é a aquisição de múltiplos imóveis pelo mesmo indivíduo através de programas habitacionais, inexistindo vedação ao auxílio técnico.

Portanto, pode-se afirmar que não há impossibilidade do mesmo beneficiário ser contemplado pelo PMCMV e pela ATHIS.

Segundo o RDI, a "Cláusula Décima Sexta - Benfeitorias" inviabiliza qualquer alteração a ser realizada pelo morador, vez que certamente este, geralmente por possuir baixo grau de escolaridade, não terá o discernimento necessário para cumprir todas as formalidades impostas (licenças, averbações, etc.). Nesse sentido, conforme o RDI torna-se ainda mais importante a assistência técnica prevista na Lei nº 11.888/08, sendo certo que a lei, no art. 2º, § 2º, II, diz que cabe à assistência técnica formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos.

Observou-se na leitura do contrato que não está claramente exposto quais são os limites e as naturezas dos tipos de intervenções. Para tanto, o Guia do Proprietário, segue com uma complementação de linguagem fácil e acessível, esclarecendo quais são esses limites.

A partir da divergência de clareza textual apresentada nos dois instrumentos (contrato e Guia do Proprietário), o RDI aponta que o contrato em questão se submete aos ditames do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Nesse sentido, os arts. 6º, III, 46 e 54, §4º, do CDC "*obrigam o fornecedor do serviço, no caso a CAIXA, a informar expressamente*

no contrato todas as limitações sofridas pelo proprietário". O RDI ainda ressalta que por se tratar de um contrato de adesão, o art. 54, § 4º, do CDC expressa que a cláusula deve ser redigida com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

Para o RCEF, o contrato é um instrumento genérico cabendo para qualquer empreendimento independentemente de sua tipologia. Portanto seria inviável esclarecer claramente em cláusula específica tais limitações de modificações, visto que seria necessário elaborar um contrato específico para cada empreendimento. Essa questão justifica a existência do Guia do Proprietário como modelo a ser seguido pelas construtoras contratadas, devendo estas elaborar guias específicos para cada empreendimento edificado.

Ainda sobre o Guia do Proprietário, em sua parte intitulada "Pode ou não pode" encontram-se claras referências à situação que envolve ampliações ou reformas (CAIXA, 2015d). O primeiro item "Não pode" explicita que a CEF se isenta das responsabilidades de qualquer tipo de alteração e diz: *"A reforma faz perder a garantia do imóvel como um todo"*. Entretanto, ainda na terceira parte, o subitem "A. Ampliações" expõe:

Nunca faça ampliações nos apartamentos; nas casas, somente faça ampliações com projeto técnico elaborado por profissional responsável e aprovado pela prefeitura; a remoção de paredes coloca a construção em alto risco, em especial quando elas sustentam os pavimentos superiores (CAIXA, 2015d).

Para o RDI, considerando a faixa de renda dos adquirentes dos imóveis, a lei de assistência técnica talvez seja a única forma de concretizar tal trecho. O RCEF concordou com esta questão e ressaltou que as modificações devem estar de acordo com as leis municipais, e que ainda as características dos lotes de unidades isoladas são divergentes, por exemplo, em metragem quadrada, topografia, orientação em relação ao norte, etc. Desta forma, a ATHIS trataria cada caso de acordo com suas especificidades. O RCEF finalizou o seu depoimento ressaltando que a lei deveria ser mais divulgada e cobrada do poder público.

5.2.8 Interesse na regularização dos imóveis já modificados

Em relação a esta categoria, o único entrevistado envolvido com a questão foi o RCEF. A princípio, esse entrevistado ressaltou que os imóveis são de propriedade do FAR, cujo agente operacional é a CEF. O interesse de regularização existe e seria o ideal, mas novamente esbarra na questão financeira de remuneração da assistência técnica frente ao montante de imóveis que necessitam de regularização. Acredita-se que se a ATHIS estivesse em pleno funcionamento seria mais fácil regularizar as modificações.

Quando o entrevistado é indagado sobre a questão de retomada de posse do imóvel que já tenha sofrido modificações, esse relata que já houve diversos casos em que foi necessário rever toda a edificação para que a mesma voltasse a ser habitada por uma nova família que estivesse aguardando no cadastro municipal. O RCEF cita exemplos de modificações em casos de retomada que comprometeram a estrutura e integridade do imóvel, como tentativa de inserção de garagens subterrâneas, construção de outros pavimentos, entre outros. Continuando o raciocínio, o RCEF diz que se houvesse a possibilidade de atuar por meio da ATHIS, possivelmente o cenário de qualidade e integridade dos imóveis seria outro.

