MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES: entre os direitos, as urgências e os negócios

Camila Moreno de Camargo

**Instituto de Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo
São Carlos • 2016**

CAMILA MORENO DE CAMARGO

MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES:
entre os direitos, as urgências e os negócios

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo (versão corrigida).

Orientação • **Prof^ª. Dr^ª. Cibeles Saliba Rizek**

São Carlos • 2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO OU PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo

com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C172m	<p>CAMARGO, Camila Moreno de</p> <p>Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgencias e os negocios / Camila Moreno de CAMARGO; orientadora Cibebe Saliba RIZEK. -- São Carlos, 2016.</p> <p>293 p.</p> <p>Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em em Arquitetura e Urbanismo) -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016.</p> <p>1. Minha Casa Minha Vida Entidades. 2. movimentos de moradia. 3. habitacao de interesse social. 4. politicas sociais. 5. politica habitacional. I. RIZEK, Cibebe Saliba, orient. II. Título.</p>
-------	--

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): Arquiteta e Urbanista Camila Moreno de Camargo

Título da tese: "Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios"

Data da defesa: 09/05/2016

Comissão Julgadora:

Resultado:

Profa. Cibeles Saliba Rizek
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)

APROVADA

Profa. Dra. Lucia Zanin Shimbo
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)

APROVADA

Dra. Joana da Silva Barros
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)

Aprovada

Prof. Dr. Caio Santo Amore de Carvalho
(Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP)

APROVADA

Prof. Dr. Jose Cesar de Magalhães Junior
(Faculdades de Campinas /FACAMP)

Aprovado

Coordenadora e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Profa. Dra. Cibeles Saliba Rizek.

para Moreno e Anita, pelas novas perspectivas.

para Camilo, companheiro de luta e de vida.

agradecimentos

Finalizando um processo intenso que durou pouco mais de cinco anos, considerando o período de preparação para ingresso ao programa de Pós-Graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo e o período de licença maternidade que me retirou apenas fisicamente dos campos de estudo, é que se revelam - todas juntas - as grandes mudanças decorridas em minha vida neste período.

Sobre essas e os desafios que se colocaram, pessoais e profissionais, mais e menos relacionados ao percurso de pesquisa, irrestritamente pude contar com a minha orientadora, Profa Dra. Cibele Saliba Rizek. Além da honra de poder desfrutar de sua companhia e de sua experiência, Cibele me incentivou em todos os momentos e diante de todas as dificuldades, passando-me a firmeza necessária sobretudo em ser mulher, mãe, pesquisadora, militante, filha e tantos outros papéis que assumimos simultaneamente. Por sua própria trajetória, que me foi e é referência absoluta, e por todo o cuidado e carinho com o qual me conduziu e me estendeu oportunidades, agradeço infinitamente.

Em minha banca de qualificação, Edson Miagusko iluminou questões precisas e transmitiu a segurança necessária sobre algumas hipóteses que se lançavam, que certamente definiram rumos desse trabalho. Da mesma forma, Lúcia Shimbo apontou outros caminhos possíveis e abriu perspectivas de análise que me foram muito caras no retorno às questões que se construíam. Com ela, em especial, dividi um período importante de transição de orientação da Cibele: no mesmo momento em que eu iniciava o processo de pesquisa de doutorado, ela o findava, e certamente vivi e fui influenciada pelos desdobramentos de seu brilhante trabalho, quer por sobre as questões importantes que trouxe a respeito de um tema que nos é comum - a produção habitacional recente - quer pelas questões que ainda ficavam latentes à Cibele. Pelas contribuições, reflexões e diálogos abertos e interesses expressos no trabalho, agradeço ao Caio Santo Amore, ao José César Magalhães e à Joana Barros, que juntamente com Lúcia Shimbo, compuseram a banca final.

Um agradecimento especial dedico ao professor Manoel Rodrigues Alves, coordenador do LEAUC – Laboratório de Estudos do Ambiente Urbano Contemporâneo, ao lado de Cibele, pelo acolhimento e trocas estabelecidas no âmbito desse grupo de pesquisa que me abriu horizontes acadêmicos e trouxe decisivas contribuições teóricas à elaboração da tese. À Manoel devo, ainda, a oportunidade de realizar um estágio na ETSAS - Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla, junto ao grupo OUT_arquias. Deste grupo de pesquisadores, agradeço especialmente à Mariano Perez Humanes, que, em meio

a um semestre letivo carregado de atividades, generosamente me recepcionou e supervisionou, além de ter contribuído muito com minha experiência docente, através do acompanhamento e participação que fiz em suas aulas, em contato com seus métodos didáticos. À compatriota Glenda di Muro, agradeço trocas acadêmicas e dicas de vivência importantes naquela cidade, durante cafés quentinhos no meio da tarde, e o “meio de campo” que me levou à Marta Solanas, arquiteta, pesquisadora e militante de um movimento de moradia andaluz, que me proporcionou passeios “alternativos” por Sevilla junto a outros pesquisadores, apresentou-me a *Casa del Pumarejo* (edificação ocupada há anos na região central de Sevilla, de onde se organizam uma série de debates e ações importantes com vistas a deflagrar os problemas habitacionais recentes naquele país) e as “*urbanizaciones fantasmas*” presente na região, que tantas questões me instigaram diretamente à pesquisa de doutorado. De Sevilla, ainda é preciso destacar o anfitrião exemplar Pepe Muñoz. E por causa de Sevilla, agradecer à Thaís Troncon Rosa, que me indicou Pepe e Glenda e me apontou muitas possibilidades por lá, e à Maísa Fonseca que, muito atenciosa, sugeriu-me caminhos importantes para conseguir esta bolsa no Programa de Mobilidade Estudantil do Santander.

Às amigas tão queridas que ganhei, Thaís Rosa e Magaly Pulhez, com quem dividi tantas questões sobre a pesquisa, as escolhas metodológicas, o “tempo da Cibeles”, mas sobretudo as aflições e delícias da maternidade em meio a um processo intenso como esse. Também à Huana Carvalho, Maísa Fonseca, Rakel Bozza Gomes e Bianca Habib Silva, pelos cotidianos de pesquisa compartilhados.

Agradeço também aos funcionários do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP São Carlos, sempre atenciosos e de prontidão para as várias situações que acompanham o desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica. E à CAPES, pela bolsa de estudo fornecida durante um ano desta pesquisa.

Muito em especial e com profunda gratidão, agradeço ainda aos “peabirutas” da assessoria técnica “Peabiru - Trabalhos Comunitários”: Caio Santo Amore, amigo e parceiro em tantos momentos inclusive anteriores a essa pesquisa; Andrea Quintanilha de Castro, amizade que cresceu e hoje me é tão cara (ninguém faz listas como você!); Rafael Borges Pereira, cujas inquietações pessoais se desdobraram em tantas perguntas para mim; Maria Barrio Pereira e Daniele Perre Rodrigues, comprometidas e atenciosas; e aos demais profissionais que compõem essa equipe incrível que me acolheu na pesquisa que fizemos em parceria no âmbito de um edital do CNPq e Ministério das Cidades, sob orientação da Profa. Dra. Cibeles S. Rizek, cujos resultados e publicações conjuntas tanto aparecerão nesta tese. Desvendar esse universo na companhia de vocês foi muito bacana!

Agradeço ao “amigo-irmão” Lucas Cestaro, com quem compartilho a trajetória profissional e acadêmica há mais de quinze anos. Uma alegria tê-lo em minha vida! Obrigada por todo apoio e paciência em ouvir mil vezes como eu estava pensando em estruturar e reestruturar as questões deste trabalho, principalmente nesta reta final. E ainda pelas renovações constantes de sonhos e pressupostos de uma militância que ainda renderá bons frutos. Também à Monica Frandi Ferreira, pela emoção de tantos momentos, e à Henrique Guedes Moura - ex-aluno, colega de profissão e amigo -, que “segurou a barra” de muitas maneiras ao longo destes cinco anos.

Um olhar generoso aos tantos alunos que passaram por mim em quase oito anos de atividade docente, em especial aqueles que de alunos tornaram-se amigos pelas proximidades ideológicas e outras afinidades pessoais. Todos foram muito importantes e fizeram incessantes as buscas por conteúdos, dispositivos e caminhos de formação e ensino que me acompanham.

Representando novas amizades que a atuação profissional no poder público me fez conquistar, agradeço à Olga Salomão, um exemplo de vida e de ética, e as equipes das Secretarias de Planejamento Urbano, Mobilidade Urbana e de Governo com as quais pessoalmente trabalhei em Rio Claro; e, das Secretarias de Mobilidade Urbana e Urbanismo de Limeira, Alex Rosa, Sílvia Morales, Eduardo Salgado Marconi, Tatiana Monteiro, Rodrigo Munhoz, Renato Sarkissian, Michelle Bais, Thomaz Almeida, Regiane Jacon, Elen Hergert, Roberta Grau - que de maneiras distintas me apoiaram para o desenvolvimento desta pesquisa - e as equipes de arquitetos, engenheiros e técnicos dos Departamentos de Trânsito e Projetos, que carinhosamente e com todo o profissionalismo que lhes é característico me acolheram e me deram todo o suporte necessário durante os períodos em que precisei me ausentar. Algumas amizades, com certeza, permanecerão!

Com toda a emoção e amor que há em meu coração, agradeço aos meus pais pela estrutura e apoio incondicional às minhas escolhas. Meu pai querido nos deixou em 2013, cedo demais, e sei que lhe daria grande orgulho a conclusão deste trabalho. Por outro lado, vivi seu amor e sua proteção de muitas formas e com muita intensidade. Sempre presente e torcendo por tudo, foi fundamental na construção dos caminhos que decidi trilhar. Minha mãe, mulher guerreira e ativa, apoiou-me e me deu toda a estrutura emocional e logística (com as crianças) necessária para que tudo se desenvolvesse bem, inclusive colocando toda sua vida de lado para nos acompanhar durante o período em que estivemos em Sevilla. Agradeço também às minhas irmãs Lidia e Daniela: que bom “sermos juntas”! Em vários momentos vocês foram imprescindíveis para me dar o tempo e o equilíbrio para seguir em frente. Através delas estendo meus agradecimentos ao Vildner

e ao Saulo, que, muito companheiros e pacientes, também encheram os dias das crianças de alegrias, aliviando muito algumas ansiedades que se colocavam. Com muita emoção, também agradeço às crianças Maria (e as dicas para uma apresentação tranquila e focada no momento da qualificação, conhecimentos adquiridos em seus sete aninhos de vida... só quem a conhece sabe!) e Francisco (*pão-de-queijo mineiro*) simplesmente por existirem em nossas vidas!

Ainda, em nome do meu maior incentivador – “vovô Dôdo” (que me faz uma falta absurda!) - agradeço a toda minha família. Em especial, minha tia e amiga, Eleni Moreno, que decididamente plantou em mim o desejo de seguir uma carreira acadêmica comprometida com as questões contemporâneas que nos enredam, além de ter me recebido e me abrigado em sua casa em tantos momentos necessários à pesquisa. E, chegando ao fim desta seção, agradeço também à Celia, Zé Maria e Lilian, meus sogros, pelos incentivos, o carinho e a dedicação, sobretudo com meus pequenos, sem os quais certamente tudo seria mais difícil.

Finalmente agradeço ao Camilo, meu marido, melhor amigo e companheiro de mais de dez anos, com quem divido um mundo de inquietações sobre as relações entremeadas pelas questões urbanas, culturais e sociais. Suas lutas fizeram-se minhas e sei que as minhas são suas também. O apoio incondicional e irrestrito que sempre dedicou a mim e aos nossos filhos foram fundamentais para o desenvolvimento dessa pesquisa. Sua estrutura serena e convicta, que vi se desenhar ao longo destes anos, marcaram, de modo definitivo por certo, minha atuação pessoal, profissional, acadêmica e política.

Moreno e Anita, amores da minha vida. Quando iniciei a pesquisa, Moreno era um bebê e hoje me emociona vê-lo paciente, contando os dias para a “mamãe acabar a sua investigação”, e me proporcionando intervalos de escrita de muito carinho, que sempre renovam minhas energias para continuar em frente. Seu olhar esperançoso e amoroso ativa em mim o meu melhor. Anita chegou no meio do processo, “encaixada” no cronograma de pesquisa. Dedicada, amorosa e objetiva, no “alto” dos seus quase três anos, proporcionou palavras, nesta fase final, que foram decisivas: “*é claro que é lógico que vai dar certo, mamãe!*”. Não há palavras que consigam expressar o sentimento de gratidão por vocês existirem na minha vida. Por isso mesmo, à vocês três, minha vida!

resumo

CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*. 2016. 293f. Tese de Doutorado. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Esta pesquisa analisa a produção habitacional vinculada ao Minha Casa Minha Vida “Entidades”, modalidade “cavada” no contexto do programa MCMV, sobretudo pelas interações entre os movimentos de moradia de articulação nacional e governo federal. Apesar de se tratar de uma produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa, a presença e permanência dessa modalidade tem uma dimensão política paradigmática, apoiando-se na tradição de políticas habitacionais autogestionárias, envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do país. Parte-se da constatação de que o desenho operacional do programa e o contexto de sua implementação apontam para novos arranjos e relações institucionais entre esferas de governo, agentes financiadores, construtoras, entidades organizadoras sem fins lucrativos e assessorias técnicas; e entre esses agentes e os beneficiários do referido programa, os futuros usuários do produto habitacional e urbano. A pesquisa revela que os dados oficiais produzidos pelo governo não são capazes de demonstrar os processos longos, morosos e cheios de percalços por que as entidades passam até que os empreendimentos sejam contratados. Nota-se que o programa apresenta uma rede de relações onde se destacam e se embaralham entidades distintas, oriundas dos movimentos sociais com organizações sociais de origens e naturezas diversas, que conformam seu caráter institucional e organizativo de um modo bastante focalizado na produção habitacional. Além disso, aponta-se para o fato inexorável de que o MCMV Entidades ative práticas de mercado que articulam os agentes do programa em torno da disputa por uma “marca”, expressa física e simbolicamente nos conjuntos habitacionais produzidos. Dessa perspectiva, a pesquisa trabalha a hipótese de que sua produção e desdobramentos urbanos, sobretudo na (re)configuração dos territórios periféricos, insere o MCMV Entidades no quadro de políticas sociais do Brasil contemporâneo e aproxima o programa do contexto de financeirização da moradia e da cidade.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida Entidades, movimentos de moradia, habitação de interesse social, políticas sociais, política habitacional

abstract

CAMARGO, Camila Moreno de. *My Home, My Life - Minha Casa Minha Vida (MCMV) – "Entities": among rights, urgencies and business..* 2016. 293f. Tese de Doutorado. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

This research analyzes the housing production linked to the *My Home, My Life - Minha Casa Minha Vida (MCMV) – "Entities"* modality, a modality "struggled" in the context of MCMV program, mainly through the interactions between the housing social movements of national coordination and federal government. Although its production is quantitative negligible if compared to the program net production, the presence and permanence of such kind is of paradigmatic political dimension, based on tradition of self-managed housing policies, involving the most representative social movements fighting for housing and urban reform in the country. The essay's first made point is the realization that the operational design of the program and its implementation context lead to new institutional arrangements and relationships between levels of government, financial agents, builders, nonprofit organizers and technical advisory services; and between those agents and beneficiaries of the program, the future users of housing and urban product. The research reveals that the official data produced by the government are not enough to demonstrate the long, slow and full of mishaps processes by which entities pass until the projects are contracted. It is noted that the program unveils a network of relationships where entities stand out and get mixed together, arising from social movements with social organizations from different origins and natures that make up their institutional and organizational character in a way very focused in housing production. In addition, the essays points to the inexorable fact that the MCMV Entities activates market practices which articulate the agents of the program around a race for a "brand", physically and symbolically expressed in manufactured housing. From this perspective, the research works on the hypothesis that its production and urban developments, especially in the (re) configuration of the peripheral territories, insert the MCMV entities in the social policy framework of contemporary Brazil, and brings the program closer to the financialization context of housing and the city.

Keywords: My Home My Life Entities, housing movements, social housing, social policy, housing policy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p.25
Capítulo 1. A AUTOGESTÃO como procedimento de produção habitacional	p.37
1.1. A construção do “lugar” da autogestão habitacional no Brasil	p.38
1.2. Autogestão no governo Lula/Dilma: do Programa Crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida Entidades	p.63
1.3. Do tripé dos anos 80 à centralização da atualidade: novos arranjos	p.81
Capítulo 2. MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES: Produção, continuidades e possibilidades de diferenciação	p.89
2.1. Quadro normativo e produção quantitativa: abrindo a “caixa preta”	p.90
2.2. A “novela” da contratação	p.132
2.3. Campos exploratórios de pesquisa: onde a novela se revela multifacetada	p.141
Capítulo 3. Fragmentos em tela: o MCMV Entidades “de dentro e de perto”	p.171
3.1. Conjunto Habitacional Sonho Meu, Mauá/SP	p.173
A forma condomínio como traço de maturação de uma periferia consolidada: o “Z” do ABC	
Entidade Organizadora: da alfabetização de jovens e adultos à produção habitacional	
A técnica social beneficiária	
Histórias de “viração”: as famílias beneficiárias	
3.2. Conjuntos Habitacionais João Cândido A e B, Taboão da Serra/SP	p.187
Os movimentos sociais urbanos de Taboão da Serra e o momento de alinhamento frente ao MCMV: ocupação “João Cândido” e ocupação “Chico Mendes”	
A “marca” do projeto: movimentos, assessoria técnica, companhia habitacional do governo estadual e construtora	
A “batalha das fôrmas” e outras questões do canteiro	
As distintas presenças dos movimentos nos conjuntos que gerenciam	
3.3. Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, Cidade Tiradentes/SP	p.209
A primeira Contra Antecipada do programa	
“É virtuoso porque é excepcional”	
“Ilha de excelência”	
Capítulo 4. DIMENSÕES E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE	p.223
Eixo 1 MCMV Entidades como face habitacional do <i>lulismo</i>	p.226
Eixo 2 MCMV Entidades é “mais mercado”	p.240
Eixo 3 MCMV Entidades e seus imbricamentos no espaço urbano	p.260
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p.275
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p.281

IMAGEM DE CAPA

Montagem feita por Thaís Ferreira Cuba e Camilo Cazonatto, a partir de duas fotos capturadas pela autora: no primeiro e último dia de atividade de pesquisa em campo, durante o período que compreende o desenvolvimento desta tese. A imagem em preto e branco compõe o cenário de fundo do Conjunto Habitacional João Cândido, em Taboão da Serra/SP, que em certa medida representa os territórios onde se inserem outros empreendimentos do MCMV Entidades, na Região Metropolitana de São Paulo. A imagem da frente, em destaque, foi feita no interior de um conjunto do Programa Crédito Solidário, na zona noroeste de São Paulo/SP, e traz a urgência da vida, *entrelaçada* ou *emaranhada* a um conjunto de carências e perspectivas que parecem mirar a moradia própria.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Faixas de renda e subsídios no MCMV/PNHR (Fase 2)	p.77
Quadro 02	Faixas de renda MCMV para os subprogramas voltados às áreas urbanas por fases	p. 77
Quadro 03	Metas quantitativas MCMV (em unidades habitacionais e valor de investimento) por fases, faixas de renda e subprogramas	p.78
Quadro 04	Dados gerais sobre a produção do programa MCMV (março 2009/abril 2015): número de contratos, valor das operações, unidades habitacionais contratadas e unidades habitacionais entregues por subprogramas e por faixas de renda	p.79
Quadro 05	Quadro Normativo Completo do MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.92
Quadro 06	Quadro Geral da produção vinculada ao MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.96
Quadro 07	Limites operacionais MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.123
Quadro 08	Dados referentes aos contratos Cidade Tiradentes I, II, III e IV vinculados ao programa MCMV Entidades	p.164
Quadro 09	Quadro de informações gerais – Conjunto Habitacional Sonho Meu, Mauá/SP	p.173
Quadro 10	Quadro de informações gerais – Conjunto Habitacional João Cândido, Taboão da Serra/SP	p.187
Quadro 11	Quadro de informações gerais – Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, São Paulo/SP	p.209
Quadro 12	Domicílios e déficit habitacional no Brasil (2007/2012)	p.249
Quadro 13	Déficit Habitacional por faixa de renda familiar (2007/2012)	p.249

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Ritmo anual das contratações do PCS (junho 2004/agosto 2011)	p.69
Gráfico 02	Contratos do PCS por estado (junho 2004/agosto 2011)	p.70
Gráfico 03	Unidades habitacionais contratadas pelo PCS por estado (junho 2004/agosto 2011)	p.70
Gráfico 04	Recursos investidos (R\$) pelo PCS por estado (junho 2004 /agosto 2011)	p.70
Gráfico 05	Dados gerais do MCMV Entidades por fase (março 2009/abril 2015)	p.98
Gráfico 06	Porte dos empreendimentos no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.98
Gráfico 07	Contratos e empreendimentos efetivamente contratados no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.98
Gráfico 08	Unidades habitacionais contratadas MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.99
Gráfico 09	Recursos investidos (FDS) no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.99

Gráfico 10	Contratos e empreendimentos efetivamente contratados por estado no MCMV Entidades (março 2009/ abril 2015)	p.99
Gráfico 11	Tipos de contrato por estado no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.100
Gráfico 12	Unidades habitacionais contratadas e entregues por estado no MCMV-E (março 2009/abril 2015)	p.100
Gráfico 13	Recursos investidos (R\$) por estado no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.100
Gráfico 14	Regimes de construção contratados no MCMV-E (março 2009/abril 2015)	p.107
Gráfico 15	Contratos de Compra Antecipada e de Obra do MCMV-E (março 2009/abril 2015)	p.112
Gráfico 16	Modalidade PJ/PJ no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.112
Gráfico 17	Tipo de Recursos investidos no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)	p.112
Gráfico 18	Distribuição de contratos de Compra Antecipada por estados (março 2009/abril 2015)	p.113
Gráfico 19	Contratos de Compra Antecipada que viraram e não viraram obra (março 2009/abril 2015)	p.113
Gráfico 20	Tempo de existência das EOs que atuam no MCMV-E através do ano de criação	p.128
Gráfico 21	Natureza das EOs com contratos em andamento no MCMV Entidades	p.129
Gráfico 22	Entidades habilitadas para atuar no MCMV Entidades por estado	p.129
Gráfico 23	Abrangência de atuação das Entidades habilitadas	p.130
Gráfico 24	Nível de Habilitação das Entidades Habilitadas	p.130
Gráfico 25	Ritmo das Contratações do MCMV Entidades com destaque para algumas normativas no tempo (março 2009/abril 2015)	p.131
Gráfico 26	Contratos do MCMV-E por município no RS (março 2009/abril 2015)	p.142
Gráfico 27	Tipos de contrato do MCMV-E por municípios no RS (março 2009/abril 2015)	p.142
Gráfico 28	Modalidades contratuais do MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.143
Gráfico 29	Tipos de contrato do MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.143
Gráfico 30	Compra Antecipada no MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.143
Gráfico 31	Unidades Habitacionais contratadas pelo MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.144
Gráfico 32	Porte dos Empreendimentos MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.144
Gráfico 33	Regimes de Construção no MCMV-E no RS (março 2009/ abril 2015)	p.145
Gráfico 34	Recursos investidos no MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.145
Gráfico 35	Composição dos recursos financeiros investidos MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)	p.145
Gráfico 36	Participação das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do RS no MCMV-E (março 2009/abril 2015)	p.146
Gráfico 37	Contratos do MCMV-E por município em SP (março 2009/abril 2015)	p.160
Gráfico 38	Tipos de contrato do MCMV-E por municípios em SP (março 2009/abril 2015)	p.160

Gráfico 39	Modalidades contratuais do MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.161
Gráfico 40	Tipos de contrato do MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.161
Gráfico 41	Compra Antecipada MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.161
Gráfico 42	Unidades Habitacionais contratadas pelo MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.162
Gráfico 43	Porte dos Empreendimentos MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.162
Gráfico 44	Regimes de Construção MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.162
Gráfico 45	Recursos investidos no MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.163
Gráfico 46	Composição dos recursos financeiros investidos MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)	p.163
Gráfico 47	Participação das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos em SP no MCMV-E (março 2009/abril 2015)	p.163

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Cartilha “COMO CAIR FORA DO BNH?” (São Bernardo do Campo/SP, 1986)	p.48
Figura 02	Tripé da autogestão – esquema explicativo das experiências de mutirão com autogestão, desenvolvidas em São Paulo, na década de 1980 e 1990	p.83
Figura 03	Esquema explicativo da autogestão no âmbito do MCMV Entidades	p.87
Figura 04	Esquema gráfico do desenho operacional ou “novela da contratação”	p.140
Figura 05	Panorama geral MCMV Entidades no RS – Empreendimento em Alvorada	p.148
Figura 06	Panorama geral MCMV Entidades no RS – Empreendimento em Esteio	p.148
Figura 07	Panorama geral MCMV Entidades no RS – Empreendimento em Nova Hartz	p.148
Figura 08	Panorama geral MCMV Entidades no RS – Empreendimento em Viamão	p.148
Figura 09	Loteamento COOTRAHAB (1) – São Leopoldo/RS	p.148
Figura 10	Loteamento COOTRAHAB (2) – São Leopoldo/RS	p.148
Figura 11	Mapa de análise de inserção urbana – Loteamento COOTRAHAB, São Leopoldo/RS	p.157
Figura 12	Entorno do terreno do Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, São Paulo/SP	p.165
Figura 13	Mapa de análise de inserção urbana – Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, São Paulo/SP	p.166
Figura 14	Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu, em Mauá/SP. À esquerda o trecho sul do Rodoanel e à direita o Jardim Zaíra	p.174
Figura 15	Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu, em Mauá/SP. Entorno imediato composto por condomínios fechados residenciais e loteamentos populares	p.174
Figura 16	Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu, em Mauá/SP. Entorno imediato composto por condomínios fechados residenciais e loteamentos populares	p.175
Figura 17	Conjunto Habitacional Sonho Meu (1) em fase de obras	p.175
Figura 18	Conjunto Habitacional Sonho Meu (2) em fase de obras	p.176

Figura 19	Conjunto Habitacional Sonho Meu (3) em fase de obras	p.176
Figura 20	Localização do Conjunto Habitacional João Cândido, em Taboão da Serra/SP	p.188
Figura 21	Imagem ilustrativa (1) – Projeto Arquitetônico original desenvolvido pela USINA CTAH	p.188
Figura 22	Desenho de Implantação do projeto original desenvolvido pela Usina CTAH	p.189
Figura 23	Imagem ilustrativa (2) – Projeto Arquitetônico original desenvolvido pela USINA CTAH	p.190
Figura 24	Desenho de implantação do projeto desenvolvido pela CDHU	p.190
Figura 25	Imagem ilustrativa do projeto arquitetônico desenvolvido pela CDHU	p.191
Figura 26	Desenho de implantação final – revisão desenvolvida pela Usina CTAH a partir do projeto da CDHU	p.191
Figura 27	Detalhe (planta tipo do pavimento) do projeto arquitetônico revisado pela Usina CTAH	p.192
Figura 28	Detalhe (planta da unidade habitacional com três dormitórios) do projeto arquitetônico revisado pela Usina CTAH	p.192
Figura 29	Conjunto João Cândido (1)	p.193
Figura 30	Conjunto João Cândido (2)	p.193
Figura 31	Conjunto João Cândido (3)	p.194
Figura 32	Conjunto João Cândido (4)	p.194
Figura 33	Localização dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em São Paulo/SP	p.210
Figura 34	Desenho de implantação desenvolvido pela Ambiente Arquitetura	p.210
Figura 35	Imagem ilustrativa do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquitetura	p.211
Figura 36	Detalhe (planta da unidade habitacional) do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquitetura	p.211
Figura 37	Detalhe da implantação (apropriação dos patamares e taludes existentes) do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquitetura	p.212
Figura 38	Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (1)	p.212
Figura 39	Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (2)	p.213
Figura 40	Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (3)	p.213

LISTA DE ABREVIÇÕES E SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ABC	Conjunto de municípios da Região Metropolitana de São Paulo
AMOVA	Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
AMMO	Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I
ANAMPOS	Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais
APP	Área de Preservação Permanente
APSM	Ação de Produção Social da Moradia
AT	Assessoria Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação

BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CA	Compra Antecipada
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CADMUT	Cadastro de Mutuários
CADIN	Cadastro de Inadimplência
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CDH	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
CDHU	Companhia de Desenvolvimento habitacional e Urbano
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CETESB	Companhia Ambiental do estado de São Paulo
CEU	Centro Educacional Unificado
CMP	Central dos Movimentos Populares
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCLAT	Conferência Nacional da Classe trabalhadora
COOHRREIOS	Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
COOTRAHAB	Cooperativa de Trabalho, Produção e Habitação
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
CRIs	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CREHNOR	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM HAB	Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre/RS
DPAV	Departamento de Praças e Áreas Verdes da Prefeitura de São Paulo
EO	Entidade Organizadora
FACESP	Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FG	Fundo Garantidor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FIT	Ficha de Informações do Terreno
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FRE	Ficha Resumo do Empreendimento
FRGPS	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
FUCVAM	<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua</i>
FUNACOM	FUNAPS Comunitário
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
GERIC	Gerência de Avaliação de risco
GIDUR	Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF

GIHAB	Gerência Executiva de Habitação da CEF
HABI	Escritórios regionais da SEHAB
HIDI	<i>Human Intagration Development Institute</i>
IAU USP	Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
João de Barro	Programa Nacional de Autoconstrução
LabCidade	Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MCMV I	Primeira fase do programa Minha Casa Minha Vida
MCMV II	Segunda fase do programa Minha Casa Minha Vida
MCMV Entidades	Minha Casa Minha Vida Entidades
MCMV-E	Minha Casa Minha Vida Entidades
MCMV-Sub 50	MCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes
MDM	Movimento pelo Direito à Moradia
MMC	Movimento de Moradia da Cidade
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	Movimento Nacional de Reforma urbana
MOI	<i>Movimiento de Ocupantes e Inquilinos</i>
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MST Taboão	Movimento Sem Terra de Taboão da Serra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTST Leste 1	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não governamental
OPA	Oferta Pública de Ações
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCS	Programa Crédito Solidário
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PF	Pessoa Física
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação (2005)
PLANAHAPOP	Plano Nacional de Habitação Popular (1975)
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMH	Programa Municipal de Habitação (1984)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PORT	Portaria
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subabitações
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSH	Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Plano de Trabalho Técnico Social
PV	Partido Verde
QCI	Quadro de Composição e Investimentos
RES	Resolução
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RS	Rio Grande do Sul
SAB	Sociedade de Amigos do Bairro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989-1992)
SELVIP	<i>Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular</i>
SEMUDUH	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Taboão da Serra/SP
SERASA	Centralização de Serviços Bancários S/A
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIACI	Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SP	São Paulo
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TTS	Trabalho Técnico Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
UH	Unidade Habitacional
UMM	União dos Movimentos de Moradia (de São Paulo)
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
USINA CTAH	Usina – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado
VGv	Valor Geral de Vendas
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

INTRODUÇÃO

A pesquisa que resultou nesta tese debruça-se sobre a produção habitacional vinculada ao Minha Casa Minha Vida “Entidades”, modalidade “cavada” no contexto de criação do pacote-programa habitacional Minha Casa Minha Vida - MCMV, lançado em 2009, em resposta à crise econômica mundial, combinando estratégias para aquecer a economia através de estímulos às atividades da construção civil no país, e atender a promoção pública habitacional, sobretudo o segmento econômico popular de mercado.

Apesar de se tratar de uma produção ínfima em termos quantitativos, se comparada a toda produção do programa, a presença e permanência dessa modalidade tem uma dimensão política paradigmática, apoiando-se na tradição de políticas habitacionais autogestionárias, envolvendo os mais representativos movimentos de luta por moradia e reforma urbana do país. Inscreve-se, por este ângulo, em um percurso histórico calcado por estes movimentos sociais urbanos em torno de um programa de âmbito federal que disponibilizasse recursos, e fosse estruturado a partir das práticas de autogestão experimentadas, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990.

O estudo específico da modalidade em questão é relevante, portanto, por apresentar os requisitos que caracterizam a produção habitacional autogestionária à brasileira (ou seu discurso), onde as associações, cooperativas e outras entidades sociais podem se colocar como atores diretos da produção: selecionando e organizando as famílias, contratando diretamente os projetos e discutindo-os com os futuros “beneficiários”, assumindo a responsabilidade pela gestão da obra, seja por meio da contratação de construtoras, seja pela compra de materiais e mão-de-obra em empreitadas, seja pela participação direta das famílias nas obras, com trabalho em mutirão. Além disso, dirige-se especificamente às famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), que evidentemente compõem a imensa maioria do déficit habitacional no país.

O ponto de partida, presente no projeto de pesquisa inicial de ingresso ao programa de Pós-Graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, era o interesse nas articulações e produção habitacional resultante das formulações de uma rede latino-americana de movimentos sociais de moradia. A SELVIP (*Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular*) foi criada em 1991, a partir da aproximação entre a FUCVAM (*Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*), do Uruguai, que, comemorando vinte anos de existência naquela ocasião,

consolidava experiências de produção habitacional autogestionárias de organização cooperativa, impulsionadas pela criação, na década de 1960, de um marco normativo nacional; o MOI (*Movimiento de Ocupantes e Inquilinos*), da Argentina, que levava sua experiência cooperativa e autogestionária embrionária, na área central de Buenos Aires, através da qual colocava em questão a ideia de “direito à cidade” por meio de ocupações de edifícios vazios e intervenções de reabilitação edilícia; e a UNMP (União Nacional de Moradia Popular), do Brasil, que, através da União dos Movimentos de Moradia (UMM), apresentava o programa de mutirões autogeridos construído politicamente e desenvolvido pelo trabalho territorial que realizava de modo confluyente com as Comunidades Eclesiais de Base, durante a década de 1980 até o contexto da gestão municipal do Partido dos Trabalhadores em São Paulo¹.

Alguns estudos já haviam tratado da influência uruguaia e peruana, através do pesquisador John Turner, na construção dos pressupostos e práticas que pontualmente se experimentaram em territórios periféricos de alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo, analisando conjuntos habitacionais, produzidos aqui e lá, de forma comparativa e, por vezes, transversal. Mas nos interessava, sobretudo, investigar de que modo se atualizavam e se (re)configuravam a atuação dos movimentos de moradia organizados em rede, e entrever os imbricamentos da produção habitacional (e urbana), por um lado, resultante dessa articulação e de seus eixos estruturantes – a autogestão, a propriedade coletiva e o mutirão² - e, por outro, inserida em um contexto político recente onde, também na escala da América Latina, partidos políticos progressistas assumiam os governos em nível federal e ensaiavam a implementação de políticas sociais que focalizavam de modo bastante específico o grande contingente de pobres em “exclusão”.

Assim, nos dedicamos a estabelecer contatos com pelo menos mais dois países, além do Brasil – o Uruguai e a Argentina –, visto comporem a rede inicial que fundou a SELVIP. Os interlocutores foram mapeados com base em documentos oficiais da rede e se tratavam de outros pesquisadores e lideranças ligadas aos movimentos sociais de moradia mencionados. Encontramos grandes dificuldades neste sentido, pois a rede mostrou-se desarticulada, em certa medida, e com pouca informação sistematizada, o que se por um lado nos pareceu positivo em termos da relevância que a pesquisa proposta ganhava, por

¹ A SELVIP atualmente também integra formalmente movimentos de moradia da Venezuela e do Peru, prestando assistência direta a outros movimentos sociais urbanos atuantes em outros países, tais como Paraguai, Bolívia, Equador, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Chile, México, Costa Rica e República Dominicana. In: SELVIP. Secretaría Latinoamericana de la Vivienda popular. Disponível em: https://albaibera.files.wordpress.com/2012/05/11_tphp-e28093-mat-complementario-e28093-libro-selvip.pdf

² Idem.

outro mostrou que o período de campo seria amplamente estendido, o que nos impunha várias dificuldades ao andamento da pesquisa.

De outro modo, durante a fase de primeiros levantamentos e aproximação com as questões pré-formuladas, logo se destacou, no âmbito da produção que se empreendia no Brasil, a modalidade Entidades do programa Minha Casa Minha Vida, que, recém-criado, mobilizava os principais movimentos de moradia de articulação nacional. A agenda política das entidades vinculadas a estes movimentos envolvia – e parecia se reduzir – à operação do programa, a partir de apontamentos e um conjunto de reivindicações acerca do seu desenho normativo e arranjo institucional, em um processo iniciado a partir das experiências do Programa Crédito Solidário, criado em 2004, pelo governo Lula, que levou a uma outra extensão territorial, a produção habitacional autogestionária no país.

Isso posto, os objetivos bem como as hipóteses de pesquisa foram revisados, não de uma vez ou em um único momento, mas de forma permanente e evolutiva, a partir do desenvolvimento das estratégias e atividades de pesquisa, que agora, portanto, voltavam-se diretamente à produção habitacional vinculada ao MCMV Entidades em seus imbricamentos com as dimensões sociais, econômicas e urbanas³, sobretudo, e aos poucos, a dimensão latino-americana foi se colocando “pano-de-fundo” para as novas questões que se construíam.

Como primeira hipótese de pesquisa, nos entrelaçamentos da importância e peso conferido às entidades de intermediação – que embaralham entidades oriundas dos movimentos populares de moradia com organizações sociais religiosas, assistenciais, empresariais, entre outras – com a presença de formas de identificação e assinação da pobreza bastante específicas, e a ênfase no ideário participacionista e autogestionário, parecem inserir o MCMV Entidades como a face habitacional em um contexto de contradições que o *lulismo* procura explicar, onde se combinam um conjunto de programas e políticas sociais, que se desdobram pelas condições de vida, pelas perspectivas e fluxos de trajetórias de moradia na cidade. Por outro prisma, a segunda hipótese de pesquisa sugere que as práticas de mercado e os circuitos financeirizados que ativa e aos quais também se submete, aproximam o programa do processo de financeirização da moradia e da cidade de modo bastante perverso, uma vez que implica na reconfiguração da atuação dos movimentos de moradia e na redução de uma agenda política ampla relacionada à reforma urbana, à operação do programa, que afinal acontece

³ Neste ponto, vários conceitos poderiam ser destrinchados ou ainda ter uma bibliografia de referência indicada, mas por opção metodológica e de estruturação desta tese, atravessaremos as dimensões de análise citadas, em seus imbricamentos com os processos de produção de moradia pelo MCMV Entidades, sobretudo no Capítulo 4, a partir de um percurso de escrita e sistematização que procurou se aproximar do próprio percurso de pesquisa, a partir da sobreposição de camadas ou lentes de análise.

onde é possível, isto é, nas piores localizações, subsidiada por fundos públicos, reforçando, quando não agravando severamente, as linhas de segregação socioespacial.

■ Percurso de pesquisa e opções metodológicas

A primeira dimensão de pesquisa enfrentada foi àquela relativa aos dados oficiais do programa que, à época, não podiam ser obtidos pela Lei de Acesso à Informação, vigente a partir de maio de 2012. Assim, as primeiras planilhas que recebemos contendo dados gerais sobre os contratos até então firmados no âmbito do programa, foram resultantes dos contatos que fizemos diretamente com a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades. Tais dados, que abrangiam o período de abril de 2009 até dezembro de 2011, embaralhados em certa medida às propostas em análise pelo Programa Crédito Solidário que migravam, naquele momento, para o MCMV Entidades, sugeriam uma série de questões e lacunas acerca dos números mais gerais do programa. As questões se referiam às metas estabelecidas e ao déficit habitacional, e às distintas formas de atuação das entidades organizadoras operadoras do programa em seus vínculos claramente variados com os movimentos nacionais de moradia, que a análise preliminar da distribuição territorial dos contratos, das unidades habitacionais contratadas e dos recursos investidos sugeriam, e que, vimos logo, a análise quantitativa não conseguiria responder.

Confrontar os dados oficiais, ou seja, abrir a “caixa preta” (RIZEK, 1999: p. 325), nos enveredar por essa discussão que aponta para a produção de índices e estatísticas e seus meandros e vasos comunicantes com as políticas públicas e seu desenho, pareceu, portanto, necessário a dar visibilidade – ou “tirar da sombra” (idem) – um conjunto de transitividades importantes entre a dimensão quantitativa e qualitativa desta produção. Assim, visou-se compreender “os dados e seus sentidos”⁴ – o que revelam e, principalmente, o que não revelam – para se conhecer a real e efetiva produção do programa e dar densidade à novos conteúdos que se colocavam a medida que, então, desenvolvemos aproximações exploratórias de campo.

Para essa fase exploratória, como opção teórico-metodológica, definimos alguns eixos preliminares de análise mais amplos, a fim de que o caráter exploratório e analítico-descritivo produzidos pela empiria induzissem os conteúdos teórico-conceituais a serem discutidos pela pesquisa. Sendo assim, como eixos mais amplos definimos

⁴ A expressão é título de texto de autoria de Cibele S. Rizek (1999) que traz discussão metodológica sobre a interpretação e confrontação de dados quantitativos de pesquisa sobre Trabalho e Qualificação no Complexo Químico Paulista entre 1995 e 1998.

investigar: as estratégias para **acesso a terra**, formuladas e empreendidas pelas entidades organizadoras dos empreendimentos para adquirir um terreno dentro dos moldes delineados pelo programa; os **aspectos da produção**, que abrangia a relação entre projeto e obra, as tecnologias construtivas, a qualidade arquitetônica e urbanística do empreendimento, a relação com a mão-de-obra, os aspectos do mutirão ou da participação das famílias no processo produtivo; a **autogestão**, como procedimento estruturante e organizativo do acompanhamento e gestão do processo de contratação e de construção, e a partir dos processos estabelecidos pelas entidades organizadoras para seleção, credenciamento, reconhecimento, mobilização, formação e organização da demanda, ou seja, das famílias que viriam a ser “beneficiárias” do programa; e a participação das **assessorias técnica e social** na elaboração de projetos, aprovações e licenciamentos, nos serviços de apoio ao acompanhamento e gestão das obras, bem como nos processos de inserção do empreendimento no território.

Esta fase desenvolveu-se primeiramente nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro⁵, durante o ano de 2012, sobretudo com auxílio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (Cota Institucional/ Demanda Social) que financiou a pesquisa no período compreendido entre os meses de outubro de 2011 e outubro de 2012. Em dezembro de 2012, o projeto de pesquisa intitulado “**A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados**”, apresentado através do LEAUC – IAU USP, em parceria com a Assessoria Técnica “Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais”, referente ao Edital MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012, foi aprovado. A partir daí, as duas pesquisas caminharam juntas e se complementaram: por um lado, as investigações acerca da produção nacional do MCMV Entidades e o balanço de atendimento deste programa realizados anteriormente por mim, balizaram algumas decisões metodológicas, abriram frentes de trabalho para a pesquisa do grupo, e já indicavam algumas questões importantes de pesquisa. Por outro, agora diante de uma equipe de trabalho, novos campos exploratórios puderam ser realizados – concentrados no estado de São Paulo –, a primeira atualização dos dados relativos ao programa foi feita

⁵ Os dois primeiros em virtude da análise quantitativa que, por um lado, destacava a participação destes dois estados no programa e, por outro, sugeria formas de implementação bastante distintas, relacionadas ao porte dos empreendimentos e, ao que tudo indicava, bastante imbricada ao histórico que ambos expressavam de produção habitacional de interesse social a partir de formas associativas populares. O Rio de Janeiro foi incluído posteriormente, em virtude da minha participação em uma atividade programada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana no bojo do evento “Rio+20”, que envolveu os quatro movimentos nacionais de luta por moradia em plenária sobre a autogestão habitacional no Brasil. O encontro também contou com a participação de representantes de outros países latino-americanos, ligado à HIC-AL (*Habitat International Coalition – America Latina*) e SELVIP (*Secretaria Latinoamericana de la Vivienda Popular*), cuja abordagem também me interessava. Nessa ocasião também estreitamos os laços com equipe de pesquisa do Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ), através da Profa. Luciana Lago, que desenvolvia pesquisa no mesmo âmbito.

incorporando as contratações até 2013, e novas informações foram certamente acrescentadas à pesquisa de doutorado, dados principalmente os momentos de interlocução e reflexão com os demais pesquisadores, que além das atividades acadêmicas de pesquisa, também promovem, há alguns anos, atividades profissionais enquanto assessoria técnica junto aos principais movimentos de moradia presentes na Região Metropolitana de São Paulo, o que nos permitiu trazer à pesquisa outras perspectivas de análise às informações coletadas⁶.

Em ambos os contextos – o da pesquisa de doutorado e o da pesquisa com a Peabiru – esta fase exploratória se estruturou na identificação dos interlocutores de pesquisa⁷ e, sobretudo, nas informações cruzadas possibilitadas a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com estes, das visitas aos terrenos onde procuravam se viabilizar algumas propostas e à canteiros de obra de contratos que se encontravam em andamento mais efetivo. Procurando dar relevo às questões ora construídas, de forma mais ou menos imbricada à etapa anterior exploratória (e não sequencial, de abertura de uma e fechamento de outra), nos incursionamos de modo mais aprofundado em campos de estudo específicos.

Estes foram, assim, definidos por alguns critérios iluminados pelos “achados” ou temas que a etapa exploratória sugeriu e o corpo que ganharam enquanto questões presentes na produção habitacional vinculada ao MCMV Entidades, a partir dos referenciais teóricos suscitados daí. Esses critérios, na verdade, correspondiam à aspectos relacionados às entidades organizadoras em suas articulações com os outros agentes do programa e formas de atuação, e à implicações ou desdobramentos urbanos primeiros, possíveis de serem constatados a partir daquele universo mais amplo. Tratavam-se, assim, do **(i)** deslocamento de atuação territorial das entidades (do centro para periferia); **(ii)** deslocamento da natureza das entidades (de ação social para produção de moradia); **(iii)** consórcio de entidades para grandes empreendimentos; **(iv)** filiação/ independência de movimentos nacionais de moradia; **(v)** inserção em território com produção habitacional via programas públicos mais concentrada (no âmbito no MCMV ou outros); **(vi)** inserção

⁶ Participaram da pesquisa, pelo IAU/USP: a Profa. Dra. Cibele S. Rizek (coordenadora geral) e Camila Moreno de Camargo; e pela Peabiru: Caio Santo Amore, Andrea Quintanilha de Castro, Rafael Borges Pereira, Daniela Perre Rodrigues e Marina Barrio Pereira. Também participaram da equipe em diferentes momentos os bolsistas Ana Teresa Carvalho (estagiária da Peabiru, à época estudante de graduação da FAU/USP), Caio Jacyntho (estudante de graduação do IAU/USP) e Giovanni Bussaglia (estudante de graduação do IAU/USP).

