



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Descentralização da política habitacional no Brasil nos últimos 20 anos: uma discussão a partir do caso da Cohab/PA

Anna Carolina Gomes Holanda

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Grupo de Estudos Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA).

Leonardo Costa Miranda

Assistente Social. Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará. Pesquisador do GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA.

Marcília Negrão

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará. Professora no Instituto Federal do Pará. Pesquisadora do GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA.

Jessyca Patrycia da Cunha Carvalho

Arquiteta e Urbanista. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA.

Joana Valente Santana

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente da Faculdade e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará. Coordenadora do GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA.

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. O objetivo do artigo é apresentar a atuação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA) nos últimos 20 anos, especialmente no que se refere ao processo de descentralização da política habitacional. Esta produção compõe um dos resultados do Plano de Trabalho intitulado "Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação", que faz parte de um convênio firmado entre a Universidade Federal do Pará/UFGPA e a Cohab/PA. Para sua elaboração foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, através de uma parceria entre pesquisadores da UFGPA e profissionais que integram o corpo técnico da referida Companhia. Os dados revelaram que, nos últimos 20 anos, a Cohab/PA sofreu os rebatimentos das transformações verificadas na política habitacional a nível nacional, indicando pouco avanço na descentralização da gestão, ao mesmo tempo em que pela ótica dos/as profissionais que atuaram no período de recorte da pesquisa é possível identificar experiências consideradas exitosas, sendo um dos maiores exemplos a Ação PLHIS.

Palavras-chave. Cohab/PA; Estado do Pará; Política de habitação; Descentralização

Abstract. *The objective of this article is to present the performance of the Housing Company of the State of Pará in the last 20 years, especially regarding the decentralization process of the housing policy. This production is one of the results of the Work Plan entitled "Housing Policy in Pará: 50 years of history of the State Housing Company", which is part of an agreement signed between the Federal University of Pará and Cohab/PA. For its elaboration, bibliographic, documental and field researches were carried out, through a partnership between UFPA researchers and professionals that integrate the technical staff of the referred Company. The data revealed that, in the last 20 years, Cohab/PA has suffered the repercussions of the transformations verified in the housing policy at a national level, indicating little progress in the decentralization of management, at the same time that, from the point of view of the professionals who worked during the research period, it is possible to identify experiences considered successful, one of the biggest examples being the PLHIS Action.*

Keywords: *Cohab/PA; Pará State; Housing Policy; Decentralization*

Resumen. *El objetivo del artículo es presentar el desempeño de la Compañía de Vivienda del Estado de Pará (Cohab/PA) en los últimos 20 años, especialmente en lo que se refiere al proceso de descentralización de la política habitacional. Esta producción es uno de los resultados del Plan de Trabajo titulado "Política Habitacional en Pará: 50 años de historia de la Empresa Estatal de Vivienda", que forma parte de un acuerdo firmado entre la Universidad Federal de Pará/UFPA y Cohab/PA. Para su elaboración se realizaron investigaciones bibliográficas, documentales y de campo, a través de una asociación entre investigadores de la UFPA y profesionales que integran el cuerpo técnico de la referida Empresa. Los datos revelaron que, en los últimos 20 años, la Cohab/PA ha sufrido las repercusiones de las transformaciones verificadas en la política habitacional a nivel nacional, indicando poco avance en la descentralización de la gestión, al mismo tiempo que, desde el punto de vista de los profesionales que actuaron en el período de corte de la investigación, es posible identificar experiencias consideradas exitosas, siendo uno de los mayores ejemplos la Acción PLHIS.*

Palabras clave: *Cohab/PA; Estado de Pará; Política de Vivienda; Descentralización*

1. Introdução

O presente artigo apresenta resultados parciais do projeto de Pesquisa "Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação"¹, que tem por objetivo investigar a história da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA), enquanto principal instituição executora da política de habitação no território paraense, analisando sua produção em quase 60 anos de existência, o reflexo dos diversos contextos socioeconômicos e políticos nacionais em sua prática e as transformações em sua forma de atuação.

Um dos objetivos específicos da pesquisa é analisar o processo de descentralização da política habitacional ocorrido nas duas últimas décadas e

suas repercussões para a atuação da Cohab/PA, questão central deste artigo. A metodologia da pesquisa, em desenvolvimento, vem sendo realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, além de entrevistas com funcionários/as da Cohab/PA².

Compreendendo que a política habitacional brasileira nasceu e se desenvolveu nas primeiras décadas numa estrutura fortemente centralizada, tendo como órgão central o Banco Nacional de Habitação, após sua extinção e fragilização da política habitacional na década de 1990, o movimento pela democratização e descentralização da gestão culminou em novos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, observou-se um esforço de descentralização da política habitacional, destacando por um lado, o papel de coordenador da política habitacional pelo governo federal e por outro lado, o papel dos municípios na implementação de projetos habitacionais, concomitante a esse processo, verificou-se também a ampliação da participação de agentes de mercado na dinâmica dos programas federais, iniciado ainda na década de 1990, e fortalecido após a execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

Além disso, a nova configuração federativa para a implementação da política habitacional construída nas últimas décadas acabou por não estabelecer claramente o papel dos governos estaduais, que passaram a adotar estratégias “alternativas” para participarem da captação e execução de projetos vinculados aos programas federais, ora concorrendo, ora cooperando com municípios. Nesse contexto, observamos o caso da Cohab/PA, que até a década de 2000 se constituía no principal, e por longo período de tempo o único, órgão promotor de planos e projetos habitacionais no estado do Pará.

Após esta introdução, o artigo traz na segunda seção uma breve contextualização da trajetória da política habitacional no Brasil, na terceira parte realiza uma discussão sobre a descentralização da política habitacional brasileira, observando as estratégias e mecanismos adotados nos programas federais e, por fim, na quarta parte apresenta os primeiros resultados da pesquisa em desenvolvimento sobre o percurso da Cohab/PA nos últimos vinte anos, destacando a análise dos dados coletados através da pesquisa de campo pela percepção dos/as técnicos/s entrevistados/as. As considerações finais apresentam uma síntese das reflexões e os próximos desafios da pesquisa.

2. Uma breve trajetória da política habitacional no Brasil

A política habitacional brasileira passou por diversas fases, registrando momentos de ampliação e restrição de sua implementação, bem como mudanças importantes nas diretrizes, objetivos e configuração dos programas e projetos habitacionais. Bonduki (2008;2010), Maricato (1987; 2017), Azevedo (2007), dentre outros autores, observaram que no início do século XX, as primeiras iniciativas que visavam responder ao problema do rápido processo de urbanização, centralizadas em decisões do poder público, apresentavam caráter higienista e repressor.