Diferentemente das outras faixas do PMCMV, o imóvel na Faixa 1 não é leilado, portanto as benfeitorias realizadas não se configuram como atos que valorizam ou depreciam os imóveis. Essa questão faz com que caia o interesse na regularização das modificações.

5.2.9 Casos de aplicação da Assistência Técnica no PMCMV

Em relação a essa categoria, não havia no roteiro de entrevista uma questão específica para a descoberta de casos de aplicação da ATHIS em empreendimentos do PMCMV. Essa questão, conforme a técnica de aplicação de entrevistas semiestruturadas permite, surgiu ao longo das aplicações. No caso em questão, todos os participantes desconhecem tal aplicação.

O RADM1 aponta que no município há uma ação desenvolvida pela Câmara dos Vereadores em parceria com uma faculdade de Arquitetura e Urbanismo presente na cidade, que presta assessoria à população de baixa renda em processos de regularização fundiária, com foco em ações de usucapião. O projeto inclui a elaboração de memorial descritivo e plantas dos imóveis e recebe o nome de “engenharia popular”. Segundo informações do RADM1, o projeto segue os princípios da Lei nº 11.888/08, com as devidas adaptações em função dos limites institucionais.

5.2.10 Síntese das contribuições das entrevistas

Na Figura 40 estão apresentadas as principais sugestões dos entrevistados para fins de viabilização da Lei de ATHIS no PMCMV.

Figura 40 - Propostas para a operacionalização da LATHIS no PMCMV

Propostas para a operacionalização da LATHIS no PMCMV			
Âmbito Federal			Âmbito Local
RDI	RCEF	RADM2	RADM1 E RADM2
Ação civil pública, ou individual obrigando os entes federativos a estruturarem serviços públicos de ATHIS	Reserva de recurso do FAR com vistas a custear os serviços de ATHIS, respeitando-se um valor máximo por unidade	Articular um diálogo com a CAIXA e MCidades no sentido de o PMCMV prever tal ação	- Identificação por parte do poder público com a proposta de assistência técnica - Dotar a administração de estrutura técnica compatível e habilitada para atender as demandas e proceder a gestão da política habitacional - Incorporar a LATHIS no âmbito da Política Habitacional do Município e o PMCMV se valerá dessa ação - Criar e fortalecer Instâncias de participação e controle social atuantes para tencionar, fiscalizar e propor ações. - Garantir fundos públicos para a execução da política via implementação de instrumentos da política urbana e criar novas fontes de recursos para o FMH

Fonte: A autora, 2016.

5.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES

Por meio das análises foi possível evidenciar a prática recorrente de alteração das moradias nos conjuntos habitacionais do PMCMV em todas as regiões brasileiras, independente das condições climáticas, tecnológicas ou culturais. Também se apontou a possibilidade da atuação de profissionais da Engenharia e Arquitetura, com base na Lei de Assistência Técnica às reformas e ampliações demandadas pelos moradores do PMCMV. No fluxo operacional do PMCMV em Juiz de Fora ilustrado pelas Figuras 13 e 14 (páginas 63 e 65), a assistência técnica poderia atuar juntamente com a equipe técnica que realiza os trabalhos sociais, ou seja, após a entrega das unidades aos beneficiários. Contudo, ressalta-se que foram constatados alguns entraves comprometedores da utilização da LATHIS no PMCMV de forma efetiva. Esses assuntos serão discutidos no capítulo seguinte.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação apresentada nesta dissertação permitiu evidenciar a ocorrência de alterações realizadas nas unidades habitacionais em empreendimentos do PMCMV- Faixa I ao longo do tempo, o que por si só justificaria a pertinência e necessidade de adoção da prática profissional de assistência técnica de engenheiros e arquitetos por meio da Lei nº 11.888/08. Permitiu ainda desenvolver uma análise crítica dos instrumentos legais envolvidos no PMCMV e na referida lei, bem como apontar caminhos para a sua operacionalização, considerando como exemplo o contexto local de Juiz de Fora.