⁷ Referem-se à lideranças responsáveis pela entidade organizadora, algum morador ou futuro morador em específico, técnicos sociais, arquitetos, assessorias técnicas, entre outros atores de relevância em determinado empreendimento que nos auxiliasse no processo de aproximação com o campo, com a história de constituição do empreendimento em si, com os limites enfrentados, com as trajetórias familiares e da própria entidade, entre outras informações. Também se acrescentou à lista de interlocutores, em um olhar mais ampliado sobre o programa, técnicos da CEF e de prefeituras.

em municípios periféricos da RMSP; **(vii)** porte, contiguidade ou agrupamento de empreendimentos; e **(viii)** estágio da obra⁸.

A etnografia como escolha metodológica construída a partir de estratégias diversas – incursões exploratórias de campo, dinâmicas sistemáticas de aproximação às famílias, aproximação com lideranças das entidades, entrevistas em profundidade com interlocutores do processo, cadernos de campo compartilhados – iluminou as fronteiras que se desenham na compreensão contemporânea dos territórios onde os empreendimentos se inserem e criou possibilidades outras de confrontação às categorias clássicas de explicação da cidade e de significação às dicotomias centro/periferia e segregação/inserção. Além disso, captou transitividades e práticas que aproximaram os processos de formatos variados e os agentes do programa dos circuitos financeirizados, ativados e incidentes sobre o mesmo, e das políticas sociais que se sobrepõem nos mesmos territórios, acomodando urgências e focalizando de modo bastante específico a pobreza.

A cidade – ou as “cidades outras” (ROSA, 2014) – foi redescoberta através de personagens e grupos sociais que nela se inscrevem, articulados na e com a paisagem, equipamentos e instituições urbanas, em mediações múltiplas que se formam por meio de redes de sociabilidade, considerada, assim, não como mero cenário, mas como parte constitutiva dessas práticas. O “olhar de perto e de dentro”, ou seja, a análise das experiências urbanas a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, seus trânsitos, formas de sociabilidade, deslocamentos, apropriações, encontros e trocas no espaço urbano, são capazes de revelar “padrões de comportamento, não de indivíduos atomizados, mas dos múltiplos, variados e heterogêneos conjuntos de atores sociais cuja vida cotidiana transcorre na paisagem da cidade e depende de seus equipamentos” (MAGNANI, 2002: p.17).

Os recortes analíticos de pesquisa surgiam, assim, no confronto entre tais práticas e um arcabouço teórico que, tal qual os recortes, foram se formando a partir das questões construídas empiricamente, num vai e vem de observação e reflexão que combinou distintas escalas de análise para situar, avaliar e comparar o detalhe das etnografias, a fim

⁸ Com o grupo de trabalho formado pelo IAU USP e a Peabiru, desenvolvemos a pesquisa etnográfica em dois conjuntos habitacionais: **Sonho Meu**, em Mauá/SP, organizado pela Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA); e **Cidade Tiradentes**, na zona leste de São Paulo/SP, organizado em consórcio pelas entidades Movimento pelo Direito à Moradia (MDM), Movimento de Moradia da Cidade (MMC) e Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I (AMMO). O primeiro campo somou-se a outros dois que desenvolvi após a conclusão da pesquisa mencionada, desdobrados a partir de um conjunto de questões que continuaram latentes, que desenvolveremos sobretudo nos Capítulos 3 e 4 desta tese. O segundo, por não ter se viabilizado – e, ao que indicou o percurso etnográfico neste campo, não se viabilizar –, aparece nesta tese à complementar as ideias desenvolvidas no Capítulo 2 acerca dos “gargalos” do programa.

de identificar regularidades, padronizações (e não massificações) reconhecíveis em outros contextos⁹. Fragmentos de histórias, trajetórias ativadas pela memória e por uma espécie de “vir a ser” da moradia e da cidade. Essas narrativas permitiram captar aspectos da dimensão urbana reveladores de um conjunto de dinâmicas, perceber sentidos e “campos de força”, contextos, práticas, processos sociais, relações, nexos¹⁰. Dimensões que escapam às “proposições gerais” e as complementam.

Se para os “atores sociais” (MAGNANI, 2002) aquelas práticas e dinâmicas se constituem o contexto da experiência diária, para o pesquisador pode também se transformar em chave e condição de inteligibilidade. “Posto que não se pode contar com uma totalidade dada, postula-se uma, nunca fixa, a ser construída a partir da experiência dos atores e com a ajuda de hipóteses de trabalho e escolhas teóricas, como condição para que se possa dizer algo mais do que generalidades e platitudes a respeito do objeto de estudo” (MAGNANI, 2009: p.138).

Deste feito, extraíram-se dimensões e perspectivas de análise, que atravessando os campos de estudo e transversais entre si, avançaram nas hipóteses de pesquisa construídas durante o processo e conformam o quadro de provisão habitacional recente entremeado à reconfiguração dos movimentos de moradia e às práticas também transformadas que envolvem os pressupostos da autogestão habitacional.

■ Organização dos Capítulos

A tese se estrutura em quatro capítulos que organizam as dimensões de pesquisa percorridas transversalmente. O **Capítulo 1** apresenta o programa Minha Casa Minha Vida Entidades a partir da história de construção dos pressupostos que estruturaram as práticas de autogestão habitacional no Brasil e da identificação dos atores que se articulam em torno da produção de moradia em curso pelo programa. A primeira seção introduz o tema da autogestão habitacional a partir de dois momentos de debates que envolveram sua prática: o primeiro, situado na transição da década de 1970 para 1980, no momento em que várias pesquisas procuravam construir novas formas de representação da cidade periférica a partir de um “mergulho” sobre as práticas de autoconstrução, concomitante à emergência dos movimentos sociais urbanos, e, sobretudo os movimentos

⁹ Trata-se de uma proposta de pesquisa que resulta de procedimentos de construção experimental de seu próprio objeto, cujos recortes e contornos específicos vão se delineando ao longo de seu próprio curso (LEPETIT, 2001).

¹⁰ “As histórias são muitas. Importa notar a construção desse campo de forças que vai como que sorvendo energias e enroscando seus fluxos em diagramas de relações, capturas, poderíamos dizer, que dizem algo, ou muito, das recomposições sociais e reconfigurações do jogo de relações que fazem, também elas, os traçados de um território” (TELLES, 2010: p. 98).

de moradia, que se consolidavam a partir das influências de uma vertente libertária da igreja católica e de um conjunto de experiências em curso em outros países da América Latina, que envolviam práticas de mutirão e ajuda-mútua, vinculadas à produção de moradia; o segundo, de avaliação ou “revisitação” das experiências emblemáticas de produção habitacional através de procedimentos autogestionários desenvolvidas, sobretudo, no município de São Paulo, durante sua primeira gestão petista. Tais experiências se inscrevem em um programa público de provisão habitacional que envolveu os movimentos de moradia e o mutirão com autogestão como procedimento organizativo e construtivo – o FUNACOM – cujo arranjo institucional, apresentado junto a outros que se desenharam em nível municipal, estadual e federal, apresenta-se esquematicamente como um tripé, onde se articulam os principais atores presentes nestes processos.

A segunda seção localiza a produção habitacional por autogestão no governo Lula/Dilma através de apontamentos sobre a criação e implementação do Programa Crédito Solidário (PCS), construído em torno das reivindicações dos movimentos de moradia, reunidos em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana e dos espaços representativos e de participação popular estimulados neste contexto, que se ancoravam nos pressupostos que orientaram a agenda política de reforma urbana destes movimentos, de partidos políticos progressistas, de arquitetos urbanistas militantes dos temas de direito à moradia e à cidade e um conjunto de outros setores da sociedade, desde o final da década de 1970, principalmente. Da mesma forma, apresenta o MCMV Entidades, a partir de sua inserção no pacote habitacional MCMV e da crítica quanto ao descolamento deste último em relação ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e as questões que vinham sendo discutidas no âmbito do Ministério das Cidades; e das alterações normativas mais significativas em relação ao PCS, que, na prática, entre em obsolescência. Aponta ainda para aspectos gerais sobre as formas de atendimentos, dados quantitativos relativos à sua produção num quadro comparativo entre os subprogramas ou modalidades que compõem o “pacote-programa” MCMV, que já dão conta de entrever a participação ínfima da modalidade em estudo – o MCMV Entidades – em relação à produção habitacional massiva empreendida por empresas construtoras no bojo do mesmo programa.

Por fim, a terceira seção, que encerra o primeiro capítulo, apresenta o MCMV Entidades a partir de um esquema gráfico explicativo que representa as formas de articulação entre seus agentes, centralizado na figura das Entidades Organizadoras, responsáveis pelos processos de contratação e construção dos conjuntos habitacionais no

âmbito do programa, para discutir o relativo protagonismo que lhes é conferido. Um conjunto de questões é suscitado, apontando para o surgimento de novas formas associativas, para a reconfiguração de práticas ligadas aos movimentos de moradia, para a relevância do papel ocupado pela Caixa Econômica Federal (CEF) como representante do Estado e, de outro lado, para o papel secundário ao qual estarão delegadas as assessorias técnicas, em uma comparação com o tripé da autogestão que caracterizou as práticas “virtuosas” na transição da década de 1980 para 1990, que sugere novos arranjos explorados no decorrer da tese.

O **Capítulo 2** apresenta o MCMV Entidades sob outro ângulo, a partir de diferentes escalas de análise lidas de forma transversal. A primeira, mais geral, trata da análise de seu quadro normativo (de como aparecem, alteram-se e se complementam as normativas acerca dos aspectos que diferenciam esta modalidade em relação ao programa como um todo) e da análise dos dados quantitativos do programa, procurando mostrar, numa linha do tempo, como se distribuíram territorialmente os contratos, as unidades habitacionais e os recursos alocados em relação às discussões, estratégias e ações empreendidas pelos movimentos de moradia no que se refere à operacionalidade do programa. A segunda escala de análise traz revelações importantes obtidas durante a etapa de pesquisa de campo exploratória, a partir das quais podemos descrever e analisar o que chamamos de “novela da contratação” ¹¹, numa constatação de que os “dados frios” das tabelas da CEF não são capazes de demonstrar os processos longos, morosos e cheios de percalços pelos quais as entidades passam até que os empreendimentos sejam contratados. Além disso, traz aspectos acerca das Entidades Organizadoras, suas formas organizativas e estratégias de atuação, além de seus “vínculos, não vínculos e meio vínculos” com os movimentos nacionais de moradia.

Para tanto, apresentaremos dois casos: o primeiro, Loteamento COOTRAHAB, no município de São Leopoldo/RS, construído e entregue, que se configurou campo exploratório de pesquisa a partir do qual também se pode ler alguns aspectos que caracterizam e diferenciam a produção de moradia social no âmbito do programa MCMV Entidades no estado do Rio Grande do Sul; o segundo, Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, no município de São Paulo/SP, que se constituiu campo de pesquisa de cunho etnográfico, mas que, dada as questões que acompanham a “novela” deste empreendimento, ainda não se viabilizou um contrato de fato (e ao que tudo indica não se viabilizará mesmo). Por estes casos, são lançadas algumas questões que apontam, por

¹¹ Destrinchar as etapas de contratação e produção de moradias pelo programa MCMV Entidades e representá-las a partir da ideia de uma “novela” foi um dos produtos da pesquisa conjunta entre o IAU/USP e a Peabiru – Trabalhos Comunitários.

exemplo, para múltiplas formas e estratégias de atuação das entidades organizadoras que operam o programa, para dimensões relativas ao acesso das famílias beneficiárias ao programa e para desdobramentos relevantes do programa sobre o espaço urbano.

Assim, no **Capítulo 3**, através de conjuntos habitacionais contratados pelo MCMV Entidades na Região Metropolitana de São Paulo, que acompanhamos de forma mais sistemática durante os últimos três anos de pesquisa, procuramos sistematizar e cruzar as informações obtidas em textos de caráter mais descritivos. No entanto, os títulos conferidos aos subitens que organizam cada seção ou cada caso analisado, a reprodução em destaque de algumas falas dos interlocutores que se posicionaram em meio ao processo de investigação e algumas pausas reflexivas que atravessam os textos, sugerem e iluminam os caminhos teórico-analíticos organizados no capítulo final da tese. Os conjuntos habitacionais descritos e analisados – **Sonho Meu**, em Mauá/SP; **João Cândido**, em Taboão da Serra/SP e **Florestan Fernandes e José Maria Amaral**, no bairro Cidade Tiradentes, em São Paulo/SP – apontam para questões distintas, mas transversais às dimensões e perspectivas de análise sob as quais se problematizam as questões centrais desta tese. Nos três casos, destacam-se aspectos que retratam processos distintos de aquisição dos terrenos; processos construtivos e organizativos que revelam articulações diversas e complexas entre movimentos de moradia, entidades organizadoras, empresas construtoras, assessorias técnicas, poder público e famílias beneficiárias; e apontamentos quanto aos projetos arquitetônicos e urbanísticos resultantes dessas articulações.

Organizado, dessa perspectiva, em eixos de análise, o **Capítulo 4** traz três dimensões de pesquisa. A primeira trabalha a hipótese que coloca o programa MCMV Entidades como a face habitacional no contexto recente de ampliação e implantação das políticas sociais no país, onde se destacam as entidades organizadoras de origens e formas de atuação diversas em um “adaptar-se” e “profissionalizar-se” constante que as aproxima de um conjunto de outras entidades operantes das políticas de assistência, de saúde, de cultura, de trabalho e renda; e seu público-alvo, as famílias beneficiárias do programa, cujas trajetórias de vida (que combinam, de modo muito perverso, situações de trabalho e moradia) sugerem ser, a moradia conquistada, o ponto de repouso (mas não de parada) de uma vida marcada pela “viração” e pela precariedade do cotidiano da periferia.

O segundo eixo analítico aproxima a produção empreendida no âmbito do MCMV Entidades à dimensão econômica que envolve o processo de financeirização da moradia (e da cidade) bastante evidenciado em estudos recentes. Reúne aspectos desta produção, sobretudo presentes na articulação entre os atores envolvidos no processo, que revelam indelevelmente a abertura de novos mercados, e apontam para a reconfiguração dos

movimentos de moradia e a redução da agenda da reforma urbana a uma discussão que envolve mecanismos de operação do programa.

Por fim, a terceira dimensão trata dos imbricamentos dessa produção no espaço urbano, problematizando aspectos relacionados aos projetos arquitetônicos e urbanísticos, à inserção urbana dos produtos empreendidos e a localização dos conjuntos habitacionais da perspectiva das periferias consolidadas e segregadas. Evidenciam-se, neste eixo de análise, aspectos “virtuosos” vinculados a essa produção, que se por um lado revelarão aberturas e outras possibilidades em curso no âmbito do MCMV Entidades, por outro, constituirão-se “ilhas” do ponto de vista das práticas relacionadas aos pressupostos da autogestão – e de criação do programa –, e das questões relativas à dimensão urbana que permanece intocada.

O título desta tese, “Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios”¹², será retomado nas **Considerações Finais**, em um exercício reflexivo que procurou dar relevo às transversalidades existentes entre os eixos de análise, cujas pistas iniciais já se apontam nas próprias hipóteses lançadas, sobretudo no sentido de iluminar, a partir dos pontos de inflexão que esta pesquisa procurou descobrir ou “tirar da sombra” a respeito da produção de moradia vinculada ao programa MCMV Entidades, novas ou outras perspectivas de análise futuras.

¹² O título da tese tem inspiração no artigo de referência: RIZEK, C; SANTO AMORE, C; CAMARGO, C. **Política Habitacional e Políticas Sociais: urgências, direitos e negócios**. In: CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel P (orgs.). A cidade como negócio. São Paulo: Contexto, 2015, p. 165-184. Também foi utilizado em trabalho apresentado no Encontro Nacional ANPUR “Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional”, 2015.

Capítulo 1

**A AUTOGESTÃO como procedimento
de produção habitacional**

1.1 | A construção do “lugar” da autogestão habitacional no Brasil

■ mutirão e autogestão: um debate em torno dos movimentos populares de moradia (1970-1980)

Talvez tenha sido o famoso parágrafo de Francisco de Oliveira, em “Economia Brasileira: crítica à razão dualista” (1972), que fundou uma série de pesquisas voltadas para a produção habitacional por meio de mutirão e mutirão com autogestão, no Brasil¹³. Na obra, o autor aponta para um conjunto de práticas e processos econômicos, demográficos e urbanos, considerados arcaicos que, ao lado da regulamentação das relações de trabalho e de inúmeras intervenções na esfera econômica, cumpriram um papel fundamental para a implantação da base capitalista industrial. Desta perspectiva, a produção de habitação pelos próprios trabalhadores, a chamada autoconstrução, bem como as dinâmicas de urbanização e suas peculiaridades periféricas teriam importante papel na origem da formação desta estrutura produtiva, no período pós-30, quando o expediente de obtenção da casa própria passou a exercer um papel decisivo na redução do custo da reprodução da força de trabalho, indispensável para a nova hegemonia que se construía.

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

¹³Rossella Rossetto (1993) organiza e reproduz citações de autores diversos que revelam aspectos do debate construído em torno do tema da autoconstrução, que darão substratos para a discussão sobre a produção autogestionária de moradias: **Lima, MHB**. “Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro”. In: **Valladares, LP (org)**. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 69-88; **Lab. Urb. Barcelona**. “Teoria y experiencia de urbanización marginal”. In: *El crecimiento de las ciudades*. sl: Gustavo Gili, sd; **Burgess, R**. “Ediliziadelsettoreinformale? Una critica Allá scuola di Turner”. In *Rassegna di Architettura e Urbanistica*. n.49, ano XVII, aprile 1981, p. 18-31; **Oliveira, F**. “A economia brasileira: crítica à razão dualista”. In Seleção CEBRAP, n.2. São Paulo: Brasiliense, 1972; **Pradilla, E**. *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, 1983; **Bonduki, N. e Rolnik, R**. “Periferias”. *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*, São Paulo: Prodeur, FUPAM, FAUUSP, 1979; **Bonduki, N**. *Programas alternativos de habitação popular: dilemas e perspectivas*. Comunicação apresentada ao 10o. Encontro da ANPOCS. sl: (mimeo) sd; **Turner, J**. “L’abitare a ter dimensioni: elementi per una ridefinizione del problema della casa”. In *Rassegna di Architettura e Urbanistica*. n.49, ano XVII, aprile 1981.

de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 1972: p.31).

De outro lado, havia uma discussão em torno de uma dimensão emancipatória relacionada ao mutirão e uma aparente desconstrução das práticas que conformariam a divisão do trabalho, e deslocariam tanto as injunções provenientes da dinâmica da reprodução e acumulação do capital como as dimensões do trabalho. Para Bonduki e Rolnik (1979), sobre a ideia de trabalho não pago, vinculada à autoconstrução, ao contrário do que ocorre quando o trabalhador vende sua força de trabalho ao patrão, a construção da casa seria talvez o único momento em que ele se apropriaria integralmente do valor do seu trabalho. A autoconstrução seria, desse modo, uma forma de produção individual de mercadorias, que justificaria o supertrabalho pela apropriação da casa como valor de uso.

Não se trata de trabalho não pago ao nível da produção da casa, mas sim de um trabalho realizado como se o trabalhador fosse, neste momento, um produtor individual de mercadorias e não vendedor de sua força de trabalho para o capitalista. Se, numa primeira instância, a habitação resultante dessa operação é produzida como valor de uso, passa a ter um valor de troca quando é mercantilizada, através da venda e locação, muito frequentes (BONDUKI e ROLNIK, *Periferias*”. In: MARICATO, 1979: p.129).

Para o grupo Arquitetura Nova¹⁴, constituído pelos arquitetos Sérgio Ferro, Rodrigo Lefèvre e Flávio Império, o tema foi sendo construído em conjunto com a questão do engajamento do arquiteto e da democratização da arquitetura, com uma nova estética, diversa daquela que valorizava a indústria e a industrialização das construções como meio de democratizar a habitação, tendo vínculo com a cultura popular e com outro projeto de construção da nação, para além da aposta nas dimensões virtuosas da hegemonia industrial, moderna e burguesa. Na produção intelectual desses arquitetos, podem-se encontrar os temas da autoconstrução em mutirão na chave das práticas de participação e democratização da habitação e da cidade, onde os mesmos, simultaneamente, procuravam

¹⁴ Ver: ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova - De Artigas aos mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2004; KOURY, Ana Paula. **Arquitetura Nova - Flávio Império, Rodrigo Lefèvre, Sérgio Ferro**. São Paulo: Romano Guerra Editora / Edusp / Fapesp, 2004.

romper com a alienação dos trabalhadores em relação ao produto de seu trabalho (RIZEK e BARROS, 2006: p. 384).

Eram sobretudo arquitetos e assistentes sociais que partiam para as periferias e favelas procurando estabelecer um novo tipo de vínculo, uma militância prática-cotidiana, configurando certa organicidade com as comunidades e movimentos em formação. Era ainda um período de repressão aberta do regime militar e, por isso mesmo, definia por parte dos movimentos urbanos uma desidentificação com o aparelho do Estado, ao mesmo tempo em que demandava deste mais recursos para políticas sociais¹⁵.

Também teve destaque a obra do arquiteto inglês John Turner, “Housing by people” ¹⁶, publicada em 1976, que articulou uma série de ideias que o autor vinha formulando desde 1957 em torno das virtudes dos processos alternativos, baseados na participação comunitária, como os que ele havia assessorado no Peru, obtendo grande reverberação. LOPES e RIZEK (2005: 53) nos explicam a partir de um artigo do autor, de 1983¹⁷, que:

Turner, fazendo eco à afirmação de que o melhor procedimento que o Estado pode adotar para a melhoria das condições habitacionais do povo é não produzir moradia, defende que a ‘provisão centralizada’ tem que ceder lugar à ‘autogestão local’, considerando a incapacidade operacional que obstrui o Estado a corresponder, através da provisão direta de moradia – projetos ‘entrega da chave’, como denomina – às efetivas demandas da população pobre.

Para Turner, era necessária uma mudança de postura do Estado, dada sua incapacidade operacional. Assim, atribuía a ele apenas as ações administrativas e legislativas, delegando a ação de prover a habitação à própria população, por meio de empreendimentos auto-organizados, autoconstruídos e autoadministrados, sobretudo para satisfazer e controlar a necessidade essencial da moradia.

¹⁵ USINA CTAH (2008). In: <http://www.usina-ctah.org.br/comentariosobreosmutiroes.html#sthash.qgqrMtam.dpuf>

¹⁶ Versão para países de língua hispânica: TURNER, John F. C. **Vivienda: todo el poder para los usuarios**. Madrid: H. Blume Ediciones, 1977.

¹⁷ TURNER, John F. C. **Da provisão centralizada à autogestão local: novas direções para a política habitacional**. Artigo para a revista *The Courier*, 1983.

No Brasil, essa polarização quanto à adoção ou não de processos alternativos na produção de moradia somava-se à oposição do setor empresarial da construção civil habitacional e à maior parte da burocracia estatal especializada em política habitacional, que eram contrários à utilização de recursos públicos para apoiar a autoconstrução, mutirão e outros programas heterodoxos, considerados atrasados e ineficazes. Por outro lado, vários países da América Latina, África e Ásia, sob estímulo do Banco Mundial e outros organismos internacionais¹⁸, vinham adotando esses programas como os mais apropriados para atender a população pobre (BONDUKI, 2006: p. 233)

Neste mesmo momento, outros importantes trabalhos voltavam-se às condições urbanas e de moradia, em particular na periferia das cidades, objetivando desvendar processos que relacionassem o crescimento econômico e expansão industrial com a intensificação da pobreza, desigualdade, informalidade e espoliação urbana¹⁹. Esses trabalhos traziam uma gama importante de dados, depoimentos e evidências empíricas, a que o próprio Francisco de Oliveira classificou como pioneiros, uma vez que revelavam uma preocupação em *“pensar um campo teórico especificamente urbano, a partir do urbano mesmo”* (OLIVEIRA, 1979: p.14).

O mais notável dessa produção teórica foi a desconstrução de explicações acomodadas – ou marginais – sobre a pobreza urbana. Aos poucos, a partir dos anos 1970, cresce a consciência de que a autoconstrução, praticada nas periferias urbanas, não é uma escolha calcada nas raízes do coletivismo rural, mas uma determinação dos baixos salários urbanos. A questão fundiária está no foco da fratura urbana. (...) Com persistência e aderência à realidade, vai se construindo uma representação da cidade periférica (MARICATO, 2012: p. 119 e 120)

¹⁸ A evolução dessas ideias e práticas, iniciadas durante a década de 1960 – notadamente no Chile e no Peru – intensificou-se durante os anos 1970 com o impulso dado pelas conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente (Estocolmo, 1972) e sobre a habitação (Vancouver, 1976), seguidas da criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos-Habitação, em Nairóbi. Os projetos de tramas de recepção (sites and services), e depois de regularização-reabilitação da habitação subintegrada existente (squatter/slumupgrading), financiados pelo Banco Mundial, contribuíram para a difusão dos novos conceitos (SACHS, 1999: p. 150). Ver também: ROSSETO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP. São Paulo, 1993.

¹⁹ Ver, entre outros: KOWARICH, Lúcio; BRANT, Vinícius C. **São Paulo, 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1975. KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. MARICATO, Ermínia; PAMPLONA, Telmo. **A penetração dos bens modernos na habitação proletária**. São Paulo: Publicações FAU-USP, 1977. MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1979. BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: Prodeurb/FAU-USP, 1979. URPLAN-PUC. **Construção de Moradias na periferia de São Paulo**. São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, 1979. VALLADARES, Lícia do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

Mas o fato novo nesse debate, no Brasil, ocorreu com a mudança de conjuntura no início da década de 1980, quando “novos personagens entraram em cena²⁰”. Segundo Brant (1981: p.13), a emergência dos movimentos populares em São Paulo, ainda na década de 1970, aconteceu de forma fragmentária, sobretudo por causa das dificuldades de comunicação e das condições de repressão extremada contra a expressão política dos interesses populares. Assim, os movimentos de base tiveram origem a partir do desenvolvimento de laços diretos entre as pessoas. Associações comunitárias, grupos políticos de crescimento molecular, comissões de fábrica, movimentos culturais, clubes de mães ou de jovens, grupos de oposição sindical, tendências estudantis, enfim, uma variada gama de movimentos localizados e dispersos, que se fundamentavam na confiança direta entre seus membros e na consciência de seu desamparo perante as instituições.

No plano das organizações por local de moradia, o papel da Igreja, por meio das Comunidades Eclesiais de Base²¹ da periferia da cidade – “*uma das mais importantes matrizes da organização popular*” (BRANT, 1981: p.14) – foi central e estruturador das formas de atuação dos movimentos de moradia no território, resumidas, no programa das Pastorais, em três palavras: “*chão, embrião, mutirão*”, ou seja, acesso ao solo, construção dos núcleos e ajuda mútua (SACHS, 1999: p. 154).

Para a Igreja, aquilo que o Chico (Francisco de Oliveira) considerava ‘trabalho não pago’ era um excelente exemplo de solidariedade, de coesão social e de autoajuda dos mais pobres, devendo ser apoiado com recursos pelo governo, que, aliás, não deveria interferir muito, pois a

²⁰ Sobre o tema ver: SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: o Povo em Movimento**. Petrópolis: Editora Vozes/ CEBRAP, 2ª.ed., 1981. SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. GOHN, Maria da Glória. **Lutas pela moradia popular em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1987; **Movimentos Sociais e a luta pela moradia**. São Paulo: Ed. Loyola, 1991; **O trabalho de assessoria dos arquitetos aos movimentos populares**. In. Sinopses, n.11, dez. 1998. SCHERER-WARREN e KRISCHKE, P. **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987. SILVA, Ana Amélia. (org). **Moradia e cidadania: um debate em movimento**. São Paulo: Revista Pólis, n. 20, 1994.

²¹ Segundo Singer (1981: p. 85), em São Paulo, os movimentos de bairro foram organizados pelas Sociedades de Amigos do Bairro (SAB), sobretudo na década de 1950, e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), já a partir da década de 1970, sob ideologias absolutamente distintas, ainda que pautadas pelas carências e urgências presentes nos territórios periféricos. Enquanto os movimentos organizados pelas SABs supuseram que as carências dos bairros periféricos e da população pobre se deviam à negligência dos governos cuja mobilização dos diretamente interessados poderia eventualmente superar, para as CEBs estas carências foram atribuídas à própria organização social capitalista, o que irá colocar em outro patamar as reivindicações locais e mais gerais. O que caracterizou os movimentos de bairro organizados pelas CEBs em contraste com o anterior (SABs), é que ele surge a partir de uma proposta *para dentro*, de conscientização e autoajuda. A ação *para fora*, ou seja, as reivindicações feitas ao Poder Público, decorreram desta atitude e assumiram “caráter de exigência de direitos e não de dádivas a serem obtidas mediante barganha com os representantes do Estado” (SINGER, 1981: p. 104-105). Outro ponto de diferença será o que remete à participação popular nas instituições governamentais. No contexto das SABs, Singer menciona pelos menos duas formas de cooptação dos movimentos, quer seja integrando formalmente seus representantes em órgãos públicos, ou se fazendo representar em Conselhos Comunitários que mais se configuraram canais de reivindicação do que espaços de decisão. Para as CEBs, a legitimidade da participação está vinculada diretamente à noção de controle social direto dos recursos e das ações do Estado (Idem: p.106-107).

própria Igreja, seus agentes pastorais e assessores podiam ajudar a organizar os moradores (BONDUKI, 2006: p. 234).

No plano político, o avanço da democratização levou à criação de novos partidos de base popular e à eleição de governos locais de oposição (PMDB, PDT, PT), que buscavam, na área da habitação, construir propostas alternativas em relação ao processo centralizado, imposto pelo regime militar através do BNH.

A autogestão, incorporada ao mutirão, pareceu, assim, uma alternativa teórica e prática, uma vez que apontava para um horizonte político que poderia superar a alienação do trabalhador em relação ao produto do seu trabalho, tanto do ponto de vista material quanto no que se refere ao projeto e processo de produção, afastando o caráter espoliador, individualista, atrasado e de baixa produtividade do trabalho, característico da autoconstrução individual. Poderiam garantir uma divisão técnica do trabalho, a utilização de sistemas construtivos que aumentassem a produtividade, a compra coletiva no mercado do material de construção e outras vantagens que *“pudessem fazer a casa, assim edificada, valer seu valor, ou seja, o trabalho socialmente necessário para sua construção”* (BONDUKI, 2006: p. 236).

No entanto, sobre esse momento de desalienação, Oliveira também alertava:

a autoconstrução tem a aparência de um reencontro entre o trabalhador e o produto, o fruto do seu trabalho, esse é um fetiche que recobre um processo altamente alienante, sendo o contrário da *desalienação*, pois fecha as classes trabalhadoras num círculo de giz onde atuam como criadores de uma riqueza social, que volta a ser posta a serviço do capital na medida em que a força de trabalho continua a ser uma mercadoria para o capital (OLIVEIRA, 1979: p. 16).

Se, por um lado, as matrizes teóricas que iriam direcionar e dariam substrato à produção de moradias a partir de procedimentos autogestionários, no Brasil, seriam pautadas em experiências externas²² (as formulações teóricas de Turner e a experiência

²²Conforme LOPES e RIZEK (2005, P. 54), a região Nordeste parece ter sido influenciada de forma mais efetiva pelas ideias de Turner (ainda de forma muito incipiente no Projeto Taipa, de Acácio Gil Borsói, em Cajueiro Seco ou mesmo pelo grupo ThABA, com as experiências em tecnologias construtivas no Ceped, em Camaçari, na Bahia, até a presença da agência francesa GRET, em Fortaleza, através da ação de Yves Cabannes), enquanto Sul e Sudeste parecem ter maior lastro na experiência uruguaia (o movimento cooperativista no Rio Grande do Sul, de forma mais genérica; e no caso de São Paulo, principalmente, como resultado da atuação do engenheiro Guilherme Coelho, que, a partir de uma intensa exposição de um filme super-8 das Cooperativas Uruguaias, consegue “contaminar” o imaginário das periferias e de engenheiros e arquitetos paulistanos no início dos anos 80). No Uruguai, a Lei 13.728/1968 (*Ley Nacional de Vivienda*), que encaminharia as

das Cooperativas Uruguaias), por outro lado, *“o contexto que é criado e que cria as condições para o surgimento de um Movimento de Moradia que demanda tais procedimentos não se assemelha, em absoluto, às condições sociopolíticas que subjazem àquelas formulações”* (LOPES e RIZEK, 2005: p. 57). Um campo conflituoso vai marcar, assim, essa “autogestão à brasileira”²³ que, por um lado, cobrará política pública e disputará os fundos públicos e, de outro, recusará a intervenção do aparelho estatal como agente implementador. Na medida em que a prática se estabeleceu como programa, as disfunções e incompatibilidades se explicitaram:

lá, organização sindical; aqui, movimento popular; lá, um plano e uma lei que regulam a produção autogestionária de moradia em todo o país; aqui, programas que não compõem sequer uma política habitacional local; lá, cooperativas que, juridicamente, permitem o mútuo coletivo, a propriedade comum e sua comercialização regulada; aqui, associações comunitárias que mal e mal mantêm sua condição como agente promotor que apenas atua como mediador temporário entre o agente financeiro e o mutuário final (LOPES e RIZEK, 2005, p. 58).

■ de “alternativo” a oficial: os arranjos institucionais que se desenharam em nível municipal, estadual e federal

Buscando responder às pressões econômicas decorrentes de um cenário econômico de crise e contornar os desgastes políticos do período mais duro do regime militar, o governo federal propôs uma revisão da estrutura orientadora das ações do BNH²⁴, redirecionando a aplicação dos recursos para as necessidades habitacionais das famílias com renda inferior a cinco salários mínimos, o que ocorreria a partir de 1975, com a produção de grandes conjuntos habitacionais populares sob a responsabilidade das COHABs e pelos programas denominados “reformistas” (SACHS, 1999: p.141-159) ou “alternativos”, no âmbito do PLANAHAP (Plano Nacional de Habitação Popular).

recomendações já formuladas no *Plan Nacional de Vivienda* 1962, acabaria compondo talvez a principal referência para a construção desse imaginário autogestionário de produção de moradias. A experiência uruguaia surgia, naquele momento, com uma carga política muito mais acentuada, principalmente pelo fato de vincular-se, operacionalmente, às organizações sindicais do país.

²³ A expressão é utilizada por USINA CTAH (2008).

²⁴ Segundo BOLAFFI (1979), o pedal acelerador para reativar a economia nunca foi o setor da construção civil, e sim, o setor da indústria de bens de consumo duráveis, em especial a automobilística. Afirma que, se fosse diretriz do governo investir na produção habitacional respondendo a tal propósito, a recuperação econômica seria mais lenta, porém mais duradoura. Segundo o autor, o regime sustentou “falsos problemas” para garantir os interesses políticos e da hegemonia da classe dominante, sendo o chamado “problema da habitação” um artifício adotado para enfrentar um problema econômico conjuntural.

Destinados à produção de lotes urbanizados, à compra de materiais de construção e à assistência técnica, apoiando desta maneira as iniciativas de autoconstrução já existentes, os programas alternativos responderam oportunamente às pressões por maior participação da população nos programas públicos. Para Sachs,

o Profilurb, o Promorar e o João-de-Barro podem ser vistos como tentativas de respostas mais bem orientadas para as necessidades da população. Mas, ao mesmo tempo, revelam o descompromisso do Estado na produção de habitações sociais, insistindo no potencial subempregado da mão-de-obra não qualificada (SACHS, 1999, p. 156).

Assim, em 1975, o BNH lançou o **Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)**, a fim de estabelecer uma ação preventiva contra o crescimento das favelas, através da produção de “tramas saneadas”. Em 1978, o programa foi modificado e, além da infraestrutura implantada, seriam financiados também os núcleos hidráulicos da unidade habitacional. Em 1979, foi criado o **Programa de Erradicação de Subabitações (PROMORAR)**, no momento em que as pressões dos movimentos de favela, que resistiam às políticas de desfavelamento e brigavam pelo acesso à água, luz e regularização da situação da posse fundiária, se intensificavam. O PROMORAR veio substituir o PROFILURB, ampliando suas frentes de intervenção. Por um lado, numa linha preventiva, buscando evitar o aumento de novas favelas, promovia a abertura de novos loteamentos populares com a implantação de infraestrutura básica, acrescida de embrião habitacional, e, por outro, ao reconhecer que não seria possível eliminá-las somente com programas de remoção, o Estado passou a promover processos de urbanização de algumas áreas, financiando a aquisição de materiais de construção para melhorias das unidades.

Já em 1984, o BNH criou o **Programa Nacional de Autoconstrução/ Projeto João de Barro**, que institucionalizou a prática da autoconstrução assistida atendendo famílias com renda inferior a 1,5 salários mínimos, principalmente no interior dos municípios do Nordeste do país. Neste, os terrenos, em geral, eram fornecidos pelo BNH ou pelos governos dos estados e pelas municipalidades. O BNH financiava os materiais de construção²⁵, mas também podia financiar o terreno, as infraestruturas, a assistência técnica e os equipamentos comunitários e também uma remuneração parcial da mão de obra fornecida pelos moradores. O pagamento era inferior a 10% do salário mínimo. O

²⁵ Os programas “reformistas” retomaram, igualmente, um outro programa de financiamento de materiais de construção, o **Ficam - Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social**, adaptado às populações de baixa renda.

programa iria se apropriar das práticas coletivas de autoconstrução e insistir na participação comunitária na produção das habitações, no uso de tecnologias apropriadas e na necessidade de adaptar os projetos aos contextos locais, o que iria conferir um papel importante às municipalidades.

No entanto, as práticas clientelistas que se produziram localmente, pela forma como eram conduzidas as decisões sobre a alocação dos recursos, foram duramente criticadas, bem como os aspectos relacionados à qualidade das intervenções realizadas e a escala reduzida das realizações em relação ao volume das operações efetuadas pelo SFH²⁶, que conferiram aos programas um caráter experimental. Para Royer,

o que seria uma nova forma de organização do trabalho, radicalmente democrática e eficiente para a resolução do problema de moradia, torna-se alternativa ao esgotamento do financiamento estatal de políticas públicas de habitação, confundindo-se autoconstrução e autogestão com exploração barata de mão-de-obra. Tal ambiguidade possibilitou a articulação de políticas públicas envolvendo Estado e movimentos (ROYER, 2002: p. 108).

Frente aos resultados alcançados e como tentativa de escapar das restrições do regime SFH/BNH e contemplar as demandas dos novos atores da política nacional, foram criados, em âmbito local e estadual, programas cujo mote seria o atendimento à demanda de famílias de mais baixa renda, através da produção por meio de mutirão. O funcionamento do **Programa Municipal de Habitação (PMH)**²⁷, de 1984, deu-se a partir dos princípios de descentralização e participação (ROYER, 2007: p. 377). O ponto central não era uma concepção de enfrentamento do déficit habitacional, enorme já àquela época, mas sim uma *“concepção de exemplarização, no sentido de semear algumas iniciativas, ainda que em escala mínima, já que não havia condições institucionais para suportar financiamentos na escala que era necessária”* (Idem: p. 379)

Para ingresso no programa, o município deveria dispor do terreno no qual seriam feitas as casas, da assistência técnica para seleção dos futuros mutuários e de engenheiros e mestres de obras. Através da CDH, o estado forneceria o projeto e a assistência técnica necessária para a construção, financiando também o material. O processo construtivo

²⁶ Segundo Sachs, os atendimentos feitos pelos programas alternativos representaram menos de 6% do total dos financiamentos concedidos pelo BNH ao longo de seus 22 anos de funcionamento, muito embora, entre 1980 e 1984, mais de um terço dos contratos da Cohab tenham sido feitos por meio desses programas. Em termos de recursos, isso representou 21,5% do montante total dos contratos do SFH (SACHS, 1999: Capítulo II, item 6).

²⁷ O PMH esteve presente em 94 municípios. Produziu 5.642 unidades habitacionais, sendo 218 na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista, e o restante no interior do estado.

seria feito por meio de mutirão, a partir da participação dos futuros moradores. Cabia ao mutuário final, de fato, apenas o custo do material de construção.

A cogestão, definida nos documentos da CDH, analisados por Royer (2007) como a participação da população nos processos decisórios, influenciou no desenho do programa, mas a maior ênfase foi dada à descentralização, ou seja, ao destaque do papel das prefeituras em todo o processo.

Em 1991, foi criado o **Programa Mutirão UMM- União dos Movimentos por Moradia**²⁸, a partir da reivindicação dos movimentos organizados de luta por moradia que, a esta altura, já apresentavam força e representatividade suficientes para pressionar o estado no sentido deste, através da sua companhia habitacional, incorporar a autogestão ao processo de produção de moradias por mutirão²⁹. A influência era diretamente a dos programas então implementados pela gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na esfera municipal, e tal influência se fez presente *“incorporando vícios e virtudes desta experiência”* (ROYER, 2002: p. 382).

O repasse de recursos era feito diretamente às associações comunitárias cadastradas na CDHU, que faziam a autogestão do empreendimento. O financiamento previa a compra de materiais de construção, a contratação de mão de obra especializada (parcial), de projetos, e de administração de obra e canteiro. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU, das prefeituras ou das próprias associações, e a infraestrutura caberia à CDHU ou às associações, com apoio das prefeituras. Quando o terreno fosse de propriedade da CDHU e a infraestrutura realizada por ela, seus custos seriam financiados à população da mesma forma que os valores anteriormente repassados. As associações responsabilizavam-se pela administração das obras e eram obrigadas a contratar assessoria técnica.

A excepcionalidade conferida ao programa e a dificuldade de adaptação institucional da CDHU, que tratava o programa sob a mesma lógica das empreitadas globais, somadas à informalidade das associações de moradores, que não preenchiam as mínimas condições técnicas exigidas pelo programa, e à dificuldade das prefeituras municipais em disponibilizar terrenos para as construções, são apontadas como as

²⁸No início do governo Covas, em 1995, documentos internos da CDHU apresentavam o Programa Mutirão UMM com 3.554 unidades habitacionais contratadas (ROYER, 2007: p. 382).

²⁹Segundo Royer (2007: p. 383), alguns pressupostos apontados nos documentos de avaliação do programa da CDHU os caracterizaram como um programa de produção de moradia autogestionário. Seriam eles: a. indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias beneficiadas; b. contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento; c. livre escolha pela população do projeto arquitetônico; d. construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais. A autora chama a atenção à miscelânea de conceitos que envolvem a autogestão, a gestão dos recursos e a organização dos trabalhos no canteiro.

principais dificuldades de operacionalização (ROYER, 2007).

Assim, reconhecidas as potencialidades, apesar de apontados diversos entraves à sua continuação, foi desenhado e inaugurado, ainda em 1995, o **Programa Paulista de Mutirão**. Incidem no valor do financiamento das unidades habitacionais todos os recursos disponibilizados pela CDHU, além de seus custos indiretos, ou seja, recursos repassados para edificação, projetos e administração de obras; custos de terrenos e obras de infraestrutura realizadas pela CDHU; atividades técnicas e de fiscalização da Companhia, calculadas como 10% do total de custos diretos do empreendimento para despesas operacionais, mais 3% relativos ao CAFO – Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras.

O Estado, ao buscar a implementação de programas reformistas, reconhece a falha do sistema em prover moradia para grande parte da população, o que cria um déficit de legitimidade incompatível com os propósitos alardeados. Não reconhece, no entanto, a absoluta limitação da solução empresarial, admitindo modos alternativos de produção apenas como forma de barateamento de custos, assim como não percebe o caráter estruturalmente excludente do modelo e da formatação da política pela mediação do mercado (ROYER, 2002: p. 15 e 16).

Em São Paulo, entre 1982 e 1985, nos governos de Franco Montoro (estado) e Mário Covas (município), ocorreram as iniciativas pioneiras de caráter experimental de produção habitacional por meio de mutirão, onde se esboçava a possibilidade do controle das famílias nas decisões do projeto e do processo de trabalho na obra realizada a partir de recursos públicos (da COHAB ou da CDH) e com apoio técnico feito por profissionais externos.

Figura 01: Cartilha “COMO CAIR FORA DO BNH?” (São Bernardo do Campo/SP, 1986)

Fonte: MOREIRA, 2009: p. 48.

Dessa perspectiva, a produção de habitação por mutirões autogeridos ganhava estatuto de uma proposta que deveria se transformar em política ou, mais precisamente, em “quase”³⁰ política habitacional. Várias experiências tiveram lugar, retomando ou mesmo ampliando essa pauta na busca da diferenciação entre os programas oficiais e os discursos e práticas emancipatórias empreendidas pelos movimentos de moradia e suas ocupações, os laboratórios de habitação e um mix de práticas profissionais combinadas às práticas militantes de arquitetos e estudantes de arquitetura pelos territórios das periferias das grandes cidades, especialmente São Paulo (RIZEK e BARROS, 2006: p. 385).

No interior desse processo alguns atores se constituem como elementos de articulação, por um lado, e de politização, por outro, junto aos movimentos por moradia e seus fóruns. Trata-se do processo de formação das assessorias aos movimentos, que acabam por ocupar um lugar central não apenas na produção de habitação social por mutirões autogeridos, mas também como eixo de um conjunto de transformações dessa forma de produção de habitações em política ao mesmo tempo oficial e alternativa, especialmente durante o governo municipal de Luíza Erundina (1989-1992) (Idem: p. 386).

Segundo Santo Amore, estas experiências³¹ criaram as bases da participação dos beneficiários, não apenas através do emprego da força de trabalho, mas também participando dos processos de decisão sobre o projeto. *“Nesses exemplos clássicos encontram-se também os primórdios da relação desses beneficiários com uma assessoria técnica autônoma das equipes dos poderes públicos e, tangencialmente, com a estruturação dos ‘fundos’ que lastreiam a política habitacional dos mutirões”* (SANTO AMORE, 2004, p. 24).

Assim, são referências as experiências de “Vila Nova Cachoeirinha”³², na Zona Norte, da “Vila Comunitária”³³, de São Bernardo do Campo, e do “Recanto da Alegria”³⁴, na

³⁰ Para RIZEK e BARROS (2006: p. 377), esse “quase” diz respeito ao truncamento do financiamento de políticas públicas e sociais de habitação que, ao final da década de 1990, apontaram para outros rumos.

³¹ SANTO AMORE (2004, p. 24-28) chamou este momento de “fase embrionária” dos mutirões autogeridos, que dariam sequência a “fase heróica”, onde se detacaram as experiências promovidas pela SEHAB, da gestão municipal de Erundina (1989-1992), em São Paulo, através do programa FUNACOM.

³² BARAVELLI, José Eduardo. **O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo. Das Cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, Dissertação de Mestrado, 2006.

³³ VAZ, Ana Luiza de Lyra. **Mutirão habitacional autogestionário: a experiência do CAAP – Grande São Paulo (1980-1990)**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, Dissertação de Mestrado, 2000.