Nas décadas seguintes, durante o Governo de Getúlio Vargas, deram-se as primeiras experiências de produção habitacional em escala nacional, que em um primeiro momento encontrou na iniciativa privada, na promoção do mercado rentista, uma opção imediata, e que depois optou por uma estratégia

clientelista, através da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e pela criação da Fundação da Casa Popular com resultados territorialmente restritos e voltado a um segmento direcionado da população.

De fato, a primeira política de habitação em âmbito nacional, com um modelo empresarial, se efetivou durante o governo militar, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Maricato (1987) destacou que ao longo da sua trajetória, o BNH criado para produção de habitação popular foi gradativamente ampliando seus programas, passando a coordenar a política habitacional, o financiamento para o saneamento e a difusão da propriedade residencial, principalmente entre as classes de menor renda. Bonduki (2006) observou que a estratégia de transformar o trabalhador em um proprietário de imóvel, visava combater as ideias comunistas no Brasil no período da Guerra Fria, a partir da defesa da propriedade privada.

Para viabilizar o financiamento à produção habitacional, a estratégia foi a utilização de recursos advindos de poupanças: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos regulados pelo SFH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Ainda que tivesse a função de banco, o BNH não atuava diretamente com o público, sua atuação se dava por meio de intermediários como Cohabs, bancos públicos e privados e agentes privados, que de modo geral apresentavam projetos para a captação de recursos (SANTOS, 1999).

De acordo com Santos (1999) o BNH não se limitava à aspectos financeiros, pois também tinha função de distribuir os recursos de forma igualitária regionalmente, estimulando o desenvolvimento da indústria da construção civil como um todo. Botega (2007) enfatizou que todo recurso arrecadado era direcionado para iniciativa privada, sob essa aspecto, as Cohabs obtinham financiamento junto ao BNH e contratavam construtoras privadas que se incumbiam da construção e negociação final, afastando-se do seu principal objetivo que seria promoção de habitação para famílias de baixa renda.

De meados de 1960 até meados de 1980, o desenho de financiamento habitacional capitaneado pelo BNH funcionou, entrando em desgaste até o fechamento do Banco em 1986, como destacam Cardoso e Aragão:

Esse sistema funcionou a contento durante cerca de 15 anos e entrou em crise no início dos anos 1980. A crise foi causada pelo efeito combinado da política recessiva adotada pelo governo militar e a da inflação elevada do início da década de 80, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema e também a redução na capacidade de arrecadação tanto do FGTS e quanto do SBPE. A pressão dos mutuários, mobilizados nacionalmente, obrigou o governo a adotar uma política de reajuste das prestações baseada na equivalência salarial, implicando na concessão de subsídio aos adquirentes, subsídio este a ser assegurado, como todas as outras operações de crédito no âmbito do SFH, desde a sua criação, pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). O montante dos subsídios concedidos, no entanto, foi muito elevado em relação à capacidade financeira do FCVS, gerando uma crise de liquidez no sistema (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 18).

O saldo do período BNH chegou ao financiamento de aproximadamente 4,8 milhões de unidades habitacionais entre 1966 e 1986 em todo o Brasil, sendo que apenas um terço do total foi destinado à população com renda menor que cinco salários mínimos (MARICATO, 1996). Bonduki (2008) ressalta

que a gestão adotada pelo BNH foi marcada pela rigidez e centralização das decisões, não admitindo espaços para discussão e participação da sociedade, nem reconhecendo formas alternativas de enfrentar o problema habitacional ou mesmo admitindo as fortes diferenças regionais.

Após a extinção do BNH e SERFHAU, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) absorveu as atribuições relativas ao financiamento habitacional, no entanto, a década de 1990, no que se refere à política nacional de habitação foi marcada por fragilidades institucionais e restrição de programas habitacionais.

O Governo Collor instituiu o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), o qual não alcançou metas e prazos estabelecidos e foi em grande parte marcado pela lógica de acordos políticos, fragilizando institucionalmente a CAIXA (AZEVEDO, 2007; GONÇALVES, 1997 apud SANTOS, 1999). O governo Itamar Franco iniciou uma importante reestruturação institucional da CAIXA, que veio a ser continuada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuja gestão consolida o pensamento neoliberal na condução das políticas públicas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010). Os principais programas habitacionais instituídos na gestão FHC basearam-se na implementação de recursos do FGTS, dentre os quais destacaram-se: Programa Pró-Moradia, Habitar Brasil BID, Carta de Crédito, Programa de Apoio à Produção e ao Crédito Individual, Programa de Arrendamento Residencial e a Criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Ao realizar uma avaliação geral da gestão FHC no setor habitacional, Valença (2001) considera que esta priorizou as soluções de mercado, limitou-se a aplicar os recursos do FGTS segundo os requisitos da lei e atuou de forma insuficiente quanto às necessidades dos trabalhadores.

Os anos 2000 trouxeram importantes inovações à política habitacional brasileira, a criação do Ministério das Cidades em 2003, na gestão Lula da Silva, que pode ser dividida em dois momentos: na primeira gestão presidencial (2003-2006) ocorreu a reestruturação institucional; na segunda gestão (2007-2010) o importante aumento no volume de recursos nos programas habitacionais (HOLANDA, 2011). O Ministério das Cidades ainda esteve em atividade durante os governos Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) e Michel Temer (2016-2019), tendo atuado por 15 anos, período em que foram concretizados importantes avanços para as políticas urbanas, especialmente a política habitacional, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124/2005; a aprovação da Lei nº 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica para a construção de habitação de interesse social; as Conferências das Cidades; a ampliação de recursos ao setor através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ressaltando-se a modalidade voltada a intervenção em assentamentos precários (PAC-Favelas) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); bem como os avanços na regulamentação da regularização fundiária urbana, dentre outros (MARICATO, 2017; ROLNIK, 2015; CARDOSO *et al.*, 2017).

No entanto, após a crise econômica de 2009, os programas habitacionais reestruturados e integrados ao Programa Minha Casa Minha Vida, tiveram como principal objetivo a recuperação da economia, passando mais uma vez a dar protagonismo a empresas do setor da construção civil em detrimento do desenho de gestão pelo setor público com participação social conforme modelo proposto pelo SNHIS. Entre as diversas críticas ao PMCMV (CARDOSO *et al.*,

2013), destacam-se os excessivos incentivos ao setor privado e a desarticulação do programa à política urbana como os principais motivos para os problemas de localização dos empreendimentos, que tem se concretizado a partir da disponibilidade das terras mais baratas e menos infra estruturadas.