Diante do contexto histórico apresentado sobre a condução da política habitacional brasileira, pode-se afirmar que houve avanços no sentido de se estabelecer programas e leis voltados para a redução do déficit habitacional e das más condições de moradia da população que possui renda igual ou inferior a três salários mínimos. Os instrumentos analisados nessa dissertação (PMCMV e LATHIS) comprovam a existência de marcos legais de âmbito federal para atuação de forma mais efetiva para as famílias alvo.

O montante de recursos direcionados para o PMCMV, que contratou três milhões de unidades habitacionais em cinco anos e almeja contratar mais dois milhões de unidades na sua terceira fase, nem se comparam aos recursos destinados para a operacionalização da LATHIS. Esta situação fragilizou a atuação por meio da Lei nº 11.888/08, que possui grande potencial de combate ao déficit habitacional por meio da qualificação e adequação dos imóveis às necessidades das famílias em virtude do atendimento personalizado.

A produção habitacional por meio do PNHU, ilustrada pelos empreendimentos selecionados, permitiu evidenciar a prática recorrente de alterações das moradias, situação que pode ser associada ao fato de as casas serem edificadas de forma impessoal sem o conhecimento prévio dos perfis familiares. Não há contato entre o futuro morador e o empreendedor para elaboração de projetos nesta modalidade do PMCMV. Os dados apontaram que em quatro dos cinco empreendimentos apresentados, ao menos 62% das unidades sofreram algum tipo de modificação e possivelmente sem assistência técnica.

Portanto, investigou-se nesta dissertação, a partir dos objetivos pré-estabelecidos, a possibilidade de utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida. Constatou-se, inicialmente, que *"a assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHU"*, conforme consta do texto legal de criação do PMCMV. A adoção da assistência técnica para o acompanhamento de intervenções nos imóveis também mostrou-se

viável a partir da análise do "Contrato por Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária - PMCMV - FAR", celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o beneficiário. Nesse contrato consta que qualquer acesso ou benfeitorias que os beneficiários efetuarem às suas expensas "(...) *obriga-os a obter as licenças administrativas necessárias (...) e a promover as necessárias averbações perante o Registro Imobiliário, sendo que, em quaisquer hipóteses, integrarão o imóvel e seu valor para fins de realização de leilão extrajudicial, não cabendo, em nenhuma hipótese, direito de retenção por benfeitorias*" (cláusulas décima quinta e décima sexta).

Entretanto, apesar da viabilidade, tal utilização carece do enfrentamento de alguns entraves.

Com base na literatura consultada e no resultado das entrevistas, constatou-se a fragilidade do planejamento governamental em âmbito federal e local demonstrada pela falta de planejamento fundamentado nos instrumentos legais, o que se configura como um dos principais obstáculos. Observou-se que os mecanismos para conduzir as ações previstas, principalmente na Lei nº 11.888/08, não correspondem com as estruturas incipientes de administração pública local. Ainda entre os obstáculos, encontram-se: a ausência de recursos voltados para a aplicação da LATHIS; a fragilidade institucional no âmbito local para criar e operacionalizar a LATHIS de forma efetiva; a falta de sensibilização e interesse político em defender e apresentar soluções habitacionais que de fato levem em conta condições dignas de moradia; a falta de conhecimento e reconhecimento da importância que a LATHIS possui, seja para o PMCMV ou para ações isoladas.

Apontaram-se, então, caminhos para a atuação de profissionais tanto no âmbito federal quanto local. De maneira ampla observou-se que é necessária previsão no âmbito da lei que institui o PMCMV, da atividade de assistência técnica conforme os ditames da Lei nº 11.888/08, além de prever recursos orçamentários para LATHIS tanto no FAR do PMCMV, quanto nos fundos locais para o atendimento de demandas independentes. Outro fator destacado foi que a implantação da LATHIS no município de Juiz de Fora só se tornará efetiva a partir de uma mudança estrutural e de postura administrativa no sentido de valorizar a questão habitacional de interesse social, que é tão importante desde o início do processo de urbanização brasileira apontado no Capítulo 3.

Identificou-se, também, a necessidade de produção bibliográfica acerca das legislações abordadas, considerando a escassez de trabalhos publicados em periódicos qualificados da área sobre o tema apresentado na revisão bibliográfica sistemática. Muitos dos

estudos identificados têm foco em críticas ao PMCMV, que possuem sua relevância embora não apontem caminhos construtivos.