³⁴ RONCONI, Reginaldo. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário**. São Carlos: EESC-USP, Dissertação de Mestrado, 1995; NEGRELOS, Eulália Portela. **Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid, 1976-1992: Projeto e Participação Popular**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e

Zona Sul – todas da primeira metade da década de 1980. A Vila Nova Cachoeirinha já foi considerada o primeiro mutirão do Brasil e marca a atuação do engenheiro Guilherme Coelho e sua peregrinação pelas periferias com um filme em Super-8 sobre as cooperativas uruguaias, quando encontra na Zona Norte uma organização ainda incipiente de famílias “de aluguel”, não atendidas pelos programas do BNH. A Vila Comunitária merece destaque pela constituição de um fundo e pela estruturação de uma equipe técnica própria, a Equipe de Habitação, centralizada na figura do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina, que, exilado em 1980, passou a trabalhar com a Associação de Construção Comunitária em São Bernardo do Campo, a partir de suas experiências junto às cooperativas uruguaias (ao mesmo tempo em que trabalhava para a CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional, do governo do estado de São Paulo). O Recanto da Alegria se constitui como a experiência do Laboratório de Habitação criado em 1982, na Faculdade de Belas Artes, com o Movimento Popular da Zona Sul da capital paulista, cujos recursos eram provenientes do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal).

Apesar dos obstáculos enfrentados, principalmente no que tange ao repasse de recursos financeiros à obra, essas experiências configuraram-se exceções que se diferenciavam positivamente dos inúmeros mutirões institucionais promovidos e conduzidos pelo Estado ao longo da década de 1980, cujo exemplo mais emblemático foi o da Vila Mutirão³⁵, em Goiânia.

As convergências que se deram a partir dessas experiências em São Paulo, principalmente entre as assessorias técnicas que se formavam e as associações e movimentos que se articulavam em torno da luta por moradia nos bairros, culminaram em dois encontros de moradia, em 1984 e 1985, onde se organizou a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e se consolidaram os quatro princípios básicos – a autogestão, a ajuda mútua, a solidariedade e a propriedade comum, que passaram a ser incorporados como bandeira de luta dos movimentos de moradia.

Assim, neste mesmo período, frente à crescente organização social, iriam se articular e se constituir nacionalmente os principais movimentos de luta por moradia do país. Em 1982, foi fundada a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), tendo como principal função a organização das federações estaduais, uniões

Urbanismo – USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

³⁵Buscando neutralizar as ocupações coletivas de terras concentradas na região Noroeste da cidade, o governador recém-eleito, Íris Rezende, “a partir de relações de compadrinho e cooptação de algumas lideranças” promove o mutirão das “mil casas em um dia” (MOREIRA, 2009, p:47). Ao todo, foram construídas 1.500 casas entre 1983 e 1985. Ver também: MARICATO, Ermínia e MORAES, Lúcia Maria. **O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás**. In: Lua Nova Cultura e Política, Editora Brasiliense/ CEDEC, vol. 3, nº 2, 1986, p. 74-84.

municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares. Como um movimento bastante capilarizado, atuava na luta dos “moradores” em geral, com políticas que abarcavam diferentes questões do cotidiano dos mesmos, principalmente no que diz respeito à moradia e à saúde.

Já na transição da década de 1980 para 1990, com foco central na luta pela moradia, seria criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) – a primeira com uma forte incidência nos processos autogestionários vivenciados em São Paulo e o segundo com uma tradição na organização de ocupações de terra (FERREIRA, 2012: p. 121). Por último, foi organizada a Central dos Movimentos Populares (CMP), que propunha articular os diversos movimentos populares nacionais, agregando para isto ONGs de mulheres, movimentos de negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros. Teve como base de formação a antiga Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), criada em 1980³⁶.

Além disso, em 1987, com o início do processo Constituinte e a possibilidade da sociedade apresentar propostas de Emendas Populares à Constituição, os diversos grupos, associações e movimentos sociais que vinham se organizando em torno de temas como os da saúde, da reforma agrária, do meio ambiente e da reforma urbana, puderam formular suas propostas e encaminhá-las ao Congresso Constituinte. Em torno do debate sobre a cidade, reuniram-se entidades e organizações que discutiram e apresentaram a proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana, retomando o debate interrompido na década de 1960, pela ditadura militar. Embora a Constituição aprovada tenha incorporado poucos itens da emenda popular, o processo constituinte representou a organização de um movimento nacional, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), posteriormente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

³⁶ Segundo Mance (2007), a criação da ANAMPOS, em 1980, constituída por dirigentes sindicais, líderes operários e militantes do movimento popular, foi um marco importante no desenvolvimento de uma concepção estratégica de movimento popular no Brasil. O desafio era construir uma estrutura organizativa adequada a uma articulação de movimentos diversos, assegurando a autonomia e especificidade de cada segmento. Porém, divergências de concepção e de estratégia políticas acabaram por dividir a organização em dois setores, um voltado para os movimentos sindicais, outro para os movimentos comunitários. Em 1983, na Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), realizada em São Bernardo do Campo, é fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Logo ficaria claro que a CUT, como Central Sindical, não se abriria facilmente à filiação de associações e outras organizações comunitárias – o documento final da Conferência refere-se às questões que ficaram “em aberto”, sendo a primeira delas “a participação orgânica dos movimentos populares na estrutura da CUT” (MANCE, 2007: 8). A questão da unidade da “classe trabalhadora”, ou da construção de planos de lutas convergentes, seria encaminhada quase uma década depois, a partir do entendimento de que a articulação entre movimentos sindicais e comunitários deveria ocorrer com base “nas lutas concretas” – e não com base em uma entidade unificada. Um dos resultados desse processo seria a criação de uma entidade nacional com o objetivo de articular a ação das entidades comunitárias de base local, muito heterogêneas em termos organizativos. Assim, no final da década de 80, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS é dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993, em São Bernardo do Campo, é realizado o Congresso de fundação da CMP.

Neste contexto, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo do município de São Paulo (gestão Luisa Erundina, 1989-1992), a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (SEHAB) adotou como diretriz a diversidade de intervenções conforme as especificidades de cada problema, como a urbanização e regularização fundiária de favelas, verticalização de favelas, melhorias habitacionais e atuação em cortiços, produção de novas moradias por linhas diversas, meios para garantir acesso a terra urbanizada e à segurança da posse da terra, além de uma forte política fundiária, responsável pela desapropriação de grandes glebas destinadas aos conjuntos. O FUNAPS, criado através da Lei Municipal nº 8.906, de 27 de abril de 1979, foi rearticulado e começou a financiar parte importante da política habitacional. Várias linhas de financiamento originaram-se desse fundo: FUNACOM ou FUNAPS Comunitário (mutirões horizontais autogeridos), FUNAPS Vertical (mutirões verticais), FUNAPS Favelas e FUNAPS Cortiços.

O **FUNACOM** estava baseado no famoso tripé³⁷: Associação de Construção Comunitária – Assessoria Técnica – Poder Público. Viabilizava-se, operacionalmente, através da assinatura de convênios com as Associações, formadas dentro de um Movimento organizado mais abrangente. A Associação, além da indicação da demanda, comandava os processos construtivos, administrativos, financeiros, sempre com aporte técnico, jurídico e contábil das Assessorias Técnicas (obrigatoriamente constituídas como organização sem fins lucrativos), que, por sua vez, eram responsáveis pela elaboração dos projetos, acompanhamento das obras e ainda pelo apoio à Associação na organização dos mutirantes para o trabalho. Em três anos e meio foram firmados 93 convênios para a construção de 12.351 unidades habitacionais produzidas por mutirão autogerido³⁸(RONCONI, 1995).

Essa viabilidade foi fruto do caldo das reivindicações populares, engrossado desde meados dos anos 80 pela série de ocupações de terras que vinham ocorrendo no município, mas principalmente, da ascensão da esquerda ao governo, que colocou vários daqueles professores-assessores, militantes da causa do mutirão, em cargos de decisão da

³⁷ Esse esquema explicativo que trata de quais eram e como atuavam os agentes que participaram dos processos autogestionários na década de 1980 e início de 1990, principalmente na gestão municipal de Erundina em São Paulo, aparece, pelo menos, em SANTO AMORE (2004) e RIZEK e BARROS (2006). Para Ronconi (1995: p. 81), *"basicamente o programa estabilizava-se sobre os quatro lados de um tetraedro composto pela organização da população, pelo trabalho especializado da assessoria técnica, por parte dos recursos do FUNAPS, e pela política habitacional desenvolvida pela Secretaria de Habitação"*.

³⁸ Quanto à conclusão da construção das unidades habitacionais, há algumas divergências, sobretudo pela paralisação das obras na gestão seguinte, de Paulo Maluf. Ângela Amaral (2002) separa em 7.167 unidades concluídas e 5.184 iniciadas. Maricato (1997) apontou para 12.222 unidades construídas em mutirão, 654 concluídas e 11.568 em andamento. Na verdade, as unidades de um empreendimento se apresentavam em estágios diferentes: podiam estar concluídas, parcialmente executadas ou apenas conveniadas.

O programa foi criando, dentro da estrutura da administração pública e também no âmbito do Movimento por Moradia, uma institucionalidade até então inexistente. Por parte da prefeitura, legislações e normas edilícias foram revistas e flexibilizadas, adequando-se à realidade da cidade. Uma estrutura descentralizada e autônoma foi implementada através dos escritórios regionais da HABI, espaço em que se discutiam com as famílias demandatárias as diretrizes e prioridades de intervenção. Conforme Santo Amore, convém apontar que:

essas mudanças na estrutura não se deram sem conflitos e criaram uma série de dificuldades de adaptação por parte dos técnicos da administração. Por parte do Movimento, além da organização para disputa pelo orçamento como um todo – que gerou polêmica de troca de favores com grupos mais ou menos ligados ao partido da situação na época –, foi necessário estruturar uma forma de seleção das famílias e dos grupos de base organizados nos bairros de origem para composição da associação, com quem seria firmado o convênio. O critério do Movimento era respeitado pela HABI. Instituiu-se, enfim, um sistema baseado na ‘autogestão’ (SANTO AMORE, 2004, p. 33).

Para Bonduki (2006: p. 236-238), as experiências da gestão Erundina foram alternativas que consideraram a crítica à autoconstrução e ao mutirão, e buscaram superá-la a partir de outra interpretação do significado do trabalho na construção da casa, sobretudo pela introdução de processos coletivos de organização, inovações técnicas como pré-fabricação, racionalização do canteiro, controles para evitar desperdícios, entre outros aspectos que caracterizariam a incorporação da autogestão nos processos de mutirão.

Além disso, na perspectiva dos movimentos de moradia, essas experiências proporcionaram a ampliação dos grupos de base e potencializaram a organização autogestionária dos movimentos em São Paulo. Mais do que isso, *“as experiências de mutirão, as influências do sistema uruguaio e o programa FUNACOM apontaram para as lideranças e assessorias da UMM-SP a matriz do que viria a ser o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular”* (PAZ, 1996: p. 49).

Santo Amore (2004: p. 34) complementa que, em contraposição à situação de embate com o Estado autoritário e negador de direitos, foi surgindo outra, *“de relação,*

negociação, criação de espaços públicos e institucionais de participação". Para o autor, "o Estado cumpriu, naquele momento, um papel que até então não lhe era peculiar: o de fortalecer e apoiar a ação dos Movimentos Sociais, que apareceram na arena pública, publicizando carências e instituindo-as como direitos de caráter coletivo e difuso (idem).

■ Anos 2000: autogestão revisitada

Na década de 2000, novos debates foram promovidos em torno do tema da produção habitacional por meio de procedimentos autogestionários e do uso do trabalho mutirante. A discussão é marcada, paradoxalmente, por diversos aspectos relacionados à "crise dos movimentos populares", que convergem para a noção de institucionalização dos mesmos (processos de "onguização" e participação em instâncias de articulação) e das relações formais com os espaços públicos de participação e gestão, criados no interior do Estado.

(...) um conjunto de novos modos de interlocução e negociação que podem democratizar e publicizar processos, ao mesmo tempo que conformam outras formas de controle e de gestão, crescentemente legitimadas por seu caráter virtuoso, de administração das esferas da necessidade que aparecem como a única alternativa, que se desenham como espaços democráticos e democratizantes, ali mesmo onde a política (pensada como dissenso, como reinvenção de lugares e de falas, como ação que desafia as prescrições consagradas), crivada de competências técnicas e de cálculos de eficiência, pode ter deixado de existir (RIZEK, BARROS e BERGAMIN, 2003: p. 45).

Santo Amore (2004: p.14-15) refere-se a uma série de estudos produzidos a partir das experiências que envolveram o mutirão e o mutirão com autogestão, sobretudo em São Paulo, na transição da década de 1980 para 1990, os quais destacam o caráter inovador e paradigmático desses processos, a partir de pontos de vista distintos, mas que convergem para uma chave de leitura que os enxerga como "*lampejos de enfrentamento do poder*" das empresas relacionadas à construção civil, e como processos que, por serem participativos e compartilharem decisões, agregariam maior qualidade aos projetos e às construções. Uma imagem que os plasmaria como "*generalização possível no âmbito das políticas habitacionais*", assim como prática associada com a "*democratização de habitação e com os processos de politização da questão habitacional e de emancipação de seus usuários*" (RIZEK e BARROS, 2006: p.380).

João Marcos Lopes, em resposta a Francisco de Oliveira³⁹, traz sua experiência de canteiro à frente da “USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado”, ONG que prestou assessoria técnica a inúmeros mutirões autogeridos, principalmente na cidade de São Paulo. Lembra as convicções do momento, impulsionadas pelas possibilidades emancipatórias que a década de 1980 enunciava. A expectativa era a de que o processo de organização autogestionária dos indivíduos em torno da produção de sua própria moradia ensaiaria formas superiores novas até mesmo de organização social da cidade:

(...) falava-se, por exemplo, que a organização das classes populares em torno de um determinado processo autônomo de gestão produtiva e reprodutiva de segmentos urbanos promoveria, a médio prazo, “áreas libertas” da cidade (LOPES, 2006: p. 222).

Mais do que isso, com a politização do ato de construir, *“a possibilidade de gerir pelo menos um dos aspectos da produção material da vida poderia instituir uma evolução em cadeia, estendendo a consciência do autor que decide sobre si mesmo e realiza sua própria história para os outros âmbitos da existência”* (idem: p.223). Além disso, a alteração das formas de organização do trabalho no canteiro estabeleceria outro patamar de interlocução profissional, requalificando as relações políticas entre agentes e o modo de pensar o objeto arquitetônico moradia.

Neste momento, o que se coloca como virtude são as dimensões sociais do trabalho e da sociabilidade, a reconstituição do tecido social, a vinculação entre a forma e o conteúdo, produzindo espaços melhores do ponto de vista arquitetônico, a reflexão ética sobre a técnica, sua adequação ao trabalho e ao produto final, a participação do futuro morador em todos os processos decisórios, e no controle social dos fundos públicos.

Trata-se aqui de mudanças que se dão em diversas escalas. Na sociabilidade, na relação política entre indivíduos, na relação entre estes e a sociedade, nas relações de produção e no tipo de produto criado. Não se trata, portanto, de revolução social propriamente dita. O que precisamos nos perguntar é se estas mudanças não acumulam práticas relevantes para a constituição de um poder popular. Se elas não criam

³⁹ Referimo-nos ao texto “O anão caolho” (LOPES, 2006), no qual o autor discute alguns apontamentos do texto **O vício da virtude. Auto-construção e acumulação capitalista no Brasil** (2006), de Francisco de Oliveira, publicado a partir de uma Conferência apresentada no seminário de pesquisa “Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza”, realizado na FAU-USP, em outubro de 2004.

um campo de possibilidades de organização e sociabilidade impossíveis no sistema capitalista – e por isso mesmo um contra-poder (USINA CTAH, 2008).

No entanto, para RIZEK e BARROS, os mutirões autogeridos vão constituir uma *“fábrica de mitos e noções”* (2006: p. 377), um conjunto múltiplo de sentidos que combinam *“ação contra a pobreza das agências internacionais de cooperação, programas oficiais de financiamento e práticas que fizeram das formas de militância e dos vínculos com os movimentos de moradia parcelas de um mercado profissional de jovens arquitetos”* (idem: p. 380). Para Francisco de Oliveira, numa releitura de suas próprias provocações dos anos 1970, o mutirão é uma espécie de dialética negativa em operação.

A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores (OLIVEIRA, 2006: p.72).

O paradoxo apontado pelo autor refere-se ao fato de que, para ele, o objeto casa produzido pelo mutirão não tem valor de troca, não se constitui mercadoria e, portanto, não se insere no mercado imobiliário. Tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar e, se decompusermos o custo da habitação, chegaremos à conclusão de que *“ele é basicamente força de trabalho do próprio futuro e feliz proprietário”* (OLIVEIRA, 2006: p.72). Além disso, a renda baixa de grande parcela da população também configuraria um obstáculo para criação de um mercado imobiliário voltado para esta classe, que então seria regulado, não por relações mercantis, e sim por relações privadas.

E aí se chega ao seguinte paradoxo: não se cria um mercado imobiliário. Mercado imobiliário no Brasil só existe da classe média para cima. Nas classes populares, não existe. É impossível existir, porque você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar (idem: p. 73).

Para o autor, isto seria resultado do processo de industrialização brasileira, sustentado pelo Estado, na transferência de renda de certos setores e no subsídio à implantação industrial, e pelos recursos da própria classe trabalhadora, que autoconstruía

sua habitação e com isso rebaixava o custo de reprodução. O autor ainda destaca que o mutirão repousa sobre uma variável que não se leva em conta – o tempo. Para ele, só essa variável já tornaria o mutirão muito mais caro do que qualquer outra coisa. Nesse sentido, o mutirão trabalha na contramão do aumento da produtividade do trabalho: *“O mutirão trabalha contra essa tendência, o que ele faz é uma combinação de trabalho de baixíssima produtividade com uma variável de tempo que é incontrolável”* (OLIVEIRA, 2006: p.73).

No entanto, para Sérgio Ferro (2006), a autoconstrução é resultado quase que obrigatório – assim como a autocostura, a autocozinha, a automedicina – da baixa de salários e não o contrário. Por sua vez, a baixa de salários seria causada pela crescente oferta do “exército de reserva de força de trabalho”, também identificada por Francisco de Oliveira como “massa de desempregados”. Destaca uma observação de Marx, para o qual *“o operário deve sempre comprar uma parte de seu próprio trabalho em troca de seu trabalho vivo”*, ou seja, quando os trabalhadores da construção compram suas casas, estariam pagando parte correspondente à mais-valia, sobre seu próprio trabalho. *“E, considerando que a casa popular só conta com o mercado dos operários e empregados, seria interessante verificar se a massa de mais-valia paga assim é muito menor que a perda de salário”* (FERRO, 2006: p.232).

Lopes (2006: p. 221) também ressalta a lacuna entre produto e mercadoria, o tempo e hiato necessários à metamorfose da casa em mercadoria. Aponta para a consciência do valor de troca que o objeto casa adquire depois de pronto, por parte do mutirante, e revela um mercado já bastante consolidado que, inclusive, contribui para a dissolução das práticas participativas que almejavam a formação de um sentido de comunidade e outros contornos para a noção de propriedade. Mesmo assim, avaliou-se que:

Não se está produzindo mercadorias com o objetivo imediato de troca e valorização de capital (mesmo que indiretamente esse valor de uso seja socialmente apropriado pelo capital, na medida em que abriga força de trabalho) – o que lhe confere uma qualidade outra. Esta distinção, combinada à relativa horizontalidade do trabalho no canteiro e coletivização das decisões, ao uso de riqueza social acumulada nos fundos públicos e uma perspectiva técnica diferenciada, são pontos nevrálgicos que permitem certa ruptura com a lógica do sistema capitalista – o que não é desprezível politicamente (USINA CTAH, 2008).

De acordo com Rizek, Barros e Bergamin (2003), além da questão do sobretrabalho e da noção de não-mercadoria, que envolvem o processo de autoconstrução

ou mutirão, seria possível também, a partir das experiências das décadas de 1980 e 1990, que envolveram sua institucionalização e, em certos casos, a incorporação da autogestão como prática emancipatória, discutir: a ideia de nulidade pública; as relações hierárquicas que na prática se estabeleceram em canteiro e que vão envolver as assessorias técnicas; os limites da autogestão no que se refere ao controle social de recursos públicos e sua incompatibilidade às rotinas operacionais; a fragilidade das redes de sociabilidade que conformaram as “comunidades de pertinência”; os efeitos da construção de “comunidades de referência” constituídas pela “falta”, e, por fim, numa dimensão urbana, os próprios territórios que vão se conformando por meio desses processos. Para as autoras,

A produção de moradias e de territórios da cidade, baseada na autogestão de recursos escassos, ainda presos portanto na esfera da necessidade, se articularia com o processo de politização da carência e com a autonomização crescente do processo de construção ‘comunitária’, novas relações sociais, formas de solidariedade e de trabalho cooperativo, formas de pertinência aos movimentos e, finalmente, novos modos de ler e de viver a cidade (RIZEK, BARROS e BERGAMIN, 2003: p. 41 e 42).

A ideia de “nulidade pública” se caracterizaria pela impossibilidade do reconhecimento formal ou institucional do trabalho empreendido pelos mutirantes, não contabilizável, portanto, para efeito de previdência social e seguridade pública, que desaparece assim dos custos da produção social de habitação, sem efeitos inclusive para amortização do financiamento⁴⁰

Este trabalho invisibilizado, opaco, não-contabilizado pelo ângulo de seu reconhecimento, entretanto, é parte do cálculo do Estado, que viabiliza a construção de moradias para a população de baixa renda, pelo uso de seu próprio tempo e de sua própria força de trabalho, calculada, por um lado, e invisível, por outro (RIZEK, BARROS E BARGAMIN, 2003: p. 42 e 43).

Sobre a atuação das assessorias técnicas, as autoras ressaltam a reposição das dimensões hierárquicas assentadas em regulamentos de obras compatíveis com uma lógica de produtividade do trabalho e, ao mesmo tempo, presas aos imperativos do

⁴⁰ RIZEK, BARROS e BERGAMIN (2003) destacam o caso do conjunto “Cazuza”, empreendido pela Associação dos Moradores do Cazuza, vinculado à UMM – União dos Movimentos de Moradia, através do Prohap Comunitário e assessoria técnica da USINA CTAH, no início da década de 1980, onde as dificuldades de reconhecimento do estatuto jurídico do trabalho dos mutirantes e da impossibilidade de formalização frente aos órgãos públicos, acarretaram em problemas posteriores para regularização do conjunto (não parcelamento da gleba e pagamento de IPTU a partir da área integral da gleba, não descontadas as áreas públicas).

movimento de moradia e de suas associações. Assessorias, escritórios técnicos de arquitetura e ONGs comandaram, em cada caso, desde a administração de recursos e finanças até a competência política da representação dos movimentos, cuja natureza dos vínculos constitui, ao mesmo tempo, as atividades militantes e as parcelas nada desprezíveis do mercado de trabalho, que se forjaram pela produção de habitação por mutirões autogeridos. Assim, o canteiro se estruturaria *“de modo estritamente hierárquico, dependendo dos saberes técnicos das assessorias que determinavam a estrutura, o modo, o ritmo, a divisão das tarefas a serem cumpridas, nos limites da escassez, elemento determinante do uso do trabalho dos futuros moradores”* (idem: p.42).

A dificuldade de coletivização dos conhecimentos e seus pressupostos de experimentação e desenvolvimento da técnica e da estética acabavam por limitar a vivência dos processos autogestionários. Mesmo procurando sempre o diálogo com a autogestão dos mutirantes, situação permanentemente reposta nas etapas de projeto e obra, a assessoria ainda concentrava o saber técnico e, de forma correlata, parte importante do poder de decisão do grupo.

Minimizar o papel dos agentes técnicos, o que seria saudável, ainda não é possível. De outro lado, em uma sociedade altamente colonizada pela lógica do capital, privada de criatividade autônoma e dominada pelo fetiche da mercadoria, deixar tudo a cargo da “demanda” (ou do consumidor), apenas como forma de demonstrar – muitas vezes até cinicamente – que ela tem “poder de escolha”, acaba por reiterar, na verdade, o que já é dado, pelo capital, como natural (USINA CTAH, 2008).

A ideia de economia e redução de custos, vinculada às práticas de autogestão, tornava indissociável, ao trabalho mutirante, o controle social de recursos públicos, aspecto importante daquilo que caracterizava os procedimentos autogestionários em curso. A gestão autônoma da escassez de recursos criava, por decorrência, expedientes que permitiam, caso a caso, que ela fosse driblada.

Além disso, para Lopes, a tentativa de ajustar as rotinas operacionais aos pretendidos mecanismos autogestionários de produção da moradia acabaram engessando todo o processo num *“híbrido, corcunda e manquitola de co-gestão mais ou menos compartilhada”* (LOPES, 2006: p.224). É neste momento que a *“ação política vira programa (...), transformando o que era disputa em pura ação instrumental”* (idem, p.225). Do ponto de vista das assessorias, ou se conformavam com “o possível”, deixando intactas todas as situações que não coubessem nas prioridades governamentais, ou se lançava mão

de uma expertise técnica que pudesse prever e realizar desenhos participativos (e escolher as exclusões necessárias) que incluíssem todos os requisitos obrigatórios para mostrar a ideia de um experimento democrático concreto.

Santo Amore (2004) é outro autor que ressalta os limites do projeto participativo, lembrando que os “desejos” do mutirante sobre sua casa, considerando-se o abismo de informações e as restrições do repertório, não conseguiam se sobrepor às condições e normas técnicas e aos limites do financiamento para a habitação popular, tornando a participação bastante restrita. Eram processos pelos quais a política era simultaneamente exercida e anulada.

O diferencial parecia sempre residir na ideia de que havia sido ele, o morador, quem havia construído aquilo, projeto, obra e processo: ele sabia contar aquela história como sujeito, não como espectador. (...) Por outro lado, o fato deste sujeito ser proprietário, operário e mutuário numa só pessoa não o isenta de posturas que o aproximam das idiossincrasias próprias da subjetividade instruída pelo regime de propriedade privada e pelas relações ideológicas socialmente instituídas. Ao mesmo tempo em que este sujeito age como operário que aguarda ordens, também ordena e quer ser reconhecido como patrão; ao mesmo tempo em que defende a participação incondicional em todas as etapas do processo produtivo, não admite ingerências no espaço privado do seu regime de propriedade; ao mesmo tempo em que se permite discutir a administração coletiva das compras, não admite sua coresponsabilidade quando materiais e serviços não correspondem ao que havia imaginado; e assim por diante (LOPES e RIZEK, 2006: P.74).

A própria ideia de necessidade se tornou alvo de dissenso, como bem lembra Lago (2011: p.10-11), ao avaliar que nos processos de mutirão autogerido, onde a presença da assessoria técnica é mais alargada, a luta por moradia digna contém hoje uma extensa lista de necessidades entendidas como “básicas”: rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, escola, posto de saúde, praças e equipamentos de esporte e lazer, agência bancária, comércio diversificado, beleza do imóvel, qualidade da construção e do projeto de arquitetura, tamanho adequado do imóvel. Em outros casos, a pauta ainda é reduzida e centrada na casa padronizada com infraestrutura e transporte.

Por outro lado, Rizek, Barros e Bergamin (2003: p. 44) destacam que a construção de “comunidades de referência” constituídas pela falta permite a construção de trajetórias que alçam à esfera da política; militantes dos movimentos formam e organizam lideranças

e conduzem a experiências imediatas de politização, ainda que com dilemas e ambiguidades. Para a maioria dos mutirantes envolvidos, no entanto, dada a fugacidade das “comunidades de pertinência”, não é incomum a dissolução dos laços constituídos no período de mobilização e engajamento, assim como no período da construção, que se esfacelam em um conjunto importante de conflitos internos, em territórios isolados, violentos e murados, com problemas de inadimplência em relação aos órgãos financiadores, assim como com problemas internos que chegam a impedir a continuidade da organização dos moradores para as tarefas e os espaços comuns.

Obviamente estes processos de “desmanche” dos vínculos e formas de pertinência, bem como das práticas que teriam constituído as redes de sociabilidade que conformam as ‘comunidades’ são solidários com as novas formas do trabalho e do desemprego, oculto e aberto, assim como com as especificidades deste outro momento de financeirização do capital, dos novos modos de intervenção do Estado nos territórios urbanos, de novas formas de gestão e de controle destas populações, de novas formas de trabalho e de mercado de trabalho para as assessorias, elementos-chave para este tipo de produção, o que redundava freqüentemente em substituição dos movimentos pelas assessorias, quando não em roubo da fala dos movimentos e associações pelos técnicos (RIZEK, BARROS e BERGAMIN, 2003: p. 43).

Sobre esta tentativa de coesão, cantada como vantagem dos processos de mutirão em relação a processos convencionais de construção civil, para Francisco de Oliveira ela desaparece ao final das obras, demonstrando que se trata mais de instrumento de coerção do que de solidariedade – *“o método da ilusão necessária para forjar uma identidade que não é real, que não subsiste senão pelo lado das carências”* (OLIVEIRA, 2006: p.73). Já para Ferro (2006, p.234), há nesta ilusão de comunidade sinais de que se possam gerar cooperativas de produção que se configuram, menos como solução, mas como meio para consolidar a consciência de classe, da ativa e da desempregada .

Sob uma perspectiva do urbano, os conjuntos ratificam a ocupação de territórios periféricos, marcados por carências de todo tipo e distantes dos serviços públicos, onde ainda é possível encontrar terrenos mesclados a processos de autoconstrução informais e mutirões oficiais, que demarcam outra forma, bastante específica, de intervenção e produção do espaço urbano pelo Estado.

Essa falta de consenso – ou “contrassenso” – reforça os mecanismos de gestão da pobreza por meio da necessidade e da experiência da carência, além da lembrança de sua

vulnerabilidade. Dessa forma, o mutirão autogerido, entendido então como promessa, passa a ser marcado por uma *“forma consentida, e vista como virtuosa, de gestão da precariedade”*⁴¹, onde sobrepõe-se às formas autônomas de agir dos mutirantes, a racionalidade técnica e administrativa.

Para Francisco de Oliveira, trata-se da “funcionalização da pobreza”, *“tornando-a plástica e capaz de ser adaptada, cooptada, usada em dado momento e depois abandonada”* (OLIVEIRA, 2006, p.72). O autor destaca, ainda neste processo, a coerção necessária junto aos mutirantes para se criar uma identidade, um sentido de comunidade, que para ele não é real, que não subsiste senão pela experiência da carência. *“São formas, portanto, que estão na linha limítrofe, às vezes aparecendo como exercício de cidadania, às vezes como forma de violência”* (idem, p.73).

Dessa forma, mesmo para Lopes (2006: p. 223),

a impressão é de que ocorreu um profundo esvaziamento de um conteúdo, digamos, utópico, identificável nas concepções originais destes processos de produção de moradia a partir de pressupostos autogestionários, (...) comprometendo principalmente as expectativas de alguma transformação estrutural e parecendo fazer restar apenas alguns objetos, pelo menos, ‘bonitos’.

⁴¹ RIZEK, Cibeles. **Os sentidos da cidade na sociologia brasileira**. Relatório parcial do subprojeto 8 da pesquisa *Cidadania e Democracia: O pensamento nas rupturas da política*. São Paulo, Fapesp, 2002.

1.2 | Autogestão no governo Lula/Dilma: do Programa Crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida Entidades

Após um longo período em “banho-maria”⁴², poder-se-ia apontar o despertar da esfera federal para a produção habitacional, com destaque ao provimento de moradia voltada para famílias de até três salários mínimos, vinculado à formas associativas populares e, em tese, à práticas de autogestão. O período é marcado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, com o qual todos os movimentos nacionais de luta por moradia, de alguma forma, estabelecem relações de proximidade política e composição de governo, por uma série de ações implementadas no sentido de se facilitar o acesso ao crédito; de estimular a participação da sociedade nos rumos e implementação das políticas, através dos próprios movimentos, mas também dos Conselhos Gestores e das Conferências Públicas, e de se integrarem as políticas urbanas e habitacionais, entre outras ações.

É bem verdade dizer que, apropriando-se deste contexto, a reunião desses movimentos, federações, sindicatos, associações profissionais e acadêmicas, e ONGs, muitos deles participantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana⁴³, contabiliza muitas conquistas ao longo dos últimos 15 anos, em termos de macropolíticas urbanas. Entre elas, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); a Medida Provisória 2.220/2001 (Concessão Especial de Uso para fins de Moradia e criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU); a criação do Ministério das Cidades em 2003; a realização das Conferências Nacionais das Cidades; um Programa de Regularização Fundiária inédito em nível federal em 2003; o Conselho das Cidades em 2004 que, inclusive, aprovou no mesmo

⁴² Moreira (2009), refere-se à década de 1990 como o período de “banho-maria” para a autogestão, quando apenas experiências pontuais são feitas desarticuladamente em alguns pontos do país, enquanto tramitava o Projeto de Lei de Incentivo Popular, entregue ao Congresso Nacional, em 1991.

⁴³ O FNRU é hoje uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade. Constitui-se de uma Coordenação Nacional e de diversos Fóruns Regionais, Estaduais e locais, autônomos entre si. Compõe a coordenação nacional: MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia, UNMP - União Nacional por Moradia Popular, CMP - Central de Movimentos Populares, CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores, MLB – Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, ActionAid do Brasil, Cáritas Brasileira, CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, Cearah Periferia, CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, Fundação Bento Rubião, Habitat para Humanidade Brasil, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Terra de Direitos, ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros, ANT – Associação Nacional de Transportes Públicos, CFESS – Conselho Federal de Serviço Social, FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo, FNA – Federação Nacional de Arquitetos, FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros, Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ/FASE. Além dessas organizações, também fazem parte da coordenação os fóruns regionais de reforma urbana organizados no Nordeste, na Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e no Sul. In: www.forumreformaurbana.org.br

ano a Política Nacional de Habitação; a Lei Federal 11.445/2007, que instituiu o Código de Saneamento Ambiental; a Lei Federal 11.107/2005, dos Consórcios Públicos; a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, em 2006, e, mais recentemente, a Lei Federal 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre outros. (MARICATO, 2012; FERREIRA, 2012: p.130-131).

No que se refere às reivindicações postuladas pelos movimentos sociais urbanos acerca do tema da habitação, foi durante a vigência do governo Lula que, após cerca de 15 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Federal nº 11.124, em 2005, que dispõe sobre o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a partir do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular entregue à mesma casa, em novembro de 1991, quando da ocasião da quarta caravana a Brasília, que reuniu cerca de cinco mil pessoas. Moreira (2009) observou que a proposta original apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana perdeu alguns pontos significativos, principalmente em relação à característica do fundo e aos agentes proponentes.

Antes disso, foi neste contexto de instituição das macropolíticas urbanas, durante a gestão do governo Lula, e, mais especificamente, de implementação da política habitacional que se desenhava, que os movimentos de moradia e reforma urbana apresentaram propostas e pressionaram o governo no sentido da criação de um programa de habitação de interesse social voltado para a autogestão⁴⁴. Em resposta, o Ministério das Cidades apresentou proposta de utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), um fundo de importância secundária para o Governo, que estava inoperante há mais de uma década⁴⁵.

⁴⁴Moreira (2009) defende que o Programa Crédito Solidário foi criado em resposta às reivindicações dos movimentos nacionais de luta por moradia e reforma urbana, não de forma pontual, mas construída a partir da própria trajetória destes movimentos, bastante vinculada à luta pela aprovação da Lei do FNHIS. Rodrigues e Mineiro (2012: p. 22 e 23) destacam que, em abril de 2003, a UNMP enviou ao Ministério das Cidades, então recém criado, um Ofício que sistematizava uma proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que incluía a autogestão como modalidade operacional, além de outras alterações, tais como a destinação de subsídios para as famílias de baixa renda, transparência nos procedimentos de aprovação de projetos, destinação de terras públicas para HIS e uso misto das edificações, a partir do qual se desenharia o PCS. No entanto, segundo Naime (2009), o Programa parece ter “dupla paternidade”. Por um lado, o PCS seria fruto de antigas reivindicações a respeito da habitação associativa e da autogestão, levadas ao Ministério das Cidades e ao Conselho das Cidades por quatro organizações integrantes da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana. De outro, seu objetivo era dar destino aos recursos acumulados pelo FDS, que até então não haviam sido utilizados, e geridos pela CEF – cujos técnicos, os responsáveis pela concepção, normatização e formato final do PCS, desconheciam as reivindicações das organizações sociais acerca da produção associativa da habitação e da autogestão.

⁴⁵O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi criado em 1991, ainda no Governo Itamar Franco, para financiar, exclusivamente ao setor privado, projetos de investimentos de interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários. Trata-se de um fundo composto por recursos privados, geridos pelo Conselho Curador do FDS (CCFDS), sendo este, responsável por definir diretrizes para concessão de crédito, desenhos operacionais de financiamento e

Apesar de forte resistência, a Caixa Econômica Federal (CEF) apresentou uma proposta de programa respondendo ao pleito do movimento de moradia, que chegou a ela por intermédio de representantes do Ministério das Cidades, que pautavam menor vínculo aos critérios bancários na definição do desenho da operação de financiamento (MOREIRA, 2009: p. 106). O “alto risco de retorno” e a “falta de garantias”, em se tratando de um programa destinado à população com renda mensal de até três salários mínimos, resultaram em um desenho operacional baseado na lógica de um financiamento de crédito tradicional, que mais tarde configurou-se o principal problema do programa: “*um desenho não ajustado às condições do tomador do financiamento*” (idem: p. 107).

Dessa forma, em abril de 2004, o Conselho Curador do FDS (CCFDS) aprovou a resolução nº93, que criou o **Programa Crédito Solidário (PCS)**⁴⁶, e que, portanto, “*nasce como um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular e viabilizado por recursos privados de um fundo de importância secundária, cujo desenho operacional foi formulado pela CEF, agente operadora dos recursos do FDS, a ser operacionalizado por um banco*” (MOREIRA, 2009: p. 104). Diversas implicações decorrentes desse arranjo interferiram no funcionamento do programa.

O PCS apresentava como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. Segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p.23), o programa seria temporário, enquanto não se conquistava a aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, ainda sem consenso no governo e sem aprovação no Congresso Nacional.

O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar o programa, cujos agentes proponentes – as associações comunitárias e cooperativas – não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da CEF costumava rotineiramente operar. Para Rodrigues & Mineiro (2012: p. 26-27), o PCS teve uma “curva de aprendizagem”, referindo-se ao período de adaptação das entidades para com o programa e seus agentes, e vice-versa.

De acordo com as regras do PCS, a associação poderia escolher entre quatro opções de modalidades operacionais: (1) aquisição de material de construção, (2)

respectivo retorno, acompanhamento e controle dos andamentos dos financiamentos, entre outras atribuições.

⁴⁶ Ver MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no governo Lula**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2009; e SILVA, Jéssica M. Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, 2009.

aquisição de terreno e construção, (3) construção em terreno próprio e (4) conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional. E ainda, definir o regime de construção entre as possibilidades de autoconstrução, mutirão ou pela administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para a execução de serviços especializados.

O valor do investimento poderia ser composto pelos custos referentes ao *terreno* (aquisição e despesas de regularização), *projeto* (limitado a 1,5% do valor da obras e serviços propostos), *construção* (custos com obra e profissionais para execução da obra), *materiais de construção* (aquisição de material, mão de obra especializada e assistência técnica), *despesas de legalização* (referentes à regularização e às taxas de contratação de crédito) e *seguros* (de crédito, morte e invalidez permanente, danos físicos sobre o imóvel).

Do total do valor de investimento, 95% poderiam ser financiados pelos recursos do FDS e o restante (mínimo 5%) deveria ser integralizado como contrapartida financeira dos próprios beneficiários, ou como mão de obra mutirante, a ser computado no orçamento como item de investimento, ou ainda, oriundo de parcerias com agentes facilitadores, como prefeituras, governos do estado, ou até mesmo concessionárias de serviços urbanos.

A cada grupo associativo ficou limitado o número máximo de 200 participantes por empreendimento habitacional⁴⁷, composto prioritariamente por famílias com renda de até três salários mínimos⁴⁸. E os valores máximos por financiamento foram classificados em função da modalidade operacional e das características dos municípios.

O prazo de carência do financiamento ficou estipulado em função do tempo de execução das obras, acrescido de mais um mês e limitando-se em 12 meses contados da data de assinatura dos contratos e liberação dos recursos. O prazo máximo de amortização poderia alcançar 240 meses, e o valor das parcelas poderia comprometer o limite de 25% da renda familiar, conforme a capacidade de pagamento do mutuário, calculada pelo agente financeiro com base no custo da unidade habitacional e no valor do seguro.

Após a divulgação das regras do programa e os primeiros meses de sua implantação, diversas críticas foram levantadas pelos movimentos de moradia. O fundamento delas estava na incompatibilidade entre as regras do programa, baseadas em critérios bancários

⁴⁷ Associações em municípios que não tinham população superior a 50 mil habitantes, que não são capitais estaduais e não pertencem a regiões metropolitanas, têm que respeitar o limite máximo de 100 participantes.

⁴⁸ Na primeira sistemática de 2004, nas regiões metropolitanas e capitais estaduais, até 20% da demanda poderia ter renda entre três e cinco salários mínimos e, nos demais municípios e em áreas rurais, essa demanda poderia ser somente 10% da composição do grupo.

tradicionais, e as características dos beneficiários, população de baixa renda que demandava subsídios significativos.

Além disso, o desenho do programa atribuiu às associações uma capacidade de investimento inicial muito além do que parte delas poderia oferecer. A despesa inicial significativa teve que ser aportada pela associação ou como contrapartida pelas próprias famílias, sem que tivessem a garantia da efetivação do contrato. Outros aspectos, como a falta de assessoramento às entidades, a falta de capacitação e de estrutura institucional, as limitações técnicas das agências da CEF espalhadas pelo país e a falta de flexibilidade das exigências, a exemplo da regularidade prévia dos terrenos, levaram à extrema morosidade dos processos de análises, que demoram até dois anos para aprovação das propostas.

Esse quadro resultou na desistência de associações que não tiveram meios para dar continuidade ao desenvolvimento da proposta por falta de condições financeiras, técnicas e institucionais para cumprir com as exigências dessa primeira etapa⁴⁹, fatores que podem justificar, também, a baixa contratação nos dois primeiros anos de operação do programa.

O PCS passou por diversas alterações⁵⁰, buscando melhorar as rotinas operacionais e atender às reivindicações dos movimentos de moradia. Inicialmente, essas alterações se restringiram aos valores máximos do financiamento, e houve alguns ajustes da operação, que foram muito pouco significativos na solução dos obstáculos existentes. O número de contratações por ano ficou muito aquém das metas estabelecidas pelo CCFDS⁵¹.

Entre essas alterações, vale destacar a criação do Fundo Garantidor (FG), em fevereiro de 2005, que visava criar uma alternativa de garantia de crédito, mas que, entretanto, onerou significativamente a parcela de cada contrato em relação ao valor inicial, e, conseqüentemente, elevou a capacidade de pagamento a ser comprovada pelo beneficiário. Ainda assim, conforme Moreira (2009: p. 117), ocorreu uma série de contratações após a criação do FG, o que pode representar uma possível consequência dessa medida. Segundo a autora (*idem*), dos 203 empreendimentos contratados até dezembro de 2007 (período em que estava valendo a regra do FG), 113 foram assinados com Fundo Garantidor, mostrando que essa opção, apesar de elevar os valores das parcelas, foi considerada uma alternativa aceita pelos grupos.

⁴⁹Um dado que aponta para as dificuldades encontradas pelas entidades é que na primeira seleção do programa, em 2004, foram selecionados 684 de 2.789 propostas apresentadas. Destas, durante os anos de 2005, 2006 e 2007, apenas 158 empreendimentos chegaram à efetiva contratação (RODRIGUES e MINEIRO, 2012: p. 24).

⁵⁰ As alterações são feitas pelo CCFDS e MCidades através das resoluções e instruções normativas. Antes disso, na prática, o debate se dá entre os movimentos de moradia e a CEF, e entre os primeiros e o próprio Ministério.

⁵¹ Durante um significativo período, o Programa Crédito Solidário foi popularmente chamado pelos movimentos de moradia de Programa Crédito "Solitário", numa alusão à dificuldade de acesso ao crédito.

Em 2006, uma nova sistemática modificou alguns detalhes no programa, como o envio da pré-viabilidade, que passou a entrar pelos Escritórios de Negócios das Agências da CEF e não mais pelo Ministério das Cidades, o que reforçou o peso político que a CEF vinha ganhando desde que passou a ser exclusiva operadora dos recursos públicos federais destinados à política habitacional.

Novas alterações foram feitas no início de 2007, como a alteração do limite da renda bruta mensal familiar e as regras para a composição do grupo de beneficiários finais. Além disso, a porta de entrada dos projetos passou a ser as GIDURs e não mais os Escritórios de Negócios da CEF, atribuindo maior importância ao olhar técnico. Também foram definidos prazos limites para a análise técnica da CEF e para contratação das propostas selecionadas.

Pouco depois, por ocasião da 3ª Conferência das Cidades, em novembro de 2007, o PCS passou por uma reestruturação. Estas mudanças foram consolidadas na Resolução nº 121, de 09 de janeiro de 2008, e na Instrução Normativa 14, de 25 de março de 2008, que caracterizou uma segunda fase do programa, reconhecida como **Programa Crédito Solidário 2 (PCS 2)**. A principal novidade foi a criação de uma *conta estabilizadora* por empreendimento. A concepção da conta estabilizadora possibilitou a redução das responsabilidades financeiras das famílias e permitiu a adoção de regras um pouco mais flexíveis pelo programa. Isto porque, foram criados meios para diminuir os riscos dos agentes operador e financeiro. Os recursos desta conta estabilizadora eram investidos à taxa de mercado, ao longo do período de carência e amortização. Os recursos gerados no mercado financeiro, ao possibilitarem o pagamento dos seguros, das taxas de análise cadastral e da correção monetária do valor de financiamento, durante a fase de obra e amortização, eximiram do beneficiário final a responsabilidade sobre esses encargos, reduzindo assim os valores das prestações. Foi possível também flexibilizar a análise cadastral, na qual 20% das famílias poderiam ter seu cadastro comprometido com a SERASA (Centralização dos Serviços Bancários S/A) e o SPC (Serviço de Proteção ao Crédito). Por outro lado, a obrigatoriedade de demonstrar capacidade de pagamento e a controle rígido em relação à inadimplência permaneceram.

Buscando estimular a adimplência, foram criados benefícios como o desconto de 10% do valor da parcela mensal quando da realização do pagamento na data do vencimento. E ainda, se o grupo estivesse 100% adimplente até o último dia do mês, em relação às parcelas devidas, 5% do valor das prestações mensais seriam repassadas à associação ou cooperativa responsável pelo grupo, possibilitando a ela a aplicação do recurso na obra ou o desconto nas próximas prestações. Outra novidade foi a criação da

garantia responsabilidade solidária. Em situações onde existissem beneficiários que não estivessem aptos a oferecer garantia real, cinco titulares poderiam se responsabilizar pela dívida, caso viesse ocorrer inadimplência.