De que forma se pode avaliar, então, a ação governamental dos últimos anos em relação ao direito à moradia? Por um lado, a política habitacional ganhou centralidade na agenda governamental em níveis não vistos desde a época do BNH, e com a diferença de ampliar de forma significativa o volume de subsídios – fosse a partir do FGTS, fosse a partir de recursos do Tesouro alocados no FAR, permitindo que fossem efetivamente beneficiados setores de baixíssima renda que até então estavam excluídos da ação governamental. Foram também significativos os recursos alocados no PAC-Favelas, beneficiando, através da urbanização, uma melhoria significativa das condições de vida da população residente em assentamentos precários. Por outro lado, após a edição de duas versões do PMCMV e o conseqüente esvaziamento do SNHIS, cabe refletir sobre a sustentabilidade desse modelo de política, assim como pelos seus impactos sobre a estruturação das cidades brasileiras (CARDOSO *et al.*, 2017, p. 42).

Em 2019, gestão Jair Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto, o que foi considerado por especialistas uma perda de centralidade para as políticas urbanas, sendo suas atribuições repassadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que deu continuidade à implementação de projetos já contratados vinculados ao PMCMV, e em 2020, o então governo criou o Programa Casa Verde e Amarela, em substituição ao PMCMV, que efetivamente deu continuidade aos contratos já firmados pelo PMCMV. A gestão Bolsonaro (2019-2022) foi orientada por uma perspectiva ultra neoliberal e marcada pela forte retração das políticas sociais, e ainda impactado pela crise sanitária e econômica decorrente da pandemia do coronavírus covid-19, repercutiu intensificando os diversos desafios da política habitacional e o declínio da indústria da construção civil.

No âmbito do estado do Pará, a criação da Cohab/PA em 1965, ligada à estrutura do BNH, marca também o primeiro momento da implementação de uma política habitacional estruturada neste estado. Pode-se afirmar que a atuação da Cohab/PA acompanhou todos os períodos de expansão e encolhimento da política habitacional brasileira: período de intensa produção de conjuntos habitacionais no período do BNH; restrições e reestruturação institucional na década de 1990, com produção voltada ao atendimento de servidores públicos estaduais; nos anos 2000, a contratação de projetos habitacionais junto ao SNHIS e PAC, com importantes intervenções em áreas de assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém, bem como a instituição do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), por meio da Lei nº 7.087/2008, a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e o apoio à implementação dos sistemas municipais de habitação (Ação PLHIS).

Merece destaque em 2003, a criação do Programa Estadual Cheque Moradia³, que foi se consolidando e ganhando força na atuação da Companhia justamente nos períodos de menor disponibilidade dos programas federais concomitantemente ao protagonismo dos municípios na execução de projetos habitacionais com recursos federais, principalmente o PMCMV. Diante das mudanças ocorridas nas últimas décadas e as repercussões do processo de descentralização da política habitacional, a Cohab/PA tem adotado estratégias para continuar atuando, inclusive considerando o acúmulo de conhecimento e

experiência de seu corpo técnico e seu capital institucional de quase seis décadas.

3. O processo de descentralização da política habitacional nos últimos 20 anos

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é importante marco na discussão das políticas públicas sociais no Brasil. Após o período ditatorial, movimentos sociais tiveram papel preponderante para a discussão, proposição e estabelecimento de princípios de democratização e descentralização na Carta Magna. Mas apesar dos avanços legais, a efetivação desses princípios e a implementação das políticas sociais no Brasil ainda permanecem restritos e com grandes desafios para o atendimento pleno da população.

A descentralização das políticas sociais consta entre os desafios para a efetivação das políticas públicas, fortalecendo a cooperação federativa e a municipalização, para que os serviços oferecidos pelas políticas sociais se aproximem cada vez mais do território e da população. Para a discussão sobre descentralização recorreremos a Arretche (1992; 2000; 2002a; 2002b; 2004; 2010), que desenvolveu importante obra avaliando as estratégias de descentralização de diversas políticas sociais no Brasil.

Segundo a autora, após a promulgação da Constituição de 1988, no Estado federativo brasileiro com entes politicamente autônomos, estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas, por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo. No entanto, assumir a gestão de uma política social implica em custos políticos e/ou financeiros, e considerando que, na história brasileira, essa tarefa estava centralizada em nível federal, na nova configuração os governos locais precisam ser induzidos a assumir tais responsabilidades.

Arretche defende como condição para que uma política social passe por um processo consistente de descentralização a adoção de “estratégias de indução eficientemente desenhadas” para a execução de “processos de transferência de atribuições” (ARRETCHE, 2000, p. 244). Os atributos da política a descentralizar são: engenharia operacional; legado das políticas prévias; regras constitucionais; e, principalmente, as estratégias de indução implementadas, mas a pesquisa da autora concluiu que “estratégias de indução eficientemente desenhadas são decisivas para o sucesso de processos de transferência de atribuições”, sendo a *ação dos executivos estaduais* fator preponderante (ARRETCHE, 2000, p. 244).

Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, a ação do executivo estadual é um fator decisivo, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos prováveis que a assunção de tais atribuições tende a acarretar. Simetricamente, a ausência de tais políticas implica que cada administração municipal deverá arcar sozinha com tais custos. [...] É por esta razão que a variável “ação dos executivos federal ou estaduais” revelou-se tão decisiva no caso brasileiro. Como demonstrei, as variações no escopo do processo de descentralização das políticas sociais estão diretamente associadas à natureza do governo federal. Mas, além disso, **as variações no alcance da municipalização entre os Estados estão diretamente associadas à natureza dos incentivos advindos da ação dos executivos estaduais** (ARRETCHE, 2000, p. 246-247, grifo nosso).

Quando trazemos a discussão para as políticas habitacional e urbana, intrinsecamente relacionadas, é importante destacar ainda algumas particularidades, observando-se um conflito entre as atribuições federativas: enquanto a política habitacional aparece como atribuição dos três níveis de governo, sem uma definição clara dos papéis de cada ente, a política urbana é competência municipal. No entanto, quando se trata do acesso ao direito à moradia, Ribeiro e Pechman (1985) ressaltam duas restrições fundamentais: o problema do financiamento habitacional, relacionado ao “problema da solvabilidade”, ou seja, a baixa capacidade de compra da população de baixa renda em comparação ao alto valor relativo da mercadoria moradia, sendo necessária a existência de um capital de circulação que permita financiar o bem (Ribeiro e Pechman, 1985); e o problema fundiário, que se refere às características da propriedade privada da terra e da renda fundiária (Ribeiro, 1997). Cardoso e Aragão (2013) enfatizam que “o modelo institucional pós-Constituição deixa uma destas dimensões (a terra) na esfera municipal e outra (o financiamento) na esfera federal”, gerando um problema de “articulação administrativa” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013: 46).