Os impactos positivos advindos da implementação das ações propostas por meio dos resultados da presente pesquisa incluem: a melhoria das condições habitacionais no que se refere à segurança e responsabilidade dos beneficiários do PMCMV; inclusão e valorização profissional de arquitetos, urbanistas e engenheiros no setor habitacional destinado a população de baixa renda; ampliação da atuação dos escritórios modelos das Universidades; melhoria das condições de uso e ocupação do solo urbano, respeitando-se a consonância que deve existir entre projetos e leis ambientais e urbanas além da possibilidade de ampliação de atuação no setor de regularização fundiária.

Planejar, regularizar e melhorar a situação habitacional é um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo poder público. Portanto, o estabelecimento de parcerias entre Instituições Educacionais de Nível Técnico e Superior e Poder Público são fundamentais.

Sugere-se para continuidade da pesquisa, estudos sobre: viabilidade econômica da utilização da LATHIS no PMCMV; participação dos beneficiários em relação à assistência técnica no PMCMV; estratégias para articulação dos instrumentos da PNH e do Estatuto da Cidade relativo à recursos; diagnósticos e propostas de soluções direcionadas à efetivação de políticas sociais voltadas para os municípios. Desta forma, é fundamental capacitar gestores, profissionais e cidadãos no que se refere ao conhecimento e emprego da Lei de Assistência Técnica, independente do programa habitacional ao qual esta esteja vinculada.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BONDUKI, N. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura**. N.01 p. 70-104. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. 2008>. Acesso em: 15 de outubro de 2014.

BOUNFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. **Anais**. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana Ciência e Utopia: por uma geografia do possível. Belo Horizonte, 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: setembro de 2014.

_____. **Decreto-Lei Nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=78004&norma=104700>> Acesso em: setembro de 2014

_____. **Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: outubro de 2014.

_____. **LEI Nº 12.424, de 16 de junho de 2011a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. Acesso em: outubro de 2014.

_____. Ministérios das Cidades. **Resolução Nº 182, DE 10 de novembro de 2011b**. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV - E. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolucao_182.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades 4. Novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 20 de abril de 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates Brasília: / Secretaria Nacional de Habitação**. Primeira impressão: Maio de 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>>. Acesso em: outubro de 2014.

_____. **Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=258240>> Acesso em: outubro de 2014.

_____. Ministérios das Cidades. **Resolução Nº 183, DE 10 de novembro de 2011c.** Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV - E. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolucao_N_183_10-11-2011.pdf>. Acesso em: 4 de outubro de 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR.** Publicado em 27 de janeiro de 2015a. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Modelo_contrato_compra_venda.pdf>. Acesso em: 1 de julho de 2015.

_____. **Declaração de Beneficiário - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Recursos do FAR.** Publicado em 27 de janeiro de 2015b. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Declaracao_beneficiario.pdf>. Acesso em: 1 de julho de 2015.

_____. **Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf.** Publicado em 20 de fevereiro de 2015c. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf>. Acesso em: 1 de julho de 2015.

_____. **Guia do Proprietário.** Publicado em 12 de junho de 2015d. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Guia_do_proprietario.pdf>. Acesso em: 1 de julho de 2015.

CAMACHO, N. O. **Requalificação de um conjunto habitacional de interesse social na cidade de Juiz de Fora com base em princípios de sustentabilidade.** Monografia. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2013.

CAMACHO, N. O.; ABDALLA, J. G F.; CARVALHO, A. W. B. Uma discussão sobre a articulação da Lei de Assistência Técnica com o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Anais.** Fórum Habitar. Belo Horizonte, 2014.

_____. ABDALLA, J. G F.; CARVALHO, A. W. B. Inadequações das moradias em conjuntos habitacionais de interesse social do PMCMV: a necessidade de intervenção Pela Lei de Assistência Técnica. **Anais.** Fórum Habitar. Belo Horizonte, 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L. (Org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013. p. 17 - 66.

_____. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Organizadoras). **Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p. 81- 106.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas - *Interviews in qualitative research*. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Editora UFPR. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2-5SF/Sandra/Entrevistas%20em%20pesquisas%20qualitativas.pdf>>. Acesso em: julho de 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2015.