A nova resolução acatou propostas levantadas pelo movimento e passou a permitir, por exemplo, a antecipação das liberações mensais, condicionada à medição e comprovação de que a etapa prevista no cronograma já estivesse finalizada, e o desembolso parcial dos recursos. *“Apesar de positivas e representarem ganhos às reivindicações do movimento, explicitaram um contrassenso do Programa que somente teve seu caráter social ampliado pela introdução de mecanismos financeiristas para a operação do Programa”* (MOREIRA, 2009: p. 172).

Até agosto de 2011, foram contratados 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais em investimentos (FERREIRA, 2012: p. 142).

Gráfico 01: Ritmo anual das contratações do PCS (junho 2004/agosto 2011)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de FERREIRA (2012: p. 143)

Gráfico 02: Contratos do PCS por estado (junho 2004/agosto 2011)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de FERREIRA (2012: p. 143).

Gráfico 03: Unidades habitacionais contratadas pelo PCS por estado (junho 2004/agosto 2011)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de FERREIRA (2012: p. 143)

Gráfico 04: Recursos investidos (R\$) pelo PCS por estado (junho 2004/agosto 2011)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de FERREIRA (2012: p. 143)

Alguns estudos e pesquisas desenvolvidos no período de transição do PCS para o MCMV Entidades⁵², e, portanto, já diante de um momento mais consolidado em termos de práticas e produção, apontavam para aspectos que mostravam a urgência em se aprofundar na discussão acerca dessa produção habitacional mais recente que, em tese, estruturava-se a partir da ideia de autogestão. No que diz respeito às condições de acesso a terra, o Relatório da OXFAM GB/Peabiru (2010: p. 148 e 149) constatou que predominavam as negociações diretas com proprietários privados, sem utilização de instrumentos urbanísticos de democratização do acesso a terra, e que se observavam alterações, inclusive, na ação dos movimentos de moradia, que vinham promovendo ocupações com outro caráter, não de acesso direto a terra, mas de negociação. Ainda que a “distância até o centro da cidade” devesse ser relativizada de acordo com as diferentes realidades intraurbanas, a localização do empreendimento em relação à disponibilidade de infraestrutura e distribuição de equipamentos e serviços públicos do município ou da região era, de modo geral, nas periferias dos municípios, em alguns casos criando vazios especulativos, e em outros, junto a um entorno consolidado, acompanhando e reforçando os eixos de expansão presentes.

Outro eixo de análise diz respeito ao papel das assessorias técnicas, o processo de elaboração e aprovação dos projetos, a representação junto à Caixa Econômica Federal e a relação desse corpo de profissionais com a entidade organizadora. Aqui se diferenciavam algumas situações, como a de São Paulo, sobretudo os municípios da região metropolitana, onde os serviços técnicos eram oferecidos por uma rede de entidades que já tinham relação de vinte anos com os movimentos, desde as experiências emblemáticas da gestão Erundina (1989-1992). Cabe ressaltar que na estrutura do Programa não havia possibilidade para remuneração do serviço de projeto, de organização das demandas, de montagem do processo, antes que o empreendimento se mostrasse plenamente viável, sendo então, a atuação destes profissionais, bastante dificultada. Em alguns casos, o poder local estruturava um apoio sistemático às entidades organizadoras, em outros, havia uma relação estreitada entre estas últimas e a universidade. Em muitos casos ainda, o Relatório da OXFAM/Peabiru (2010: p. 152) apontou para conjuntos que se empreenderam a partir de esquemas de empreitada global, onde a construtora incorpora o projeto, o acompanhamento de obra e, algumas vezes, até mesmo viabiliza o terreno, como parte do pacote de produção das unidades, ainda que esta modalidade operacional não se

⁵² Além dos trabalhos de MOREIRA (2009) e SILVA (2009), já citados, destacamos o Relatório Final produzido em virtude de pesquisa realizada através de convênio entre a OXFAM Grã Bretanha e a PEABIRU – Trabalhos Comunitários e Ambientais. O trabalho não foi publicado, mas foi gentilmente cedido pela Peabiru. Referência: OXFAM GB/Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais. **Gestão Compartilhada e Habitação Social. Panorama e dificuldades na produção habitacional em parceria com organizações populares – um olhar sobre o programa Crédito Solidário, de 2003 a atualidade.** Relatório Final, outubro de 2010.

apresentasse como uma opção no programa.

O trabalho social, por sua vez, quando não vinculado às equipes “físicas” (do campo da arquitetura e engenharia), era prestado como algo a parte, diretamente com apoio dos movimentos. Ainda que esse fosse um trabalho reconhecido na estrutura do programa, os recursos destinados eram insuficientes ou estabelecidos a partir de parâmetros que não davam conta de mensurar o trabalho. Importante destacar que a Lei de Assistência Técnica (Lei Federal nº 11.888/2008):

não provocou qualquer efeito sobre esses processos e, a despeito da mobilização de alguns poucos setores de classe, como a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos Urbanistas) e sindicatos a ela filiados em torno da aprovação e implementação da lei, esses mesmos órgãos de classe permanecem ausentes do debate e da prática da assistência, restando a profissionais, isoladamente, a prestação desse serviço de forma precária (OXFAM/Peabiru, 2010: p. 152).

Sobre os aspectos produtivos, estes estudos abordaram os desenhos urbanos (parcelamento e implantação) e da unidade habitacional, tomados em relação a sua adequação às características bioclimáticas das regiões, aos perfis das famílias, bem como aos processos construtivos presentes no canteiro de obra. Enquanto condicionantes de projeto, as pesquisas demonstraram grande distância entre essas questões e as lideranças locais. Em relação aos tipos habitacionais, sobressaíram unidades térreas em lotes individuais, isoladas ou geminadas. Conjuntos verticalizados apareceram com maior frequência em São Paulo, provavelmente como resposta ao alto preço da terra. O programa de necessidades era, em geral, aquele consagrado para habitação popular, com sala, cozinha, dois quartos, banheiro e área de serviço, com poucas inovações. Somente nas soluções de readequação de edifícios existentes, ou novos edifícios em áreas centrais, apareceram soluções com um dormitório ou quitinetes, pela adequação ao perfil específico de composição familiar. As soluções de desenho urbano apresentavam situações ainda mais convencionais, salvo exceções, com a maior parte dos conjuntos implantada em loteamentos de lotes unifamiliares, traçado viário reticulado e sem hierarquia.

As entidades organizadoras, que estabelecem diferentes graus de vinculação e relação com os movimentos nacionais, assumem papel fundamental na composição da demanda, ora mobilizando bases próprias, ora em parceria com organizações sociais de luta por moradia com atuação local, ora em interlocução com entidades com atuação em

campos diversos aos da Reforma Urbana, ora em interlocução direta com os governos locais e seus cadastros públicos de demandas habitacionais. Os estudos ainda apontam para a participação dos movimentos nacionais de moradia e para o surgimento de outras formas associativas na produção recente de moradia social no Brasil⁵³, e, mais do que isso, que os vínculos estabelecidos entre os atores presentes no processo, incluindo os movimentos de moradia, podem ser discutidos, pois se apresentam sob distintas formas e de maneira bastante porosa.

Dadas as restrições e regras do programa, este acabava por atender uma demanda que se encontrava reprimida, formada por famílias assalariadas ou com renda proveniente de emprego informal, moradoras de casas de aluguel, sem condições de acessarem a moradia pelo mercado, mas ainda deixava de fora a base do déficit habitacional brasileiro (idem, 2010: p. 157 e 158).

Quanto à pós-ocupação e às estratégias de convívio entre as famílias, os espaços de uso comunitário previstos nos conjuntos, a oferta de equipamentos públicos e espaços livres de lazer no entorno, além de estratégias gerais de luta pela moradia, o Relatório da OXFAM/Peabiru apontava para uma lacuna na política habitacional, situação reforçada pelo padrão de ocupação horizontal e dispersa do terreno, com lotes individualizados e pouca ou nenhuma preocupação com a qualificação dos espaços comuns. *“Uma vez que a casa própria é alcançada, o processo coletivo de luta pela habitação parece alcançar o seu limite”* (ibidem: p. 160).

O segundo programa idealizado na gestão do governo Lula, o **Ação de Produção Social da Moradia (APSM)**, foi lançado em março de 2008, após a modificação da Lei do SNHIS (através da Lei 11.578/2007), que garantia o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. Este programa não conseguiu sair do papel. Apesar dos 61 empreendimentos selecionados ainda em 2008⁵⁴, sendo 34 deles vinculados a movimentos nacionais (FERREIRA, 2012: p.128), poucos projetos foram, de fato, contratados. O único empreendimento construído foi o “Projeto Construindo Juntos”, que teve 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011, construídas pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia, na cidade de Fortaleza de Tabocão, no estado de Tocantins (idem).

Neste momento, segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p.25), um debate ocupou a pauta de negociações entre o governo e os movimentos de moradia: a revitalização do

⁵³ Ferreira (2012: p. 158) constata que, até agosto de 2011, somente 22% do total de empreendimentos contratados pelo PCS são dos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana (73), o que representa 35% das unidades habitacionais contratadas (7.522) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147,5 milhões de reais). O Relatório Final da OXFAM/Peabiru aponta que, dos 337 contratos firmados até junho de 2009, 89 estariam vinculados a uma das entidades nacionais de moradia.

⁵⁴ Foi feita única habilitação e única seleção para o programa, segundo site do Ministério das Cidades.

PCS, cujos recursos não onerosos do FDS estavam se esgotando, e a aposta na APSM, que vinculava-se ao SNHIS, cujos recursos eram provenientes do FNHIS.

No ano de 2009, em resposta à crise econômica mundial e visando aquecer a economia através de estímulos às atividades da construção civil no país, o governo federal lançou o programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, moldado para atender à promoção pública habitacional, mas, sobretudo, ao segmento econômico popular de mercado. Este é, em sua origem, um programa econômico concebido pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos, que havia provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. *“Previam-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil, até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, ativas no momento da entrega das chaves”* (SANTO AMORE, 2015: p 16 e 17).

“O Ministério das Cidades teve, nesse momento, um papel bastante lateral” (idem: p. 15). Tratava de implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e conduzia um processo participativo de elaboração de um Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), apoiado pelo Conselho das Cidades⁵⁵, criado em 2003. Com o SNHIS, previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados socialmente por conselhos participativos e com ações planejadas a partir das necessidades habitacionais e estratégias fundiárias específicas a cada município, expressas nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatórios aos entes federados que quisessem se habilitar no sistema, em seus vínculos com os Planos Diretores, também obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes. Ferreira destaca que o PMCMV:

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

⁵⁵ O Conselho das Cidades foi instituído no ano de criação do Ministério das Cidades e conta com a participação de movimentos populares, ONGs, universidades, empresários, além de setores do Estado, poderes executivo e legislativo, nos seus diversos níveis federativos.

Em princípio, as metas estabelecidas se apoiaram nos dados quantitativos do déficit habitacional, concentrado na faixa de rendas inferiores a três salários mínimos e, territorialmente, nas regiões metropolitanas do Sudeste e Nordeste. No entanto, a leitura do “problema habitacional” se fazia bastante simplificada em relação ao PLANHAB, que pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para onze tipologias de municípios, organizados em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas. Alguns textos⁵⁶, imediatamente, discutiram a relação – ou o descolamento – entre o déficit habitacional e as metas de produção, pois, afinal, apenas 40% das unidades eram direcionadas para as faixas de renda inferiores⁵⁷.

O aspecto de construção política representado pela estruturação do SNHIS foi também apontado pelos primeiros analistas, que mostravam como o PlanHab – apresentado ao Ministério depois de ampla discussão com setores da sociedade – era absolutamente negligenciado no programa. O perigo de se repetirem os erros reconhecidos do BNH, de produção periférica em locais mal servidos por infraestrutura urbana, já era mencionado, tendo em vista a desarticulação da produção habitacional em relação às matérias urbanísticas, em relação às ações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, que estariam apoiadas na efetivação da função social da propriedade, na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, na elaboração dos Planos Diretores em bases diferentes daquelas que os tinham caracterizado durante os anos 1970 e 1980. A questão da terra, o nó da política urbana brasileira e da segregação socioespacial, era, enfim, apontada como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não enfrentava, com consequências ainda difíceis de serem previstas (SANTO AMORE, 2015: p. 18).

Cumprida a meta de 1 milhão de moradias previstas para a fase 1 do programa, em 2011, o governo anunciou a fase 2, com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de unidades, incluindo revisão dos limites de cada faixa de renda, aumento dos custos máximos das unidades e incorporação de especificações mínimas, que incluíssem a exigência de acessibilidade universal e os padrões de acabamento. A fase 2 também

⁵⁶ ARANTES e FIX (2009), MARICATO (2009), ROLNIK e NAKANO (2009).

⁵⁷ A relação entre o déficit habitacional, as metas, os subsídios e a produção vinculada ao programa, observada nos anos seguintes, será retomada no Capítulo 4, em eixo de análise que aproxima o MCMV Entidades do processo de financeirização da política habitacional recente.

indicou a priorização das faixas inferiores de renda, que passaram a responder pela meta de 60% das contratações⁵⁸.

O MCMV apresenta condições específicas para diferentes faixas de renda, com valores distintos no que diz respeito aos subsídios, aos mecanismos financeiros e comerciais, bem como ao limite de valor das unidades. A faixa 1 oferece um produto quase totalmente subsidiado, construído por empresas privadas, mas distribuído pelos governos locais, a partir de seus próprios cadastros de demanda. Os moradores-beneficiários se comprometem a pagar parcelas mensais no valor de R\$25,00 ou 5% da renda familiar mensal, por 120 meses. A diferença entre o custo das unidades, cujos limites de preço são especificados pelas normativas do programa, e a quantia total paga pelos moradores, é coberta por recursos dos fundos públicos específicos. Dessa forma, o subsídio integra aproximadamente 96% do valor da unidade, como, por exemplo, na RMSP, onde o teto operacional é, atualmente, R\$ 76 mil⁵⁹. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor (FG), que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas construtoras, em parceria com as prefeituras. A construtora apresenta ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura deve aprovar o projeto, e pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que as construtoras apresentem o pacote completo da produção. Essa faixa também é atendida pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que até então vinha financiando o Programa Crédito Solidário (PCS), porém, agora, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU).

Nas Faixas 2 e 3, tanto a construção como a comercialização das unidades habitacionais são feitas diretamente pela empresa privada que construiu os imóveis. A CEF financia a produção e fornece os subsídios, mas os riscos e responsabilidades são assumidos pela empresa. O financiamento se dá com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que se constitui como um “dinheiro mais caro”, que exige retorno e cobra juros. Na faixa 2, o nível de subsídio é de cerca de 20% do limite de preço da unidade, e a este se somam outros benefícios, como linhas de crédito com taxas de

⁵⁸A primeira etapa do programa – MCMV 1 – compreendeu os anos de 2009 e 2010, e foi instituída pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas infra legais. A segunda etapa do programa – MCMV 2, iniciada em 2011, foi regulamentada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

⁵⁹Os tetos operacionais ou limites de custo por unidade habitacional são estabelecidos pelas instruções normativas do programa e variam de acordo com o número de habitantes e a localização do município. Os valores a serem pagos, no entanto, não se alteram, pois não correspondem, na faixa 1, diretamente ao valor financiado e sim à capacidade de pagamento da família beneficiária.

juros abaixo das condições de mercado e concessão de garantia por um fundo público (FG). Os benefícios da faixa 3 são apenas crédito mais barato e a garantia do FG.

O pacote habitacional conta, assim, com um conjunto de subprogramas, modalidades, com diferentes fontes de recursos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores e faixas de renda atendidas. Para a faixa 1, ou seja, para as famílias com renda mensal de até R\$1.600,00, apresenta-se o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, que abrange as modalidades reconhecidas como MCMV/FAR Construtoras, Oferta Pública de Recursos (para municípios com até 50 mil habitantes) e o MCMV/FDS Entidades. Existe ainda o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, destinado a famílias cuja renda familiar bruta anual não ultrapasse R\$ 60 mil reais⁶⁰.

Quadro 01: Faixas de renda e subsídios no PNHR (Fase 2)

Fonte: SANTO AMORE, 2015: p. 20.

GRUPOS	Renda bruta familiar anual	Subsídios
Grupo 1	Até 15.000,00 reais	Integral
Grupo 2	De 15.000,01 a 30.000,00 reais	Descontos de 7.610,00 reais do FGTS, subsídios para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro
Grupo 3	De 30.000,01 a 60.000,00 reais	Subsídios para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro

Quadro 02: Faixas de renda MCMV para os subprogramas voltados às áreas urbanas por fases

Fonte: SANTO AMORE, 2015: p. 20.

FASE	FAIXA	Renda bruta familiar mensal
Fase 1	Faixa 1	Até 1.395,00 reais
	Faixa 2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais
Fase 2	Faixa 1	Até 1.600,00 reais
	Faixa 2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais

⁶⁰ Tetos atuais da renda bruta mensal e anual familiar.

**Quadro 03: Metas quantitativas MCMV (em unidades habitacionais e valor de investimento)
por fases, faixas de renda e subprogramas**

Fonte: SANTO AMORE, 2015: p. 22. Adaptado pela autora.

FASE	FAIXA	SUBPROGRAMA	META UHs	META (R\$)	TOTAL DE INVESTIMENTO
Fase 1	Faixa 1	FAR/ Construtoras	Não especificada	-	
		FDS/ Entidades	30.000	3%	
		Rural (PNHR)	Não especificada	-	
	SUBTOTAL Faixa 1		400.000	40%	
	Faixa 2	FGTS	400.000	40%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	20%	
TOTAL Fase 1			1.000.000	100%	28 bilhões de reais
Fase 2	Faixa 1	FAR/ Construtoras	860.000	43%	
		FDS/ Entidades	60.000	3%	
		Rural (PNHR)	60.000	3%	
		Oferta Pública	220.000	11%	
	SUBTOTAL Faixa 1		1.200.000	60%	
	Faixa 2	FGTS	600.000	30%	
	Faixa 3	FGTS	200.000	10%	
TOTAL Fase 2			2.000.000	100%	125 bilhões de reais

Quadro 04: Dados gerais sobre a produção do Programa Minha Casa Minha Vida (2009 - abril 2015)

Número de contratos, Valor das operações, Unidades Habitacionais contratadas e Unidades habitacionais entregues por subprogramas e por Faixa de Renda

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CEF, disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades via e-SIC (abril de 2015).

TOTAL MCMV (2009 - abril 2015)											
BRASIL		CONTRATOS	geral	faixa 1	VALOR DA OPERAÇÃO	geral	faixa 1	UHS CONTRATADAS	geral	faixa 1	UHS ENTREGUES
FAIXA 1 (FAR)		3.221	13,13%	19,82%	R\$ 68.603.699,022,00	43,93%	84,76%	1.257,429	45,34%	75,09%	565,413
FAIXA 1 (FAR - URBANIZAÇÃO)		222	0,90%	1,37%	R\$ 3.045.286,855,00	1,95%	3,76%	48,757	1,76%	2,91%	8,910
FAIXA 1 (OFERTA PÚBLICA)		4.900	19,97%	30,15%	R\$ 3.373.557,000,00	2,16%	4,17%	166,865	6,02%	9,96%	60,420
FAIXA 1 (RURAL)		7.521	30,65%	46,28%	R\$ 3.898.268,108,00	2,50%	4,82%	168,674	6,08%	10,07%	85,281
SUBTOTAL FAIXA 1 (S/ ENTIDADES)		15.864	64,65%	97,62%	R\$ 78.920.810,985,00	50,53%	97,51%	1.641,725	59,19%	98,04%	720,024
FAIXA 1 (ENTIDADES)		387	1,58%	2,38%	R\$ 2.014,681,212,98	1,29%	2,49%	32,821	1,18%	1,96%	5,801
FAIXA 1		16.251	66,23%		R\$ 80.935,492,197,98	51,82%		1.674,546	60,38%		725,825
FAIXA 2		5.877	23,95%		R\$ 44.176,002,220,72	28,29%		697,313	25,14%		351,745
FAIXA 3		2.409	9,82%		R\$ 31.060,705,949,61	19,89%		401,665	14,48%		129,525
TOTAL		24.537			R\$ 156.172.200,368,31			2.773,524			1.207,095

* No que se refere ao subprograma **Minha Casa Minha Vida Entidades**, o número de contratos indicado não corresponde ao número de empreendimentos viabilizados pelo mesmo, uma vez que encontram-se incluídos os contratos relativos a 1a. e 2a. etapas do conjunto a ser produzido, respectivamente, antecipação de recursos para compra de terreno e pagamento de assessoria técnica para elaboração dos projetos arquitetônico e complementares, e a obra propriamente dita. Os dados referentes ao MCMV Entidades foram corrigidos em função da planilha que, por fim, utilizamos para as análises que compõem esta tese. Mas é importante dizer que as planilhas com as quais trabalhamos ao longo da pesquisa apresentam dados que se contradizem. Ainda assim, a discussão sobre esses e outros aspectos acerca dos dados não alteram significativamente as questões que possamos fazer em virtude da ínfima participação deste subprograma no quadro geral de produção habitacional recente. O Capítulo 2 trará a análise sobre o quadro normativo do subprograma Minha Casa Minha Vida Entidades, em sua relação com os dados oficiais apresentados pelo governo.

O MCMV Entidades se localiza na faixa 1 do programa. Parte de suas regras veio do antigo PCS e parte foi equiparada ao programa MCMV destinado às construtoras. A título de apresentação geral, uma vez que o programa terá suas normas e sua produção melhor discutidas no Capítulo 2, basta dizer que a modalidade se diferencia no contexto geral do MCMV por confiar à Entidade Organizadora a responsabilidade pelo contrato, pela seleção, organização e indicação dos beneficiários, os quais devem se enquadrar nas regras gerais do programa, o que inclui a inscrição e a submissão aos critérios do CadÚnico. Com relação ao PCS, no MCMV Entidades a equação financeira não parte do valor financiado, mas da capacidade de pagamento da família beneficiária. Além disso, excluiu-se a exigência de análise cadastral, mas, por outro lado, adotou-se como opção de regime de construção a empreitada global.

O MCMV Entidades também se diferencia pela possibilidade de se estabelecer um contrato preliminar específico para a compra do terreno e pagamento antecipado dos projetos. Essa foi uma “vantagem competitiva” dada às entidades nas disputas por terra, em um mercado bastante aquecido pelo próprio MCMV, permitindo que os proprietários recebam os valores relativos ao terreno tão logo se comprove junto à CEF a viabilidade técnica e financeira do empreendimento. No contrato da obra, depois de apresentados os licenciamentos, projetos executivos, orçamentos e aprovações necessárias, as dimensões de administração adquirem outra especificidade que leva em conta a natureza sem fins lucrativos das associações e a consequente inexistência do capital de giro. A execução das obras ocorre com a antecipação de até duas parcelas dos recursos, dando boas condições de negociação nas compras e contratações pelas entidades.

O MCMV Entidades tem, portanto, os requisitos que caracterizam a produção habitacional autogestionária à brasileira: permite que os futuros beneficiários, potencialmente selecionados e conhecidos antes dos processos de obra, participem dos projetos e das obras, conheçam os terrenos e seus entornos, opinem na concepção, acompanhem o modo como os recursos são empregados na execução das obras, apropriem-se dos excedentes que resultam de bons processos de compra e contratações e os reinvestam na melhoria da qualidade das moradias. Esses processos, tão ricos quanto complexos, poderiam representar uma cunha no contexto geral do MCMV.

Assim, e apesar da ínfima produção (comparativamente à produção do mercado e às metas estabelecidas), o programa aqui destacado, voltado às associações, cooperativas e outras entidades sociais, vem mobilizando os históricos movimentos de luta por moradia do país. Além disso, colocou em outro patamar a produção habitacional, envolvendo formas associativas diversas da população, que atingiu uma escala nacional.

1.3 | Do tripé dos anos 80 à centralização da atualidade: novos arranjos⁶¹

O desenho do tripé, como esquema explicativo da estrutura que se construiu em torno das experiências de mutirão com autogestão, tem como referência aquelas emblemáticas desenvolvidas em São Paulo durante a década de 1980 e 1990, que Santo Amore (2004) organizou em duas fases: a “embrionária”, referindo-se às experiências desenvolvidas no início deste período, viabilizadas pelo governo estadual a partir de forte atuação e articulação de associações de moradores e assessores técnicos, e, como vimos, bastante influenciados por setores progressistas da igreja católica e pelas experiências uruguaias, e a “heroica”, caracterizada pelas experiências promovidas pela gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), através do programa FUNACOM, como desdobramento e consolidação das práticas experimentadas na primeira fase. Dizia-se que o programa era “tripartite” e que cada parte participava em pé de igualdade da construção das casas, da cidade, da cidadania, criando “territórios de utopia” nas periferias paulistanas, “ilhas” de qualidade urbana e habitacional, de organização popular.

Assessoria técnica e movimento popular são a base do tripé e estavam “ombro a ombro” na luta pela democratização e na transformação do Estado, pressionando a terceira ponta do tripé – o Estado – a implementar políticas participativas e, no campo da habitação, a viabilizar acesso a terra e programas de produção de moradia em regime de mutirão com autogestão.

Com relação às **Assessorias Técnicas**, vale dizer que foi a presença desses profissionais militantes, que vinham acompanhando e formulando propostas com os movimentos de moradia, e ocupando cargos de confiança na administração pública, que garantiu que o FUNACOM fosse levado a cabo em São Paulo. Ali, o governo municipal desapropriou por “interesse social” uma quantidade considerável de terras, que permitiu que se contratassem 12 mil unidades habitacionais, aproximadamente, e ainda relegou às gestões posteriores um pequeno banco, que foi utilizado para a viabilização de outros empreendimentos.

O programa alimentou esse campo profissional, criou um novo “mercado”⁶² de prestação de serviços em arquitetura e urbanismo, na medida em que exigiu sua estruturação organizativa como organizações não-governamentais (na figura jurídica de

⁶¹ A análise desenvolvida nesta seção parte das formulações conjuntas produzidas pela equipe de pesquisa formada pelo IAU USP e Peabiru, que chegou a rascunhar a estrutura de um artigo que tratasse desta análise comparativa a partir de dois esquemas gráficos explicativos da autogestão como procedimento de produção habitacional, com intenção de publicação, além de apresentar as reflexões aqui expressas no Encontro Nacional ANPUR, 2015.

⁶² Santo Amore (2004: p. 67) destaca que o termo em destaque costuma ser rechaçado pelos técnicos assessores, uma vez que as entidades, conforme seus estatutos e na onda das ONGs, propuseram-se a ocupar o espaço entre o mercado e o Estado.

sociedade civil sem fins lucrativos), não sem ambiguidades, como vimos no item 1.1 deste Capítulo.

novas formas de relação de trabalho foram construídas, correspondentes a um (pretensão) modo diferente (ou pouco conhecido) de produzir arquitetura para a cidade real, baseada (em tese e discurso) na discussão e decisão coletiva dos projetos, na interdisciplinaridade (teórica), na consideração das condições materiais locais, na aproximação do desenho e do canteiro, e na criação de instrumentos para minimizar a exploração do trabalho (SANTO AMORE, 2004: p. 34).

Esses prestadores de serviços, seja para o movimento seja para o poder público, criaram uma relação de dependência direta das políticas e fundos públicos. E talvez por isso seja comum, até hoje, entre os técnicos que participam desses escritórios, em geral arquitetos urbanistas, o desenvolvimento de atividades profissionais paralelas, ora atuando no poder público em assessorias técnicas a parlamentares ou em cargos técnicos de confiança no próprio poder executivo, ora em atividades universitárias docentes e de pesquisa, ou ainda prestando serviços a escritórios comerciais.

Por outro lado, a “formação de quadros” e a criação de partidos, sindicatos, universidades, movimentos de bairro e outras organizações se tornaram fontes importantes de recursos humanos para os aparelhos de **Estado**, outra ponta do tripé. E o Estado respondia com uma estrutura de programa, construída nesse caldo que vinha se engrossando há quase uma década, que contemplava recursos (o Fundo para Atendimento de População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS), estrutura administrativa (por meio das Superintendência de Habitação Popular e suas regionais) e uma estratégia fundiária.

Finalmente, na ponta do tripé, formada pelo **Movimento Popular** que se fazia representar, no bojo do programa, por Associações de futuros moradores, encontra-se uma base de sustentação que tem raízes nas organizações da igreja católica (Clube de Mães, Comunidades Eclesiais de Base), em movimentos comunitários e sindicais. O programa obrigava que cada convênio (uma forma jurídica específica de contratação) fosse assinado com uma pessoa jurídica própria, criada com a finalidade específica de construir aquele empreendimento. Essa associação (sem fins lucrativos) era formada exclusivamente pelas famílias que se beneficiariam do empreendimento habitacional, e cada “associação geral” — movimentos que abrangiam regiões da cidade e que foram se estruturando com o próprio andamento do programa de mutirão — compunha os

associados dessas pessoas jurídicas com as bases que tomavam parte nos chamados “grupos de origem”, organizados nos bairros, nos salões paroquiais, centros comunitários. Essa dinâmica impunha aos insipientes movimentos de moradia, numa vertente bem específica de produção habitacional, diferente das lutas por regularização de loteamentos ou por implantação de melhorias urbanas nas favelas, a necessidade de formação de lideranças, que deveriam se capacitar para operar o programa, para gerenciar os recursos financeiros, para a construção do empreendimento. A Associação, além da indicação da demanda, comandava os processos construtivos, administrativos, financeiros, sempre com aporte técnico, jurídico e contábil das Assessorias Técnicas que, por sua vez, eram responsáveis pela elaboração dos projetos.

Figura 02: Tripé da autogestão – esquema explicativo das experiências de mutirão com autogestão, desenvolvidas em São Paulo, na década de 1980 e 1990.

Fonte: Elaborado por IAU USP/Peabiru, 2014.

Da perspectiva da criação do MCMV Entidades como programa de produção habitacional de interesse social autogestionário, construído a partir das experiências que se organizaram em torno do tripé exposto, o que se observa é uma complexificação das relações entre os atores que, de algum modo, participarão do programa, a partir de uma reconfiguração dos papéis, dos espaços ocupados, das formas de atuação que resultam em outro esquema explicativo, onde a figura Entidade Organizadora aparecerá com relativo protagonismo, junto aos Movimentos de Moradia.

As Entidades Organizadoras (EOs) são as entidades que, como veremos, “vitoriosas”, conseguem contratar seus projetos no âmbito do programa, como uma espécie de “procuradoras” das famílias beneficiárias, respondendo diretamente à Caixa Econômica Federal (CEF) sobre as documentações apresentadas, incluindo os projetos técnicos e licenciamentos, o uso dos recursos do financiamento, o cumprimento do cronograma de obras previsto, a indicação e organização das demandas, entre outros, com base nas regras do programa. Para tanto, precisam se “profissionalizar”, como se diz usualmente. Assumem diretamente, ou por meio de parcerias, várias das funções que antes eram compartilhadas com as assessorias técnicas, agora reduzidas a meras prestadoras de serviço, ou que faziam parte da própria estrutura do programa ou da política habitacional.

Outra atribuição assumida pelas EOs é a viabilização da terra. As negociações ocorrem em geral no mercado imobiliário e as inserem em um regime de disputa por terrenos nas grandes cidades. Não são poucos os casos de entidades que recebem apoios de corretores de imóveis, que fazem uma espécie de garimpo, num contexto de alta valorização. Há ainda situações em que a EO consegue fazer negociações diretas com proprietários ou em que a prefeitura atua como uma espécie de mediadora, promovendo reuniões, estimulando proprietários a fazer o negócio, mudando legislações urbanísticas que transformam áreas em Zonas Especiais de Interesse Social ou fazendo incidir sobre elas os instrumentos de indução do uso social da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade. E ainda, atuando mais diretamente por meio de Desapropriações por Interesse Social, que remuneram os proprietários e destinam os imóveis para as EOs viabilizarem os empreendimentos. É evidente que a presença maior ou menor das prefeituras, e a própria agilidade das aprovações, são conquistadas num equilíbrio entre negociação e pressão, proposições e ações diretas como atos, manifestações e ocupações de terra.

No esquema explicativo, as EOs aparecem junto aos Movimentos de Moradia, e não representando ou substituindo os mesmos, pois no MCMV Entidades essas entidades não se configuram, em sua totalidade, como figuras jurídicas representativas dos movimentos

criados para aquele fim, e nem poderiam, como veremos, uma vez que sua habilitação depende de um tempo mínimo de existência. As EOs podem ou não apresentar vínculos em menor ou maior grau com os movimentos, e, talvez por isso, se apresentam com origens e trajetórias difusas, atuando no programa a partir de estratégias distintas. Poderão se consorciar, mesmo quando suas perspectivas política e ideológica atuam em direções opostas, de forma a se ajustarem ao desenho operacional do programa, para conformar grandes conjuntos habitacionais. Aos movimentos de moradia, sobretudo, cabe a reivindicação constante por mais recursos e por alterações nas normativas do programa, procurando aproximá-las dos pressupostos construídos em torno da luta pela reforma urbana e da necessidade de desburocratização dos processos, buscando com isso “dar respostas” às suas bases, no que parece ser um momento de esgotamento dos processos de mobilização.

O poder de gerir diretamente a construção, utilizando a doação da força de trabalho ou não, foi diminuído com a possibilidade de contratação em regime de “empreitada global”, quando uma construtora assume todos os serviços da obra. Mesmo nestes casos, a EO continua central no processo, responsável pela contratação e pagamento da construtora e pelo gerenciamento da obra, inclusive com a necessidade de apresentar responsável técnico próprio – “seus olhos na construção” – perante a CEF⁶³. De todo modo, essa possibilidade de contratação introduz, de forma mais relevante, construtoras de pequeno e médio porte, de abrangência de atuação local e/ou regional, como atores diretos na produção habitacional vinculada aos movimentos sociais de moradia.

Do lado da Assessoria Técnica, deve-se constatar que, muito embora as temáticas da “cidade real”, das favelas e assentamentos precários, da habitação de interesse social, venham sendo incorporadas paulatinamente na formação dos arquitetos, a instabilidade dos programas fez com que aquela rede minguasse. Muitos dos profissionais que atuaram no programa de mutirões dos anos 1980 foram para a iniciativa privada, outros passaram a atuar em consórcios de empresas que operam como gerenciadoras de programas e políticas estatais, outros fizeram carreira no Estado, outros ainda tornaram-se docentes. É possível “contar nos dedos” quantos são os escritórios que se mantêm ativos nessa prática, mesmo na cidade de São Paulo. A baixa oferta fez com que esses serviços fossem assumidos pelas Entidades, que estabelecem vínculos diversos com as equipes técnicas: ora formadas por profissionais isolados e totalmente subordinadas à direção das

⁶³ Não foi assim desde o início do programa e, como se verá, em muitos casos a construtora “substituiu” a entidade em muitas de suas funções. Por isso mesmo, e sob outros aspectos que serão problematizados, é que se relativiza o protagonismo conferido às Entidades Organizadoras na provisão habitacional de interesse social no âmbito do programa MCMV Entidades.

associações, numa relação bastante objetiva de prestação de serviços; ora provenientes de apoios voluntários de professores e estudantes de arquitetura, ou profissionais da área da arquitetura e engenharia, que se dispõem a “ajudar” na elaboração de um projeto, para aprovação junto a órgãos públicos. Outra possibilidade é que esses serviços venham na forma de apoio da prefeitura, que fornece os projetos, eventualmente, junto com um acompanhamento social e com a fiscalização da obra. Outra ainda, que provavelmente é aquela que garante maior agilidade à obra, é que a construtora contratada execute um projeto próprio, teoricamente ajustado as suas condições produtivas e de controle, e que essa execução se dê sem qualquer fiscalização externa. Ou seja, as condições gerais fazem com que esse trabalho praticamente desapareça, e com ele as possibilidades concretas de “participação” dos futuros moradores nas decisões sobre projeto e qualidade da obra, construídas em torno do “tripé da autogestão”. A participação das famílias beneficiárias, contratualmente, é muito mais restrita, circunscrita às duas comissões previstas nas normativas do programa: a CAO – Comissão de Acompanhamento de Obra e a CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento, formada, no mínimo, por um representante da EO e dois representantes dos beneficiários, que devem ser distintos entre si.

Por um lado, a seleção de beneficiários irá se dar, em geral, através de indicações privadas, conforme uma demanda – a do programa MCMV Entidades, que, em geral, caracteriza-se por um grupo de pessoas sem experiências associativas ou organizativas (a não ser, por vezes, aquelas vinculadas às instituições religiosas), que serão “empurradas” a participar das atividades de mutirão, aqui reduzidas à limpeza do canteiro de obras, como cumprimento de requisito do trabalho técnico social. Por outro lado, o programa parece, de fato, constituir-se alternativa de acesso à moradia para os “mais pobres entre os pobres” (populações ribeirinhas, moradores de cortiços, com trajetórias de moradia complexas em áreas periféricas, combinadas às formas mais precárias de trabalho informal), principalmente vinculados a determinados movimentos de moradia presentes na cena urbana dos grandes centros metropolitanos.

Figura 03: Esquema explicativo da autogestão no âmbito do MCMV Entidades

Fonte: Elaborado por IAU USP/Peabiru, 2014.

A presença do Estado no programa acontece na figura da Caixa Econômica Federal (CEF), um banco público, mas fundamentalmente um banco⁶⁴. Formalmente, a CEF participa como Agente Financeiro, “responsável por analisar a proposta de intervenção habitacional sob os aspectos jurídico/cadastral e de engenharia e trabalho social, bem como a formalização das operações de financiamento com os beneficiários, acompanhamento das obras e liberação dos recursos”; e Agente Operador, “responsável pelo acompanhamento da seleção das propostas, pela alocação do orçamento aos Agentes Financeiros (*no caso, ela própria*), de acordo com a distribuição orçamentária por região, e pelo monitoramento dos recursos aplicados nas fases de carência e amortização”⁶⁵. Na prática, a CEF se configura como porta de entrada para as entidades (que têm sua habilitação avaliada e promulgada por ela), para os projetos e para a demanda, que também passarão pelo seu crivo.

O Ministério das Cidades (MCidades) figura como Gestor das Aplicações, com a atribuição de definir as diretrizes e prioridades; estabelecer critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção e contratação; acompanhar e avaliar as ações

⁶⁴ O slogan publicitário da Caixa é: “a vida pede mais que um banco”.

⁶⁵ Vide instruções normativas do programa, indicadas no Capítulo 2.

desenvolvidas pelo programa. Afora a organização das regras, o MCidades decide também sobre a “exceção”, que fez criar no jargão de quem opera o programa uma corruptela: excepcionação ou excepcionalização. É o MCidades que vai autorizar, excepcionalmente, a CEF a contratar projetos que não atendam às especificações mínimas, a aquisição de terrenos com valor acima do teto operacional estabelecido, ou quaisquer aspectos que não estejam contemplados nas normativas.

Prefeituras e governos estaduais podem participar do programa, como Agentes Fomentadores, de diversas formas: podem oferecer apoios técnicos para o desenvolvimento de atividades sócio-organizativas, para o desenvolvimento de projetos arquitetônicos e complementares; podem intermediar ou atuar diretamente na viabilização da terra onde o empreendimento vai ocorrer; podem dar contrapartidas financeiras ou executar diretamente determinadas etapas de obra (infraestrutura externa dos condomínios, equipamentos públicos, mobiliário urbano, mudas e plantio de vegetação); podem estabelecer convênios com as EOs e se comprometer a tornar as aprovações e licenciamentos mais ágeis; podem indicar demanda através de seus próprios cadastros. Cada uma dessas possibilidades é negociada individualmente e são conquistas que dependem de cada contexto, da articulação das entidades, da proximidade ou da pressão dos movimentos de luta por moradia. Por outro lado, é importante destacar que a operação toda pode ocorrer sem qualquer participação de prefeituras ou governos estaduais, exceto pela necessidade de licenciamentos e aprovação de projetos.

Em termos amplos, esse esquema explicativo apresenta os atores que se articulam em torno do MCMV Entidades e sugere uma trama de relações complexa e entremeadada, que procuraremos atravessar e problematizar nos próximos capítulos. Na perspectiva de orientar o olhar do leitor para as questões que se seguem, apontamos de imediato para o relativo protagonismo das Entidades Organizadoras⁶⁶, que, como operadoras do programa, de fato concentrarão uma série de atribuições no longo processo envolvendo a contratação do projeto e a construção do conjunto habitacional, mas cujos formatos múltiplos e variados de atuação ativarão as pontas da trama de maneiras distintas – ou “indistintas”⁶⁷, aproximando o programa do conjunto de contradições em curso no Brasil contemporâneo.

⁶⁶Em análise sobre a articulação dos agentes envolvidos na provisão habitacional depois do programa MCMV, Lopes e Shimbo identificaram, em estrutura esquemática, uma “centralidade sem centro”, que, em outros termos, auxilia a problematizar a centralização do esquema explicativo com destaque ao protagonismo conferido às Entidades Organizadoras no âmbito do subprograma MCMV Entidades. Segundo os autores, “para mecanismos ampliados de valorização financeira e remuneração do capital, pouco importa – ou não interessa – a centralidade de protagonismos. Os agentes acabam, assim, subsumindo as ordens abstratas de uma espécie de “centralidade sem centro” e de uma regulação difusa” (LOPES e SHIMBO, 2015: p. 245).

⁶⁷No sentido de embaralhamento proposto por PAOLI (2007).

Capítulo 2

MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES:

**Produção, continuidades e possibilidades de
diferenciação**

2.1 | Quadro normativo e produção quantitativa: abrindo a “caixa preta”

Apresentados os atores e sugeridas as alterações no campo de forças que se constitui em torno do programa de provisão habitacional vinculado aos movimentos de moradia mais recentes, este capítulo traz as questões que foram suscitadas a partir de pesquisa relativa aos dados oficiais sobre a produção habitacional em curso no âmbito do Minha Casa Minha Vida Entidades, cujo primeiro contato, justamente na transição da Fase I para a Fase II do programa, apontou, preliminarmente, para as seguintes constatações:

- Essas experiências teriam, de fato, atingido outro patamar quantitativo e alcance territorial, com unidades habitacionais sendo construídas em boa parte dos estados federativos. Por outro lado, os recursos investidos no programa, tal qual no PCS, não atingiam as metas estabelecidas. Somando-se à participação ínfima em relação à produção empreendida pelas empresas construtoras, sugeriam-se alguns entraves que poderiam estar relacionados às condições de acesso a terra – numa “disputa” que parecia muito desigual – e em um descolamento do programa em relação à legislação urbana que se implementava em escala local, e que não parecia garantir, tampouco, a boa localização dos conjuntos contratados. Era possível também construir questões acerca da qualidade dos projetos – marca das experiências “virtuosas” da década de 1980 e 1990, principalmente em relação à produção em larga escala – e “carimbada” – empreendida pelas empresas construtoras na modalidade FAR.
- O programa teria ampliado e incentivado formas associativas e de organização popular para a produção social de moradia, dado o número de entidades habilitadas e com contratos firmados através do programa. Por outro lado, não era possível ler a natureza dessas entidades, suas formas organizativas e de atuação, que vínculos apresentavam com os movimentos nacionais de moradia ou com os pressupostos relacionados à autogestão habitacional por estes defendidos, e ainda, que demanda estas entidades estariam mobilizando e organizando. A distribuição regional dos contratos apontava para alterações entre os atores envolvidos no processo, suas atribuições e relações, no que parecia ser uma reconfiguração do tripé que havia estruturado as experiências de mutirão com autogestão habitacional nas décadas de 1980 e 1990, cujo acúmulo teria originado o programa.

Disso decorreu a necessidade de lançar mão de uma etapa de campo exploratório, através do qual se sobrepuseram aos dados informações extraídas de entrevistas não estruturadas com lideranças e representantes de movimentos de moradia e entidades

outras atuantes no programa; visitas a empreendimentos promovidos pelo PCS e em andamento pelo MCMV Entidades; notícias veiculadas principalmente em redes sociais; contato com assessorias técnicas e arquitetos autônomos que vêm assessorando as entidades em seus empreendimentos e com funcionários de GIDURs da CEF, tanto da área técnica como social, entre outros. Outra camada acrescentada aos dados foi a de análise das normativas do programa, que apontou para pontos de inflexão importantes.

Como vimos no Capítulo 1, a modalidade Entidades foi “cavada” no contexto do programa MCMV pelas interações entre os movimentos de moradia de articulação nacional e governo federal, presença institucional nos conselhos participativos ou interlocução permanente entre lideranças e técnicos do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal. O Ministério das Cidades apresenta como objetivo do programa “atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”. O programa funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. O mesmo pode ter contrapartida complementar de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento realizado, ou pelas próprias famílias que compõem a demanda do empreendimento.

Irão referir-se à modalidade Entidades um conjunto de **Resoluções** regulamentadas por **Instruções Normativas**, expedidas pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Curador do FDS, que tratarão dos participantes e suas atribuições, das modalidades operacionais ou de financiamento, dos regimes de construção, da composição do valor do investimento, das diretrizes gerais e etapas do trabalho social, dos limites operacionais, das condições do financiamento, das especificações mínimas e diretrizes para elaboração de projetos, do processo de seleção de projetos e dos procedimentos de monitoramento e avaliação do programa. Desde o lançamento do programa até abril de 2015⁶⁸ foram 11 (onze) resoluções lançadas (quatro de vigência mais ou menos anual e outras sete de alterações às primeiras) e 12 (doze) instruções normativas correspondentes. Além disso, no mesmo âmbito e recorte temporal, foram expedidas 18 (dezoito) **Portarias** que trataram de critérios para seleção de beneficiários e diretrizes para habilitação e qualificação de entidades, e 1 (uma) bastante específica, que

⁶⁸ O período é o mesmo dos dados quantitativos analisados, para facilitar a sobreposição entre normas e números a fim de verificar pontos de inflexão entre essas duas dimensões.

traz o Manual do Trabalho Técnico Social para o programa Minha Casa Minha Vida, incluindo diretrizes específicas para a modalidade Entidades.

Quadro 05: Quadro Normativo Completo do MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise e sistematização permanente dos documentos mencionados, disponíveis no site do Ministério das Cidades.