Nobre (2019) realiza uma discussão sobre federalismo e política habitacional, destacando que a Constituição Federal estabelece dois dispositivos que geram efeitos diversos: o dispositivo de caráter centralizador que determina “a competência exclusiva da União em instituir diretrizes gerais da política urbana, incluso a política habitacional, resguarda o caráter centralizador da formulação e comando da política”, enquanto que o dispositivo de caráter descentralizador que estabelece “competências compartilhadas entre os três níveis de governo para execução de programas habitacionais” (NOBRE, 2019, p. 2-3), que resultaram em dois processos distintos:

A descentralização – que no caso da habitação correspondeu ao compartilhamento das funções de execução, mas não de formulação e comando que estavam na alçada do Governo Federal – gerou potencialmente ou efetivamente dois processos típicos de federações que descentralizam funções.

O primeiro processo tem a ver com o caráter cooperativo entre os entes subnacionais e o segundo processo tem a ver com o caráter competitivo entre esses mesmos entes. As competências compartilhadas ou concorrentes para execução da política podem gerar tanto uma cooperação entre os entes – cooperação tanto vertical como horizontal – ou, ao contrário, podem gerar uma competição entre eles. No primeiro caso trata-se de articulações federativas (verticais e/ou horizontais) e, no segundo caso, trata-se do oposto gerando um processo de desintegração e fragmentação territorial.

Esses aspectos – cooperação e competição – podem coexistir simultaneamente e são eles que responderiam por uma dada característica do federalismo brasileiro no que concerne a execução das políticas de habitação. (NOBRE, 2019, p. 3, grifo nosso).

Nobre (2019) demonstra como nos diferentes momentos da política habitacional brasileira se desenrola esse movimento de centralização e descentralização no sentido vertical e simultaneamente a concorrência e a cooperação no sentido horizontal, desde o período do BNH, ao longo da década de 1990 e durante a atuação do Ministério das Cidades, mas cumpre ressaltar neste artigo, como o autor analisa a desestruturação desse movimento pela importante inserção do mercado no processo:

Também destacamos que a relativa falência do Estado na provisão da habitação de interesse social – Pós CF/1988 – ocorre mediante a entrada em cena de um poderoso agente que reconfiguraria a política habitacional em nível

nacional e contribuiria para o desmonte do sistema público de habitação: o mercado privado de habitação. Não é que este não existisse já desde a segunda metade do século XX, no entanto, é a partir da década de 1990, com a entrada de fundos de investimentos estrangeiros no país e a formação de fundos de investimentos nacionais que se estruturam as grandes empresas que hoje atuam no mercado imobiliário brasileiro afetando, em certa medida, o desempenho das políticas de habitação que devem ser orientadas por outra lógica que não a do lucro. (NOBRE, 2019, p. 7).

Ademais, a possibilidade de efetivação das políticas habitacional e urbana pelo poder executivo municipal se mostra um enorme desafio dada a imensa diversidade das características econômicas, sociais, institucionais e culturais dos municípios brasileiros, incluindo cidades com aparato institucional consolidado bem como “pequenas localidades, com histórico de administrações com baixíssima capacidade institucional e administrativa, cujas “gramáticas políticas” concentram-se no clientelismo” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013: 46). Esse desafio se tornou mais evidente após a escalada da participação de agentes de mercado na política habitacional, notadamente com a execução do PMCMV. Na grande maioria dos municípios brasileiros, o despreparo das administrações locais no sentido de gerir os processos urbanos tem tornado os municípios expectadores dos resultados da produção habitacional do PMCMV:

O poder público municipal, no novo programa, de fato deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura de mercado. Em termos “ideais” seria possível se imaginar que o controle dos municípios sobre essa produção se desse através de mecanismos regulatórios, já que cabe a eles a responsabilidade pela aprovação dos projetos. No entanto, a pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, **fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva** (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59, grifo nosso).

Diante de fragilidades e inconsistências nas políticas habitacional e urbana nas últimas décadas, tem tomado proporção a participação dos agentes privados nos programas habitacionais. Durante a atuação do Ministério das Cidades (2003-2018), identificam-se esforços para a descentralização das políticas urbanas e a capacitação dos municípios, como as campanhas para elaboração dos planos diretores participativos e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade⁴, bem como para a instituição dos fundos locais de habitação de interesse social, conselhos gestores e planos habitacionais para a estruturação do SNHIS. Porém, desde o lançamento do PMCMV são estabelecidos procedimentos e mecanismos que enfraquecem a atuação do poder público e reforçam o protagonismo do mercado na produção habitacional e, conseqüentemente, na produção da cidade. Holanda (2011), ao analisar o processo de descentralização da política habitacional estabelecida pelo SNHIS, destaca as contradições na implementação dos diversos programas habitacionais implementados pelo Ministério das Cidades:

Pode-se, então, afirmar que a instituição do SNHIS é um grande avanço para a política de habitação de interesse social no Brasil. Sua conquista teve por agente fundamental, a atuação de organizações e movimentos sociais ligados à reforma urbana que, principalmente na década de 1990, foram amadurecendo concepções e caminhos para uma política habitacional mais inclusiva. Com a emergência do governo Lula, propostas importantes foram

implementadas, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, o FNHIS e programas que permitem a produção habitacional por meio de entidades sociais, conseguindo importantes avanços institucionais e no funcionamento da política do ponto de vista da democratização no nível federal. No entanto, avançou-se muito pouco no sentido da descentralização da gestão. A prática vigente nas seleções dos programas habitacionais tem excluído municípios carentes e desprovidos de aparato institucional e financeiro, além disso, a existência de programas paralelos ao SNHIS, com regras diferenciadas, como o PAC e principalmente o MCMV, enfraquece o Sistema e desestimula ainda mais que estados e municípios invistam em capacitação e desenvolvimento institucional (HOLANDA, 2011, p. 152)

Desenhado para ser viabilizado prioritariamente pelo setor privado, o PMCMV tem como agente executor, principalmente as empreiteiras. Conforme Arantes e Fix (2009), 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. Ainda segundo os autores, o Programa não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, com restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento – além de depender por vezes de intermediários que agenciem a solicitação dos municípios junto ao governo federal.

Vale ressaltar que a CAIXA vem ganhando centralidade desde a extinção do BNH, participando no PMCMV como agente financeiro na modalidade vinculada ao FGTS (PMCMV FGTS) e como agente financeiro e principal agente operador na aplicação dos recursos das modalidades vinculadas ao Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (PMCMV Entidades). A CAIXA também procede a análise de projetos em todas as modalidades do PMCMV⁵, com recomendações construtivas e arquitetônicas a serem seguidas, e sua facilidade de interação com os agentes privados reforça ainda mais a dinâmica em que o mercado tem se tornado o principal vetor da produção habitacional, acompanhando uma tendência que se apresenta no cenário global.