GOMES, J. G. **Os Programas de Melhorias Habitacionais: Elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e Cuba**. Dissertação de Mestrado (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **MCMV 3 vai contratar 2 mi de unidades e ampliar o número de famílias candidatas ao benefício**. Assessoria de Comunicação. Publicado: Quarta, 30 de Março de 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/4164-mcmv-3-vai-contratar-2-mi-de-unidades-e-ampliar-o-numero-de-familias-candidatas-ao-beneficio>>. Acesso em: abril de 2016.

MUCHINELLI, L. R. A. **O Direito à Cidade em Áreas de Especial Interesse Social: O Caso de Dom Bosco em Juiz de Fora (MG)**. Rio de Janeiro: UFRJ / Centro de Letras e Artes. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós Graduação em Urbanismo, 2010. 113-133f.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

MARICATO, E. **Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. Ed. Petrópolis, RJ. Ed Vozes, 2008. (Capítulo: Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras).

MORAES, A. P. **Limites e potencialidades da assistência técnica pública e gratuita para projeto, construção e melhoria da habitação popular na cidade de Viçosa, MG**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil, Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Viçosa), Viçosa, 2012.

OLIVEIRA, M. M. **Plano Estratégico e Diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro) Rio de Janeiro, 2006.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Juiz de Fora Sempre. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora.** Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004.

Revista Projetar. Edição especial. CUT BRASIL, 2009. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/revistafinal.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2014.

Revista AU. A residência em arquitetura é um bom mecanismo para elevar o nível dos formados? Valentina Figuerola. Edição 248 - Novembro/2014. Disponível em: <<http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/248/artigo330326-1.aspx>> Acesso em: janeiro de 2016.

RICHARDSON, R. J. e colaboradores. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3ª Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, A. S. R. **A Produção do Espaço Urbano de Juiz de Fora/MG: dinâmicas imobiliárias e novas centralidades.** Tese (Doutorado em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais) Belo Horizonte, 2013.

ROLNIK, R. (org); BISCHOF, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SAMPAIO, R.; MANCINI, M. “Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica,” **Revista Brasileira de Fisioterapia**, vol. 11, no. 1, pp. 83–39, 2007 [Online]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbfis/v11n1/12.pdf>>. Acesso em: 6 de abril de 2015.

SILVA, L. O. **Primórdios da Habitação social: as experiências do entre guerras na Europa e Estados Unidos.** Arquitectos, junho de 2008. Texto Especial n.475. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/09.097/136>>. Acesso em: 12 de agosto de 2014.

SHIMBO, L. Z. Empresas construtoras, capital financeiro e a construção de habitação social de mercado – p 41- 62. In: MENDONÇA, Jupira Gomes (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

SOUZA, M. A. G. (org.). **Habitar contemporâneo.** Salvador: FAUUFBA, 2007.

_____. Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia: experiência inovadora em ensino, pesquisa e extensão. In: **Anais.** 7º Projetar. Natal, 2015.

TEIXEIRA, B. B.; LAWALL, J. S. **Habitação em Juiz de Fora: diagnóstico e experiência de formulação de política.** Palestra apresentada no I Seminário Regional sobre Política Municipal de Habitação: Juiz de Fora e Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora, 2009.

ZAMBRANO, L. M. A.; MAYA-MONTEIRO, P. M.; MUCHINELLI, L. R. A.; FONSECA, F. L. Habitação de interesse social e a construção da cidade: dois casos característicos da atual política habitacional implantada em Juiz de Fora - MG. In: **Anais.** 2o Congresso Internacional

Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012, Porto Alegre. 2o Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012.

ZAMBRANO, L. M. A. et al. **Relatório Final do GT de Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais, 2015**. Programa de Extensão Universitária PROEXT 2014 – MEC/SESu: Escritório-Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG (2014-2015).

SITES

Prefeitura Municipal de Juiz de fora: www.pjf.gov.br

Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br

Caixa Econômica Federal: www.caixa.gov.br

IBGE: www.cidades.ibge.gov.br

Programa Minha Casa Minha Vida: www.minhacasaminhavidagov.br

APÊNDICES

APÊNCICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE ENGENHARIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM AMBIENTE CONSTRUÍDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa "Estudo da utilização da Lei de Assistência Técnica no Programa Minha Casa Minha Vida" sob a responsabilidade do pesquisador Nádia de Oliveira Camacho, a qual pretende investigar a possibilidade de utilização da Lei 11.888/2008 no âmbito do PMCMV - Faixa I.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista semiestruturada.