Tipo	Identificação	Data	Descrição geral
Medida Provisória	459	25.03.2009	Fase I
Lei	11.977	07.07.2009	Conversão da Medida Provisória 459/2009
Medida Provisória	514	01.12.2010	Fase II
Lei	12.424	16.06.2011	Altera a Lei 11.977. Conversão da MP 514/2010.
Medida Provisória	561	08.03.2012	Transfere a propriedade do imóvel para a mulher em caso de separação.
Lei	12.693	24.07.2012	Altera a Lei 11.977. Conversão da MP 561/2012.
Resolução	141	10.06.2009	Regulamenta a utilização de recursos da União criando o MCMV Entidades em seus aspectos gerais.
Instrução Normativa	36	15.07.2009	Regulamenta a Resolução 141/2009, para efeito de habilitação, seleção e contratação de projetos; Estabelece critérios e condições básicas para adesão ao financiamento (renda bruta mensal familiar de até R\$1.395,00; valor da prestação igual a 10% da renda ou R\$50,00 - o que for maior); Define os Limites Operacionais considerando a população do município para regime de empreitada global e modalidade de aquisição de terreno e construção, com redução de 8% para os demais regimes e modalidades.
Instrução Normativa	44	15.09.2009	Altera a IN 36/2009. Dá prioridade às mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, idosos e populações em vulnerabilidade social; Enquadra as tipologias de unidades sobrepostas (apto) e unidades assobradadas (casa) para efeito do valor máximo de operação; Estabelece critérios para habilitação de EOs, com dispensa do processo em projetos que estejam voltados para comunidades quilombolas, pescadores, ribeirinhos, índios e demais comunidades tradicionais, localizadas em áreas urbanas.
Instrução Normativa	57	12.11.2009	Altera a IN 36/2009. Dispõe sobre a habilitação de entidades participantes de outros programas habitacionais federais; Exclui percentual máximo de substituição de beneficiários.
Resolução	143	26.11.2009	Compra Antecipada e rubrica para assessoria técnica.
Resolução	154	24.03.2010	Altera a Resolução 141/2009, no que diz respeito às condições básicas do financiamento e cria excepcionalidades para aumento do número de UHs por projeto de acordo com as características do terreno, de limites de contrato por EO e de EOs por contrato, nos casos de Compra Antecipada.
Portaria	140	05.04.2010	Estabelece critérios de elegibilidade e procedimentos para a seleção de beneficiários.
Resolução	156	08.04.2010	Autoriza a transferência dos recursos da Conta

			Subsídios do FDS para a conta específica do FDS, para aporte à conta equalizadora.
Instrução Normativa	28	20.05.2010	Altera a IN 36/2009. Altera o valor máximo de avaliação do imóvel conforme grupos de municípios e seu número de habitantes.
Portaria	313	01.07.2010	Estabelece diretrizes gerais e cronograma (exercício 2010) para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito do APSM e Entidades, executadas com recursos do FNHIS e do FDS, respectivamente.
Portaria	434	09.09.2010	Acrescenta ao Anexo I da Portaria 313/2010 a necessidade de entidades já habilitadas promoverem atualização cadastral.
Instrução Normativa	55	14.09.2010	Altera a IN 36/2009. Modifica a redação do artigo que prevê a excepcionalidade de contratação de obra de edificação verticalizada em regimes de construção que não a empreitada global.
Resolução	166	15.09.2010	Altera a Resolução 141/2009. Inclui a possibilidade de se acrescentarem, ao valor máximo de operação, os custos relativos à aquisição e instalação de equipamento de energia solar.
Instrução Normativa	68	29.10.2010	Altera a IN 36/2009. Regulamenta o disposto na Resolução 166/2010; Prioriza a seleção de propostas com sistema de aquecimento solar.
Portaria	618	14.12.2010	Estabelece as condições para seleção e qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos, bem como critérios para avaliação de Plano Pós-Ocupação a ser apresentado pelas mesmas, com vistas à indicação de beneficiários para imóveis oriundos do FRGPS (Fundo do Regime Geral de Previdência Social) destinados ao MCMV - FAR.
Portaria	355	29.07.2011	Apresenta lista de imóveis oriundos do FRGPS e estabelece cronograma para habilitação e seleção das EOs (exercício 2011).
Resolução	182	18.08.2011	Revoga a Resolução 141/2009 e regulamenta o MCMV II: Renda bruta mensal passa para R\$1.600,00; Ampliação de UH por projeto e dos limites operacionais; Possibilidade de unidades comerciais junto a edifícios multifamiliares e de equipamentos comunitários desde que vinculados ao empreendimento; Etapas de TTS; Liberação antecipada de parcela para regimes de construção que não a empreitada global.
Portaria	408	02.09.2011	Altera a Portaria 355/2011 - Anexo II, que trata do cronograma de habilitação e seleção de EOs (exercício 2011).
Portaria	415	09.09.2011	Cria Comissão para análise e seleção de propostas de EOs para os imóveis oriundos do FRGPS.
Instrução Normativa	34	28.09.2011	Regulamenta a Resolução 182/2011. Fixa em até 8% do valor da operação para AT e em 1,5% para o TTS, quando se tratar de loteamento, e 2% quando se tratar de condomínio.
Resolução	183	10.11.2011	Revoga a Resolução 182/2011, mantendo seu conteúdo e incorporando o disposto na Portaria Interministerial 464/2011 (FDS para PNHU).
Portaria	610	26.12.2011	Revoga a Portaria 140/2010. Estabelece critérios de

			priorização e as condições e procedimentos para a seleção de beneficiários.
Portaria	105	02.03.2012	Estabelece diretrizes gerais, cronograma e critérios para habilitação: regularidade institucional e qualificação (nível e abrangência de atuação) (exercício 2012).
Portaria	291	28.06.2012	Altera a Portaria 105/2012, modificando o calendário de habilitação de EOs (exercício 2012).
Resolução	190	07.08.2012	Modalidade PJ/PJ; Estabelece mais critérios para substituição das famílias beneficiárias, de forma a dar maior segurança às famílias beneficiárias e à EO.
Resolução	193	30.10.2012	Altera a Resolução 183/2011. Diminui o valor da parcela mensal para 5% ou mínimo de R\$25,00; Aumenta os limites operacionais; Fixa o BDI em até 8% para composição de custos por regime de Empreitada Global; Altera itens de composição de custos diretos; Estabelece que custos cartorários sejam de responsabilidade do FDS sem incidência sobre o valor da operação.
Instrução Normativa	45	08.11.2012	Revoga a IN 34/2011 e regulamenta a Resolução 183/2011 e suas alterações.
Resolução	194	12.12.2012	Revoga a Resolução 183/2011 e suas alterações, em virtude do novo exercício, sem grandes alterações.
Portaria	107	26.02.2013	Estabelece diretrizes gerais, cronograma e critérios para habilitação: regularidade institucional e qualificação (nível e abrangência de atuação)/ ex 2013. Amplia os limites de UHs por EO definidos nos níveis de qualificação e cria possibilidade de excepcionalização.
Portaria	169	15.04.2013	Altera a Portaria 107/2013, modificando o calendário de habilitação de EOs (exercício 2013).
Resolução	196	13.06.2013	Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,1 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2013).
Instrução Normativa	14	10.07.2013	Revoga a IN 45/2012 e regulamenta a Resolução 194/2012, em virtude do novo exercício.
Resolução	198	13.08.2013	Altera a Resolução 194/2012, no que condiz à Compra Antecipada (limite de contratação em 1/3 do total de UHs previstas no Plano de Metas do MCMV Entidades - exercício 2011/2014).
Portaria	595	18.12.2013	Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários. Estabelece que, em caso de empate, a EO proceda com sorteio.
Resolução	199	31.12.2013	Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,1 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2014).
Portaria	21	21.01.2014	Manual TTS
Portaria	247	06.05.2014	Organiza os critérios para avaliação da regularidade institucional e qualificação de entidades em um Manual de Instruções.
Resolução	200	05.08.2014	Revoga a Resolução 194/2012. Estabelece maiores faixas para valores de projetos, licenciamento e

			serviços jurídicos; Fixa em até 0,5% as despesas administrativas; qtde. de UHs fica condicionada ao porte do município e ao déficit urbano, respeitada a estimativa populacional do IBGE; Aponta limites de UHs por empreendimento e por EO a partir de produção simultânea e/ou em área contígua (distância de 1km entre empreendimentos); Estabelece mínimo de 1% do valor do financiamento e/ou contrapartida para equipamentos comunitários; Reclassifica os regimes de construção (sob autogestão e sob cogestão); Prevê a possibilidade de substituição de EO se desrespeitadas as exigências do programa.
Portaria	747	01.12.2014	Mantém os critérios previstos na Portaria 247/2014 do Manual de Instruções e centraliza o processo na CEF.
Portaria	778	11.12.2014	Altera a Portaria 747/2014 no que se refere às documentações exigidas para as entidades.
Resolução	201	18.12.2014	Estabelece o plano de metas, diretrizes gerais e distribuição regional (conforme o PNAD 2008) para a aplicação dos recursos do FDS, alocados ao MCMV Entidades: R\$1,3 bilhão e 20 mil UHs (exercício 2015).
Instrução Normativa	38	19.12.2014	Distribuição regional das metas do programa. Total de R\$ 1,1 bilhão e 20 mil UHs.
Instrução Normativa	39	19.12.2014	Regulamenta a Resolução 200/2014.
Instrução Normativa	03	09.04.2015	Altera a IN 39/2014.

Procurando apresentar um panorama da produção vinculada ao programa MCMV Entidades, destacamos que, até o mês de abril de 2015, 272 empreendimentos haviam sido contratados através de 387 operações na CEF⁶⁹, por 183 entidades organizadoras, em 176 municípios distribuídos nas cinco regiões do país.

Essa produção não se deu de forma linear, e o comportamento anual dos números aponta para fricções e porosidades que, ora representarão aberturas acelerando o ritmo das contratações, ora serão travas que retraindo o andamento do programa. Neste sentido, destacam-se, nos primeiros meses de vigência do MCMV Entidades, a transição do PCS e assimilação de um conjunto de alterações em relação a este último, o que demandou

⁶⁹ O número de contratos firmados não corresponde ao número de empreendimentos efetivamente contratados, pois abrange contratos exclusivos para aquisição do terreno e pagamento de assistência técnica, ou Compra Antecipada (que, como veremos a seguir, não envolvem obra) e contratos de obra. É importante destacar que todas as planilhas de dados que recebemos da Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades ou da própria Caixa Econômica Federal, em momentos distintos da pesquisa, mesmo quando não incorporavam a modalidade operacional, atribuíam quantidades à coluna de dados de unidades habitacionais, mesmo quando o contrato em si era referente à modalidade de “Compra Antecipada”, embaralhando a análise sobre a produção vinculada ao programa, uma vez que, somadas as unidades habitacionais previstas por estes contratos (e apontadas nos estudos de viabilidade apresentados à CEF como pré-requisito de análise), o programa teria contratado, até abril de 2015, **62.207 UHs**, enquanto que, na verdade, esse número foi igual a **32.821 UHs** – a diferença é bastante expressiva.

revisão de projetos já desenvolvidos e composição de demandas constituídas, dadas as vantagens⁷⁰ do MCMV Entidades, que colocaram o PCS, praticamente⁷¹, na obsolescência. Os dados também expressam uma retração em 2011 e 2012, primeiros anos de vigência da segunda fase do programa (MCMV II), com crescimento até o ano de 2014, quando a média de contratos por mês era de mais de dez. Em 2015, novamente serão poucos os contratos estabelecidos, provavelmente devido à retração econômica do país, mas também pela iminência do lançamento da terceira fase do programa (MCMV III) e a perspectiva de um conjunto de alterações nas normativas, provocadas e “negociadas” entre o governo e os movimentos de moradia.

Quadro 06: Quadro Geral da produção vinculada ao MCMV Entidades (mar 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

ANO	CONTRATOS	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES	RECURSOS INVESTIDOS (R\$)
2009	4	310	213	12.157.758,99
2010	66	5.532	2.949	216.700.702,44
2011	32	2.641	1.080	104.091.036,00
2012	48	3.441	967	197.728.251,93
2013	98	5.560	468	440.823.352,72
2014	127	12.947	124	908.008.300,89
2015	12	2.390	0	135.171.809,74
TOTAL	387	32.821	5.801	2.014.681.212,98

O porte dos empreendimentos é, em geral, pequeno – 57% dos empreendimentos contratados têm até 100 UHs e apenas 15% têm mais de 200 UHs. Isto sem considerar o fenômeno de contiguidade que marcará boa parte dos conjuntos habitacionais produzidos no âmbito deste programa, ou seja, grandes conjuntos habitacionais compostos por dois, três e até quatro contratos ou operações na CEF (dadas as condicionalidades do programa), viabilizados por um consórcio de entidades organizadoras, que configurarão um mesmo produto habitacional e urbano com mais de mil unidades habitacionais produzidas, em alguns casos.

Além disso, as regiões que mais contratam não são aquelas que mais produzem unidades habitacionais. A região Sudeste, por exemplo, cujo número de contratos é bastante expressivo, perde a colocação para a região Nordeste, quando o assunto é a quantidade de unidades habitacionais contratadas, dado o alto número de contratos de “Compra Antecipada” (aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica) presentes no primeiro, que ainda não se viabilizaram em obra propriamente dita. Ainda com relação

⁷⁰ Algumas vantagens, de ordem mais geral, já foram citadas no item 1.2, do Capítulo 1, mas vale destacar que, “na ponta do programa”, as parcelas do financiamento no PCS são de R\$180,00 a R\$220,00, a serem pagas pelo “beneficiário” em vinte anos. No MCMV Entidades, em seu lançamento, essa parcela será de R\$50,00 ou 5% da renda média mensal familiar (o que for maior), por dez anos.

⁷¹ Já na vigência do MCMV Entidades, o PCS contratou, ainda, 26 empreendimentos (FERREIRA, 2012: p. 143).

ao porte dos empreendimentos, chama a atenção o volume de recursos investidos no Nordeste, sobretudo por causa da quantidade de unidades habitacionais contratadas nesta região, que, em comparação com o número de empreendimentos contratados, sugere o alto porte dos conjuntos habitacionais. Em contraposição, a região Sul, que apresenta um relevante número de empreendimentos contratados, recebeu menores recursos comparativamente às demais regiões, pois ali os conjuntos são de poucas unidades habitacionais.

O comportamento dos números nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste segue a produção dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás, respectivamente, que se destacam pelo número de contratações – de “Compra Antecipada” e obra, ficando os demais estados participantes que compõem estas regiões com uma produção bastante díspar em relação aos primeiros. Já na região Nordeste, a produção parece mais distribuída pelos estados que participam do programa, tanto em número de contratos, como em quantidade de unidades habitacionais e recursos investidos. Chama a atenção o número de contratos de “Compra Antecipada” não viabilizados nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Goiás: estes estados respondem com 73% (84) dos contratos de “Compra Antecipada” firmados pelo programa e, destes, apenas 30% (26) contrataram a etapa de obra.

Vale destacar que a produção dos estados está fortemente relacionada a um conjunto de especificidades locais, relacionadas: aos aspectos que envolvem a aquisição da terra, à forma de organização e atuação das entidades organizadoras, à presença mais ou menos marcante dos movimentos de moradia, às relações político-partidárias que se estabelecem em nível local, ao grau e formas de articulação presentes entre o Estado, à CEF, ao mercado imobiliário, às entidades organizadoras, às famílias “beneficiárias”, às assessorias técnicas e demais atores presentes nestes processos.

Gráfico 05: Dados gerais do MCMV Entidades por fase (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 06: Porte dos empreendimentos no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 07: Contratos e empreendimentos efetivamente contratados no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 08: Unidades habitacionais contratadas MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 09: Recursos investidos (FDS) no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 10: Contratos e empreendimentos efetivamente contratados por estado no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 11: Tipos de contrato por estado no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 12: Unidades habitacionais contratadas e entregues por estado no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 13: Recursos investidos (R\$) por estado no MCMV-E (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

Alguns aspectos normativos diferenciam a modalidade Entidades em relação às outras modalidades do programa MCMV. Não por um acaso, estes aspectos são alvos constantes de alterações, supressões ou complementações, e a análise de como isso se comporta no tempo e em relação aos números do programa sugere os “gargalos” operacionais e as tensões entre os agentes operadores do mesmo. *“Apesar dos avanços (falando das alterações nas normativas conquistadas por pressão dos movimentos), o programa ainda é um limite”*⁷².

Assim, na análise do quadro normativo do MCMV Entidades, destacamos esse conjunto de especificidades, permitindo-se a construção de algumas questões acerca: (a) da autogestão como procedimento e “ pilar” desta produção habitacional, a disputa que envolve sua conceituação e sua percepção; (b) da reconfiguração das atividades e do papel do mutirão na produção de moradia que envolve procedimentos autogestionários; (c) das “vantagens competitivas” ou especificidades do programa, que ocultam um conjunto complexo de “disputas” que envolverão as dimensões urbana, política, sociais e econômicas desta produção; (d) do (relativo) protagonismo conferido às entidades em todo o processo; (e) do espaço que adquire a CEF como representante das funções do Estado; (f) da dimensão privada que envolve a produção e organização da demanda; (g) das estratégias para operação do CadÚnico; (h) dos parâmetros mínimos que viram máximo e, de outro lado, dos limites operacionais máximos constantemente tensionados; (i) do papel secundário exercido pelas assessorias técnicas, como meras prestadoras de serviço; e (j) do “corre-corre” das entidades para se habilitarem no programa e da “gincana” que delega a poucas a possibilidade de acesso ao mesmo.

Tal análise, feita de forma comparativa a partir dos próprios documentos, também foi alimentada, de modo relacional, por entrevistas realizadas junto às lideranças de movimentos de moradia e entidades organizadoras; através do acompanhamento de reuniões e comissões permanentes de avaliação do programa nos escritórios-sede dos movimentos de moradia; por entrevistas realizadas junto a representantes da Caixa Econômica Federal; pela etapa exploratória de campo, que envolveu os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, e a partir dos próprios casos que acompanhamos de forma mais sistemática na Região Metropolitana de São Paulo.

⁷² Evaniza Rodrigues, em fala proferida durante o Ciclo de Debates “Moradia e Cidade: Habitação Popular e Assessoria Técnica”, Casa da Cidade, em 30.06.2015.

■ Regimes de construção: qual o modelo de gestão?

As dimensões da autogestão em relação aos movimentos de moradia pressupõem, em tese, a gestão autônoma dos recursos provenientes dos fundos públicos para o financiamento da produção habitacional, a autogestão do trabalho de produção em canteiro e a autogestão do projeto de moradias a ser discutido com os movimentos por habitação e futuros trabalhadores/usuários (RIZEK e BARROS, 2006: p.381). Contudo, não há, nem no interior dos próprios movimentos de moradia⁷³, nem em suas relações com outros atores do processo⁷⁴, consenso sobre seu formato. A problematização dos resultados destas experiências, para além de todas as discordâncias conceituais sobre o significado da autogestão, é necessária como reflexão para que se possam detectar os múltiplos sentidos destas práticas, assim como seus deslizamentos recentes.

Regime de administração direta, trabalho em mutirão, participação das famílias desde a fase de elaboração do projeto, gestão dos recursos públicos e da obra, processos decisórios amplificados e coletivos. Enfim, não se trata de cumprir um *check-list*⁷⁵. Para alguns movimentos e entidades, a autogestão aparece em disputa⁷⁶, para outros simplesmente não é uma agenda. Neste cenário, como talvez fosse de se esperar, o quadro normativo irá revelar esse dissenso. O termo “autogestão” entra e sai do conjunto de resoluções e instruções normativas, ora sendo admitido como um regime de construção em meio a outros, ora sendo colocado enquanto princípio diretivo do programa, a partir do qual se estruturariam todos os regimes construtivos.

⁷³ A UNMP coloca-se como sozinha na produção de moradia por meio da autogestão recente no Brasil. Neste período, o movimento organizou e participou de vários seminários para discutir e apresentar práticas autogestionárias desenvolvidas na construção de conjuntos habitacionais pelo PCS e pelo MCMV. Entidades, nos estados onde se faz presente, além de ter firmado um convênio com a *Ford Foundation*, por meio do qual desenvolve “projeto de fortalecimento e difusão da autogestão habitacional, que tem como principais objetivos a capacitação de novas lideranças, a defesa da proposta e o aprimoramento do processo de gestão coletiva” (Ver: <http://autogestao.unmp.org.br/projeto/>). No entanto, o conjunto “Dom José”, por exemplo, organizado por entidade filiada a este movimento, vem sendo desenvolvido em regime de empreitada global.

⁷⁴ Beto Aguiar, liderança da MNLM e representante do movimento no Conselho Nacional das Cidades, disse que este movimento “não trabalha com autogestão, pois não acredita que exista autogestão no capitalismo” (Entrevista concedida em 18.10.2012).

⁷⁵ Como veremos no Capítulo 3, a Entidade Organizadora “AMOVA”, responsável pelo conjunto “Sonho Meu”, em Mauá/SP, priorizou o regime de administração direta, sem presença de assessoria técnica, desenvolveu trabalho em mutirão com as famílias beneficiárias como parte do Trabalho Técnico Social, e envolveu as famílias na escolha dos materiais e em outros aspectos da gestão e administração da obra. No entanto, a autogestão não é um tema para a entidade. Nem ela, nem a maioria absoluta dos futuros moradores que constituem a demanda organizada tinham qualquer tipo de experiência associativa anterior. Já o MNLM, responsável pelo conjunto “Parque Estela”, na periferia de São Paulo, executou a obra em regime de empreitada global, com assessoria técnica da Peabiru, mas guarda, em sua trajetória e no processo de desenvolvimento deste espreendimento, correspondência com a autogestão.

⁷⁶ Iniciando uma entrevista com importante liderança da UNMP, fui questionada: “Quais os conjuntos você está analisando? (perguntando sobre os casos em estudo no âmbito da pesquisa conjunta entre o IAU e a Peabiru). Diante da resposta, que não envolvia nenhum conjunto da UNMP, a provocação: “Ah, então você não está estudando a autogestão?”

“(…) Para o programa, normal é construção por empreitada e excepcional é a autogestão” (Evaniza Rodrigues. Entrevista concedida em 05.06.2015).

Em geral, as entidades organizadoras farão a opção por dois regimes: a administração direta e a empreitada global. Segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p. 36), as entidades que tinham a autogestão em sua concepção política e organização adaptaram-se e optaram pelo regime de administração direta com mutirão parcial. Neste, a entidade contrata uma assessoria técnica multidisciplinar, que elabora o projeto, acompanha a execução das obras e forma um grupo gestor para as tarefas administrativas, de compra de materiais e de contratação de trabalhadores e/ou serviços. As etapas da obra são contratadas uma a uma, de acordo com a sua complexidade, com prestadores de serviços diretos. Nessa modalidade não há uma construtora responsável por toda a obra. As famílias participam da gestão do empreendimento através das assembleias, das comissões de obra e do trabalho mutirante (RODRIGUES e MINEIRO, 2012: p. 36). Este último – o mutirão – persiste em alguns casos como forma de criar e fortalecer laços de convivência e vizinhança, de aproximar os futuros moradores do processo de construção, muito mais vinculado ao Trabalho Técnico Social, com atividades de limpeza e organização do canteiro aos finais de semana, sem muita relação com a ideia de redução de custos da obra⁷⁷. Na empreitada global, a entidade contrata uma construtora para a execução de toda a obra por preço fechado, devendo acompanhar o cronograma, solicitar e acompanhar as medições de obra e prestar contas à CEF, mensalmente.

Cabe destacar que esses formatos não são inteiramente padronizados e que cada empreendimento se constitui um processo individual. O regime de construção mais contratado é o de administração direta, composto, assim, por elementos porosos que deslizam entre procedimentos que caracterizam a autogestão habitacional e o regime de empreitada global. Além disso, são muitas as especificidades locais, as possibilidades de arranjos entre os atores presentes no processo, que irão interferir diretamente na forma de organização e produção da moradia, como, por exemplo, o nível de qualificação da mão de obra local, de formalização e regularidade contratual, que irão se estabelecer entre as

⁷⁷ Além de Rodrigues e Mineiro, esta forma de trabalho mutirante também foi relatada por algumas assessorias técnicas atuantes em São Paulo, em seminários promovidos recentemente. Beto Aguiar, liderança do MNLM, destaca a experiência deste movimento com o que eles chamam “mutirão remunerado”, que se trata da contratação das famílias ou de seus membros desempregados para o desenvolvimento de algumas etapas da obra. Alguma coisa parecida foi feita no conjunto “João Cândido”, em Taboão da Serra, cujas Entidades Organizadoras combinaram com a construtora responsável pela obra, que a mesma deveria ter 50% do quadro de funcionários previstos para aquele empreendimento composto por futuros moradores do conjunto (em geral homens).

entidades e essas pequenas empreiteiras ou construtoras que ficarão responsáveis pela obra, total ou parcialmente.

As únicas ferramentas de participação dos futuros moradores previstas nas normativas serão a CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras, cuja função é a de coordenação da obra e acompanhamento de seu cronograma, e a CRE – Comissão de Representantes do Empreendimento, que gerencia os recursos provenientes do financiamento. Cada uma das comissões é formada, no mínimo, por um representante da entidade organizadora e dois representantes dos beneficiários, que devem ser distintos entre si. Em alguns casos analisados – “virtuosos” –, irão se constituir outras tantas comissões temáticas envolvendo todo o conjunto dos futuros moradores⁷⁸. Já em outros, nem a reduzida participação prevista pela norma será efetivamente implementada. São casos, por exemplo, onde a medição de obra será solicitada à CEF pela própria construtora, e não pela Entidade Organizadora, e as vistorias serão feitas sem a presença das comissões, indicando que, na verdade, a constituição das comissões é mero “cumprimento de tabela”.

Passando às normativas, na primeira resolução lançada – **Resolução 141, de 10 de junho de 2009**, a ideia de participação se delineava como um objetivo do programa, ao afirmar que os “estímulos ao regime de cooperativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns”. E para isso, no que se refere aos regimes de construção, apresentava o seguinte texto (grifo nosso):

A forma de execução das obras é de livre escolha dos beneficiários contratantes dos financiamentos, sempre supervisionados por assistência técnica especializada, sob gestão da Entidade Organizadora em conjunto dos beneficiários, adotando-se uma das seguintes alternativas:

- a) autoconstrução;
- b) sistema de ajuda-mútua ou mutirão;
- c) administração direta e autogestão, e
- d) empreitada global

⁷⁸ Como veremos adiante, os conjuntos “José Maria Amaral” e “Florestan Fernandes”, organizados pelo MTST – Leste 1, com assessoria técnica da Ambiente Arquitetura, formaram outras 18 Comissões Temáticas, onde participam todo o conjunto dos futuros moradores. Cada comissão tem um coordenador que se reúne semanalmente com os demais coordenadores de comissões para discutirem os problemas, as questões pertinentes à obra e ao processo organizativo. Mensalmente acontece uma assembleia geral para debater e decidir assuntos diversos encaminhados pela reunião de coordenadores de comissões.

No entanto, a Instrução Normativa 36/2009, que regulamenta a resolução citada, retira a autogestão do texto que apontava os regimes de construção. Não há definição clara das alternativas apontadas, ficando confusa a distinção entre as mesmas, principalmente entre aquilo que caracterizaria e diferenciaria o sistema de ajuda-mútua ou mutirão do regime de administração direta e autogestão.

A segunda e terceira resoluções – Resolução 182, de 18 de agosto de 2011, e Resolução 194, de 12 de dezembro de 2012, apontavam os regimes construtivos admitidos, separando a autogestão do regime de administração direta, mas sem diferenciá-los. As Instruções Normativas correspondentes – 34/2011 e 14/2013 – procuravam descrever de forma breve os regimes admitidos. Assim, a autoconstrução se aplicaria: em casos de edificações construídas pelos próprios proprietários; ao sistema de autoajuda em mutirão em casos de edificações construídas pelo sistema de mutirões; à autogestão, regime que prevê a utilização de meios próprios e contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários; à administração direta, tal como o anterior, que também prevê a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários; e, por fim, à empreitada global, com contratação pela Entidade Organizadora de empresas especializadas para execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

A antecipação de parcela do financiamento para regimes de construção que não a empreitada global, especificidade do programa, foi regulamentada também pela Resolução 182/2011 e IN 34/2011. Por causa dessa “vantagem competitiva” vem ocorrendo um fenômeno importante de ser destacado: é a empreitada global travestida de administração direta, onde a proposta é formatada por uma construtora, sem a participação das famílias beneficiárias, e apresentada por uma entidade habilitada pelo programa. A entidade “barriga de aluguel”⁷⁹ apresenta a proposta como administração direta, tendo com isso a antecipação de parcela – o que não ocorreria no regime de empreitada global – e a dispensa de avaliação de risco da construtora.

Já a quarta resolução – **Resolução 200, de 05 de agosto de 2014**, altera de forma mais substancial o texto, organizando e redefinindo os regimes de construção a partir de duas modalidades: **sob autogestão** e **sob cogestão**. Sua Instrução Normativa correspondente – 39/2014 define melhor essa alteração:

⁷⁹ O termo tem sido utilizado pelo próprio Ministério das Cidades, segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p.37), e pelos movimentos de moradia, conforme entrevistas concedidas e participação da pesquisadora em reuniões promovidas pelos mesmos.

6.1. SOB AUTOGESTÃO

6.1.1 É a utilização exclusiva de meios próprios para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não, com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados:

- a) autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH;
- b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH;
- c) administração direta: a Entidade Organizadora e/ou a CAO contratam profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários.

6.1.1.1 Nos regimes construtivos sob autogestão é obrigatória a comprovação de acervo técnico compatível ao projeto proposto pelo Responsável Técnico ou a Assessoria Técnica da Entidade Organizadora, junto ao Agente Financeiro.

6.2. SOB COGESTÃO

6.2.1 É a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das UH, no seguinte regime construtivo:

- a) empreitada global: a Entidade Organizadora e/ou a CAO contratam empresa especializada para execução total das obras e serviço por preço certo e total, mediante a formalização de contrato de empreitada global, permanecendo a gestão do empreendimento sob a responsabilidade da Entidade Organizadora e/ou da CAO.

Para Evaniza Rodrigues⁸⁰, essa nova sistematização dos regimes de construção teria “acabado com a Empreitada Global”, que agora fica vinculada à cogestão, e por isso mesmo teria representado um avanço, ainda que algumas questões apareçam sem definição. Para a liderança da UNMP, esta forma de gestão teria tido como objetivo principal “trazer as entidades para o programa”, no sentido de fazer valer, nos casos de contratação de uma construtora para empreitada global a preço fechado, o direito e o dever da entidade de acompanhar a obra, a execução dos serviços, o desempenho dos materiais e da mão de obra, a organização das famílias e sua aproximação com essas e outras dimensões relativas ao processo de produção de suas moradias. O que acontece atualmente é que:

Como você (a entidade) está sempre na “linha de tiro” – você (a entidade) tem que dar a resposta para ontem para as coisas acontecerem e atender a burocracia e requisitos do programa – essa discussão fica em segundo plano. O processo de gestão fica em segundo plano (...) com a grande tentação de ‘arruma alguém aí que resolve o problema!’ (RODRIGUES, 2015).

⁸⁰ Entrevista concedida em 05.06.2015.

Gráfico 14: Regimes de construção contratados no MCMV-E (março 2009/abril 2015)
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho/2015)

■ Modalidades Operacionais: Compra Antecipada e Modalidade PJ/PJ

Uma das principais especificidades do MCMV Entidades em relação aos outros subprogramas do MCMV ficou conhecida como **Compra Antecipada**, que, apesar de ter sido prevista, sem muita regulamentação desde o lançamento do programa, foi pouco contratada em sua primeira fase⁸¹. Por isso mesmo, os movimentos sociais, em caravana a Brasília, no mês de outubro de 2011, reivindicaram a realização de seminários com as entidades e com as Superintendências Regionais da CEF nos estados, para discussão e implementação da modalidade, que ocorreria no mês seguinte (RODRIGUES e MINEIRO, 2012: 35) e teria culminado num “boom” de contratações a partir de dezembro de 2011⁸².

Através desta modalidade torna-se possível a “aquisição do terreno e pagamento de assistência técnica⁸³ para elaboração de projeto, (...) desde que seja possível analisar a viabilidade técnica, de infraestrutura, fundiária e urbanística do empreendimento”. Para Donizete Fernandes, liderança da UNMP e membro do FNRU, a Compra Antecipada teria viabilizado um “banco de terras” para os movimentos. Rodrigues e Mineiro (2012: p. 35) destacam esta modalidade como:

⁸¹ Na primeira fase do programa MCMV Entidades foram comprados apenas 6 terrenos através da Compra Antecipada, todos na região Metropolitana de São Paulo.

⁸² Em entrevista com Márcia Martins (em 15.05.2012), responsável pelos contratos do MCMV Entidades na CEF/GIDUR São Paulo, ela afirma que as contratações de dezembro seriam de Compra Antecipada e teriam se dado a partir dos seminários organizados pela CEF.

⁸³Correspondente aos valores dos projetos de engenharia, trabalho técnico social e de documentação, inclusive levantamentos, sondagens, pareceres, laudos, capacitação para autogestão na fase pré-obra, licenciamentos e demais elementos necessários à execução da obra.

ferramenta importante que, ao mesmo tempo reconhece as dificuldades das entidades no mercado imobiliário, colocando alguma vantagem em suas mãos e também faz, pela primeira vez, um contrato com a associação ou cooperativa, que será individualizado somente na segunda etapa do processo, rompendo o formato de financiamento somente ao beneficiário.

Contudo, o programa não enfrenta os desafios de acesso a terra e, se em termos de formulação e implementação de uma política fundiária efetiva essa questão permanece intocada, por outro lado, aprofunda um cenário de segregação urbana e consolidação de “guetos”⁸⁴, quando determina às entidades a responsabilidade por disputar as terras disponíveis em um mercado aquecido pelo próprio programa. Afinal, o que “sobrar” às entidades, em geral, serão terrenos localizados na extrema “periferia da periferia” das cidades, marcados por um conjunto complexo de situações que precisarão ser solucionadas pela entidade de acordo com as condicionalidades do programa. A ideia de uma “vantagem competitiva” capaz de criar um estoque de terras voltado às entidades oculta, assim, uma das faces mais perversas do programa, que diz respeito à dimensão urbana, mas que vai envolver alterações e modulações importantes nas estratégias e formas de atuação dos movimentos de moradia e nas novas formas associativas de organização popular presentes nesta produção.

Assim, quanto às possibilidades ofertadas pelo programa, a Resolução 141/2009 admitia e a IN 36/2009 regulamentava as seguintes modalidades operacionais: a) aquisição de terreno e construção; b) construção em terreno próprio ou de terceiros, ou seja, terreno cuja propriedade já estivesse em nome do beneficiário ou terreno que estivesse “em processo de desapropriação ou nas diversas modalidades de titulações previstas na Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, certificado por instrumento público ou sentença judicial, de propriedade do poder público ou da Entidade Organizadora, dentre outras situações, com o compromisso futuro de fracionamento”. Além dessas, a modalidade aquisição de imóvel novo produzido no âmbito deste programa ou para requalificação, prevista na resolução, foi substituída na instrução normativa correspondente pelas modalidades: c) aquisição de imóvel – que trazia duas possibilidades de financiamento: a de aquisição e requalificação ou reforma do imóvel, compreendendo os materiais de construção, obras e serviços para a reforma; e a aquisição de imóvel construído pela Entidade Organizadora, em caso de substituta temporária dos beneficiários; e d) aquisição de terreno pela Entidade Organizadora e pagamento de

⁸⁴ A ideia de afirmação de guetos formados pela concentração de população empobrecida e o aprofundamento das precariedades que os constituem podem ser lidos em vários textos de Raquel Rolnik sobre o processo de financeirização da habitação no Brasil.

assistência técnica para elaboração de projetos vinculados à contratação futura do financiamento das pessoas físicas para produção das unidades habitacionais (já era a Compra Antecipada, mas sem muita regulação).

Em suas disposições gerais e finais, a resolução ainda colocava que as modalidades para execução de obras e para aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica seriam regulamentadas pelo Ministério das Cidades. Assim, quase seis meses depois, o governo lança a **Resolução 143, de 26 de novembro de 2009**, que alterará a Resolução 141/2009, e que trará critérios para a modalidade de **Compra Antecipada**.

Esta resolução estabelece que a estimativa orçamentária considere o limite de 90% do valor unitário operacional, uma vez que nesta modalidade ainda não se têm os projetos completamente desenvolvidos. Também define que tal modalidade somente poderá ser efetivada em terrenos com projeto de loteamento ou condomínio aprovado. No entanto, cria excepcionalidade para a contratação de operação cujos projetos ainda não tenham sido aprovados pela Prefeitura, desde que seja possível analisar a viabilidade técnica, de infraestrutura fundiária e urbanística do empreendimento.

O valor do terreno a ser adquirido por esta modalidade, acrescido das despesas de registro e legalização, não pode ultrapassar o limite de 15% do valor da operação, mas também, excepcionalmente, o Ministério das Cidades e a CEF podem autorizar valor acima do limite. As despesas com projetos de engenharia, trabalho técnico social e de documentação, inclusive levantamentos, sondagens, pareceres, laudos, capacitação para autogestão na fase pré-obra, licenciamentos e demais elementos necessários à execução da obra, ficaram limitadas a 3% do valor da operação para projetos com até 50 unidades habitacionais; 2% do valor da operação para projetos com mais de 50 e até 100 unidades habitacionais; e, 1,5% do valor da operação para projetos com mais de 100 unidades habitacionais. Além disso, esta modalidade só admite a contratação de um projeto por Entidade Organizadora. A resolução também estabelece o limite de consumo de 15% do total dos recursos alocados ao FDS pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, para contratações deste tipo.

A Resolução 154, de 24 de março de 2010, também irá alterar a Resolução 141/2009 e incidir sobre a modalidade de Compra Antecipada, criando novas excepcionalizações, a critério do Ministério das Cidades e CEF, para “a) ampliação da quantidade de unidades, de forma a permitir melhor aproveitamento do terreno, limitada a 500 unidades; b) a contratação de mais de um projeto por EO, limitado a 3 projetos; c) a contratação com mais de uma EO em um mesmo projeto/proposta, limitado a 3 entidades”.

No que se refere às modalidades operacionais, as resoluções seguintes demonstram o tensionamento em torno da imposição de um limite de contratação para a Compra Antecipada, por um lado reivindicada pelos movimentos de moradia⁸⁵, por outro com muitos entraves relacionados à posterior contratação da obra propriamente dita. A Resolução 182/2011, regulamentada pela IN 34/2011, acrescenta, para a modalidade de Compra Antecipada, o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para a contratação da obra e cria excepcionalidade, a critério da SNH e da CEF, para prorrogação de prazo. Mas também amplia para 20% o limite de contratação para esta modalidade, do total de investimentos estabelecidos no Plano de Metas para o MCMV Entidades, para aquele exercício. A Resolução 193/2012 amplia este limite para 30%, que volta a ser de 20% com a Resolução 194/2012. Na Resolução 198/2013 esse limite será de até 1/3 do total de 60.000 (sessenta mil) unidades habitacionais previstas na meta do programa para o exercício 2011/2014 (fase 2)⁸⁶. Além disso, restringe aos municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de região metropolitana a possibilidade de contratar nessa modalidade (exceto quando autorizado pela SNH para municípios com população inferior ao limite estabelecido).

A Compra Antecipada, se, por um lado, “destravou” alguns processos que se prolongavam demais em função da necessidade da aprovação de projetos executivos complementares, por outro, implicou na criação de novas “travas” ligadas aos campos técnico-executivo e orçamentário de projeto e obra. Ainda que contratos já sejam considerados oficiais e que as unidades habitacionais previstas no projeto preliminar já se contabilizem como “números do programa”, em alguns casos serão transformados em contratos cancelados e não se tornarão moradia de fato⁸⁷.

Por outro lado, quando se efetivam, ou seja, quando viram “obra”, esta equivale a um novo contrato junto ao programa, lançado novamente nas planilhas oficiais, tendo,

⁸⁵ A não imposição de um limite aparece em todos os documentos enviados pelos movimentos nacionais de moradia ao Ministério das Cidades que tivemos acesso (enviados por email por Evaniza Rodrigues, em novembro de 2015). Para Cíntia Velloso, coordenadora de filial da CEF/GIHAB/GIDUR Paulista/SP (entrevista concedida em 20.06.2014), o Ministério das Cidades trabalha com este limite, pois para o governo o que interessa é a obra, é o aquecimento do mercado de construção civil – objetivo maior do MCMV. E a reivindicação perde força com os muitos contratos de Compra Antecipada, cuja contratação da segunda fase – o da obra – não se viabiliza dentro do prazo previsto.

⁸⁶ Em entrevista com Cíntia Velloso, coordenadora de filial da CEF/GIHAB/GIDUR Paulista/SP, em 20.06.2014, obtivemos a informação que o Ministério das Cidades teria notificado às Superintendências Regionais da CEF, por meio de Ofício, que os contratos de Compra Antecipada teriam atingido o limite máximo previsto na Resolução 198/2013 e que somente mediante a liberação de cota, provocada pela contratação das obras (ou segunda etapa contratual), ou seja, somente com a efetivação de parte desses contratos em obra é que poderiam ocorrer novas contratações. Até lá, esta modalidade deveria permanecer paralisada. Mesmo assim, informou a representante da CEF/GIDUR de São Paulo, novas propostas foram apresentadas e encaminhadas ao Ministério, e, mediante critérios próprios e desconhecidos de seleção poderiam excepcionalizar novas contratações.

⁸⁷ Nestes casos, o terreno tem sua propriedade transferida para a CEF, mas não conseguimos obter informações sobre uma possível estratégia de utilização deste estoque de terras que se forma.

inclusive, duplicados os números de unidades habitacionais relativos àquele empreendimento. Por exemplo, no conjunto “Condomínio Residencial São Francisco do Lajeado”, a entidade organizadora Fórum de Cortiços e Sem Tetos de São Paulo contratou, primeiramente, a Compra Antecipada, em julho de 2010, no valor de R\$ 1.766.531,00, onde já se contabilizavam as 252 unidades habitacionais correspondentes ao empreendimento. Em fevereiro de 2012, a entidade realizou o segundo contrato, o primeiro de obra propriamente dita no município de São Paulo, referente ao mesmo empreendimento, no valor de R\$ 20.376.388,13, após ter apresentado o restante da documentação solicitada pela CEF, e novamente foram contabilizadas as 252 unidades habitacionais, o que comprometeu, num primeiro momento, a avaliação dos resultados obtidos do programa em termos de número de empreendimentos e de unidades habitacionais efetivamente contratados⁸⁸.

Igualmente se distorce o andamento do programa, visto que o percentual realizado divulgado, na verdade, não reflete o estágio da obra em si, mas sim do contrato e, neste caso, quando o contrato é somente de Compra Antecipada, ou seja, aquisição de terreno, pagamento da assessoria técnica e legalização, a obra ainda nem teve início ou o projeto ainda nem foi integralmente aprovado. Neste caso, quando as planilhas indicam, por exemplo, que as 198 unidades habitacionais do empreendimento “Florestan Fernandes”, localizado no bairro Cidade Tiradentes, em São Paulo/SP, estão concluídas, é uma inverdade, pois, em se tratando de um contrato de Compra Antecipada, o percentual de 100% equivale a este tipo de contrato, ou seja, significa que estão concluídos o processo de compra do terreno e o desenvolvimento de projetos. O empreendimento em si, organizado pela entidade Movimentos de Trabalhadores Sem Terra - MTST Leste 1, vinculada à União de Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM/SP), está com suas obras em andamento. Assim, comprometem-se também as análises acerca dos resultados obtidos pelo programa em termos de unidades habitacionais efetivamente produzidas e entregues, além de uma leitura mais aprofundada acerca da situação real dos empreendimentos (percentual realizado, que indicaria se está atrasado, em andamento normal, adiantado ou paralisado).

⁸⁸ Já chamamos a atenção para o quanto esse fato é expressivo: o número de unidades habitacionais efetivamente contratadas é, aproximadamente, 53% menos que o divulgado pelas planilhas de dados enviados pela CEF e pela SNH/MCidades, através do Portal da Transparência/e-SIC em vários momentos da pesquisa, dada essa sobreposição de números.

Gráfico 15: Contratos de Compra Antecipada e de Obra do MCMV-E (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela CEF, pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 16: Modalidade PJ/PJ no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela CEF, pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 17: Tipo de Recursos investidos no MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela CEF, pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 18: Distribuição de contratos de Compra Antecipada por estados (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela CEF, pelo e-SIC (julho/2015)

Gráfico 19: Contratos de Compra Antecipada que viraram e não viraram obra (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pela CEF, através do e-SIC (julho/2015)

Um outro destaque precisa ser dado à **Resolução 190, de 07 de agosto de 2012**, que reorganizou as modalidades até então previstas em apenas duas, reconhecidas como Modalidade PJ/PJ e Modalidade PF/PJ, a partir das quais enquadram-se todas as possibilidades contratuais. Para os movimentos, a **Modalidade PJ/PJ** coloca as entidades ainda mais em evidência, “reconhece seu protagonismo e fortalece a autogestão”⁸⁹.

6. MODALIDADES OPERACIONAIS

a) Contratação com os beneficiários finais (PF/PJ) para:

- a.1) aquisição de terreno e construção;
- a.2) construção em terreno próprio ou de terceiros; e
- a.3) aquisição de imóvel novo ou para requalificação.

⁸⁹Mineiro, Edilson (2012). “O que muda com a nova resolução do Ministério das Cidades no programa Minha Casa Minha Vida Entidades (190/2012)”. Disponível em: www.unmp.org.br

b) Contratação direta com a Entidade Organizadora (PJ/PJ), como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais para:

b.1) construção em terreno de sua propriedade;

b.2) aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização;

b.3) aquisição de terreno e construção;

b.4) pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos e em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora;

b.5) construção das unidades habitacionais em terrenos de que tratam as alíneas "b.2" e "b.4" (*grifos nosso*).

Até então, as contratações para a etapa de obras eram realizadas por meio de um contrato individual, onde cada família assumia o compromisso de executar a obra e iniciar o pagamento do financiamento após a conclusão das obras. A entidade figurava apenas como Entidade Organizadora, uma espécie de procuradora das pessoas físicas. Na Compra Antecipada este procedimento gerou um impasse jurídico em torno da obrigatoriedade de que a entidade realizasse o registro da incorporação imobiliária antes do início das obras.

Os cartórios não aceitavam realizar tal registro, alegando razões técnicas que eram impossíveis de superar. Ou seja, havia a compra antecipada do terreno, o projeto era aprovado nos órgãos públicos, mas as obras não se iniciavam em razão desse impasse (MINEIRO, 2012).

Na Modalidade PJ/PJ, a contratação da obra é feita entre a CEF e a Entidade Organizadora e as famílias assinam um termo de adesão ao projeto, ficando antecipadamente selecionadas, e apenas na etapa final da obra é que se darão as averbações ou registros no cartório e a assinatura dos contratos individuais de financiamento, o que lhes dá garantia ao imóvel mesmo que sua condição de renda ou qualquer outra alteração cadastral venha a ocorrer. A resolução também prevê o pagamento da elaboração dos projetos de engenharia e arquitetura, mesmo quando o poder público cede o terreno à entidade organizadora.