As graduais transformações na economia global nas últimas décadas têm aproximado as relações sociais para a lógica financeira. O avanço no modo de acumulação do capital possibilita novas formas e oportunidades globais de valorização do capital, a esfera financeira passa a predominar em relação à produção e a capacidade de intervenção das autoridades governamentais, buscando interagir de maneira sistêmica para potencializar novas formas de realização de lucros (ROYER, 2009). No Brasil, a estrutura urbana das cidades sofreu grandes transformações nas últimas décadas, principalmente a partir de 2007, com o aumento significativo de investimentos e subsídios para o enfrentamento do problema habitacional, elegendo o mercado como protagonista de políticas habitacionais.

Shimbo (2010) denominou esse segmento econômico de habitação social de mercado. Segundo a autora, o mercado imobiliário se tornou um nicho bastante lucrativo com a incorporação e construção de novas unidades habitacionais. O aumento significativo de investimentos e subsídios para o enfrentamento da problemática habitacional transfere ao mercado imobiliário a responsabilidade pelo protagonismo de sua efetivação. Ainda para autora, a

confluência entre Estado, finanças e produção permitiu a construção de um completo sistema imobiliário financeiro que desenhou a estrutura recente das cidades brasileiras.

Nobre (2019) sintetiza esse movimento concomitante e contraditório de descentralização da política habitacional e de desarticulação da mesma em favor do mercado, ocorrido durante a atuação do Ministério das Cidades:

A partir do que vimos até aqui, podemos concluir que o Governo Federal, a partir de 2004, atuará em dois sentidos no que diz respeito à política habitacional brasileira. O primeiro sentido aponta para o fortalecimento dos programas de HIS que exigirá uma cooperação intergovernamental por meio, primeiramente, do SNHIS e, depois, do PMCMV e da parte operacional deste Programa que lida com a habitação de interesse social (a chamada Faixa 1). O segundo sentido aponta para o fortalecimento dos programas habitacionais chamados de mercado e indica uma maior participação do setor da construção civil e de uma política de oferta de crédito habitacional a um segmento populacional mais bem remunerado, por meio das chamadas Faixas 2 e 3. Esse último sentido da atuação do Governo Federal dispensa, em certa medida, a participação direta dos entes subnacionais na execução dos programas habitacionais ao tempo em que convoca uma maior participação das empresas na execução do Programa (NOBRE, 2019, p. 20).

Esse processo de participação do mercado que marca o PMCMV enfraquece os esforços de descentralização da política habitacional, sendo interessante destacar que o protagonismo da CAIXA em parceria com o setor privado e a participação complementar dos municípios, deixa os executivos estaduais “soltos”, em situação inversa àquela defendida por Arretche (2000), demonstrando a fragilidade desse processo de descentralização da política habitacional no Brasil. Para contribuir para o aprofundamento dessa discussão, apresenta-se a seguir o caso da Cohab/PA e sua atuação nesse contexto.

4. Atuação da Cohab/PA e o processo de descentralização nos últimos 20 anos (resultados preliminares da pesquisa)

A história da política habitacional no estado do Pará em grande parte se confunde com a história de atuação da Cohab/PA, visto que até a implementação dos programas habitacionais coordenados pelo Ministério das Cidades desde 2003, este era o único órgão estatal para a execução de projetos habitacionais, considerando a ampla fragilidade institucional dos municípios paraenses.

Nascida dentro da estrutura do BNH, a Cohab/PA sofreu diretamente os reflexos de expansão e retração dos programas habitacionais federais, alternando momentos de plena atividade como a construção do bairro Cidade Nova, com momentos em que precisou se reestruturar e lançou programas como o Cheque Moradia, que viraram o carro chefe da instituição. Na década de 1990, assim como outras companhias de habitação brasileiras, esteve perto do encerramento de suas atividades, sendo reabilitada a atuar junto aos programas federais após o Governo do Estado assumir as dívidas provenientes da quebra do BNH no Pará. Ainda nos anos 1990, sua atuação se direciona a ações de regularização fundiária e a produção de habitações voltadas ao atendimento de servidores públicos, visto que se constituía em público alvo que atendia às condições dos financiamentos habitacionais nesse período.

Com o advento do Ministério das Cidades, a Cohab/PA coordenou importantes avanços da política habitacional no território paraense, como a

criação do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (Lei Estadual 7.087/2008), que instituiu o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e o respectivo Conselho Gestor e também o Conselho Estadual das Cidades, a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e a formalização do Programa Estadual Cheque Moradia (FUNDAÇÃO AMAZÔNIA., 2016; HOLANDA, 2011), assim como a elaboração de 60 planos municipais de habitação de interesse social (COMPANHIA DE HABITAÇÃO..., 2018), e ainda participou com subvenções e incentivos em contratos vinculados a diferentes programas habitacionais em diversos municípios paraenses:

Segundo informações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2015) estão em andamento 658 contratos firmados entre 2008 e 2015 para produção habitacional no Pará, referentes aos programas PAC Habitação e Programa Minha Casa Minha Vida com a contratação de 129.659 novas unidades habitacionais, das quais até agosto de 2015 47.458 UH estavam concluídas, 28.767 UH em obras em situação normal e 53.434 UH em outros estágios. Dessa forma, no que se refere à produção habitacional prevista para o estado do Pará temos as seguintes situações: 1) em ações com a participação da COHAB/PA [contratos federais e atendimentos do Cheque Moradia], estão em andamento 40.706 unidades habitacionais que, comparando-se ao déficit habitacional de 2013, apresentam enfrentamento de 13,8%; 2) considerando-se os esforços conjuntos que envolvem recursos estaduais e federais, foram contratadas a produção de 151.325 unidades habitacionais, o que resultará no enfrentamento de 51,4% do déficit habitacional no território paraense. (FAPESPA, p. 25, 2016).