A sua participação na pesquisa não trará quaisquer riscos e se você aceitar participar, estará contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa como um todo e, se o trabalho tiver resultado positivo, contribuirá para a possibilidade da melhoria da qualidade de vida de diversas famílias, com um documento consistente passível de ser inserido nas mesas de discussões para o planejamento e condução da política habitacional em nível local e federal.

Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço eletrônico *nadiacamacho.arq@gmail.com*, pelo telefone (32) 9130 - 9600, ou poderá entrar em contato com a Secretaria do Programa de Pós- Graduação Mestrado em Ambiente Construído localizada na Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia, sala 4156, Juiz de Fora - MG, CEP: 36036-900, através do telefone (32) 2102-6465.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Assinatura do participante

Data: ____/ ____/ ____

Assinatura do Pesquisador Responsável

APÊNCICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

I. Profissional da área de Direito, com o objetivo de contribuir na leitura e interpretação da legislação envolvida (Lei nº 11.888/2008 e Lei nº 11.977/2009), além da compreensão dos limites estipulados entre agente financiador e beneficiário para uma possível intervenção que articule as legislações citadas;

1. A Lei que instituiu o PMCMV inclui a possibilidade de inserir nos custos do PNHU a assistência técnica. A interpretação deste trecho refere-se à possibilidade de inserir a lei de assistência técnica neste âmbito?
2. O contrato não estipula os limites de intervenção nas unidades residenciais. Contudo, através do guia do proprietário é explicitado o que pode ou não ser realizado nas residências. Como isso poderia ser explicitado em contrato?
3. Quais são os limites em que o morador pode adaptar sua moradia às suas necessidades sem que o mesmo perca a garantia do imóvel? (explorar as cláusulas)
4. De que forma, jurídica, seria possível inserir a LAT no PMCMV?

II. Agente do Programa Minha Casa Minha Vida/CEF para investigar o interesse e viabilidade de articular as mesmas legislações.

1. Segundo o Art. 4º, §2º da Lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, "A assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHU". Visto que não há especificado qual o tipo de assistência técnica, pode-se afirmar que há possibilidade de inserir a Lei de Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008) nos custos do PNHU?
2. O contrato não estipula os limites de intervenções/modificações nas unidades residenciais. Contudo, através do guia do proprietário elaborado pela Caixa Econômica Federal é explicitado o que pode ou não ser realizado nas residências. Essa questão deveria estar explicitada em contrato para dar mais garantia ao beneficiário e à própria CEF? Se sim, de que forma?
3. Qual o interesse da CEF em regularizar as intervenções nos imóveis? Não seria interessante para a CEF ter o aporte de RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) das modificações visto que os imóveis pertencem à ela até que os beneficiários finalizem as prestações?
4. Conforme a Parte 3 do "Guia do proprietário", Item "Pode ou não pode", subitem "A. Ampliações" encontra-se a seguinte afirmação *"Nas casas, somente faça ampliações com projeto técnico elaborado por profissional responsável e aprovado pela prefeitura."* Qual a sua posição em relação à essa afirmação considerando a assistência técnica?
5. Seria possível operacionalizar juridicamente e/ou financeiramente a Lei de Assistência Técnica no PMCMV tanto para os empreendimentos já entregues quanto para os que ainda serão construídos? Se sim, de que forma?
6. É de seu conhecimento se já houve algum caso de aplicação da Lei de Assistência Técnica?

III. Representantes da administração pública local para investigar se a PJF tem tomado medidas no sentido de viabilizar a implementação da Lei de Assistência Técnica no município e ainda levantar quais as possíveis implicações para a administração pública em utilizar esta lei no PMCMV.

1. Qual o cenário frente ao processo de ocupação das unidades do PMCMV?
2. Quais são as responsabilidades municipais em relação ao processo de ocupação destes empreendimentos?
3. Qual o cenário atual em relação à Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita?
4. O que seria necessário em relação à estrutura administrativa local para que esta lei seja utilizada?
5. Em relação à minuta do Projeto de Lei Municipal publicada no Fórum Habitar 2014, como estão os encaminhamentos?
6. Você enxerga alguma possibilidade para que a LAT seja aplicada dentro do PMCMV?
7. Onde, no fluxo do PMCMV, você visualiza a operacionalização da LAT?