A Resolução 200/2014 separa, na categoria PF/PJ, a modalidade de aquisição de imóvel novo de requalificação de imóveis urbanos, complementando ainda que, para esta última, só serão adquiridos, exclusivamente, imóveis que se encontrem vazios, abandonados ou subutilizados, além de situados em áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Na categoria PJ/PJ, acrescentam-se à modalidade "Construção em terreno de sua propriedade", os terrenos

transferidos e/ou em processo de transferência pelo poder público. Além disso, exclui-se a modalidade de construção das unidades habitacionais em terrenos adquiridos por Compra Antecipada, etapa que agora fica operacionalmente vinculada à opção primeira de contratação (talvez isso melhore a leitura dos dados), e acrescenta a possibilidade de requalificação de imóveis urbanos, a partir dos mesmos critérios estabelecidos para a categoria PF/PJ. Os valores unitários para os casos de requalificação de imóveis urbanos deverão seguir os limites gerais estabelecidos para efeito de estimativa, mas poderão ser ampliados a critério da SNH, dadas as especificidades dos projetos.

■ Assessoria Técnica e Trabalho Social

As questões que se referem à Assessoria Técnica e ao Trabalho Social, em geral, estarão voltadas às atividades desenvolvidas em torno da elaboração do projeto urbanístico, arquitetônico e projetos complementares do conjunto habitacional, o acompanhamento dos serviços e da obra, e a elaboração e desenvolvimento do projeto de trabalho técnico social, envolvendo profissionais dos campos da Arquitetura e Urbanismo e Assistência Social, principalmente. Em alguns casos, essas equipes serão multidisciplinares e agregarão profissionais de outros campos de conhecimento, como do Direito, da Contabilidade, da Sociologia, da Engenharia, entre outros, e terão como referência as experiências empreendidas em São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, sendo a maioria das assessorias técnicas atuantes no programa, inclusive remanescente das assessorias criadas naquele momento. Não por acaso, estes casos estarão concentrados principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, com vínculos concretos com os movimentos nacionais de moradia que acumulam, igualmente, noções mais amplas e estruturais envolvendo esses dois aspectos do programa: a Assessoria Técnica e o Trabalho Social. Nos demais estados, mas também em alguns casos nos primeiros estados apontados, “há uma assessoria com um pensamento muito mais de prestadora de serviços” (Evaniza Rodrigues. Entrevista concedida em 05.06.2015).

Rodrigues e Mineiro (2012: p.40) relatam que “historicamente o trabalho social vinha sendo desenvolvido de forma voluntária, ou até clandestina, pelas próprias organizações, com recursos da assessoria técnica, não explicitados”. No PCS, a regra inicial não especificou o conteúdo destes trabalhos e, no caso das assessorias técnicas, por exemplo, “país afora, a concepção (variou) da simples assistência técnica que elabora o projeto e coordena a produção das unidades habitacionais até a construção coletiva dos terrenos, da elaboração dos projetos, da capacitação das famílias para o processo autogestionário e para a execução da obra de maneira compartilhada” (idem: p.39).

No que diz respeito ao Trabalho Social, a dificuldade apontada por representantes do setor de TTS da GIDUR/CEF de São Paulo⁹⁰ foi convencer as entidades de que esta atividade precisava se profissionalizar. No PCS, esse papel era ocupado por profissionais com formação na área da assistência social ou similar (como pedagogia, por exemplo), que compunham a própria demanda, ou, em outras associações mais organizadas, profissional do seu próprio corpo técnico, com formação específica. Em outros casos, ainda, terceirizavam o serviço através da contratação de um profissional, normalmente, pessoa física.

Eles não tiveram facilidade de assimilar a execução de um trabalho social diferenciado, pois pra eles o trabalho social eles já faziam. Eles sempre fizeram... a vida toda, mobilizando e organizando aquelas famílias. Mas, o nosso trabalho social, o trabalho social que o programa requer, vai além disso. Porque uma coisa é você trabalhar na mobilização dessas famílias, outra coisa é você trabalhar no sentido do pós, da vida em condomínio. (...) Eles achavam que não precisavam de um profissional da área, que eles mesmos já faziam tudo, então, assim foi um processo até sensibilizá-los pra isso. E chegando a ponto que: "olha, tá tudo certo pra desembolsar, mas não veio ainda o relatório do trabalho social". E foi por aí que foi pegando. Eu entendo até que no início foi meio que pela necessidade de desembolso do recurso. E aí a gente foi procurando mostrar a importância, o valor agregado que tinha aquilo ali (MASSUTI e LENZI. Entrevista concedida em 15.05.2012).

A grande novidade no MCMV Entidades é a segregação de recursos e a obrigatoriedade de contratação dessas atividades, que, se por um lado, abre maiores e melhores possibilidades de desenvolvimento desses trabalhos, por outro, torna clara a disputa existente – como mercadoria que passa a configurar – em torno de seu conteúdo, ou seja, de seu repertório, que pode sugerir mecanismos de controle da população e de operação do programa, uma vez que acomoda conflitos, ao invés de ser ferramenta que a população irá se apropriar para controlar o processo de produção de sua moradia e sua inserção na cidade (PAZ, ARREGUI et al, 2015).

Na primeira resolução (141/2009), a assessoria técnica não apareceu como participante e nem tinha atribuições definidas, enquadrando-se na categoria: “outros órgãos e entidades que, a critério da Entidade Organizadora, participem da realização dos

⁹⁰Entrevista concedida por Emiri Ângela Massuti (Coordenadora do TTS) e Mônica Rossi Lenzi (Assistente de projetos sociais) da GIDUR Paulista São Paulo, em 15.05.2012.

objetivos do projeto”. A IN 36/2009, que a regulamenta, exigiu, para os casos de construção verticalizada, a contratação por regime de empreitada global, exceto se a Entidade Organizadora comprovasse experiência em gestão de obras desse porte. A instrução normativa também incluiu a assistência técnica na composição do investimento, considerando o custo de elaboração, legalização e execução do projeto, e apontou suas atividades como necessárias à redução dos custos das obras e serviços:

6.2. As Entidades Organizadoras deverão desenvolver ações voltadas à *redução dos custos das obras e serviços*, tais como:

- a) elaboração de projeto tripartite – engenharia/arquitetura, social e jurídico – em conjunto com beneficiários e os condicionantes técnicos e econômicos;
- b) formação de equipe técnica especializada na área de desenvolvimento socioeconômico de comunidades, que deverá promover, com os beneficiários, ações de desenvolvimento social, e;
- c) formação de parcerias com entidades governamentais ou não, com o objetivo de viabilizar e agilizar os processos de licenciamentos.

Na Resolução 182, de 18 de agosto de 2011, bem como na Resolução 194, de 12 de dezembro de 2012, a assessoria técnica apareceu como participante do programa (um dos agentes), porém nas Instruções Normativas 34/2011 e 14/2013, que as regulamentavam, não. Ainda assim, essas instruções normativas exigiram contratação de assistência técnica especializada nos casos de regimes de autoconstrução, autogestão ou sistema de autoajuda e administração direta.

Como não caracterizam ou definem o escopo de serviços, ou apontam para um formato de equipe multidisciplinar, tal qual as assessorias técnicas cuja trajetória, em São Paulo, traz referências importantes para este campo, as normativas do Entidades admitiam a contratação de um profissional isolado, nem sempre com vínculos estabelecidos com a Entidade Organizadora ou interessado em desenvolver um trabalho mais aproximado com os futuros moradores. Para os casos de construção verticalizada, essas resoluções e instruções normativas irão exigir, ora comprovação de experiência, por meio de acervo técnico, das assessorias técnicas ou do responsável técnico contratado pelas Entidades Organizadoras, ora das próprias EOs (nos casos de empreitada global). Neste último caso, a responsabilidade técnica pela obra é inteiramente da construtora, que assumirá a frente de comunicação e contato com a CEF, restando à EO “receber cópia de tudo” ⁹¹.

⁹¹ Um dos temas tratados durante a entrevista com Cíntia Velloso, da CEF/GIDUR São Paulo (20.06.2014), foi o da assessoria técnica, suas atribuições e as formas de relação efetivas que estebelecem com a entidade e com a própria CEF. A representante da CEF mencionou que, nos casos de empreitada global, a construtora é quem

As Resoluções 182/2011 e 194/2012 mantiveram a assistência técnica como um item de custo direto na composição do investimento, e definiram suas funções como: elaboração de projeto, acompanhamento e gerenciamento da execução. Além disso, acrescentaram o Trabalho Social (elaboração de projeto e execução) a esse escopo. As INs correspondentes – 34/2011 e 14/2013 – limitaram em 8% do valor do investimento os custos relacionados à assistência técnica (engenharia/arquitetura), elaboração dos projetos e administração da obra (incluindo segurança). Também fixaram, para o desenvolvimento do Trabalho Social, 1,5% do valor da operação, quando se tratasse de loteamentos, e 2% para empreendimentos em forma de condomínios. Nos casos de Compra Antecipada, a EO poderia alocar até 15% do valor previsto para o Trabalho Social na etapa pré-obras.

Além disso, nestas resoluções e instruções normativas, ficou estabelecido, como condição operacional geral, o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social previsto em três etapas de desenvolvimento, sob responsabilidade da EO: I) Pré-Obras, iniciada preferencialmente em até 90 (noventa) dias antes do início das obras; II) Durante as Obras e; III) Pós-Ocupação, iniciada imediatamente após a conclusão das obras, com duração de até 90 (noventa) dias. O trabalho, segundo estas normativas, deveria ser realizado por um profissional de área compatível e experiência comprovada em desenvolvimento comunitário. As ações pertinentes a cada etapa de desenvolvimento do trabalho foram organizadas da seguinte maneira:

I) Etapa Pré-Obras: elaboração do projeto de TTS, cadastro e seleção das famílias, fornecimento de informações sobre o programa, critérios de participação, condições contratuais, direitos e deveres, discussão e decisão sobre equipamentos comunitários necessários; eleição da CAO e da CRE, definição sobre as formas de participação dos beneficiários na gestão da obra (exceto para os casos de empreitada global), fornecimento de informações sobre oferta e localização de serviços públicos essenciais de educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social, e acompanhamento dos processos de transferência escolar; orientações sobre o processos de mudança de endereço no CADÚnico e Programa Bolsa Família; noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de

solicita as medições, dada principalmente a dificuldade de acompanhamento que as famílias participantes das comissões e os representantes da própria EO apresentam, por se tratar de uma linguagem mais técnica, restando a eles receber cópia de toda a comunicação trocada entre CEF e construtora: convocações, agendamento de medição, relação de pendências, entre outras.. Destaca alguns casos no Nordeste do país, onde as construtoras contratadas assumiram completamente a direção e coordenação da obra, além da gestão do contrato, excluindo completamente a EO e as famílias de todo o processo, abrindo campo (ou mercado) “sem muita dor de cabeça” para pequenas construtoras de atuação local e/ou regional, o que teria resultado na exigência, em 2014, de contratação de assessoria técnica vinculada à EO (“os olhos da EO”), mesmo quando em regime de empreitada global, como veremos adiante.

representação dos beneficiários; informações sobre gestão condominial e estratégias para redução de custos.

II) Etapa Durante as Obras: apoio ao funcionamento da CAO e da CRE; identificação e capacitação de lideranças e grupos representativos; instituição e/ou consolidação de organismos de representação dos beneficiários; coordenação da constituição do condomínio e seus procedimentos para legalização; articulação com as políticas públicas locais, monitoramento do acesso aos serviços públicos, bem como às tarifas sociais, quando necessário; desenvolvimento dos temas de educação ambiental, educação patrimonial, planejamento e gestão do orçamento familiar, geração de trabalho e renda.

III) Etapa Pós-Obras: consolidação dos processos implantados, encerramento das atividades da CAO e da CRE, fortalecimento das organizações representativas, avaliação do processo, levantamento de informações sobre a satisfação do beneficiário com relação à moradia e infraestrutura local, inserção urbana e desenvolvimento social da comunidade.

A Resolução 200/2014 e a IN 39/2014 correspondente incluem a assessoria técnica como agente do programa e dão a ela a responsabilidade pela elaboração dos projetos, acompanhamento e gerenciamento da execução do empreendimento. Será exigida a contratação de assessoria técnica vinculada à EO (e não fornecida pela construtora contratada) em casos de empreitada global, agora sob cogestão, e admitida a verticalização mesmo nos regimes enquadrados na modalidade de autogestão, quando o Responsável Técnico ou Assessoria Técnica contratada pela Entidade Organizadora comprovar experiência. Essas normativas mantêm os limites de 8% para projetos, assistência técnica e administração da obra, e, para o trabalho social, 1,5% em casos de loteamentos e 2% em condomínios. Mas, além disso, cria rubrica de 0,5% para as despesas administrativas da EO.

As três etapas de desenvolvimento do Trabalho Técnico Social também são mantidas e seu conteúdo, ou seja, o conjunto de ações pertinentes a cada etapa, organizado no **Manual de TTS**, divulgado por meio da **Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014**, praticamente mantém o escopo anterior, organizando-o sob três eixos, a saber: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, e Geração de Trabalho e Renda.

Para Evaniza Rodrigues, o processo de gestão e produção, ou seja, as formas de organização para “produzir a solução da moradia”, que envolvem desde a escolha do terreno, os licenciamentos, a elaboração do projeto e as soluções arquitetônicas, decisões relativas à obra, são, para os movimentos de moradia, “um eixo de trabalho social que não está espelhado na portaria”. Apesar de diferente da produção empreendida pelo FAR/Construtoras, em que as famílias beneficiárias passam a existir depois do terreno, projeto e obra, nos dois subprogramas os eixos de trabalho serão os mesmos. A orientação formal das normativas não faz qualquer distinção sobre o seu conteúdo quando da autogestão.

“E se isso estivesse melhor colocado na portaria, a gente acha que iria, no mínimo, dar uma questionada no trabalho feito pelos “barrigas de aluguel”, pois trata exatamente disso, contrata uma assistente social que faz uma programação de várias oficinas, o povo vem e vai embora e acabou!” (Evaniza Rodrigues. Entrevista concedida em 05.06.2015).

Além disso, tanto a assessoria técnica como o trabalho social acompanham o grupo muito tempo antes da contratação, para além dos noventa dias previstos, dadas, principalmente, as complicações que as áreas apresentam, e após a obra ter sido concluída, por causa do processo de legalização⁹².

“No FAR, se tudo der certo e for feito direito, são 6 meses antes da entrega e 6 meses depois. O nosso é 3 meses antes de contratar a obra, 24 meses de obra e 3 meses depois. E a gente tem exatamente o mesmo valor para coisas tão diferentes” (Evaniza Rodrigues. Entrevista concedida em 05.06.2015).

A percepção é de que o escopo do Trabalho Técnico Social foi se definindo melhor com o tempo, mas vem se pautando pelo mínimo padronizado pelas normativas. Enquanto componente do programa, deve ser parametrizado, medido, pois é financiado, mas não pode ser uma “camisa de força” e, portanto, pouco aderente ao processo de cada grupo⁹³. De outro lado, para um representante da CEF, “os parâmetros são muito mais flexíveis,

⁹² Ricardo Gaboni, arquiteto da Assessoria Técnica “Ambiente Arquitetura”, mencionou, no Ciclo de Debates “Moradia e Cidade: Habitação popular e Assessoria Técnica”, ocorrido na Casa da Cidade, no dia 30.06.2015, que a etapa de legalização com prazo de finalização mais rápido que conseguiram levou três anos.

⁹³ As questões foram trazidas por uma mesa de discussão formada pela Profa. Rosângela Paz, da PUC São Paulo; Sandra Simões, assistente social da Prefeitura de Osasco, e Evaniza Rodrigues, representando a UMM-SP, no Ciclo de Debates “Moradia e Cidade: Habitação popular e Assessoria Técnica”, ocorrido na Casa da Cidade, no dia 30.06.2015.

mas quem continua apresentando projetos reducionistas são as prefeituras e os técnicos sociais” (representante da Caixa, Casa da Cidade, 30.06.2015).

Outra crítica que se faz é que os parâmetros estabelecidos focam muito o empreendimento e têm pouca intervenção no território. No entanto, a natureza do TTS é essencialmente relacional e processual, o que implica conhecer as relações que se estabelecem nos territórios.

Nessa direção, os produtos do trabalho, como a seleção da demanda, o cadastro, as atividades específicas, não podem ser analisados em si mesmos, mas inseridos no contexto e processo social em curso. O TS materializa-se em produtos concretos, mas a sua medição (contratual) deve ser diferente de obras, da verificação das atividades e do cumprimento do planejado. Para além da entrega de relatórios técnicos e documentos de comprovação de atividades (como listas de presença), a medição do TS tem que avaliar o processo desencadeado, o que implica o acompanhamento e a discussão do trabalho (PAZ, ARREGUI, et al., 2015: p. 284).

■ Limites das Operações: o “cabo-de-guerra”

Os limites impostos nas normativas do programa serão tensionados, a todo o momento, num “cabo-de-guerra”⁹⁴, composto de um lado pelos movimentos de moradia e entidades organizadoras em geral, e pelas construtoras e empreiteiras participantes do processo, e de outro, pelo governo, através do Ministério das Cidades. Essa tensão ocorrerá, principalmente, em relação à renda média familiar mensal dos beneficiários, ao valor máximo de financiamento com recursos do FDS, aos percentuais máximos de participação na composição do valor de financiamento para aquisição do terreno, às atividades desenvolvidas pelas assessorias técnicas, que vão dizer respeito à elaboração de projetos arquitetônicos e complementares, e ao trabalho técnico social.

O programa foi lançado em 2009, com o valor da parcela de financiamento estabelecido em R\$50,00 ou 10% da renda média familiar mensal (o que fosse maior), que passou para R\$25,00 ou 5% da renda com a Resolução 193/2012. O limite de renda média familiar mensal estabelecido, em princípio, em R\$ 1.350,00, em 2011 elevou-se para R\$ 1.600,00, através da Resolução 182/2011. Entidades organizadoras em geral, e

⁹⁴ A expressão foi utilizada por José Eduardo Baravelli, em mesa de Sessão Temática que compusemos no XVI ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências, ocorrido em Belo Horizonte, em maio de 2015.

principalmente os movimentos de moradia, cujo nível de organização e o seu peso político de representação serão maiores também por sua participação em Conselhos e Conferências Nacionais, irão sempre reivindicar ampliação desse “teto”, dadas as dificuldades encontradas no momento de composição da demanda dos empreendimentos. Como não se define este limite em termos de número de salários mínimos, o próprio aumento frequente dado pelo governo a este último, nos últimos anos, torna esta etapa do processo extremamente volúvel e transitória. Além disso, ressaltam alguns representantes de entidades, “ninguém mais ganha tão pouco no Brasil”⁹⁵. Essa fala, apesar de ir de encontro aos resultados do governo petista, cujas ações fez cair, entre 2001 e 2008, de 57 milhões para menos de 30 milhões, ou de 30% para 15,5%, o número de pessoas pobres no Brasil (MARICATO, 2012: p. 35), oculta a dificuldade de acesso de uma população ainda mais pobre ao programa, muito circunstanciada ao tipo de entidades participantes e suas formas de atuação.

Sobre o valor de financiamento, que corresponde aos recursos do FDS aplicados na construção dos empreendimentos, acrescidos frequentemente por aportes financeiros dos governos locais ou estaduais e por contrapartidas das famílias beneficiárias, também será objeto de reivindicação por parte dos movimentos de moradia, mas também por parte de construtoras e empreiteiras, que transitarão entre um e outro empreendimento, estabelecendo laços de “parceria” com algumas entidades. Principalmente para estas, mas também na “ginástica” de elaboração dos projetos para “fazer caber” o empreendimento nas planilhas orçamentárias, as especificações e parâmetros construtivos mínimos se configurarão parâmetros máximos.

Na linha do tempo das normativas, serão três os aumentos dos limites operacionais no que se refere ao valor de financiamento por unidade habitacional – pelas Resoluções 182/2011 e 193/2012 e instruções normativas pertinentes, e dirão respeito aos custos com a aquisição de terreno, construção das edificações habitacionais e de equipamentos de uso comum, tributos e despesas de legalização, projetos de arquitetura e engenharia, trabalho técnico social e realização da infraestrutura interna. Os limites são diferenciados e levam em conta a localização do município e seu porte, identificado pelo número de habitantes. Os aumentos nesse “teto” operacional deram-se muito mais pelo valor da terra do que por aspectos construtivos, ou pelo menos assim considerados, reforçando a relevância das questões territoriais que envolvem o programa, mas também apontando para o aquecimento do segmento da construção civil, que elevou o custo dos materiais e mão de obra para construção.

⁹⁵ João, presidente da AMMO - Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I, entidade responsável por um empreendimento no Cidade Tiradentes/SP, em entrevista concedida em 11.07.2014.

Quadro 07: Limites operacionais MCMV Entidades (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria.

Normativas	Limite mínimo (R\$) ⁹⁶	Limite máximo (R\$)
Resolução 141/2009e IN 36/2009	20.000,00	52.000,00
Resolução 182/2011 e IN 34/2011	34.000,00	65.000,00
Resolução 193/2012 e IN 45/2012	36.000,00	76.000,00

■ Organização da demanda

As famílias selecionadas e organizadas pelas EOs em torno de um determinado contrato constituem a demanda do empreendimento. Os critérios de elegibilidade, as condições e os procedimentos para a seleção das famílias “beneficiárias” são organizados e estabelecidos em Portarias que, no caso do MCMV Entidades, confere às Entidades Organizadoras a responsabilidade pela seleção das famílias, organização da documentação, prestação das informações exigidas e cadastro dos beneficiários no CadÚnico⁹⁷, a partir de critérios próprios que se somam a critérios nacionais.

A demanda pode ser de natureza “aberta”, quando obedece aos critérios de seleção nacionais e aos critérios locais, criados pelas Prefeituras, no caso do FAR faixa 1, ou pelas EOs, no caso do MCMV Entidades, conforme as diretrizes estabelecidas nas mesmas portarias. Também pode ser de natureza “fechada”, ou seja, vinculada ao reassentamento de famílias decorrentes de obras de urbanização de assentamentos precários, projetos de infraestrutura que geram remoções, assim como estratégias de eliminação de riscos.

A Portaria 140/2010 limitava a renda bruta mensal familiar em até R\$1.395,00, e como critério nacional estabelecia prioridade para famílias que vivessem em áreas de risco e que possuíssem mulheres chefes de família. Autorizava, para o FAR faixa 1, cuja demanda é de responsabilidade das Prefeituras, a admissão de outros três critérios locais, que deveriam ser aprovados em conselhos de habitação e apreciados por conselhos de assistência social, podendo um critério estar relacionado à territorialidade, priorizando pessoas que morassem ou trabalhassem próximo ao local do empreendimento, para evitar grandes deslocamentos. O MCMV Entidades facultava às EOs a admissão e fixação de critérios próprios para a seleção da demanda, discutidos e aprovados em assembleias, regulados em seus estatutos e registrados em ata específica, além da condução do

⁹⁶ O limite mínimo irá sempre se referir a municípios com até 20 mil habitantes e o limite máximo, em geral, para o município de São Paulo (capital), DF e municípios localizados em regiões metropolitanas do estado de São Paulo.

⁹⁷ O CadÚnico é um instrumento do Ministério de Desenvolvimento Social, de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal até meio salário mínimo por pessoa, ou renda mensal familiar até três salários mínimos), que permite a formulação e implementação de políticas específicas, a fim de reduzir suas vulnerabilidades sociais.

cadastro dos candidatos no CadÚnico. As informações dos candidatos selecionados seriam, então, verificadas pela CEF junto ao Cadastro de participantes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ao Cadastro de Mutuários (CADMUT), ao Cadastro de Inadimplência (CADIN) e ao Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária (SIACI).

A Portaria 610/2011, além das condições e procedimentos para a seleção das famílias, estabeleceu critérios de priorização para os beneficiários. Acrescentou as famílias com pessoas com deficiência como critério nacional de priorização e excluiu a necessidade da demanda estar inscrita no cadastro habitacional do município, entendendo que esta é proveniente dos grupos organizados pela entidade e, portanto, deveria estar inscrita no cadastro habitacional da mesma. O destaque se dá para a Portaria 595/2013, que estabeleceu a aplicação de sorteio, persistindo-se o empate após a aplicação apenas dos critérios nacionais.

Para os movimentos, esta última portaria é uma afronta ao que se preconiza no âmbito da luta por moradia no país, desde sempre: “moradia não é sorte!” (Evaniza Rodrigues, Casa da Cidade, 30.06.2015). Evaniza ressalta que o movimento (falando das entidades filiadas à UNMP) “não faz cadastro, não tem beneficiário e sim participante”. O critério de seleção é a participação no processo e na agenda do movimento, por meio da qual se pontuam os membros do movimento⁹⁸. “Não é totalmente justo, mas é o melhor que se conseguiu chegar” (idem). Para ela, “a emergência quem deve atender é o Estado e não o movimento” (ibidem).

■ Habilitação e Qualificação das Entidades

A habilitação de entidades constitui um pré-requisito para apresentação da proposta de projeto habitacional junto à CEF, para análise e contratação com recursos do FDS⁹⁹. Os chamamentos se dão por meio de Portarias que exigem que as entidades privadas sem fins lucrativos estejam legalmente constituídas por, no mínimo, três anos, e que seus estatutos sociais contemplem, para seus associados, a provisão habitacional.

⁹⁸ Uma futura moradora do conjunto “Florestan Fernandes”, por exemplo, relata que entrou para o grupo de origem do MTST Leste 1, filiado à UNMP, por indicação de uma amiga, para acessar o Minha Casa Minha Vida, quando da contratação da obra, passado, portanto, toda a novela que envolveu a compra do terreno e aprovação de projetos. Mas conseguiu ser selecionada, pois, como é aposentada, participou de todas as reuniões, acampamentos, passeatas, idas à Brasília (que valia mais pontos) e logo conseguiu ultrapassar militantes do movimento que já estavam há anos filiados.

⁹⁹ As sistemáticas também habilitam as entidades a pleitearem recursos do FNHIS, através do programa Ação de Apoio à Produção Social de Moradia.

As primeiras portarias responsabilizavam o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, pela habilitação das entidades, mediante validação da documentação recebida e verificada pelas Superintendências Regionais da CEF. As portarias mais recentes centralizam todo o processo de habilitação na CEF, ficando o Ministério das Cidades responsável apenas pela divulgação dos resultados.

A primeira sistemática foi lançada através da Portaria 313, de 01 de julho de 2010, concomitantemente à Resolução e à Instrução Normativa que aprovavam e regulamentavam o MCMV Entidades. Além das entidades habilitadas no processo estabelecido nesta portaria, também eram consideradas habilitadas as Entidades Organizadoras aprovadas no âmbito do programa Ação de Apoio à Produção Social de Moradia¹⁰⁰ e as que já operassem o PCS ou programas oriundos do FGTS.

Ainda em 2010, foi lançada a Portaria 618 (14/12/2010), que estabeleceu condições para seleção e qualificação de entidades, e para análise de Planos Pós-Ocupação apresentados por elas, com vistas à indicação de beneficiários e desenvolvimento de trabalho social em imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), transferidos e destinados ao MCMV no âmbito do FAR, listados e divulgados na Portaria 355, de 29 de julho de 2011.

A qualificação das entidades se daria a partir dos seguintes critérios: a) experiência em processos de autogestão, mensurada pelas unidades habitacionais produzidas; b) desenvolvimento de ações visando à promoção da capacitação dos seus associados, nas áreas de direito à moradia, gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação ou regularização fundiária, bem como ações de difusão de informações relevantes à área de atuação; c) representatividade da entidade junto a conselhos participativos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas de desenvolvimento urbano nas esferas municipal e estadual, Conselho das Cidades ou Conselho Gestor do FNHIS. Já o Plano Pós-Ocupação deveria contemplar: I) mobilização e organização comunitária; II) mecanismos para resolução pacífica de conflitos; III) capacitação voltada à conservação predial e à gestão condominial; IV) capacitação para garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento; e V) cronograma físico detalhado com a previsão dos prazos para a execução das atividades e etapas. Até o início de 2012, quatro entidades¹⁰¹ haviam sido

100 A relação das entidades habilitadas no processo de habilitação estabelecido pela Instrução Normativa nº. 47, de 8 de outubro de 2008, foi publicada no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, no dia 28 de janeiro de 2010.

101 São elas: Central Pró-Moradia Suzanense- CEMOS, Associação Estrela Guia dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste (responsável por 3 imóveis), Unificação das Lutas de Cortiços (responsável por 2 imóveis) e União dos Movimentos de Moradia de São Paulo – UMM/SP.

habilitadas a apresentarem projetos e solicitarem recursos para sete imóveis do FRGPS – um localizado no município de Suzano/SP e seis localizados em São Paulo/SP.

A Portaria 105, de 02 de março de 2012, além de condições para verificação da regularidade institucional, apontava critérios para: avaliação da qualificação técnica e social e a capacidade de mobilização da entidade através da comprovação da sua experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional, mensurada por quantidade de empreendimentos habitacionais produzidos; processos de articulação de projetos habitacionais em parceria, mensurados pelos empreendimentos habitacionais viabilizados em parcerias públicas ou privadas; desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social; promoção de ações visando à capacitação de seus associados nas áreas da gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação e regularização fundiária; desenvolvimento de atividades de mobilização dos seus associados; ações de difusão de informações referentes à área de atuação e de direito à moradia; representatividade direta ou indireta da entidade junto a conselhos participativos de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas ou em conferências e congressos nas esferas municipal, estadual e federal.

Ao final do processo de habilitação e a partir da pontuação que recebessem, as entidades seriam enquadradas em níveis de qualificação da habilitação¹⁰², aos quais corresponderiam quantidades limites de unidades habitacionais que a entidade poderia executar simultaneamente em sua área de abrangência de atuação¹⁰³, conforme previsto em seu estatuto ou contrato social.

No ano seguinte, foi lançada a Portaria 107, de 26 de fevereiro de 2013, que manteve os critérios de qualificação e habilitação de entidades, ampliando somente o limite de unidades habitacionais que estas poderiam operar¹⁰⁴. Além disso, criava a possibilidade de excepcionalização do número de unidades habitacionais para empreendimentos específicos, a critério da SNH, mediante parecer favorável da CEF,

102 De acordo com a Portaria 105/2012, os níveis de qualificação sistematizavam-se da seguinte forma: a) Nível A – somatória de 01 a 05 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 50 (cinquenta) unidades habitacionais; b) Nível B – somatória acima de 06 e até 09 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 100 (cem) unidades habitacionais; c) Nível C – somatória acima de 10 e até 16 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 200 (duzentas) unidades habitacionais. d) Nível D – somatória acima de 16 pontos, com pelo menos 03 (três) pontos obtidos atendendo ao item 4.4, letra a, que permite à entidade executar simultaneamente até 600 (seiscentas) unidades habitacionais.

103 As áreas de abrangência correspondem à esfera municipal, regional, estadual ou nacional, de acordo com as ações já empreendidas e comprovadas pela entidade nessas devidas escalas.

104 De acordo com a nova sistemática, os níveis de qualificação das entidades ficavam definidos da seguinte forma: a) Nível A - somatória de 1 a 5 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 50 (cinquenta) unidades habitacionais; b) Nível B: somatória de 6 a 9 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 200 (duzentas) unidades habitacionais; c) Nível C: somatória de 10 a 16 pontos e permite à entidade executar, simultaneamente, até 500 (quinhentas) unidades habitacionais; e d) Nível D: somatória acima de 16 pontos, que permite à entidade executar, simultaneamente, até 1.000 (hum mil) unidades habitacionais.

desde que visando “melhor utilização da capacidade construtiva do empreendimento a ser contratado”.

A Portaria 247, de 06 de maio de 2014, transformou as condições gerais para habilitação e requalificação¹⁰⁵ de entidades até então implementadas em um manual de instruções, ajustando alguns pontos da norma. Dentre as restrições para habilitação, acrescentou aquela que impedia a participação de entidades que possuísem, no âmbito dos programas sob gestão do MCIDADES, “contratos de obras firmados há mais de 6 (seis) meses, com obras não iniciadas, ou contratos com obras paralisadas por mais de 6 (seis) meses sem repactuação com o Agente Financeiro, ressalvados os casos em que o início e a paralisação das obras se der por razões não atribuíveis à EO”. A área de abrangência de atuação da entidade, definida a partir dos critérios de qualificação e atividades de mobilização, também se restringia à escala estadual, desde que compatível com o disposto em seu estatuto social.

A centralização do processo na CEF fica explícita, por fim, na Portaria 747, de 01 de dezembro de 2014¹⁰⁶, uma vez que implica a este agente a função de verificação da documentação apresentada, avaliação da regularidade institucional e dos critérios de qualificação, e também a homologação final dos resultados e a interposição de recursos. Por esta portaria, o Ministério das Cidades fica responsável somente por publicar a relação das entidades habilitadas ou requalificadas pela CEF.

Até abril de 2015, 851 entidades estavam habilitadas para participar do programa MCMV Entidades. Os gargalos do programa sugerem que, dessas, apenas 183 entidades (21,5%) tenham conseguido viabilizar seus projetos – os 272 empreendimentos contratados por meio de 387 operações (considerando os contratos de Compra Antecipada e de obra). A maioria das entidades habilitou-se nos níveis A e B (612 EOs, 72%), que determina o limite de operação em até duzentas unidades habitacionais, de forma simultânea, mas não necessariamente em um único projeto. Também é maioria a habilitação numa escala de abrangência de atuação em apenas um município (629 EOs, 74%), não necessariamente o município-sede da entidade.

No cruzamento de informações relativas às entidades que operam o MCMV Entidades – as 183 “vitoriosas” –, constata-se que a maioria apresenta uma amplitude de atividades formalizadas, nas quais a produção de moradia irá “se encaixar”. Destacam-se

105 A requalificação constitui-se em revisão da Abrangência ou do Nível de Habilitação das EOs habilitadas em processos anteriores.

106 A Portaria 747/2014 é atualmente a portaria vigente para habilitação e requalificação de entidades e sofreu pequenas alterações pelas Portarias nº 778, de 11 de dezembro de 2014, e nº 500, de 24 de setembro de 2015.

as entidades que, em menor número, apresentam como natureza principal atividades relacionadas a outros temas – educação, religião, arte e cultura, produção e trabalho, que estarão vinculadas ao tema da habitação a partir de uma dimensão urbana, no âmbito dos direitos sociais. Essas entidades foram criadas, em uma quantidade bastante relevante (46), na década de 1990, muito provavelmente em função das políticas focalizadas, nas quais atuavam como “operadoras intermediárias”; mas a maioria foi criada na década de 2000 (118), possivelmente em virtude de uma maior abertura do governo às formas participativas, com forte ampliação do número de políticas e programas sociais, e quantidade de recursos investidos. Em número menos expressivo, mas importante de ser ressaltado, aparecem as entidades criadas nas décadas de 1970 e 1980 (19), no bojo da emergência dos movimentos sociais urbanos.

Gráfico 20: Tempo de existência das EOs que atuam no MCMV-E através do ano de criação
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades e da Receita Federal

Gráfico 21: Natureza das EOs com contratos em andamento no MCMV Entidades

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados pelo MCidades e Receita Federal

Gráfico 22: Entidades habilitadas para atuar no MCMV E por estado

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades

Gráfico 23: Abrangência de atuação das Entidades habilitadas

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades

Gráfico 24: Nível de Habilitação das Entidades Habilitadas

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponibilizados no site do Ministério das Cidades

A análise “por dentro” dos dados, seus limites e superações, e suas transversalidades com o ritmo das contratações apontam para os “gargalos” do programa e para um conjunto de conteúdos em disputas, modulados e transformados ao longo de todo o processo de produção de moradia no âmbito do programa MCMV Entidades, representativo daquilo que os dados não revelam. Às lentes sobre os dados e sobre as normas, será acrescentada outra – a lente utilizada durante a fase de campo exploratório da pesquisa, cujas informações e fragmentos de histórias alimentaram a construção e revisão permanente das hipóteses de pesquisa. Os pontos de inflexão desta “novela” serão tratados a seguir.

Gráfico 25: Ritmo das contratações do MCMV Entidades com destaque para algumas normativas no tempo
 Fonte: elaboração própria

2.2 | A “novela” da contratação¹⁰⁷

“Hoje só precisa ter muita paciência para se ter uma casa”
(Representante da AMMO. Entrevista concedida à equipe IAU
USP/Peabiru em 11.07.2014).

O acúmulo de experiências que as entidades foram adquirindo desde o PCS; os rearranjos nas relações que estas irão estabelecer com os demais atores presentes no processo, principalmente com a CEF, que neste programa tem ampliado seu peso político; o conjunto de especificidades discutidas e reivindicadas, que aos poucos foram sendo incorporadas às normativas, deram ao programa ampla magnitude. Ainda que ínfimo em relação à produção empreendida pela modalidade FAR/Construtoras, o programa mobiliza os movimentos e estimula uma série de outras formas associativas em torno da produção de moradias de interesse social.

É certo que esses processos, tão complexos quanto ricos, poderiam representar uma cunha no contexto geral do MCMV, ao contar, ao menos em teoria, com a participação do beneficiário final em todo o processo, o que poderia garantir a produção de uma moradia diferenciada. Operacionalmente, como vimos, são muitos os “gargalos” que envolvem a própria noção de participação, e outros, principalmente, relacionados ao processo de expansão e consolidação periférica, às relações que se estabelecem numa rede de sociabilidades privadas e privatizantes, e a um conjunto de disputas que marcarão a produção de moradia social empreendida por este programa.

Em geral, o processo ou a “novela” inicia-se, assim, com a mobilização de determinado grupo de famílias e o interesse de uma associação em produzir moradias para pessoas que estão vinculadas às atividades que a mesma promove. Há, então, o processo de habilitação da entidade junto ao Ministério das Cidades, aberto periodicamente, e que, a partir de um sistema de pontuação aplicado aos documentos apresentados pelas entidades, estabelece uma classificação em termos de abrangência de atuação (nacional, regional ou local) e em quatro categorias que definem o número máximo de unidades habitacionais que cada uma pode gerenciar.

¹⁰⁷ Como já mencionado, a análise da “novela da contratação” foi um dos produtos de pesquisa desenvolvidos através da parceria entre o IAU/USP e a Peabiru, que rendeu, entre outras publicações e apresentações, o artigo **A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados**, apresentado e publicado nos anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, outubro de 2014.

Paralelamente, esses grupos percorrem as regiões em que atuam para localizar uma área com potencial para a construção do conjunto, que esteja com a documentação em ordem e que apresente viabilidade técnica e econômica. Sabe-se que a inserção urbana é um aspecto fundamental no debate sobre o direito à moradia e à cidade. Contudo, nessa espécie de “gincana”, torna-se algo quase secundário. “Disputando” os terrenos diretamente no mercado formal com grandes construtoras, o perfil daquilo que “sobra” é o de terrenos que carregam consigo um conjunto de características físicas e ambientais bastante específicas, com presença de APP – Área de Preservação Permanente, solo contaminado, restrições de uso, e jurídicas, compendências cartorárias e inventariais, entre outras, de soluções quase sempre complexas.

Com o valor da terra embutido no valor da unidade, vale a lógica do terreno mais barato. Sem capital, nem suporte institucional, as entidades peregrinam por imobiliárias e proprietários de terra até conseguirem um terreno que tenha viabilidade técnica, preço acessível e a disponibilidade de ser adquirido após todo o desenvolvimento do projeto, aprovação nos órgãos de licenciamento e enquadramento nas regras do programa (RODRIGUES e MINEIRO, 2012: p. 33).

A comprovação dessa viabilidade pelo agente financeiro permite que o contrato de Compra Antecipada seja firmado. Acontece que, quando a contratação vira um número oficial, normalmente já se passaram anos de negociações entre a Entidade e proprietários de terrenos, ou órgãos públicos, no caso de doações e aportes financeiros que entram no financiamento como contrapartidas. A demanda já deve ter sido composta e recomposta inúmeras vezes, em função da adesão, da confiança da família na entidade, nas figuras que a coordenam, ou mesmo em função da renda que, ao longo do tempo, por mudanças de emprego ou pelo próprio aumento do salário mínimo, pode ter ultrapassado o limite de R\$1.600,00, sem contar outros fatores ligados às trajetórias familiares. A assessoria técnica ou os profissionais de arquitetura e engenharia que a entidade tenha conseguido mobilizar para elaborar os estudos de viabilidade, eventualmente pagos com recursos das próprias famílias, provavelmente já estão desgastados com as muitas revisões projetuais, documentos e orçamentos necessários. O trabalho técnico social, por sua vez, pode ter passado pelos mesmos obstáculos, na árdua tarefa de mobilização num contexto de incertezas e de grupos com grande rotatividade. A relação com o poder público local e o jogo de forças que se estabeleceu em determinado momento com lideranças de bairro, partidárias ou ligadas aos movimentos sociais de moradia, podem ter sofrido alterações na medida em que também se alteraram os contextos políticos locais. Ainda assim, ainda que

o contrato já seja considerado dado oficial e que as unidades habitacionais previstas no projeto preliminar já se contabilizem como “números do programa”, em alguns casos serão transformados em contratos cancelados e não se tornarão moradia de fato. Nos outros casos, de contratação da obra depois de percorrido este “capítulo da novela”, inúmeros também serão os percalços que a entidade irá enfrentar na gestão do grupo formado e da obra propriamente dita.

Sobre os cancelamentos, somente comparando momentos distintos de sistematização dos dados podemos perceber que alguns contratos “sumiram” da planilha oficial. As causas dos cancelamentos não são indicadas. Não são consideradas informação a ser sistematizada, mas podem revelar inúmeras questões importantes para a análise do programa e para seu desenho operacional, justamente por indicarem seus gargalos, aquilo que “não é”, e por isso mesmo “é”. Permanecem igualmente na “sombra” as muitas propostas em análise na CEF¹⁰⁸, que, por razões relacionadas à documentação ou ao próprio estudo de viabilidade apresentado, e, por vezes, pela demora nas respostas por parte das próprias entidades que as apresentaram, entram em “inatividade”, mas que, de alguma forma também já percorreram, senão todo, pelo menos parte deste “capítulo inicial da novela”.

“A gente acabou de perder – embora a gente vá lutar ainda por ele – um terreno na Penha. Tem um tanque de combustível enterrado no terreno; teve alguma coisa que contaminou com bário o subsolo; tem ruído por ficar ao lado da linha do trem. Mas, para gente, é um terreno excelente por mais que tenha essas características. Um terreno que não tenha barulho, que não tenha preocupação, vai ser um terreno que vai estar no meio do mato, longe... Para a gente, terrenos mais bem localizados são, necessariamente, terrenos difíceis. O tempo que levou para solucionar essas questões fez com que acabasse a opção de compra e a gente perdesse o terreno. Tudo que fizemos lá, nós perdemos: laudo de ruído, laudo ambiental, estudo de amostragem do solo para ver as contaminações, todos os levantamentos, cota de alagamento, rota de avião... Tudo foi às nossas custas e perdemos tudo! Mas perdemos uma coisa que é muito mais cara: o trabalho desse povo. Foram 400 famílias

¹⁰⁸ Cintia Velloso, coordenadora de filial da CEF/GIHAB/GIDUR/Paulista de São Paulo, informou em entrevista ocorrida no dia 20.06.2014, que havia 96 propostas em análise só naquele órgão, o equivalente a 36.730 unidades habitacionais organizadas em empreendimentos grandes, de mais de 3.000 unidades habitacionais, organizados em um conjunto de condomínios, através de consórcio de entidades, sendo a maioria localizada em áreas de mananciais. Para ela, dois fatores explicam o alto número de apresentação de propostas, que passaram de uma média de 1 a 2 propostas por mês para uma média de 10 a 12 por mês, a partir do segundo semestre de 2013. Seriam eles o novo Plano Diretor de São Paulo, que grava muitas dessas áreas como ZEIS, tornando seu uso menos restritivo, e um conjunto de seis seminários desenvolvidos durante os meses de abril e maio de 2013 pela CEF, para as 180 (cento e oitenta) entidades habilitadas até o momento, que esclareceram muitos procedimentos, principalmente o de Compra Antecipada.

se reunindo, discutindo e trabalhando, pois a proposta veio delas. A proposta não veio como um projeto que fizemos e levamos a elas. Elas bancaram financeiramente, mas não só financeiramente como politicamente. Elas se envolveram nesse processo. E agora? “Desculpa aí, deu errado! Devolve e vai pra casa”. Mas não tem casa pra voltar! Para o programa, esse projeto simplesmente não existiu” (Evaniza Rodrigues. Entrevista concedida em 05.06.2015).

A Compra Antecipada se configurou uma “vantagem competitiva” diante da demora nos processos de viabilização dos empreendimentos, da dificuldade das entidades em obter apoio técnico para esse complexo processo e da desistência de proprietários de terra que recebiam propostas mais atraentes num mercado extremamente aquecido pelo próprio programa, que fazia com que muitos “negócios” se perdessem. Colocar o empreendimento no mundo dos dados oficiais encerra apenas o primeiro ato de uma verdadeira epopeia, que prossegue com o desenvolvimento e aprovação dos projetos; licenciamentos; aprovação dos orçamentos; constituição da CAO e da CRE; cadastramento e aprovação da demanda no CadÚnico; organização dos grupos desenvolvidos, a partir de diferentes metodologias, mais ou menos participativas, a depender do grupo em questão, de sua assessoria técnica e do perfil da própria Entidade Organizadora, para, assim, se efetivar a contratação da obra.

As justificativas apresentadas pelas Entidades Organizadoras para excepcionalização de prorrogação de prazo nesta fase, em geral, referem-se ao tempo e dificuldades para elaboração e aprovação dos projetos, o que será mais ou menos facilitado de acordo com a legislação urbanística e arquitetônica incidente, mas também pelas relações político-partidárias que as entidades estabelecem com as instâncias locais e estaduais de governo. Tempo de análise e “vai-e-vem” de pendências no projeto; manobras via gabinete de Prefeito ou através de vereadores para alterações em leis de zoneamento; mudanças no potencial construtivo ou outras restrições que vão corresponder à área objeto do projeto serão constantes e irão compor o conteúdo de um conjunto de outras disputas que vão enredar esta etapa do processo.

Muitas também são as estratégias para composição ou “produção” da demanda e outras tantas para se operar o CadÚnico, que vão dizer respeito, principalmente, ao limite de renda do programa, que será sempre um desafio a ser vencido diante das situações transitórias de trabalho que marcam o cotidiano das famílias que se organizam em torno dos projetos. Outra questão nesse sentido aponta para os critérios de seleção formulados no interior de cada entidade, de forma mais ou menos coletiva e transparente, que somados aos critérios nacionais conformarão a demanda do empreendimento.

Outro passo ainda preliminar à contratação da obra é a negociação com as construtoras ou empreiteiras, que vai estar intimamente ligada à escolha do regime de construção, à inclusão e “disputa” pelo BDI nas planilhas orçamentárias, à tensão em torno do valor global, tendo em vista que será este o valor que acompanhará aquela obra por mais alguns anos, sem reajustes, revelando também o comportamento do mercado da construção civil em suas especificidades locais. É nesta fase que se negociam as contrapartidas, tanto as públicas, provenientes de programas municipais e estaduais, como as que serão cotizadas entre as famílias, inclusive aquelas que serão negociadas unicamente entre entidades e as famílias que não serão indicadas na planilha QCI (Quadro de Composição e Investimentos) que será apresentada à CEF e que, portanto, não entrarão nos universos de dados oficiais do programa.