No entanto, é interessante analisar a participação da Cohab/PA nos diferentes programas, considerando as regras e procedimentos definidos em cada programa federal nos últimos 20 anos, assim como as estratégias adotadas por aquele órgão. Aqui será dado destaque ao processo de descentralização e a postura adotada pela Cohab/PA junto aos municípios em cada programa, se de cooperação ou de concorrência, com breve descrição da estratégia adotada, com informações preliminares obtidas na pesquisa em andamento. O Quadro 01 resume os programas federais disponibilizados pelo Ministério das Cidades nos quais a Cohab/PA teve algum nível de participação na execução de projetos:

Quadro 1 – Formas de participação da Cohab/PA e sua atuação quanto aos municípios nos programas habitacionais implementados pelo Ministério das Cidades

Programas habitacionais disponibilizados pelo Ministério das Cidades	Forma de participação da Cohab/PA
1. PAC Habitação / PAC Favelas	A Cohab/PA acessou recursos para intervenção em áreas precárias na Região Metropolitana de Belém, constituindo-se no principal executor desta modalidade no Pará. Observa-se que nesses projetos, a Cohab/PA definiu as áreas a partir de suas próprias informações, diretrizes e demandas, sendo os municípios responsáveis apenas por aprovar as intervenções propostas. Nesses projetos a Cohab/PA atuou em concorrência com os municípios .
2. Programas ligados ao FNHIS	A Cohab/PA acessou recursos do FNHIS para produção habitacional em complementação a um projeto vinculado ao PAC-Favelas, nesse caso a atuação é semelhante àquela do PAC, em concorrência . Por outro lado, a Cohab/PA acessou recursos do FNHIS para elaboração do PEHIS, por ter executado em tempo adiantado do previsto, conseguiu aditivo junto ao Ministério das Cidades para apoiar municípios na elaboração de planos locais de habitação, um projeto denominado Ação PLHIS ⁶ , no qual atuou em cooperação com municípios.

3. PMCMV-PNHU-FAR - Faixa 1	A Cohab/PA editou regulamento próprio para oferecer complementação de recurso financeiro a empresas para produção de unidades habitacionais pelo PMCMV-Faixa 1 e ainda doou terrenos em alguns empreendimentos relativos a essa mesma modalidade. Nesses casos, a tratativa se dava diretamente entre Cohab/PA, CAIXA e empresas, ficando aos municípios apenas a aprovação legal dos projetos. Nesses casos, entende-se que a atuação foi concorrente . No entanto, a Cohab/PA esperava ter indicado os beneficiários nos projetos que obtiveram aporte financeiro e/ou doação de terreno, como o regulamento da modalidade expressamente atribuía essa função ao municípios, observou-se um conflito nessa relação . Em empreendimento localizado no Município de Marituba, a seleção de beneficiários foi realizada em parceria com a Prefeitura, em empreendimentos localizados em Belém, a gestão local não aceitou a cooperação.
4. PMCMV-PNHU-FGTS- Faixas 1,5, 2 e 3	Em 2014, a Cohab/PA chegou a lançar editais para produção habitacional por empresas por meio do PMCMV FGTS que teriam por público alvo preferencial servidores públicos, oferecendo terreno de propriedade da Companhia localizados em Belém, no entanto, a iniciativa não se concretizou. Nessa situação, também observa-se uma posição mais concorrencial .

Programas habitacionais disponibilizados pelo Ministério das Cidades	Forma de participação da Cohab/PA (continuação)
5. PMCMV-PNHU-Oferta Pública	Em 2012, a Cohab/PA editou regulamento próprio e ofertou recursos vinculados ao Programa Cheque Moradia para complementar recursos do PMCMV Oferta Pública, firmando termos de parceria com municípios. A experiência enfrentou diversos problemas e nenhum dos projetos se completou. Apesar do resultado negativo, nesse caso, observa-se uma atuação cooperativa .

Fonte: Resultados preliminares da Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação” / Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA (2022).

A análise do Quadro 1 revela um predomínio de atuação concorrencial da Cohab/PA junto aos municípios, em grande parte entendida como reflexo da sistemática estabelecida no próprio programa federal. A pesquisa também buscou identificar a percepção dos funcionários da Companhia acerca desse processo. A partir da análise dos dados coletados através da pesquisa de campo é possível destacar, pela ótica dos/as técnicos/s entrevistados/as, as movimentações da Cohab/PA nos últimos vinte anos, em particular, a sua atuação no que se refere ao processo de descentralização da política habitacional na particularidade paraense.

Como abordado anteriormente neste trabalho, a atuação da Cohab/PA apresentou avanços e limites quanto ao processo de descentralização da política habitacional. Apesar do predomínio da atuação concorrencial, é importante destacar a experiência de atuação cooperativa, considerada um avanço importante e que notadamente é uma experiência exitosa: a realização da Ação de Apoio e Capacitação à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), a qual, a Cohab/PA foi a instituição responsável por coordenar.

[houve] um programa específico de capacitação para regularizar os municípios paraenses perante ao Sistema [...] a fim de que eles mesmos pudessem fazer as suas captações de recursos para atender às suas demandas específicas [...] muitos foram fazer as suas captações de recursos para atender às suas demandas [...] e foi [...] uma experiência tão bonita, que eles tiveram [a] captação de recursos, construíram imóveis, infra estruturaram uma área e isso também foi um objeto de premiação a nível nacional [...] prestamos toda uma orientação de como eles poderiam estar fazendo a sua captação individual perante o Ministério das Cidades. E aí, [...] regularizados perante o sistema, o município, a prefeitura local, eles podem captar diretamente o recurso de programas habitacionais ofertados a nível nacional (Entrevistada 2, 2022, Projeto de Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação” / Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA).

Os dados coletados também evidenciam a experiência cooperativa da Cohab/PA com a Prefeitura de Marituba na seleção de beneficiários para um projeto vinculado ao PMCMV-FAR, experiência apontada como referencial quanto à importância da colaboração entre os diferentes níveis de poder, como no exemplo destacado a seguir:

[...] foi um processo [...] que exigiu muito trabalho nosso em parceria lá com os técnicos da Prefeitura de Marituba, mas aí conseguimos selecionar essas famílias, de um lado era o processo de seleção e do outro lado era o processo de execução da obra. E se vocês passarem lá ao longo [...] da BR-316, vocês vão ver um conjunto imenso, formado por inúmeros blocos, aonde essas famílias foram, adquiriram seus imóveis [...]. É um projeto não de casa, mas já um projeto vertical, que são os pequenos blocos de apartamento que ali fizeram (Entrevistada 2, 2022, Projeto de Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação” / Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA).

Os dados indicam, ainda, a experiência da Cohab/PA quanto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, neste sentido, as melhorias que o referido programa apresentava em comparação com outros programas desenvolvidos pela Cohab/PA.