Uma vez, portanto, com toda a documentação verificada e validada pela CEF, a obra é contratada e o próximo capítulo da novela será justamente a obra em si. Esta etapa e um novo conjunto de disputas estarão relacionados, sobretudo, ao grupo em questão, a sua assessoria técnica e ao perfil da Entidade Organizadora.

Para a representante da CEF/GIDUR de São Paulo¹⁰⁹, responsável pelo gerenciamento dos contratos do MCMV Entidades, “a autogestão dá muito trabalho, (...) a obra não anda”, enquanto que na empreitada global “não se tem tanta surpresa”, há maiores garantias para as famílias que terão a tranquilidade em relação aos valores acordados, uma vez que, por ser preço fechado, se ocorrer qualquer problema em relação ao prazo ou ao próprio orçamento “a construtora terá que se virar”.

De fato, se o processo envolver procedimentos que caracterizam a autogestão, a obra demora mais, sobretudo porque os processos decisórios serão mais lentos e irão envolver todo o conjunto e diversidade dos futuros moradores¹¹⁰. Por outro lado, organizados pela EO e com o auxílio da assessoria técnica acompanhando de forma mais efetiva todo o processo construtivo, terão garantidos melhores desempenhos e controle social sobre o uso dos recursos disponibilizados. Além disso, mesmo nos casos de empreitada global, onde tempo e preço estão fixados no cronograma de obra e contratados de forma global e fechada, o processo não será tão linear assim. Na expectativa de alargar seus ganhos e em virtude do não reajuste do orçamento ao longo do período de tramitação do processo de contratação e da obra propriamente dita, muito

¹⁰⁹ Entrevista concedida por Cintia Velloso coordenadora de filial da CEF/GIHAB/GIDUR/Paulista de São Paulo, em 20.06.2014, à equipe de pesquisa IAU/Peabiru.

¹¹⁰ Ricardo Gaboni, da assessoria técnica “Ambiente Arquitetura” lembrou, em sua exposição no Ciclo de Debates “Moradia e Cidade: Habitação Popular e Assessoria Técnica”, na Casa da Cidade, em 30.06.2015, que em um determinado empreendimento a escolha da janela a ser utilizada demorou oito meses e a do elevador um ano, tempo que aquele grupo em específico levou para fazer as comparações de preços, de modelos e de aspectos relacionados à qualidade dos produtos, primeiro no âmbito de uma comissão temática e depois nas assembleias, com o restante dos futuros moradores, através de processo de votação.

frequentemente as construtoras tensionarão com as entidades a supressão de alguns itens ou a alteração da qualidade dos materiais de acabamento, por meio de estratégias que envolvem o preenchimento pouco detalhado das planilhas que serão utilizadas para as medições de serviços da CEF. Quando se trata de um caso onde a entidade organizadora apresenta-se melhor articulada e/ou quando a assessoria técnica cumpre, de fato, o papel de ser os “olhos da entidade” na obra, algumas dessas disputas serão ganhas, mas não sem muito embate.

Etapa de obra vencida e unidades habitacionais concluídas, mas o processo não acaba, pois agora tem início a etapa de legalização ou “regularização da operação de financiamento”, que diz respeito à formalização da transferência das unidades habitacionais para os beneficiários, registro dos contratos de financiamento, obtenção do Auto de Vistoria de Bombeiros, Habite-se da construção junto à Prefeitura Municipal, Certidão Negativa de Débitos do INSS, Averbação e Registro das construções em cartório, entre outros procedimentos que podem durar anos.

As normativas do programa MCMV garantiram a gratuidade dos serviços registrais e a desburocratização dos procedimentos de registro e averbação dos títulos de regularização fundiária de interesse social e dos novos empreendimentos habitacionais populares. Rodrigues e Mineiro destacam que são muitos os entraves que começam a surgir deste recente contato entre entidades e cartórios, e que, apesar das reivindicações dos movimentos atendidas em lei,

os Cartórios, seja usando seu arsenal jurídico para propor ações de inconstitucionalidade contra a lei do programa ou mesmo formulando exigências técnicas descabidas nos pedidos que lhe são submetidos, têm obrigado os movimentos a buscar apoio no Judiciário ou a pressionar por alterações constantes nas regras jurídicas do programa, como, por exemplo, a dispensa de exigência de incorporação imobiliária prévia à construção do empreendimento (RODRIGUES e MINEIRO, 2012: p.42).

Outra questão diz respeito à burocracia governamental, estreante nas relações com grupos organizados de origem popular, que, segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p.37), *“impõe (aos movimentos) a necessidade de se dedicarem a uma agenda que exige parte dos agentes técnicos e disposição de mobilização por parte da base social dos movimentos”*, colocando, em segundo plano, pautas importantes de reivindicações que aparecem agora, diante da “abundância de recursos”, como não prioritárias.

Dessa perspectiva, quem seriam então as entidades “vitoriosas”? A filiação das entidades organizadoras de empreendimentos aos movimentos nacionais de moradia não

está presente nos dados oficiais do programa, e analisá-los, para além de quantificá-los, é uma tarefa árdua, visto os diferentes graus de vinculação estabelecidos e os limites bastante porosos presentes nas formas de atuação das entidades. O que se nota é que o desenho operacional do programa, suas formas de operação e sua capilaridade embaralham associações oriundas dos movimentos sociais com instituições que se conformam como Organizações Sociais de todos os tipos, o que se constitui em um campo que abrange desde organizações religiosas até fundações de origem empresarial.

Em geral, a produção destas entidades aparecerá de forma bastante “profissionalizada”, e/ou estará vinculada aos contextos políticos locais, com relações de ordem absolutamente privadas com representantes públicos locais – vereadores, prefeitos, deputados estaduais, e suas “entradas” no governo federal. De forma bastante similar também atuarão lideranças de movimentos de moradia que, se por um lado continuarão a se mobilizar e pautar a agenda pública de luta pela reforma urbana e moradia digna, e no âmbito do MCMV Entidades reivindicarão constantemente melhorias em suas normativas, de outro, utilizarão as relações de base construídas quando movimentos sociais e partidos políticos progressistas se constituíam e se consolidavam, para obterem “excepcionalizações” de toda ordem¹¹¹.

Assim, para além daquele processo descrito anteriormente, a partir do qual se inicia a “novela da contratação”, outro tipo de “burla” às normativas do programa, que envolve estratégias de acesso ao programa, ao perfil das entidades e à produção da demanda, ocorre em Prefeituras locais que apresentam propostas com demanda própria, através de uma entidade qualquer que atenda aos critérios do Ministério das Cidades. Diferente das demandas organizadas por movimentos de moradia, onde o empreendimento nasce de um grupo organizado de famílias, neste caso há um empreendimento proposto e uma “caça” às entidades habilitadas para “fazer caber” um programa habitacional.

De outro jeito, serão entidades “experientes” que “ganharão” Prefeituras. Nestes casos, a Prefeitura, normalmente, entra com o terreno, por meio de doação, quando próprio, ou negociando ela própria com proprietários particulares, e agiliza os processos de análise e aprovação do projeto, e a entidade entra com o projeto e toda sua experiência nos trâmites necessários com a CEF e, por vezes, com o Ministério das Cidades, usando seus vínculos e laços políticos.

¹¹¹ Talvez por isso, uma liderança de um importante movimento de moradia atuante sobretudo na área central de São Paulo tenha expresso acreditar na aprovação e contratação de um projeto que tramitava com a seguinte ressalva: *“Bom, se precisar a gente bate na porta”* (Entrevista concedida em 26.09.2014 à equipe IAU/Peabiru).

“As prefeituras gostam é de “vale-ganhar”, tá? Primeira coisa que o prefeito adora é: ‘Ah, posso indicar gente aí?’; ‘Pode, um pedacinho pode’. Então a gente acaba contemplando a todos, né? É assim que a gente tem avançado. Um pouquinho de habilidade nesse negócio nunca é demais”. (M.P., presidente da COOHRREIOS/RS. Entrevista concedida em 18.10.2012).

Outros aspectos relacionados às normativas do programa poderiam ser destacados e também trariam a ideia de um jogo de “estica-e-puxa”, que envolve e mobiliza os movimentos nacionais de moradia e sua agenda para quase que só “operar o programa”, e expõe o corpo técnico da CEF e suas dificuldades em lidar com reivindicações diversas e pressupostos construídos no bojo do processo de democratização do país. Tais reivindicações são, pouco a pouco, transformadas em um tanto de alterações, submissões e complementações às normas, e, mesmo assim, em viabilidades marcadas por excepcionalizações, que mais tarde se tornarão regras, de tão rotineiras.

Procuramos, neste item do trabalho, expor e problematizar aspectos que envolvem as etapas do processo de contratação e produção de moradia no MCMV Entidades, sem, contudo, nos prendermos a uma descrição linear ou uma sucessão de fatos que em nada se aproximaria dos formatos múltiplos de interação e articulação entre os atores presentes nessa “novela”, resultando em processos tão ricos quanto complexos. Valendo-se dessa perspectiva, exporemos, a seguir, um panorama sobre a produção de moradia vinculada a esse programa nos estados do Rio Grande do Sul e em São Paulo. Buscaremos apontar as formas como o programa é apreendido e desenvolvido no âmbito de cada estado, destacados nesta pesquisa principalmente pelo acúmulo de experiências associativas e autogestionárias envolvendo a produção de moradia, desde a década de 1980, com forte presença e atuação dos movimentos nacionais de moradia que, desde então, vêm reivindicando um programa deste cunho. A possibilidade de um trabalho exploratório, mais aproximado da produção vinculada ao MCMV Entidades, mas também ao PCS e às práticas atualizadas e reformuladas desses movimentos, nestes dois estados, também foi critério determinante para a construção de questões em torno das “novelas” referidas anteriormente, e aqui expostas.

Figura 04: Esquema gráfico do desenho operacional ou “novela da contratação”

Fonte: IAU/Peabiru, 2014. Adaptado pela autora.

2.3 | Campos exploratórios de pesquisa: onde a novela se revela multifacetada

2.3.1. Rio Grande do Sul: Loteamento COOTRAHAB | COOTRAHAB | São Leopoldo/RS

O estado do Rio Grande do Sul, como vimos, é o que mais contratou no MCMV Entidades. Seus 75 contratos representam 50 empreendimentos e 3.897 unidades habitacionais efetivamente contratadas, uma vez que 25 contratos correspondem à opção de Compra Antecipada, cuja maioria ainda não efetivou obra. Seus contratos distribuem-se em 39 municípios, mas concentram-se em quatro que, juntos, somam 30 contratos: Passo Fundo (6), São Leopoldo (5), Porto Alegre (12) e Rio Grande (7) – os dois últimos também concentram a maior parte dos contratos de Compra Antecipada (13).

Do total de unidades habitacionais, 39% foram entregues (1.503), ou seja, encontram-se concluídas e legalizadas. Quanto ao porte dos conjuntos habitacionais contratados, 40 de 50 empreendimentos possuem menos de 100 UHs. Vale destacar que alguns empreendimentos são, do ponto de vista territorial, contíguos e configuram um único produto habitacional e urbano, havendo sido operacionalmente separados para enquadrarem-se nas condicionalidades do programa. No Rio Grande do Sul, são quatro os casos em que este fenômeno aparece, envolvendo oito operações na CEF. Se considerado o aspecto de contiguidade mencionado, teríamos, na verdade, a contratação de 46 conjuntos habitacionais no período analisado, com um caso pontual em Porto Alegre – “Dois Irmãos I” e “Dois Irmãos II” – em que os dois empreendimentos em contiguidade somarão 680 UHs.

A tipologia, em geral, é térrea, organizada em lotes individuais localizados na periferia ainda não totalmente consolidada destes municípios. O regime de construção é, em sua maioria, o de Administração Direta, mas chama a atenção os casos de autoconstrução, normalmente vinculados a empreendimentos de pequeno porte. Assim, ainda que expressivo o número de contratos com regime de autoconstrução (30%), estes responderão pela construção de um universo de apenas 8% das unidades habitacionais (320), enquanto que o regime de empreitada global aparecerá em apenas 14% dos contratos firmados, mas correspondendo a 24% (948) de toda a produção do programa no Rio Grande do Sul.

Os municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre concentrarão os recursos investidos (59,9%) e também a quantidade de unidades habitacionais contratadas (61,8%). O Aglomerado Urbano do Sul e o Aglomerado Urbano do Litoral Norte do Rio Grande do Sul aparecerão com pouca expressividade, ao contrário dos municípios localizados fora de qualquer região instituída, que apresentarão produção bastante relevante.

Gráfico 26: Contratos do MCMV-E por município no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 27: Tipos de contrato do MCMV-E por municípios no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 28: Modalidades contratuais do MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 29: Tipos de contrato do MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 30: Compra Antecipada no MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 31: Unidades Habitacionais contratadas pelo MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 32: Porte dos Empreendimentos MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 33: Regimes de Construção no MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 34: Recursos investidos no MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 35: Composição dos recursos financeiros investidos MCMV-E no RS (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 36: Participação das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do RS no MCMV-E (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Apenas 37 entidades organizadoras respondem pelos 75 contratos ou 50 empreendimentos contratados efetivamente no estado, algumas delas responsáveis por até quatro contratos simultaneamente. No entanto, neste mesmo período, foram habilitadas 33 entidades, o que aponta para a presença de entidades filiadas a partir de outros estados, com abrangência de atuação supraestadual. Apesar das formas de organização e naturezas jurídicas distintas, o que se percebe é uma forte articulação em rede que cria os trânsitos e marca a atuação de algumas entidades para além da sua região de origem, o que Friedrich (2013) atribui ao vínculo que estas irão estabelecer com os movimentos nacionais de moradia presentes no estado: MLNL, CONAM e CMP¹¹². As cooperativas, natureza de boa parte das entidades, serão, assim, o “braço jurídico dos movimentos”:

“Quando a gente diz que o movimento é que define a política, na realidade é que nós entendemos que não tem como misturar o movimento com construção. Toda vez que a gente misturou, o movimento incorporou a construção como prioridade número um e esqueceu de fazer outras disputas políticas, como a questão da regularização fundiária ou como a questão da disputa pela terra, que aí é o artigo 182 lá, da função social da propriedade. Por isso que a gente tem bem claro isso: a cooperativa tem o papel de gestão, de relação com a ‘peãozada’. E o movimento tem relação com as famílias, porque aí, se inclusive nós tivermos que fazer disputa política maior, faz pelo

¹¹² Sobre como atuam os movimentos nacionais e as entidades no estado do Rio Grande do Sul, ver: DRAGO, Felipe. **Autogestão na Produção abitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

movimento, independente da cooperativa” (A.B. Liderança do MNLM. Entrevista concedida em 18.10.2012)

Desde o PCS, destacam-se, em termos de quantidade de contratações, os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre e outros municípios localizados fora de regiões institucionalmente constituídas, notadamente na região noroeste do estado. Para Fruet (2004), as entidades atuantes têm três origens distintas: de ocupação, comunitária e sindical. Todas foram constituídas, num primeiro momento, no âmbito do município de Porto Alegre, durante a primeira gestão petista (1989-1992), a qual estabeleceu programas internos de incentivo às cooperativas, bastante vinculados à política habitacional que se estruturava nos pressupostos de ajuda mútua, e debatidos desde a década de 1970. A participação popular iria se constituir marca desse governo, tendo presença marcante nos movimentos sociais urbanos e estabelecendo fortes laços com os técnicos que ocuparam o DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação).

Segundo a autora, as maiores diferenças entre as cooperativas comunitárias e de ocupação, já que ambas têm suas origens nos movimentos sociais urbanos, são o “tipo de adesão e base geográfica” (FRUET, 2004: p.23). As primeiras, em geral, são formadas pela associação de moradores de certa área da cidade. A maioria de seus membros mora no mesmo bairro, muitos vivem em diferentes áreas invadidas, alguns pagam aluguel e outros ocupam o fundo de um lote de algum parente. Já para as segundas, a forma cooperativa constitui-se em um meio para regularização da posse da terra ocupada anteriormente a sua formação. As cooperativas de origem sindical têm características bem distintas das outras. O nível salarial é um pouco mais alto e são mais independentes em relação ao Estado, sobretudo pela experiência em organização que seus membros já trazem.

Na região noroeste do estado, grande parte dos municípios onde estão localizados os empreendimentos são de pequeno porte, com uma economia voltada essencialmente para a produção agropecuária, o que é corroborado pelo fato de um grande número de entidades proponentes estarem ligadas a sindicatos de trabalhadores rurais. Também se destacam, nessa região, as Associações de Moradores e Cooperativas de Crédito Rural. As duas primeiras se caracterizam por atuarem apenas em sua cidade de origem. Já as Cooperativas de Crédito Rural têm uma área de abrangência maior, sendo proponentes de empreendimentos em mais de uma cidade. Outro fator importante com relação às Cooperativas de Crédito Rural é sua atuação em rede. Podemos notar, por exemplo, que as originárias da Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos – CREHNOR têm uma procedência comum, porém possuem sedes operacionais em diferentes cidades, assim

como possuem denominações complementares, dependendo da região ou município onde operam: Crehnor Nordeste, Crehnor Ibiraiaras, Crehnor Ijuí, Crehnor Sarandi, etc. (FRIEDRICH, 2013).

Figura 05: Panorama geral MCMV-E no RS – Empreendimento em Alvorada

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Figura 06: Panorama geral MCMV-E no RS – Empreendimento em Esteio

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Figura 07: Panorama geral MCMV-E no RS – Empreendimento em Nova Hartz

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Figura 08: Panorama geral MCMV-E no RS – Empreendimento em Viamão

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Figura 09: Loteamento COOTRAHAB (1) – São Leopoldo/RS

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Figura 10: Loteamento COOTRAHAB (2) – São Leopoldo/RS

Fonte: a autora, em outubro de 2012.

Dessa perspectiva, os empreendimentos que estavam em desenvolvimento em São Leopoldo se constituíram campo exploratório e, somados a outros casos existentes em municípios vizinhos¹¹³, nos forneceram importantes subsídios para a construção e investigação das hipóteses da pesquisa. Atuam em São Leopoldo: a Cooperativa Habitacional Bom Fim Ltda.; a COOTRAHAB – Cooperativa de Trabalho, Produção e Habitação; a HIDI – *Human Intagration Development Institute* e a COOHRREIOS – Cooperativa Habitacional dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cuja investigação sobre suas origens e trajetórias sugeriram um espectro mais amplo da produção vinculada ao MCMV Entidades.

A HIDI, por exemplo, que não possui vinculação com nenhum movimento de moradia, mantém um site onde se apresenta como entidade criada por um *“grupo de empresários de São Paulo”*, que teriam identificado a *“necessidade de se avançar em políticas e programas públicos sociais em níveis local, estadual e federal no Brasil”*¹¹⁴. Apresenta ainda, em seu sítio eletrônico, dois projetos que mantém no Rio Grande do Sul, ambos em São Leopoldo, um pelo programa Crédito Solidário e outro pelo programa MCMV Entidades – “Residencial Colina” e “Residencial PAIM II”, respectivamente. Possui outros projetos habitacionais no município de Esteio/RS, em Paranaíba/MS, em Itaquaquecetuba/SP, e em Itapeva/MG, no âmbito do programa FAR/Construtoras para as faixas 1 e 2. Também oferece programas internos de microcrédito – *“concessão de empréstimos de pequeno valor a microempreendedores formais e informais, normalmente sem acesso ao sistema financeiro tradicional e aos associados de programas habitacionais para integralização da contrapartida obrigatória para a aquisição da casa própria”*, geração de emprego e renda, e assistência técnica jurídica e social.

Sua sede localiza-se em São Paulo/SP, e nas cidades onde atua possui um escritório normalmente situado junto a alguma imobiliária local, através da qual recebe o cadastro das famílias que pretendem acessar o programa. Em fevereiro de 2013, conforme cópia de notificação encaminhada à Superintendência Regional da CEF, disponibilizada nos *blogs* que a entidade mantém como canal de comunicação com as famílias beneficiárias, a HIDI fechou seu escritório em São Leopoldo/RS, paralisando as obras e alegando as dificuldades financeiras enfrentadas que teriam levado a mesma a mudar de *Entidade Organizadora* para *Entidade Financiadora*, dadas as inadimplências. Chama a atenção a relação de débitos contida no documento das 100 famílias que compõem a demanda do empreendimento “Residencial PAIM II” (de 100 UHs), que, somados a valores

¹¹³ Também foram visitados empreendimentos em Viamão, Alvorada, Esteio e Nova Hartz, que já estavam concluídos pelo Programa Crédito Solidário, em desenvolvimento pelo Programa MCMV Entidades, ou ainda em vias de viabilização pelo último.

¹¹⁴ In: www.hidi.org.br

já pagos, resultam em uma contrapartida financeira contratual de R\$4.280,00 (que aparece nas planilhas da CEF), além de outros R\$ 7.153,25 a serem pagos diretamente à entidade, referentes à segurança do canteiro de obra, obras de complementação e melhoria das unidades habitacionais, INSS, taxas e emolumentos cartorários¹¹⁵. Oficialmente, o regime de construção empregado foi o de Administração Direta, mas alguns documentos disponíveis no sítio eletrônico da entidade sugerem que a construção tenha sido realizada através da contratação de uma construtora local gerenciada pela entidade, sem a adoção de procedimentos que aproximassem as famílias de todo o processo.

A COOHRREIOS¹¹⁶ foi fundada em 2004 e seu vínculo com a CMP apresenta-se através da trajetória pessoal de seu presidente, que, mesmo antes de tornar-se funcionário da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, militava no Partido dos Trabalhadores, no âmbito das associações de bairros e Orçamento Participativo com o tema da habitação, no município de Porto Alegre/RS. Quando contratado pela agência de Porto Alegre, tratou de participar de sua organização sindical e introduzir o tema da habitação na agenda dessa empresa pública. Integra a CMP – Central de Movimentos Populares e o movimento cooperativista ligado ao Fórum de Cooperativas de Porto Alegre, e também atua no programa FAR/Construtoras faixa 2.

Considerando os empreendimentos desenvolvidos por esta cooperativa no PCS e no MCMV Entidades, é a entidade que mais contratou e produziu moradia social no estado do Rio Grande do Sul. Sua experiência, segundo Wartshow (2012: p. 134), lhe confere *status* e, por isso mesmo, é comum prefeitos e/ou outros representantes locais, além de proprietários de terra com personalidade jurídica associada a investimentos imobiliários, procurarem a mesma oferecendo terrenos e “negócios”, restando à entidade dificuldades relacionadas à análise dos aspectos físicos e jurídicos que envolvem o processo de aquisição de terrenos pelo programa. Ainda da perspectiva urbana e territorial, segundo a autora, “na COOHRREIOS parece haver certa indiferença em relação à localização dos empreendimentos, tamanho é o foco na viabilização do ‘acesso à casa própria’”.

¹¹⁵ Segundo dados fornecidos pela CEF através do e-SIC, as unidades habitacionais do “Residencial PAIM II”, contratadas em janeiro de 2010, já foram entregues, ou seja, encontram-se concluídas e legalizadas.

¹¹⁶ Sobre a entidade e parte de sua produção ver WARTSHOW, Julia. **A Autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia. A experiência da Cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2012; e DRAGO, Felipe (2011).

“Nós invadimos mais de noventa prefeituras neste estado do Rio Grande do Sul pra levar o Crédito Solidário. Caixa Econômica Federal, então, nem se fala. Quando eles não sabiam, a gente: ‘Não, mas a gente sabe, a gente conhece, a gente fez assim, assado’” (M.P., presidente da COOHRREIOS. Entrevista concedida em 18.10.2012).

Pelo MCMV Entidades, além do “Loteamento Santo Antônio II”¹¹⁷ (28 UHs construídas em regime de empreitada global e contíguas a outro empreendimento construído pela entidade através do PCS – “Santo Antônio I”) em São Leopoldo, também possui contratos firmados em Alvorada, Viamão, Nova Hartz e Pelotas, sendo neste último o primeiro de Compra Antecipada da entidade. Seu *modus operandi* sugere vínculos variados (e privados) com políticos locais – secretários municipais, prefeitos, vereadores, deputados estaduais, que, de vez em quando, irão intervir nos processos de aprovação de projetos e de aquisição de terrenos (quando não indicá-los pessoalmente). Os trânsitos são estabelecidos diretamente por seu presidente, em conjunto com os “parceiros” da entidade – responsáveis técnicos pelos projetos e obras, sem envolvimento das famílias associadas que irão compor as demandas dos empreendimentos. Por isso mesmo, somente diante de “qualquer problema de ordem política” a entidade aciona seu “braço CMP”¹¹⁸.

Já a Cooperativa Habitacional Bom Fim, assim como a COOTRAHAB, apresenta em sua trajetória um histórico de lutas por acesso a terra e à moradia, vinculado ao MNLM¹¹⁹. Junto a outras duas cooperativas de trabalho e produção, ocupou áreas originalmente alagadiças na região nordeste do município de São Leopoldo, no final da década de

¹¹⁷ Segundo dados fornecidos pela CEF através do e-SIC, as unidades habitacionais do “Residencial PAIM II”, contratadas em novembro de 2010, já foram entregues, ou seja, encontram-se concluídas e legalizadas.

¹¹⁸ M.P., presidente da COOHRREIOS. Entrevista concedida em 18.10.2012.

¹¹⁹ A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio da Superintendência do Rio Grande do Sul, assinou, em março de 2015, contrato de cessão de dois imóveis da União com a Cooperativa de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo a Cidadania (COOTRAHAB), no Bairro Junção, no município de Rio Grande, sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso Gratuito (CDRU), no âmbito do MCMV Entidades. As duas áreas somam 34.782,33 m² e beneficiarão 133 famílias de baixa renda. A cessão é resultado do grupo de trabalho formado pela SPU com representantes de entidades da sociedade civil ligadas à moradia de interesse social (MNLM, CONAM, Utopia e Luta, CMP), Caixa Econômica, Secretaria Estadual de Habitação, UFRGS, DPU, Secretaria Municipal de Habitação de Porto Alegre), e revela a forte rede de articulação que se construiu neste estado, desde a década de 1980, e que interfere diretamente na produção vinculada ao programa em estudo neste estado. Assim, para agilizar a destinação das áreas com vocação para moradia popular, a SPU desenvolveu o plano de aceleração de áreas para habitação (PAAH), que reforça a atuação com os movimentos sociais, destinando áreas ao desenvolvimento de projetos que contam com a parceria de entidades legalmente habilitadas junto ao Ministério das Cidades. Outras quatro cooperativas (Coopernova, Cooparroio, Cooperlar e Uniperffil) também serão beneficiadas com a destinação de imóveis no Bairro Junção e tiveram seus contratos assinados em dezembro de 2014. Quando todas forem contempladas, estima-se que serão construídas aproximadamente 1.200 moradias numa área de mais de 79 mil m². In: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/spu-doa-area-para-o-minha-casa-minha-vida-no-rio>

noventa, após a construção de diques de contenção que as “secaram”. As reivindicações organizadas a partir desse momento eram todas relacionadas às necessidades e melhorias urbanas: rede de água e esgoto, energia elétrica, habitabilidade, mas não incluíam em seu escopo aspectos voltados à regularização fundiária, quadro que se alterou mais recentemente, dadas as novas opções de financiamento habitacional.

“Escritura nunca foi prioridade. A moradia já estava resolvida. Agora tem dinheiro, mas falta a regularização, então os moradores estão com outro olhar. (...) O mais pobre tem casa do governo e o outro, que tem mais recursos, não consegue acessar os recursos para reformar sua casa. Então falta a regularização” (N.M., membro da coordenação da Cooperativa Habitacional Bom Fim. Entrevista concedida em 19.10.2012).

O “Loteamento Pottestein” (44 UHs), organizado pela Cooperativa Habitacional do Bom Fim, e o “Loteamento COOTRAHAB” (222 UHs), organizado por entidade do mesmo nome, localizam-se em terrenos que estavam disponíveis na mesma região das ocupações, e sua demanda foi constituída, por critério das entidades, por população moradora das ocupações e população ribeirinha do Arroio Gauchinho, presentes no entorno imediato, condição e conquista das entidades. A Av. Mauá, que faz frente com as áreas e as ocupações, é, hoje, importante eixo viário regional, por onde passa o Trem Metropolitano que liga o município a Porto Alegre, o que teria supervalorizado toda essa região que vem recebendo muitos empreendimentos pelo FAR/Construtoras, nas faixas 1 e 2. Antes disso, “era as costas da cidade”, “os fundos”, com traços marcantes de violência e tráfico de drogas, como relataram alguns entrevistados ligados a estas entidades. Os resquícios deste cenário anterior ainda permanecem no local, nas ruas e autoconstruções que compõem a paisagem.

Para tratar da “novela”, principal motivo de se trazer a análise desses casos que constituíram parte do campo exploratório de pesquisa, destacaremos o empreendimento **Loteamento COOTRAHAB**, da COOTRAHAB. O primeiro contato com o proprietário do terreno foi feito pela presidente da entidade, no ano de 2008, que na época trabalhava na Secretaria Municipal de Habitação do município. Diante de um quadro de expansão urbana propiciado pela ampliação do perímetro urbano do município, incorporando o terreno que até então se inseria na porção rural do território, o proprietário da área apresentou interesse em sua venda para a entidade, ciente, segundo entrevista com a

presidente da mesma, que as características do entorno prejudicariam outras opções de venda.

Assim, mediante autorização do proprietário, a entidade entrou em contato com técnicos “parceiros” do MNLM, que visitaram a área, mas que, em um primeiro momento, opuseram-se a realizar um estudo de viabilidade, dadas, principalmente, as complexidades ambientais que precisariam ser levantadas e “custariam caro”: dois açudes artificiais, massivo vegetal importante a ser preservado, entre outros. O estudo prosseguiu, assim, através de uma construtora, que assumiu as diretrizes do projeto e resolveu prever ali edifícios altos para cerca de 500 unidades habitacionais. Neste momento, final do ano de 2008, a entidade registrou a personalidade jurídica da cooperativa, tendo em vista as condicionalidades do Programa Crédito Solidário. O levantamento da área, necessário aos estudos, acabou sendo pago com recursos da Cooperativa Habitacional Bom Fim, Cooperativa Progresso (a mais antiga presente na região) e o 13º salário da presidente da COOTRAHAB.

“Não dava pra pegar das famílias. O grau de incerteza era muito grande”
(R.A., presidente da COOTRAHAB. Entrevista concedida em 19.10.2012).

Um ano depois e sem nenhum estudo ou projeto em mãos, a entidade encerrou a parceria com a construtora e voltou a procurar os antigos assessores técnicos do movimento, que desta vez “compraram” a ideia antes mesmo de sua viabilização. O projeto desenvolvido pelo arquiteto Álvaro Pedrotti respeitava a opção por casas térreas das famílias associadas à cooperativa, que se organizavam e constituíam demanda do empreendimento com o auxílio das técnicas sociais.

Sem o projeto aprovado na Prefeitura, a entidade deu entrada, com toda a documentação que comprovava a viabilidade do empreendimento, na GIDUR local, e solicitou a contratação da Compra Antecipada, sem ainda estar habilitada, reivindicando prioridade a partir do critério de risco do local de moradia que caracterizava a demanda organizada. A tramitação na CEF demorou, principalmente pelas dificuldades apresentadas pela GIDUR local em relação às avaliações necessárias para este tipo de contrato, que foi o primeiro de Compra Antecipada de toda a Região Metropolitana de Porto Alegre. Neste ínterim, a entidade se habilitou e, com maiores garantias diante do processo já decorrido, cotizou uma entrada de R\$ 200 mil entre as famílias beneficiárias, para pagamento ao proprietário do terreno, que a essa altura já apresentava “cansaço” e descrédito nos resultados da proposta.

Em junho de 2012, finalmente, a COOTRAHAB assinou o contrato de Compra Antecipada, no valor de pouco mais de R\$ 1,7 milhão, e prosseguiu com as etapas de elaboração e aprovação de projetos. Aqui se destacam as dificuldades da entidade com a burocracia em escala local¹²⁰.

“A burocracia pega! A burocracia do governo a gente até entende... é legítima. Tem coisas que não precisam, mas dá pra fazer. Mas a da Prefeitura quase mata... é uma desgraça” (R.A., presidente da COOTRAHAB. Entrevista concedida em 19.10.2012).

A percepção dos representantes da cooperativa é a de que há um descolamento entre a legislação e parâmetros urbanísticos locais, e as possibilidades que se abriram a partir do programa. As exigências e restrições locais inviabilizam, num primeiro momento, o empreendimento, quer seja pelo baixo potencial construtivo e de aproveitamento do terreno em relação ao seu custo, quer seja por uma série de condicionalidades e taxas impossíveis de serem assumidas pelas entidades ou pelas famílias.

“Eu falei pra ele: ‘Vocês aderiram ao programa só de boca!’” (R.A., presidente da COOTRAHAB, falando de uma conversa que teve com o Secretário de Habitação. Entrevista concedida em 19.10.2012).

No caso em questão, quando do registro das 222 matrículas dos terrenos então individualizados, o cartório paralisou o processo exigindo o cumprimento de uma lei antiga que previa a responsabilidade, para o loteador, da construção de uma creche em loteamento com mais de cem lotes. Assim, a cooperativa precisaria voltar à etapa de elaboração do projeto para incluir uma creche no empreendimento e aprovar tudo, novamente, na prefeitura local. Para não ter que passar por todo esse trâmite, a entidade precisou “convencer” os técnicos e governantes locais responsáveis a expedir um ofício que desautorizasse a construção da creche, tendo em vista o contexto que envolvia, além de uma cooperativa, uma parcela da população que morava em condições bastante precárias.

¹²⁰A UNMP, mais atuante nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Bahia, lançou, em abril de 2012, um manifesto intitulado “Minha Casa Minha Vida: Tá na hora de sair do papel!”, onde o movimento coloca algumas dificuldades burocráticas para acesso ágil ao programa. In: www.unmp.org.br

“As Prefeituras não olham pra fora. Agora tem cooperativa fazendo habitação” (R.A., presidente da COOTRAHAB. Entrevista concedida em 19.10.2012).

Para os representantes da entidade, o fato expressa ainda a tensão entre entidades e cartórios de registro, provocada pelas normativas do programa que isentou as entidades do pagamento de algumas taxas e emolumentos.

O segundo contrato, de construção da obra, foi assinado exatamente um ano depois do primeiro, de aquisição do terreno e pagamento de assistência técnica (junho de 2013), e a obra durou pouco mais de um ano. As famílias passaram a morar no empreendimento em dezembro de 2014 e, em abril de 2015, tornaram-se proprietárias legais de cada imóvel, após a assinatura das escrituras.

Sobre a participação das famílias em todo o processo, segundo representantes das entidades e de algumas famílias, a clareza com que a cooperativa tratou os procedimentos exigidos e os prazos necessários manteve o grupo organizado. Por se tratar de um conjunto de famílias bastante pobres, marcadas por um conjunto de carências e urgências caracterizadas por enchentes recorrentes, que, de vez em quando põem abaixo os barracos da população de origem ribeirinha ou daquelas outras moradoras das ocupações existentes no entorno, exigiu-se do trabalho técnico social um grande esforço no sentido da manutenção do grupo constituído como demanda, com situações complexas a serem solucionadas diante das condicionalidades do programa. As técnicas sociais entrevistadas lembram de pelo menos dois casos: o primeiro, de uma família que seria reassentada por causa da abertura de uma via às margens do Arroio Gauchinho, e teria que abdicar do programa, que ainda não tinha sido viabilizado, para ir morar num apartamento pago por um programa interno de aluguel social para famílias reassentadas, onde mal caberiam a mãe, o pai e seus filhos. Não fosse assim, a família teria que morar “na rua” até que o empreendimento fosse construído. A entidade, junto às técnicas sociais, negociou então com a prefeitura a permanência da família no grupo que constituía a demanda, mesmo enquanto fosse atendida pelo “aluguel social”, o que demandou articulações envolvendo, inclusive, setores do governo federal, dada a sobreposição de atendimentos que se configuraria no CadÚnico. Em outro caso, um chefe de família, pai sozinho de cinco filhos, teve dificuldades em seu cadastro por nunca ter se divorciado formalmente da esposa com quem era casado há vinte anos, e que o abandonara com os filhos ainda pequenos. Aqui, o total de renda, somadas a do homem, da mulher e de dois filhos, em relação ao limite estabelecido pelo programa, nem foi o problema. O casal concordava em se separar, mas

não possuíam recursos financeiros para tal e, mesmo diante deste contexto, de acordo com os critérios do programa, a mulher é quem teria direito à propriedade da unidade habitacional.

Percebe-se, neste caso, questões “fora da curva” que são importantes de serem ressaltadas: (i) o empreendimento seria resultado de um processo reivindicatório longo por regularização fundiária e urbanística marcada por histórias de ocupações e despejos; (ii) a demanda atendida, ou seja, as famílias “beneficiárias” de fato compõem um grupo pré-estabelecido, inclusive já morador do entorno do empreendimento, caracterizado como “população em situação de risco”, notadamente com baixíssimos recursos para gerir suas carências e urgências mais prementes; (iii) as entidades teriam “vencido” a disputa por um terreno inserido em uma região que estaria sofrendo um processo de valorização imobiliária intensificada por causa da implantação do ramal de transporte público coletivo sobre trilhos, com presença de novos empreendimentos que também carregam a marca MCMV pelo FAR/Construtoras faixa 1 e 2.

Figura 11: Mapa de análise de inserção urbana – Loteamento COOTRAHAB, São Leopoldo/RS
 Fonte: Elaboração própria.

2.3.2. São Paulo: Cidade Tiradentes | MMC, MDM e AMMO | São Paulo/SP

No estado de São Paulo talvez estejam representados, com mais força, os maiores pontos de inflexão do programa MCMV Entidades, sobretudo pelo acúmulo de experiências autogestionárias de produção de moradia nas décadas de 1980 e 1990, que envolveram movimentos de moradia, assessorias técnicas e Estado. Conhecer estas experiências, no contexto mais recente, tornam mais claras as formas de atuação e relação entre os atores apontados no esquema explicativo analisado no Capítulo 1, e também a exacerbação dos “gargalos” identificados no mesmo capítulo, apontados pelos números expressivos de participação do Estado no programa.

Até abril de 2015, 35 entidades organizadoras respondiam pelos 65 contratos em 14 municípios do estado de São Paulo. Destaca-se que, neste estado, foram habilitadas 173 entidades, restando a constatação de que um número bastante alto, por uma série de questões – algumas delas já problematizadas neste capítulo, não conseguem viabilizar seus projetos. Pelas razões também discutidas a respeito da não viabilização da obra de boa parte de contratos de Compra Antecipada, nem todos estes municípios apresentam unidades habitacionais contratadas. É o caso de Bertioga, por exemplo, que apresenta cinco contratos de Compra Antecipada, mas, dentro do recorte temporal da pesquisa, não viabilizou nenhuma obra ou nenhum empreendimento. Pelo mesmo motivo se explica o fato de, apesar das 65 operações na CEF, das quais 41 se referem a contratos de Compra Antecipada, apenas 24 empreendimentos tenham sido efetivamente contratados, correspondendo a 4.472 unidades habitacionais (com baixo percentual de unidades entregues).

Aqui também a pesquisa de campo exploratório revelou empreendimentos que, por contiguidade, correspondem a um único conjunto habitacional, dividindo um mesmo projeto arquitetônico e urbanístico, de modo a ajustar-se aos limites operacionais estabelecidos nas normativas. É o caso dos conjuntos habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, João Cândido A e B, e Dom José I e II, que, por contiguidade, somarão quase 400 unidades habitacionais cada. Há ainda os conjuntos habitacionais Alexius Jafet e Cidade Tiradentes, que, se viabilizados, resultarão em mais de mil unidades habitacionais no primeiro e quase 900 unidades habitacionais¹²¹no segundo. A pesquisa revelou ainda outro fenômeno – o de agrupamento, a partir do qual um empreendimento estará implantado a uma distância de até 2 km do outro, e, apesar de se tratarem de dois projetos distintos, numa dimensão e perspectiva urbana de análise, esses conjuntos

¹²¹ Ambos os conjuntos habitacionais possuem mais de um contrato de Compra Antecipada por meio de um consórcio de entidades, que até o momento da pesquisa não haviam se viabilizado em contratações de obra.

indicarão um mesmo produto urbano. Por isso mesmo, a análise sobre o porte dos empreendimentos, exclusivamente pelos dados oficiais do programa, não é reveladora da alta densidade que os projetos imprimirão nas poucas áreas que restaram às entidades, em geral também inseridos em territórios já bastante densos e marcados por informalidades ou “ilegalismos” de diversos tipos. De toda forma, apontam para a tipologia predominante neste estado, de edifícios verticalizados como solução arquitetônica e urbanística para equalizar minimamente o alto custo da terra¹²².

Quanto às modalidades contratuais, a maioria foi estabelecida diretamente com a entidade organizadora, como substituta temporária das famílias beneficiárias, a partir do que ficou conhecido como “Modalidade PJ/PJ”, possivelmente como desdobramento do perfil das entidades atuantes neste estado que, mais articuladas e em conjunto com os movimentos nacionais de moradia, valeram-se dessa e de outras especificidades do programa, como a própria Compra Antecipada, na frente de entidades que atuam em outros estados.

Outro traço bastante característico da produção de moradia pelo MCMV Entidades, vinculada ao estado de São Paulo, diz respeito aos regimes de contratação adotados, pois, se forem divididos numericamente os empreendimentos contratados, em termos de unidades habitacionais resultantes de cada processo, se mostrarão predominantes os processos de empreitada global. Percebe-se que o próprio programa “empurra” as entidades para soluções deste tipo, ao dar preferência a este regime ou restringir a administração direta, quando em casos de empreendimentos verticalizados.

Em termos de localização no estado, notadamente a maioria dos contratos, bem como o número de unidades habitacionais e os recursos investidos concentram-se na Região Metropolitana de São Paulo.

¹²² Apenas para se ter uma ideia, o custo médio por unidade habitacional no estado, somados os recursos provenientes do FDS, os aportes financeiros dos estados e municípios, e as contrapartidas financeiras das famílias, é de aproximadamente R\$ 119 mil, enquanto que no Rio Grande do Sul este valor é equivalente a aproximadamente R\$ 47 mil. É preciso destacar que o cálculo do custo médio por unidades habitacionais, a partir dos dados oficiais do programa, não correspondem à realidade, ainda que se aproximem dela, uma vez que a estes dados não se soma uma série de outras contrapartidas negociadas diretamente entre entidades organizadoras e as famílias beneficiárias. Além disso, comporão o total de recursos aqueles investidos nos contratos de Compra Antecipada que nem sequer “viraram obra”, tampouco moradia de fato.

Gráfico 37: Contratos do MCMV-E por município em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 38: Tipos de contrato do MCMV-E por municípios em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 39: Modalidades contratuais do MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 40: Tipos de contrato do MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 41: Compra Antecipada no MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 42: UHs contratadas pelo MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 43: Porte dos Empreendimentos MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 44: Regimes de Construção MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015) ¹²³

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

¹²³ Enquadram-se na categoria “Misto” os empreendimentos que, ao longo do processo, utilizaram os regimes de empreitada global e administração direta.

Gráfico 45: Recursos investidos no MCMV - E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 46: Composição dos recursos financeiros investidos MCMV-E em SP (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Gráfico 47: Participação das Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos em SP no MCMV-E (março 2009/abril 2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Na perspectiva de trazer novos elementos às questões problematizadas, reveladoras da “novela” da contratação neste estado, iremos expor alguns aspectos sobre o processo de Compra Antecipada, do conjunto habitacional **Cidade Tiradentes**¹²⁴, relacionados a questões que se desdobraram daí, relativas ao processo de definição e aprovação dos projetos (ainda em curso após quase quatro anos da primeira contratação) que foram fundamentais à construção das questões que iluminaram as dimensões e perspectivas de análise desenvolvidas no Capítulo 3.

O empreendimento Cidade Tiradentes combina quatro contratos junto ao programa MCMV Entidades, através de um consórcio de entidades. Juntos, os contratos de Compra Antecipada, firmados em maio de 2012, com contrapartida de aproximadamente 1% por valor de financiamento para cada empreendimento, preveem a quantidade de 894 unidades habitacionais em uma gleba livre de 72,2 mil m², na região de Cidade Tiradentes.

Quadro 08: Dados referentes aos contratos Cidade Tiradentes I, II, III e IV vinculados ao programa MCMV Entidades

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da CEF disponibilizados pelo e-SIC (julho de 2015)

Nome do Empreendimento	Entidade Organizadora	Unidades Habitacionais previstas	Valor do financiamento (R\$)	Data do contrato
Cidade Tiradentes I	MMC – Movimento de Moradia do Centro	216	2.049.273,54	04/05/2012
Cidade Tiradentes II	MDM – Movimento pelo Direito à Moradia	222	2.111.247,50	04/05/2012
Cidade Tiradentes III	MDM – Movimento pelo Direito à Moradia	228	2.163.121,67	04/05/2012
Cidade Tiradentes IV	AMMO – Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I	228	2.163.071,66	04/05/2012

O terreno destinado ao empreendimento Cidade Tiradentes, apesar de se situar no distrito e na Subprefeitura homônimos, está inserido numa área conhecida como Jardim Vitória, na “franja da franja”, para além do último conjunto habitacional de promoção pública – a Cohab Barro Branco. Trata-se de um vazio com mais de 50 m de desnível, com

¹²⁴ Este empreendimento se constitui um dos campos de pesquisa etnográfica desenvolvidos pela equipe formada pelo IAU/USP e Peabiru – Trabalhos Comunitários, no âmbito da pesquisa intitulada **A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados**, já mencionada, cujas questões levantadas relativas a este campo de pesquisa foram sistematizadas em publicação composta por um conjunto de pesquisas organizadas em uma rede nacional denominada “Rede Cidade e Moradia”: RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO (et al). **Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas**. In: *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 289-322.

uma massa de vegetação a montante e um córrego a jusante, em meio a uma série de loteamentos precários (Jd. Pérola I-n, Jd. Yolanda I-n) e favelas, que configuram uma paisagem bastante homogênea de casas autoconstruídas em alvenaria, sem acabamento externo, poucas áreas livres de construção, quase sem arborização, em um sítio de topografia acidentada.