Um outro momento importante que nós vivemos aqui foi o PAC. Eu particularmente enxergo o PAC como o ele é [...] tecnicamente ele é o programa mais completo porque ele faz a produção [...] deixa a pessoa no lugar dela sem deslocar ela, faz a produção que tiver que fazer, faz a infraestrutura no local e a finalização é a regularização fundiária, “né”? Então [...] ele inicia e fecha o ciclo. Então [...] eu acho que ele foi um programa melhorado do PAIH, porque o PAIH ele vinha até um determinado momento, esse programa já veio com muitas melhorias na infraestrutura, muitas melhorias na arquitetura e muitas melhorias na estrutura do [...] todo. Sabe? Então o cidadão [...] iria sofrer um determinado tempo porque é muito ruim você fazer uma obra com você dentro de casa, mas ao mesmo tempo quando finalizasse, aquilo estava tudo redondo, você estava com o documento da sua casa na mão (Entrevistada 3, 2022, Projeto de Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação” / Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFGPA).

Após o encerramento das atividades do Ministério das Cidades com significativa diminuição de recursos em programas federais voltados para a produção habitacional ou programas de infraestrutura urbana, a Cohab/PA tem concentrado seus esforços em projetos de regularização fundiária e no Programa Sua Casa, antigo Cheque Moradia. Uma das entrevistadas considera que o Programa Sua Casa é abrangente, porque suas ações são realizadas em

municípios para além da Região Metropolitana de Belém, o que demonstra a presença do Governo Estadual no interior do Estado, embora aponte que esta atuação pudesse ser melhor.

[...] desde que nós implantamos o Cheque Moradia, hoje, [Programa] Sua Casa, nós temos entrado nesses municípios ‘tadinhos’, mas hoje eu acho que de uma forma [...] mais pontual. [...] Hoje tu observas que [...] toda hora dá notícia [de que] o governador vai pra tal lugar entregar cheques do Programa Sua Casa pra cem Famílias [...] tá mais atuante isso, mas eu acho que a gente pode fazer muito mais (Entrevistada 1, 2022, Projeto de Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação”/ Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFPA).

Com as restrições de acesso aos recursos federais, além do Programa Sua Casa, a Cohab/PA tem aumentado esforços para a execução de ações de regularização fundiária, em alguns projetos tem atuado em parceria com municípios:

[...] atualmente a Companhia vem envidando esforços no sentido de reduzir o déficit Habitacional e qualitativo através do nossos Projetos de Regularização Fundiária [...] hoje o nosso foco ele está muito mais voltado para questão da regularização fundiária e da oferta do programa através do seu imóvel. Então é isso que a gente executa nesse momento, mas quem sabe, né, [possa] mudar (Entrevistada 2, 2022, Projeto de Pesquisa “Política habitacional no Pará: 50 anos de história da Companhia Estadual de Habitação”/ Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano/GEP-CIHAB/PPGSS/UFPA).

Assim, observa-se que a Cohab/PA acompanhou as movimentações econômicas, políticas e sociais verificadas no país e, deste modo, os dados evidenciam que a Cohab/PA atuou junto aos municípios a partir da adoção de uma postura, em grande parte, concorrencial, o que estava em consonância com a tendência das orientações a nível federal. Além disso, a pesquisa revelou que o processo de descentralização da política habitacional na particularidade da Cohab/PA apresentou muitos desafios quanto a sua execução, demonstrando que a referida Companhia envidou esforços no sentido de capacitar os municípios do Estado do Pará, no entanto, com a progressiva centralização da política habitacional e, mais recentemente, de redução dos investimentos na política de habitação, a nível federal, a Cohab/PA tem dado destaque aos programas estaduais.

5. Considerações Finais

Neste trabalho buscou-se apresentar a atuação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab/PA), especialmente no que se refere ao processo de descentralização da política habitacional nos últimos 20 (vinte) anos. Desse modo, foram realizadas breves discussões acerca da trajetória da política habitacional brasileira, com destaque para as formas de execução da produção de habitação, que desde o início da história aposta na iniciativa privada como mola impulsadora do mercado, se afastando do seu objetivo final que seria a promoção de habitação para a população de baixa renda, sobretudo, as suas repercussões na particularidade da política habitacional paraense, em especial, na Cohab/PA.

É inegável o progresso em termos de construção de políticas urbanas a partir de 2003. Conforme Holanda (2011), estes avanços passaram a dar o tom da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social, que passou a

contar com o Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, além do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Ao mesmo tempo, pesquisadores/as interessados em acompanhar e analisar este processo revelam inúmeras contradições na execução da política habitacional, a exemplo, tem-se a constatação de que avançou-se muito pouco descentralização da política.

No caso do Estado do Pará, os dados da revelaram que a Cohab/PA sofreu os rebatimentos das orientações do governo federal para o setor habitacional, o que está de acordo com a postura adotada pela Companhia ao longo do período, mantendo-se, geralmente, em uma postura de concorrência com os municípios na execução da política habitacional. Assim, no caso do Pará “[...] o governo do estado acaba sendo o principal promotor dos empreendimentos, deixando em segundo plano o apoio e a capacitação das unidades locais de gestão” (SANTANA; HOLANDA, 2011, p. 473). Obviamente, este processo possuiu contradições, sendo uma das mais emblemáticas a construção e execução da Ação PLHIS, sendo uma das experiências consideradas mais exitosas pelos/as profissionais que trabalham ou trabalharam na referida ocasião e que foram entrevistados/as para esta pesquisa.

Além disso, é necessário dar destaque ao papel dos/as profissionais que atuaram na Cohab/PA (arquitetos, advogados, assistentes sociais, entre outros) ao longo destas últimas 5 décadas, tendo em vista a importância de seus trabalhos para a execução da política executada pela Cohab/PA. Importa destacar, neste sentido, que muitos aspectos históricos acerca da Companhia só foram registrados pois estavam na memória destes profissionais. Daí que é necessário o avanço de pesquisas que busquem demonstrar as movimentações da Cohab/PA ao longo do tempo para apreender o seu papel na produção/reprodução do espaço urbano no Estado do Pará.

Por sua vez, ainda que os resultados da pesquisa sejam parciais, é possível afirmar que a política habitacional, mesmo que tenha uma dimensão limitada em sua execução, pode, a depender da conjuntura histórica vivenciada no país, expressar avanços importantes, a exemplo da Ação Plhis/Pará que de forma inédita permitiu a elaboração de Planos Municipais de Habitação de Interesse Social em 60, dentre os 144 municípios paraenses. Em um país com frágil tradição de planejamento urbano de natureza democrática, a elaboração de planos municipais, resultou na sistematização do diagnóstico habitacional, demonstrando, de forma mais aproximada à realidade local, o alto grau de inadequação habitacional, bem como, dados sobre a particularidade da moradia na Amazônia paraense (SANTANA, HOLANDA e MOURA, 2012).

Longe de preencher todas as lacunas acerca deste processo histórico que ainda carecem de investigação, a pesquisa em andamento demonstra que a Cohab/PA possuiu papel importante na produção/reprodução do espaço urbano, seja pela produção de habitações, seja pelos programas de infraestrutura urbana. A partir das etapas da pesquisa de campo e de pesquisa documental realizadas, os dados indicaram que levantamento do processo histórico da atuação da Cohab/PA é da maior importância para apreender a política de habitação na particularidade paraense, tendo em vista que se constitui, ainda que contraditoriamente, uma das importantes instituições executoras da política habitacional no Estado.

Referências:

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: 2004.

ARRETCHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil:** a reforma de programas sociais. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002a.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, nov, 2010.

ARRETCHE, M. **Políticas Sociais no Brasil:** descentralização em um estado federativo. São Paulo, UNESP, set. 1992.

ARRETCHE, M. **Relações federativas nas políticas sociais.** Educ. Soc., Campinas, v.23, n. 80, set., 2002b.

AZEVEDO, S. de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras:** uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 12-41.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n 127, 1994 p. 711-732. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos>>. Acesso em: 24 fev. 2010.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.** Universidade São Judas Tadeu: São Paulo, set. 2008. Disponível em: < http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BOTEGA, L. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil.** Espaço Plural, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Contratos no Estado do Pará – Habitação – Janeiro de 2008 a Agosto de 2015.** Brasília, DF, 2015. 1 Cd-Room.

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.

CARDOSO, Adauto L; JAENISCH, S. T; ARAGÃO, T. A.. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, A. L;

ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, Samuel T. (org). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

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

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Relatório Anual de Gestão 2018**. Belém, 2018. 1 Cd-Room

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS DO PARÁ. **Boletim de Moradia e Saneamento Básico no Pará 2016**. Belém, 2016. Disponível em www.fapespa.pa.gov.br. Acesso em: fevereiro de 2019.

HOLANDA, A. C. G. **A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites**. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Pará, Belém, 2011.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO PARÁ (IDESP). **Avaliação das intervenções do poder público na questão habitacional no Pará**. Belém, 1990.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2017.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

NOBRE, E. C. As políticas habitacionais brasileiras à luz da organização política do território pela federação. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2019.

PARÁ. Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Síntese e atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**. Belém, 2014. Disponível em: www.cohab.pa.gov.br. Acesso em: 15. jan. 2020.

PARÁ. Governo do Estado. **Plano estadual de habitação de interesse social: Diagnóstico habitacional - versão para discussão**. Belém: setembro de 2009. 1 Cd-Room

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR; UFRJ; FASE, 1997.

RIBEIRO, L. C. de Q; PECHMAN, R. M. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural; Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos; 65).

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo: 2015.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2009.

SANTANA, J. V; HOLANDA, A. C. G. A questão da habitação na Amazônia: experiência na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. **Revista de Trabajo Social**, FCH-UNCPBA, Tandil, ano 4, n. 6, 2011.

SANTANA, J. V; HOLANDA, A. C. G; MOURA, Aldebaram (Org.). **A questão da habitação em municípios Periurbanos na Amazônia**. 1. ed. Belém: Editora da Universidade Federal do Pará - Edufpa, 2012. 400p .

SHIMBO, L. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2010.

SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para Discussão n. 645**. Brasília, DF: IPEA, 1999.

1 A referida pesquisa está inserida no âmbito do Convênio N. 01/2016, o qual foi celebrado entre a Universidade Federal do Pará/UFPA e a Companhia de Habitação do Estado do Pará/COHAB-PA e tem por objetivo estabelecer um regime de mútua cooperação técnica e científica entre as referidas instituições, com vistas à conjugação e o aprofundamento de áreas de conhecimento afins, à promoção de intercâmbio científico em nível de graduação, pós-graduação e à realização de projetos conjuntos de pesquisa e de cooperação técnica entre as Instituições Convenientes. Ressalte-se que este projeto está vinculado ao Projeto de Pesquisa “Questão da habitação e precariedade habitacional no Pará: elementos para elaboração de políticas públicas de interesse social” desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas Cidade, Habitação e Espaço Humano (GEP-CIHAB)/PPGSS/UFPA. Salienta-se, ainda, que a pesquisa relacionada a Cohab/PA está inserida nos projetos de tese de doutorado, em andamento, dos quatro primeiros autores deste artigo.

2 Até o momento foram entrevistados/as 10 técnicos/as da COHAB-PA. Ressalte-se que a realização das entrevistas foram consentidas mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

3 O Programa Estadual Cheque Moradia, criado em 2003, utiliza recursos advindos de renúncia fiscal para a produção e reforma de unidades habitacionais. A Cohab/PA seleciona os beneficiários com base em critérios previamente estabelecidos no programa, e os selecionados recebem um “cheque” para compra de materiais para construção ou reforma de suas moradias, ficando sob responsabilidade do beneficiário o custo de mão de obra. Em 2020, o Programa passou a ser denominado “Sua Casa” e além do recurso para compra de materiais oriundo da renúncia fiscal, o programa passou a ofertar recurso financeiro ao beneficiário para complementar os custos de contratação de mão de obra.

4 Lei Federal 10.257/2001 que estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

5 O PMCMV é composto pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU tem diversas modalidades, relacionadas às fontes de recurso, são elas: a) Faixa 1, voltada a produção de habitação social, fortemente subsidiada pelo Governo Federal (até 90% do valor da unidade habitacional, a depender da renda familiar), com recursos do FAR, para atendimento de famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.800,00, cuja seleção de beneficiários é realizada pelos entes

governamentais (governos municipais e estaduais); b) Faixas 1,5, Faixa 2 e Faixa 3, destinadas a habitação de mercado, com recursos do FGTS, produzidas e comercializadas por empresas, para atendimento de famílias com renda superior a R\$ 1.800,00 até R\$ 9.000,00, parcialmente subsidiadas ou com taxas de juros abaixo do mercado, a depender da renda familiar; c) modalidade Entidades, executada com recursos do FDS, para produção de habitação por meio de organizações sociais, para atendimento de famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00; d) modalidade Oferta Pública, com recursos do OGU, destinada á subvenção econômica ao beneficiário, pessoa física, em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, operada por outros bancos (não a CAIXA), selecionador por meio de oferta pública. O PNHR tem por finalidade subsidiar a construção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do OGU ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS, operado pela CAIXA.

6 Um dos resultados da Ação Plhis-Pará foi a elaboração da Coletânea de textos A questão da habitação em municípios Periurbanos na Amazônia. 1. ed. Belém: Editora da Universidade Federal do Pará - Edufpa, 2012, organizadas por Joana Valente Santana, Anna Carolina Gomes Holanda e Aldebaram do Socorro Farias de Moura.