As condições naturais da Cidade Tiradentes – altimetria e massas arbóreas entremeadas às áreas urbanizadas, somam-se ao desenho urbano de grandes quadras ocupadas pelos conjuntos habitacionais e fazem com que o acesso à região do Jardim Vitória se dê (quase) exclusivamente pela Av. Inácio Monteiro, separando a “Cidade Tiradentes propriamente dita” da área do empreendimento. Uma passagem para pedestres, precariamente pavimentada sobre um terreno íngreme, e uma “rua” estreitíssima, criada entre muros recuados de dois condomínios produzidos pela Cohab, onde passa, lentamente, um carro por vez, são acessos improvisados que procuram fazer a ligação dos setores mais precários e habitados pelas populações mais vulneráveis com a região melhor equipada da Cidade Tiradentes. A diferença de concentração de equipamentos sociais de saúde e educação, comércios e serviços, ou mesmo da oferta de infraestrutura de mobilidade e transporte público justificam os improvisos: o novo conjunto será implantado, a rigor, “para lá” da já longínqua Cidade Tiradentes.

Figura 12: Entorno do terreno do Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, São Paulo/SP

Fonte: IAU USP/Peabiru, 2014 e 2015.

Figura 13: Mapa de análise de inserção urbana – Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, São Paulo/SP

Fonte: IAU USP/Peabiru, 2014 e 2015.

Os primeiros contatos que estabelecemos com este campo deram-se com as entidades organizadoras, através de suas lideranças ou presidente e pequenos grupos organizados por eles. Ficou latente a marcante presença do representante da assessoria técnica “Atitude Urbana”¹²⁵. Entre os representantes das entidades organizadoras, o assessor claramente é uma referência para o projeto e o processo de aprovação e contratação em curso. O modo como se referem a este agente, contudo, dá conta de um enorme distanciamento e de uma responsabilização da assessoria pelo atraso no início das obras, e cria um clima bastante hostil com as famílias, que terminam figurando como beneficiárias passivas¹²⁶.

Embaralham-se, neste caso, a trajetória profissional do assessor e da assessoria técnica, bem como a história que envolve a própria área, que nos foi apresentada pelo assessor técnico como parte de um “Dossiê de gestão do território”¹²⁷ de Cidade Tiradentes, coordenado por ele na gestão da prefeita Luiza Erundina, com quem trabalhava como assessor executivo. Tal dossiê dava conta da indicação de algumas glebas de topografia acidentada, livres de ocupação e inacessíveis por ruas oficiais para compor uma “reserva de terras” a serem utilizadas no momento da viabilização dos processos de regularização fundiária de algumas ocupações irregulares presentes na região, por processos inevitáveis de remoções e reassentamentos. As glebas demarcadas permaneceram desocupadas, “monitoradas pelo assessor técnico” através das associações de moradores que existiam ou cuja criação fora estimulada por ele próprio¹²⁸.

Já no âmbito do programa MCMV Entidades, mas principalmente diante da possibilidade de aquisição de terreno de forma antecipada à construção, surgiu a possibilidade de colocar a estratégia relatada em prática. A Atitude Urbana fez um estudo e propôs a organização de um consórcio de entidades. Arregimentou o MMC, através de sua liderança; o MDM, sobretudo por causa das relações político-partidárias e trânsitos na FACESP e CONAM, redes as quais o MDM se filia; e a AMMO, por relações estabelecidas anteriormente, de ordem territoriais.

¹²⁵A assessoria técnica foi fundada em 1996 com o nome de “Aprocohab”, por antigas lideranças formadas nos mutirões da década de 1980. Sua trajetória e corpo técnico combinam, assim, a experiência dessas lideranças com a de arquitetos, engenheiros e sociólogos funcionários públicos da CDHU, Prefeitura Municipal de São Paulo e que também transitam em trabalhos de consultorias para a Diagonal, Cobrape, Herjack, Instituto Ethos, Rede Nossa São Paulo, entre outras instituições.

¹²⁶As impressões a respeito da relevante participação da assessoria técnica, bem como os aspectos que envolvem a área do empreendimento e a arregimentação das entidades organizadoras são provenientes de cadernos de campo compartilhados pela equipe de pesquisa IAU USP/Peabiru.

¹²⁷O primeiro encontro com o assessor técnico aconteceu no dia 22 de outubro de 2013, na sede da assessoria técnica Atitude Urbana. A equipe de pesquisa foi recebida na sede vazia. O assessor técnico falava por Skype com um colega em Porto Velho, dando a entender que o assunto era um trabalho que estavam desenvolvendo por lá. Na mesa redonda onde nos sentamos, um computador e uma pasta com título “Dossiê” na capa.

¹²⁸Nesse relato, confundem-se os lugares do assessor executivo e do assessor técnico.

O MMC – Movimento de Moradia do Centro apresentou, ao longo dos últimos anos, forte presença e luta por moradia no centro na cidade de São Paulo, através de inúmeras ocupações de imóveis vazios existentes na área central. A história de vida de sua principal liderança se confunde com a própria história do movimento. Responsável pelo contrato Cidade Tiradentes I, firmado com o programa MCMV Entidades na extrema periferia da cidade, o movimento teve seu nome recentemente alterado para Movimento de Moradia da Cidade, de forma a adaptar-se às possibilidades de atendimento do programa.

A AMMO – Associação dos Mutuários e Moradores da COHAB I surgiu no início da década de 1980, como uma associação de mutuários e moradores da Cohab, em virtude de reivindicações por melhorias e regularizações locais, e tem tradição assistencial. A entidade não se reconhece como movimento social, e descreve-se como “só uma associação”, embora suas práticas e estratégias de atuação se assemelhem, muitas vezes, àquelas clássicas que comumente relacionamos aos movimentos, como ocupações, por exemplo. A.J., presidente da associação, é filiado e tem forte vínculo com o PT. Ele relata que a associação passou a produzir habitação durante a vigência do PAR – Programa de Arrendamento Residencial¹²⁹ e, no âmbito do MCMV Entidades, além do empreendimento Cidade Tiradentes IV, possuía, naquele momento, outros dois empreendimentos em estudo em Guaianases. Além disso, a entidade também vinha organizando demanda para o subprograma FAR/Construtoras faixa 2, em virtude do perfil socioeconômico de parte de seus associados, além de se configurar uma estratégia para mobilização de novos membros.

Já o MDM – Movimento pelo Direito à Moradia constituiu-se na Zona Sul da cidade de São Paulo, a partir da luta da Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo – FACESP (à qual é filiada a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM), que reunia entidades para discutir os problemas sociais das suas regiões. A participação do associado no MDM acontece a partir de seu cadastro, através de uma ficha de inscrição e entrega de documentação em um dos núcleos de bairro que o movimento organiza. A família passa a ter o compromisso de participar das reuniões que acontecem uma vez por mês em cada núcleo. O critério de seleção para que uma família participe de algum projeto habitacional vinculado ao movimento está relacionado à pontuação que recebe por sua participação nos eventos propostos pelo MDM: conferências, eleição de conselho, passeatas, manifestações, jornadas de luta, ocupação de áreas ou prédios ociosos, entre outros. Outro critério de seleção é a contribuição material ao movimento, pois é a partir desta contribuição estabelecida em estatuto que o movimento se organiza

¹²⁹ A AMMO produziu 500 UHs pelo PAR.

em várias regiões da cidade e mantém hoje sua estrutura de organização: manutenção de sua sede, assessoria jurídica e assessoria técnica. Quando se forma um grupo vinculado a um empreendimento, como é o caso do Cidade Tiradentes, os representantes das famílias ficam desobrigados de participar das reuniões dos seus núcleos de origem e passam a comparecer apenas nas do grupo do empreendimento.

A FACESP é a entidade estadual à qual o movimento é filiado. Organiza a pauta de reivindicações do movimento junto aos órgãos dos governos estadual e federal, e as ações que serão realizadas em parceria com outros movimentos. É a CONAM, denominada “entidade-mãe”¹³⁰, que representa o movimento junto ao MCidades e à Caixa, e no Conselho Nacional das Cidades.

O projeto da assessoria técnica¹³¹ que acompanhou todo o processo de compra e viabilização do “negócio” junto à Caixa¹³² prevê o parcelamento da gleba em quatro lotes multifamiliares (condomínios), com reserva de áreas públicas, como determina a legislação. A margem do córrego que configura a divisa leste do empreendimento é preservada (como APP) e incorporada à área verde do loteamento. A mata existente a montante é dividida entre os quatro lotes destinados aos condomínios, de modo a gerar um potencial construtivo compatível com a legislação urbanística (que determinava um aproveitamento máximo da área de cada lote) e que ao mesmo tempo tornasse viável o empreendimento, financeiramente, pela construção das quase mil unidades.

O edifício habitacional é formado por duas lâminas interligadas por uma prumada de circulação vertical (escada e elevador), com unidades que mantêm o programa arquitetônico convencional: sala, cozinha, 2 dormitórios e 1 banheiro. Cada edifício é implantado em um platô, gerando, em projeto, grandes volumes de terraplenagem, com taludes que vencem desníveis de até 16m. Trata-se de uma solução de projeto que já se mostrou inadequada para a região, que sofreu com erosões durante as obras dos conjuntos da COHAB. Esses platôs são chamados pela assessoria técnica de “térreos dos acontecimentos”, supondo que nesse espaço se darão os encontros entre os moradores e, conseqüentemente, serão favorecidas iniciativas de organização popular.

¹³⁰ Sítio eletrônico do movimento: www.mdm.org.br

¹³¹ A descrição é proveniente de cadernos de campo compartilhados desenvolvidos pela equipe de pesquisa IAU USP/Peabiru.

¹³² O caso do empreendimento Cidade Tiradentes, entretanto, se apresenta como uma espécie de contraexemplo de valorização decorrente da oferta de serviços e infraestrutura. O terreno, apesar da localização e apesar de um baixo “potencial construtivo”, decorrente tanto dos índices urbanísticos quanto da presença do córrego e da mata, teve um custo de sete milhões de reais, R\$100/m², ficando no limite de 15% do valor total do investimento previsto nas normativas do programa. Nas entrevistas realizadas com a Caixa, com a assessoria técnica e com as lideranças das entidades, recebemos a informação de que o imóvel fora vendido para o proprietário que negociou com as Entidades, poucos meses antes da contratação da “Compra Antecipada”, por 1 milhão de reais, numa valorização de 600% estimulada pelo próprio programa.

Em parte desses terrenos estão sendo previstos equipamentos públicos de saúde e educação, voltados a crianças e à terceira idade, que acabam se integrando, pouco a pouco, ao entorno ao se abrirem para as novas vias propostas no loteamento. Atenderiam, é verdade, à grande população do próprio conjunto que tende a saturar os já raros equipamentos existentes no entorno imediato.

Na área pública institucional de pouco mais de seis mil m², reservada pelo projeto do loteamento e voltada à via não oficial que dá acesso ao empreendimento (Rua Amazonas), prevê-se a construção de um estacionamento vertical com um shopping popular, segundo relatos da assessoria técnica. Com isso, propõem-se usos públicos para as áreas privadas (terrenos dos condomínios) e usos privados para as áreas públicas (Área Institucional).

A estratégia, no mínimo duvidosa, revela, afinal, certas incongruências entre discurso e prática e uma aparente falta de experiência da equipe técnica, que faz os licenciamentos patinarem há quase quatro anos na complexa burocracia dos órgãos públicos. Ao propor a criação de espaços para a implantação de equipamentos de saúde e educação, bem como para a construção de um shopping popular, a assessoria arrisca a criação de uma nova centralidade, numa perspectiva tão “contemporânea” quanto artificial.

No meio desse processo e diante da não execução das obras que viabilizariam o acesso à gleba pela rua do loteamento, foram sendo buscadas outras alternativas. A negociação com o proprietário da outra gleba vazia, lindeira, permitiria (na ideia do assessor técnico) que o acesso fosse invertido para uma rua oficial, atualmente sem saída, pertencente ao tecido viário da COHAB. Além disso, a compra antecipada dessa outra gleba viabilizaria outros três conjuntos habitacionais, apesar de arrastar a contratação dos primeiros empreendimentos¹³³.

De qualquer forma, há uma dose muito grande de imprevisibilidade e as estratégias de aprovação submetem as entidades e as famílias a uma grande insegurança, a uma situação de “experimentação” cruel. Além disso, o projeto apresenta uma série de problemas técnicos, de desenho, de má ocupação dos lotes, que colocam em xeque, inclusive, a perspectiva de contratação de uma construtora, considerando os riscos econômicos e as incertezas de parâmetros urbanísticos adotados pelo projeto.

¹³³ No dia 26 de dezembro de 2013 foi realizada visita ao terreno do empreendimento, guiada pelo assessor técnico, que estava acompanhado por representantes de outras duas entidades com as quais estariam sendo negociados os empreendimentos Cidade Tiradentes V e VI: a Cootraleste e a Obra Kolping. A primeira é uma cooperativa de trabalho na construção civil criada no mutirão São Francisco; a segunda uma entidade católica de âmbito internacional (com experiência no Programa Crédito Solidário, em Palmas/TO).

Capítulo 3

**Fragmentos em tela:
a produção do MCMV Entidades “de dentro e de perto”**

Depois de um primeiro momento exploratório de pesquisa, que visava perceber e apreender de forma mais geral um conjunto de questões que se colocavam a partir da análise dos dados quantitativos e oficiais relativos à produção habitacional empreendida pelo programa MCMV Entidades, foram selecionados três conjuntos habitacionais acompanhados de modo mais sistemático a partir de visitas a campo, entrevistas semiestruturadas com diferentes interlocutores, e cruzamento das informações obtidas com os dados quantitativos e fontes diversas, incluindo, por exemplo, pesquisas recentes e notícias divulgadas nas redes sociais.

Os campos de estudos foram selecionados a partir de alguns critérios, a saber: a) estágio da obra, no sentido de propiciar o acompanhamento do processo construtivo e o pós-ocupação; b) origens e formas de atuação das EOs, suas tramas e tessituras associativas, de modo a deflagrar o amplo espectro de entidades atuantes no programa; c) formas de organização da demanda, por meio das trajetórias pessoais e acesso à entidade à qual se vinculam; d) localização do empreendimento; e) projeto arquitetônico e inserção urbana; f) regimes de construção empregados; g) processo de aquisição do terreno.

Dessa forma, este capítulo compreende fragmentos do processo de contratação e construção dos conjuntos habitacionais: **Sonho Meu**, construído no município de Mauá/SP, que se constituiu um dos campos de estudo da pesquisa de cunho etnográfico, desenvolvida por equipe de pesquisadores do IAU/USP e a assessoria técnica Peabiru¹³⁴, acompanhado durante um estágio mais avançado de obra; **João Cândido**, localizado em Taboão da Serra/SP, cujas visitas se deram durante a finalização da obra, e depois com o empreendimento concluído e ocupado pelos moradores; e **Florestan Fernandes e José Maria Amaral**, que constituem único produto imobiliário em construção no bairro Cidade Tiradentes, em São Paulo/SP.

Nos três casos, destacam-se aspectos que retratam processos distintos de aquisição dos terrenos; processos construtivos e organizativos que revelam articulações diversas entre movimentos de moradia, entidades organizadoras, empresas construtoras, assessorias técnicas, poder público e famílias beneficiárias; e apontamentos quanto aos projetos arquitetônicos e urbanísticos resultantes dessas articulações¹³⁵.

¹³⁴ A pesquisa já foi citada algumas vezes ao longo deste trabalho, sobretudo pelas publicações conjuntas realizadas que trazem alguns dos aspectos aprofundados por este trabalho de doutorado.

¹³⁵ Os textos têm caráter mais descritivo, no entanto, os títulos conferidos aos subitens que organizam cada caso, algumas expressões colocadas entre aspas, notas de rodapé e algumas pausas reflexivas que atravessam o texto sugerem as questões que foram sendo construídas ao longo dessa sistematização, que serão retomadas e problematizadas no Capítulo 4. Também é importante ressaltar que os nomes dos interlocutores entrevistados foram substituídos por nomes fictícios ou indicados pelas iniciais de seus nomes de forma embaralhada.

3.1. Conjunto Habitacional Sonho Meu, Mauá/SP¹³⁶

Quadro 09: QUADRO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS			
CONJUNTO HABITACIONAL SONHO MEU			
ASPECTOS OPERACIONAIS			
Operações:	1		MCMV I
Entidade Organizadora:	Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA)		
Filiação Nacional:	Não		
Modalidade:	PF Construção sem Compra Antecipada		
Data da contratação:	09/04/2010		
Regime de construção:	Misto	Construtora:	WMA e pequenas empreiteiras
Assessoria Técnica:	Não teve	TTS:	A própria entidade
Valor do financiamento (FDS):	R\$ 15.116.699,34		
Contrapartida:	R\$ 4.716.699,34		
ASPECTOS PRODUTIVOS			
Área do terreno:	22.990,00 m²	ZEIS:	Não
Responsável técnico:	Construtora WMA		
Projeto Urbanístico:	Condomínio fechado composto por torres de edifícios habitacionais, estacionamento e áreas livres comuns		
Projeto Arquitetônico (tipologia):	7 torres de 7 pavimentos (4 UH por pavimento) Elevador em todas as torres		
Número de UH:	200 UHs adaptadas		
Área do apartamento:	Sem informação		
Edifícios Complementares:	Não		
Sistema construtivo:	Alvenaria estrutural		
Situação:	Obra concluída, mas não entregue (legalizada)		

¹³⁶Este empreendimento se constitui um dos campos de pesquisa etnográfica desenvolvido pela equipe formada pelo IAU/USP e Peabiru – Trabalhos Comunitários, no âmbito da pesquisa intitulada **A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados**, já mencionada. Os aspectos que envolvem sobretudo a descrição da área, a trajetória da entidade organizadora, e as “histórias de viração” das famílias beneficiárias ancoram-se em cadernos de campo compartilhados, dinâmicas desenvolvidas com grupos selecionados dentre o conjunto de famílias beneficiárias, e entrevistas abertas com representantes da entidade organizadora, pela equipe de pesquisa IAU USP/Peabiru, situações que não necessariamente envolveram a participação direta da autora.

Figura 14: Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu. À esquerda o trecho sul do Rodoanel e à direita o Jardim Zaira
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

Figura 15: Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu. Entorno imediato composto por condomínios fechados residenciais e loteamentos populares
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

Figura 16: Localização do Conjunto Habitacional Sonho Meu. Entorno imediato composto por condomínios fechados residenciais e loteamentos populares
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

Figura 17: Conjunto Habitacional Sonho Meu (1) em fase de obras
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

Figura 18: Conjunto Habitacional Sonho Meu (2) em fase de obras
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

Figura 19: Conjunto Habitacional Sonho Meu (3) em fase de obras
Fonte: IAUUSP/Peabiru, 2014.

■ A forma condomínio como traço de maturação de uma periferia consolidada: o “Z” do ABC

A inserção urbana do conjunto habitacional Sonho Meu, no município de Mauá/SP, cumpre, curiosamente, uma dupla condição: a de nova fronteira periférica e de reafirmação de uma periferia consolidada. “Por fora”, percorrendo o trecho sul do Rodoanel – novo eixo de conexão metropolitana, de estrutura perimetral, apresenta-se uma paisagem curiosa: áreas preservadas de Mata Atlântica no entorno da Represa Billings, favelas e assentamentos precários autoconstruídos, áreas industriais e grandes vazios. Chegando a Mauá, já mais próximo da alça de acesso que se localiza num raio de duzentos metros do empreendimento, a paisagem se altera com a presença de concessionárias de automóveis, misturadas a grandes, monótonos e recentes conjuntos habitacionais de tipologia bastante verticalizada, sugerindo a abertura de uma frente importante para o capital imobiliário. “Por dentro”, pela Avenida João Ramalho, que interliga os centros de Santo André e Mauá, rapidamente se chega ao Jardim Paranaíba, não sem cruzar uma paisagem que ganha outros traços, característicos de uma periferia consolidada: bairros periféricos, loteamentos populares, autoconstrução, outros pequenos conjuntos habitacionais em terrenos de topografia bastante acidentada, algumas ocupações de favelas em áreas de risco, com alta declividade ou em fundos de vale, alta densidade construtiva, carência na oferta de espaços públicos.

Os vizinhos imediatos do empreendimento são: ao sul, uma sequência de três condomínios fechados residenciais populares, um horizontal, com cerca de vinte casas assobradadas, um vertical com oito torres de plantas extensas e mais um horizontal de sobrados geminados – este último denominado “Residencial Paranaíba”, construído sob responsabilidade da mesma construtora WMA, que executava, até o final de 2013, a obra do conjunto habitacional “Sonho Meu”; ao norte, uma área vazia, com vegetação capoeira às margens de dois cursos d’água, que já pertence ao município de São Paulo; a leste, um loteamento popular, de uso predominantemente residencial, com lotes de tamanho 5 x 25m, que têm a denominação geral de Vila Nova Mauá; e a oeste o Rodoanel, que cria uma barreira para uma região mais longínqua, onde convivem o grande Polo Petroquímico de Capuava, pequenas e médias indústrias, outros loteamentos populares e conjuntos habitacionais, numa tríplice fronteira: Mauá – Santo André – São Paulo.

A Estrada Adutora de Rio Claro, endereço do empreendimento Sonho Meu, é uma via importante para o entorno, com circulação de ônibus e maior concentração comercial, mas essa é uma situação que ocorre no sentido sul, em direção ao centro de Mauá. É nesse sentido que se encontram, a cerca de quinhentos metros do conjunto, os primeiros

equipamentos públicos: uma quadra onde estão implantadas uma escola municipal, uma escola estadual e uma UBS, bastante próximos a um grande conjunto da CDHU. O Jardim Zaíra – nome popular através do qual se reconhece toda a região que faz fronteira com o Sonho Meu, também é marcado pela diversidade de usos, com mercados, lotérica, dentista, lojas de roupas e mais um universo de pequenos estabelecimentos, um terminal de transporte coletivo próprio, situações de trabalhos informais, presença forte do crime e da violência, entre outras cenas que revelam um território dinâmico e que caracterizam a região como “uma cidade dentro da outra”¹³⁷.

Inicialmente, o projeto arquitetônico do empreendimento previa a construção de vinte e duas torres habitacionais, dispostas em cinco patamares, com quatro a cinco pavimentos, onde se organizariam duas unidades habitacionais em cada. Antes que o processo de contratação fosse concluído, por causa da construção do Rodoanel, parte do terreno foi desapropriada e o projeto precisou ser revisto e reaprovado junto aos órgãos públicos. Por fim, o empreendimento se organizou em torno de sete torres de sete pavimentos cada (térreo + 6 pavimentos), providas de elevadores e caixa de escada. Cada pavimento conta com quatro apartamentos de tipologia única. A planta da unidade é bem resolvida, com sala e cozinha integrada, ambientes de dimensões adequadas, bem iluminados e ventilados. Os projetos arquitetônico e complementares (estrutural, elétrico, hidráulico, de prevenção e combate a incêndio, entre outros) foram desenvolvidos por vários profissionais, parceiros da entidade, aparentemente sem uma coordenação e sem qualquer discussão com as famílias. O tamanho do hall é sempre colocado pela entidade como um grande diferencial do projeto em relação ao empreendimento “Nova Conquista”¹³⁸.

O sistema construtivo se dá em alvenaria armada de blocos de concreto, revestidos. A construção aparenta ser de boa qualidade, executada com bons materiais de acabamento. Durante a fase de obra, nos dias de atividades de trabalho técnico social, o canteiro apresentava-se relativamente limpo, organizado, embora não fosse possível perceber espaços próprios para os operários (a não ser os banheiros muito mal arranjados logo na entrada do canteiro) e menos ainda espaços para a realização de atividades com as famílias. O mutirão ocorria uma vez por mês, com equipes que revezavam o sábado e o domingo, praticamente restrito à limpeza de obra e pequenos serviços de movimentação de terra, vinculado mais ao trabalho social de integração entre os futuros moradores, do que técnico, que pretendesse intervir no ritmo de obra

¹³⁷PARCEIROS DO SP. **Como é a vida no Jardim Zaíra, em Mauá.** In: <http://g1.globo.com/sao-paulo/parceiro-sp/noticia/2014/06/parceiros-do-sp-mostram-como-e-vida-no-jardim-zaira-em-maua.html>

¹³⁸Outro empreendimento contratado através do programa MCMV Entidades, em Santo André/SP, pela mesma entidade organizadora.

propriamente dito. Era, inclusive, supervisionado pela técnica social, sem presença de qualquer responsável técnico pela obra.

No que se refere à implantação, a opção por uma mesma tipologia, sem atenção à topografia original do terreno, gerou muito movimento de terra, execução de grandes platôs, contenções (houve contenções que desmoronaram), e poucas áreas livres de convívio comunitário, praticamente restritas ao estacionamento. Último terreno depois de uma sequência de condomínios fechados residenciais populares, o projeto urbanístico do conjunto habitacional Sonho Meu também adotou a “forma-condomínio”, com construção de muros bastante extensos (a frente do condomínio, única face que faz contato com a rua, possui mais de setenta metros de muro linear com mais de dois metros de altura, acrescidos de dispositivos de segurança do tipo cerca elétrica) e uma guarita posicionada junto às únicas entradas de veículos e de pedestres.

■ Entidade Organizadora: da alfabetização de jovens e adultos à produção habitacional

Os primeiros contatos com a AMOVA - Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, entidade organizadora do conjunto habitacional Sonho Meu, deram-se na sede da entidade, com sua presidenta, M.C., a responsável técnica social e pedagoga, e seu vice-presidente. Foi M.C. quem relatou a origem e trajetória da entidade, embaralhada a sua própria trajetória, a partir da qual foi possível perceber a estrutura de atuação fortemente profissionalizada e centralizada, inclusive na figura da própria presidenta.

Na transição da década de 1970 para 1980, M.C. e outros membros que compõem a direção da AMOVA eram militantes do PCdoB e falaram vagamente da decepção com o partido, para afirmar que a AMOVA é independente. Em 1982, participaram de uma importante ocupação em Santo André, chamada “Centreville”, liderada pelo PCdoB durante o período em que esteve na clandestinidade. Na ocasião, 80 famílias ocuparam um condomínio de luxo que estava inacabado e abandonado, por causa da falência da construtora. Dentre os ocupantes, metalúrgicos que faziam parte do movimento grevista do ABC e lideranças sindicais elaborando estratégias para despistar o DOPS (Departamento de Ordem Política e Social do governo militar brasileiro) e arregimentar pessoas para colocar em prática o plano de ocupação das casas. Após a ocupação, M.C. foi presa junto a outras lideranças e sofreu tortura psicológica: sobre esse episódio, poucas palavras. Mesmo assim, o grupo organizado resistiu e se manteve na ocupação, que a essa

altura ganhava mais corpo com a chegada de outras famílias, chegando ao número de 600 famílias morando no local¹³⁹.

Anos depois, M.C. e o grupo que se articulava em torno dela se inseriram no Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), criado em 1989, durante a gestão de Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, com uma proposta que reunia organizações da sociedade civil sem fins lucrativos¹⁴⁰, para atuar como educadores. Em 1996, a AMOVA foi criada a partir desta linha freireana, de forma a concorrer aos recursos deste programa e aos convênios que se estabeleciam com prefeituras e entidades diversas, sobretudo religiosas, assistenciais e empresariais. Chegou a operar cem salas de aula, contabilizando mais de dois mil beneficiários, principalmente no município de Santo André.

Segundo M.C., os deslizamentos de natureza de atuação da AMOVA aconteceram em virtude das “oportunidades que se colocaram para a ampliação do seu nicho de negócios”. No início dos anos 2000, percebendo as dificuldades de seus alunos, suas famílias e comunidades na inserção no mercado de trabalho, passaram a atuar também no campo da capacitação e qualificação profissional, nos muitos programas de “geração de renda” ofertados nesse período. Em meados da década passada, a temática da moradia surgiu também a partir dessa demanda direta que já atendia e que reclamava acesso à moradia.

É importante dizer que a rede de relações, por meio da qual o programa de alfabetização de jovens e adultos do MOVA opera, dá sustentação à AMOVA no âmbito dos programas de produção de moradia popular nos quais atua mais recentemente. Quando começou a operar o PCS no estado de Mato Grosso do Sul, uma engenheira que trabalhava no governo estadual à época ajudou a AMOVA a viabilizar 480 unidades habitacionais pelo

¹³⁹ Atualmente, são cerca de 900 casas que se somam às 600 que compunham o condomínio, além das subdivisões feitas ao longo do tempo nas grandes casas originais. Em 1986, a área foi declarada de interesse social para fins de desapropriação, medida levada a efeito – não sem muita luta – em 1988, pelo então governador Orestes Quêrcia, que destinou a área e as casas do Conjunto Habitacional Centreville à CDHU. Ao longo dessas décadas, o “bairro” ganhou escolas, unidades de saúde, linhas de ônibus, igrejas, comércio local, escola de samba, grupos de teatro, entre outros, mas permanece irregular do ponto de vista fundiário. Ver: MOREIRA, Deborah (2012). **Centreville comemora trinta anos de ocupação pelo PCdoB**. In: <http://www.vermelho.org.br/noticia/189068-8>; e Associação União e Luta dos Moradores do Centreville (2011). **Histórico do Centreville**. In: <http://centrevillesantoandre.blogspot.com.br>

¹⁴⁰ De acordo com o sítio eletrônico do Instituto Paulo Freire, o programa de alfabetização de jovens e adultos, criado por Paulo Freire em São Paulo, foi estendido para uma atuação em escala nacional em meados da década de 1990, em parceria com a Petrobrás e a Federação Única dos Petroleiros (FUP). O MOVA Brasil tem como finalidade “promover a dignidade humana por meio de um curso de alfabetização que melhore as condições de participação cidadã, de trabalho e geração de renda. Isso garante aos educandos, educandas e às comunidades a oportunidade de reconstruir seu destino e de conquistar o direito à cidadania plena e participativa. Para concretizar suas ações e metas sociais, o Projeto MOVA Brasil desenvolve parcerias com uma multiplicidade de organizações”, que vão desde movimentos sociais urbanos relacionados às condições de moradia e trabalho, órgãos públicos, instituições religiosas, cooperativas e sindicatos, movimentos étnicos e ambientalistas, entre outros (Ver: www.movabrasil.org.br).

programa. Com o PCS, a AMOVA também construiu um conjunto em Santo André, chamado "Nova Esperança".

A partir das experiências no PCS, a entidade passou a atuar, a partir de 2009, em vários programas de produção habitacional de interesse social, principalmente nos estados de São Paulo e Bahia¹⁴¹. Através do Programa Carta de Crédito – Operações Coletivas ¹⁴² produziu, aproximadamente, duzentas unidades habitacionais em Canavieiras/BA e Una/BA; pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), participou da construção de, aproximadamente, outras duzentas unidades habitacionais em Canavieiras/BA; pelo Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH) ¹⁴³, atuou na reforma de mais de setecentas moradias junto às comunidades de quilombolas, pescadores e marisqueiros da Bahia e com moradores da Região de Caucaia do Alto e Atalaia, em Cotia/SP¹⁴⁴. Além disso, estabeleceu convênio com o Ministério da Pesca e Aquicultura, através de edital específico para contratação de "Assessoria técnica para Promoção de Habitação de Interesse Social e Desenvolvimento para pescadores", por meio do qual construiu duzentas e setenta e cinco unidades habitacionais nos municípios de Ilha da Maré, Canavieira, Belmonte e Pedras de Una, na Bahia¹⁴⁵. Teve, portanto, uma

¹⁴¹Por sua atuação na Bahia, a AMOVA foi uma das entidades contempladas pelo Prêmio "Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal (Edição 2013/2014)", criado em 1999 com base no modelo do programa das Nações Unidas "As Melhores Práticas e Lideranças Locais" (*Best Practices and Local Leadership Programme*) que coloca em prática a Agenda Habitat, documento das Nações Unidas que reúne diretrizes para criar padrões de vida sustentáveis em assentamentos (In: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/Paginas/default.aspx>).

¹⁴² "A **Carta de Crédito FGTS – Operações Coletivas** é uma linha de crédito que permite a formalização de parceria com entidades organizadoras no intuito de facilitar o acesso à casa própria para pessoas com renda familiar bruta de até R\$ 1.750,00. Cabe às entidades organizadoras organizar o grupo de beneficiários e promover e/ou produzir as unidades habitacionais, urbanas ou rurais. São consideradas entidades organizadoras cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, o poder público representado por prefeituras municipais, governos estaduais ou companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público" (In: sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal). Ver: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_desenvolvimento_urbano/programas_habitacao/cc_fgts/index.asp (último acesso em 29/01/2016).

¹⁴³"O **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH** é uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais. Seu objetivo principal é o de subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas. Em parceria com o setor público, sob a forma de recursos financeiros, bens ou serviços, o PSH viabiliza a aquisição e/ou produção de casas populares para a população de baixa renda. Complementa a capacidade financeira do proponente para o pagamento do preço de imóvel residencial e assegura o equilíbrio econômico e financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras. Contribui para a geração de emprego e renda no seu município, estimula novas parcerias e propicia a divisão dos seus custos. Todo mundo sai ganhando" (In: sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal). Ver: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_socialmunicipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/psh/index.asp (último acesso em 29/01/2016).

¹⁴⁴Ver: <http://www.cotiatododia.com.br/programa-habitacional-muda-vida-de-cotianos/>

¹⁴⁵Como a AMOVA não possui sítio eletrônico próprio como forma de divulgar suas ações, as informações sobre sua atuação nos estados da Bahia e São Paulo foram extraídas da entrevista feita com a presidenta e outros membros da direção da entidade, e de documento do Tribunal de Contas da União (TC 021.556/2013-0), que trata da omissão no dever de prestação de contas e a não comprovação da aplicação dos recursos provenientes do convênio que a AMOVA estabeleceu com o Ministério da Pesca e Aquicultura, com vigência entre os anos de 2009 e 2011, onde constam documentos comprobatórios da atuação da entidade neste convênio em específico, mas também nos demais programas habitacionais citados (Ver: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150212/AC_0661_03_15_1.doc).

atuação bastante capilarizada, composta por uma mescla de financiamentos envolvendo o Governo Federal, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia, a Caixa Econômica Federal, o Banco Induscal & Partners (BI&P), o Banco Paulista e o Banco Nordeste do Brasil.

No âmbito do programa MCMV Entidades, a entidade possui, atualmente, dois empreendimentos contratados na região do ABC paulista e um empreendimento em Maceió/AL, e conta com outros dois projetos novos em andamento: em Cotia (800 unidades habitacionais) e em Mauá (604 unidades habitacionais).

Para sua atuação, a AMOVA vale-se de uma rede de aproximadamente cem outras entidades parceiras, com as quais estabelece relação desde a época das salas de alfabetização. Segundo M.C., são entidades ligadas à igreja católica, à evangélica, associações amigos de bairro, assistenciais, que fazem a seleção das famílias que serão indicadas a formar grupos dos novos empreendimentos. Tais entidades conhecem as regras do programa e o “perfil da AMOVA”. Somando-se às indicações das entidades parceiras, há a indicação de conhecidos por antigos beneficiários que aderem a novos grupos. Com isso, estimam ter um cadastro de três mil famílias em todo o país.

A AMOVA tem uma administração bastante concentrada, com seis diretores que se responsabilizam por toda essa operação em nível nacional. A figura da M.C. é central em toda a operação e, a partir dela, há um corpo técnico que se responsabiliza pelas obras e trabalho social. Em São Paulo, a gestão é feita diretamente, com contratos terceirizados para a elaboração dos projetos, acompanhamento técnico (um trabalho semelhante ao das assessorias técnicas, mas sem qualquer mediação política ou ideológica), bem como para a execução dos serviços.

De um modo geral, percebe-se que a ação da AMOVA é bastante profissionalizada, com poucas mediações de ordem política e baixa adesão aos temas e redes da reforma urbana. Apresenta-se, atualmente, como ONG de Desenvolvimento e Defesa de Direitos, de Educação e Pesquisa e de Habitação, com atuação em *“apoio à aprendizagem, assistência para moradia, capacitação para o trabalho, educação fundamental, formação continuada de educadores, formação de multiplicadores, formação técnica e profissional, e Pesquisa em Ciências Sociais, Políticas e Humanas”* ¹⁴⁶.

¹⁴⁶Ver: www.ongsbrasil.com.br

■ A técnica social beneficiária

A equipe que presta assessoria técnica ao Conjunto Habitacional Sonho Meu é mínima e totalmente subordinada à entidade. A obra foi contratada pela CEF, com regime de construção em administração direta, mas até o final de 2013 era executada exclusivamente pela construtora WMA, com acompanhamento da gestão dos recursos centralizado no vice-presidente da AMOVA e acompanhamento técnico de um engenheiro civil vinculado à entidade, que já havia desenvolvido outros trabalhos para a mesma. Cabe destacar que o contrato com a construtora WMA foi reincidido no final de 2013 e a entidade passou a operar por administração direta, em virtude de atrasos na obra, que ficou três meses sem medição da CEF. Esse tipo de administração de obra não causou à entidade grandes preocupações, visto a mesma já ter realizado outros empreendimentos dessa forma e inclusive *“preferirem fazer assim. Aí se tem mais controle”*.

O trabalho técnico social é desenvolvido pela técnica “Clô”. Clô nasceu em Pernambuco, no município de Arco Verde. Teve seu primeiro emprego com quatorze anos, no sindicato rural da cidade, e só mencionou essa experiência depois de provocada a falar sobre seu histórico de associativismo. Ela ajudava numa espécie de capacitação dos trabalhadores rurais, trabalhando com o tema da educação sanitária, e tinha até um programa na rádio local.

Até o final da década de 1980, Clô tinha feito apenas o segundo grau. Emigrada de Pernambuco, morava em Santo André, no Jardim Campestre, e trabalhava na área administrativa de uma indústria de cosméticos em São Paulo, localizada próximo ao atual Shopping Center Norte. Na transição da década de 1980 para 1990, abriu um negócio próprio, uma confecção, onde fazia de tudo: compra, execução, venda e gerenciamento de pessoal. Manteve a empresa até meados da década e fala ressentida que teve que fechar a empresa no momento em que as importações de produtos de baixo preço e baixa qualidade foram estimuladas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por volta de 1998, resolveu fazer curso superior, estimulada pela filha única. Começou o curso de direito, mas acabou optando pelo Serviço Social, que era mais barato e respondia a sua vocação de *“trabalhar com gente”*. Mais ou menos nesta época, começou a trabalhar como prestadora de serviço para a prefeitura de São Caetano, em convênio com a Fundação ABC, num centro de referência em tratamento de Hepatite e AIDS. Até o momento da entrevista, Clô se mantinha nessa atividade, da qual retira um “salário fixo”, diferente dos recursos que recebe da AMOVA, condicionados à liberação de parcela do financiamento pela CEF mediante medição dos serviços executados.

A sua relação com a AMOVA começou em meados dos anos 2000, a partir do contato com um dos fundadores da entidade, que agora, engenheiro civil, acompanhava algumas obras da entidade na Bahia. Antes disso, ambos coordenavam salas de alfabetização em convênio com a Prefeitura Municipal de Santo André, numa escola de samba localizada na Vila Alice, em Santo André, próximo à favela Tamarutaca. Por intermédio desse rapaz, soube de uma seleção de técnicos sociais na AMOVA e foi pleitear a vaga. *“Eu não era beneficiária ainda”*. Atuou como técnica social no empreendimento “Nova Esperança”, viabilizado pelo PCS e, assim como outra técnica social da entidade, lá se tornou beneficiária através de sua filha. Clô, a filha e o marido moram nesse conjunto até hoje.

Foi também a técnica social responsável por obras que a AMOVA mantinha em outros municípios da Bahia, aonde ia raramente, apenas para acompanhar algumas reuniões. Segundo Clô, há algum tempo a Caixa levantou dúvidas se as técnicas estavam “burlando” o relatório mensal, mas, após uma reunião de esclarecimentos, *“são as técnicas da AMOVA que ensinam a Caixa como acompanhar o trabalho social”*¹⁴⁷.

■ Histórias de “viração”: as famílias beneficiárias

O empreendimento Sonho Meu organizou-se primeiramente em torno do PCS, mas como ainda encontrava-se em meio ao processo de aprovação de projetos e sistematização de documentação, quando do lançamento do programa MCMV Entidades, migrou para este, sobretudo por causa das vantagens que este último apresentava em relação ao primeiro. Nessa transição, houve substituição de cerca de 50% da demanda original, devido ao novo recorte de renda¹⁴⁸. Outras tantas substituições foram feitas ao longo da construção do conjunto, a partir dos critérios de corte da entidade organizadora: três faltas consecutivas ou cinco não consecutivas nas atividades previstas pelo trabalho técnico social (mutirão) e inadimplência por não pagamento de contrapartidas desligam a família do projeto.

Alguns relatos deram conta do peso dessa contrapartida, e se referem à segurança, ao elevador, ao piso do hall, à porta melhor para o apartamento, entre outros itens de

¹⁴⁷A fala pode mesmo ter fundamento, visto a indicação da AMOVA, por parte da Coordenadoria de Trabalho Técnico Social da GIDUR Paulista São Paulo (entrevista concedida em 15.05.2012), como a entidade que melhor desempenha o trabalho técnico social em empreendimentos do MCMV Entidades.

¹⁴⁸No Programa MCMV Entidades, 100% da demanda deve ter renda familiar mensal de, no máximo, R\$1.600,00, enquanto que no Programa Crédito Solidário a renda familiar era de 1 a 3 salários mínimos, sendo que 20% da demanda poderia ser composta por famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos. As mudanças nas normativas entre os programas referidos, bem como entre a fase 1 e fase 2 do programa Minha Casa Minha Vida, já foram abordadas no Capítulo 2.

construção, cujos valores por família variavam entre R\$300,00 e R\$1.000,00 por mês, simultaneamente aos custos com as situações de moradia a que a mesma ainda estava submetida. Apesar disso, são números que não passam pelo conhecimento da CEF ou do governo: são valores tratados e estabelecidos pelas entidades organizadoras diretamente com as famílias beneficiárias como contrapartidas extras, para além daqueles comumente pagos no momento da aquisição do terreno e contratação dos projetos, ou da própria construção.

No Sonho Meu, os dispositivos de segurança foram instalados, e uma equipe especializada em fazer “segurança 24 horas” de canteiro de obras foi contratada durante a obra, logo após uma tentativa de ocupação por parte de moradores desalojados por processo de reintegração de posse em uma área bem próxima ao empreendimento. Ao falar dos “potenciais invasores”, Clô alertou: *“tem que lutar, mas da nossa forma, vindo ao mutirão e arcando com despesas...”*, num julgamento com o qual os demais coordenadores concordam, balançando a cabeça afirmativamente para a assembleia que os observava. Além deste compromisso mensal, há também uma contrapartida para a realização da obra, cujo valor é variável, já que a situação financeira instável das famílias faz com que este valor seja constantemente renegociado diretamente com a entidade.

Trata-se definitivamente de um grupo sem tradição na luta pela reforma urbana. Isto é, são famílias de baixa renda, que precisam de moradia, mas a sua adesão a essa entidade e a esse programa em específico é algo, de certa forma, fortuito: por indicação de uma das entidades parceiras da AMOVA, cujos critérios de seleção são absolutamente nebulosos; ou por mero acaso, como foi o caso de Juan, que prestava serviços de informática para a entidade quando foi convidado a fazer parte da demanda do Sonho Meu. Todos eles mencionam sua entrada na entidade vinculada ao projeto habitacional compondo a demanda e não tendo uma participação militante que antecede a conquista da moradia: já entraram na AMOVA como beneficiários e tão logo recebam suas moradias e quitem suas pendências, este vínculo será automaticamente encerrado. A essa regra faz-se exceção às técnicas sociais que viraram beneficiárias e que apresentam outras formas de adesão e relação com a entidade, sem, contudo, escapar à dimensão privada: são profissionais que foram contratadas a partir de um processo seletivo para a vaga em questão. Os raros casos de participação comunitária que permeiam as trajetórias têm mais a ver com trabalhos voluntários ligados a ações assistenciais e religiosas, do que propriamente com as lutas sociais.

Em relação ao trabalho, prevaleciam naquele grupo histórias de “viração”: em casa de família (domésticas, babás), em negócios próprios (bar, pequenos “negócios” sem

forma), ou prestação de serviços (de informática, manicure, entre outros), dando conta de uma vida com altos níveis de instabilidade. A completa ausência de referências a sindicatos ou associações de categoria profissional se soma a um percurso de "não participação", onde não há pertencimento, identidade de classe. Em conjunto com fatos familiares – casamentos e separações, falecimentos e nascimentos, frustrações (*"perdi um filho e não quis mais engravidar"*) – e algumas expectativas (*"quero casar"* ou *"quero ser mãe"*), o trabalho "em viração" era bastante determinante da trajetória de moradia e deslocamentos urbanos, ainda que, neste grupo, houvesse uma relativa estabilidade em relação a essa situação.

Se em alguns dos relatos foi possível reconhecer os momentos de explosão da cidade, com migrações de Minas Gerais ou Bahia, e deslocamentos metropolitanos da capital para Santo André, esses fatos são característicos da trajetória de poucas pessoas que compunham a demanda do Sonho Meu, cuja faixa etária parecia estar entre 35 anos. A maioria tinha mais de década de fixação em Santo André. Houve relatos de precariedade extrema nas condições de moradia (*"morei num barraco, foram trevas"*), mas, em geral, havia uma prevalência de moradores em casas "cedidas", puxadinhos na casa do pai, mãe, sogro ou sogra, onde vivem núcleos familiares autônomos. O aluguel apareceu como parte de uma situação transitória, porém raro como condição atual.

O contato mais aproximado durante os trabalhos em mutirão trouxe fragmentos daquilo que se pode ler como uma gestão permanente de carências e urgências. **Dora**, enquanto varria um dos apartamentos, nos contou que nasceu em São Paulo e gostava muito de morar lá, pelo acesso gratuito à cultura. Quando ficou grávida, mudou-se para Ribeirão Pires com o companheiro, que faleceu por ser alcoólatra. Atualmente, mora de aluguel num apartamento, com dois filhos. O apartamento no Sonho Meu será o seu primeiro imóvel próprio, mas ela pensa em, quem sabe, alugar ou vender, ainda que tenha ciência de que isso é proibido. Para ela, o apartamento apareceu com uma garantia e não como uma melhora de vida.

José é filho de mutirante. O pai fez questão de acompanhar o filho no mutirão para garantir que a casa do filho "vai sair" e para ensinar como trabalhar com obra. **Rubens** trabalha numa fábrica de móveis. **Carlos** trabalha no comércio de um familiar. Os três irão morar no conjunto com esposa e filhos pequenos. Dois deles pagam aluguel e um mora de favor na casa da avó da esposa, *"que tem vários imóveis em Santo André"*. Os três levantaram a preocupação de que, quando forem morar no conjunto, não terá "UBS, creche e ponto de ônibus suficiente para tanta gente nova".

3.2. Conjuntos Habitacionais João Cândido A e B, Taboão da Serra/SP¹⁴⁹

Quadro 10: QUADRO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS			
CONJUNTO HABITACIONAL JOÃO CÂNDIDO			
ASPECTOS OPERACIONAIS			
Operações:	2	João Cândido A e João Cândido B	MCMV II
Entidade Organizadora:	Associação de Moradores do Acampamento Esperança de um Novo Milênio (MST Taboão da Serra e MTST)		
Filiação Nacional:	Não	*Consórcio de dois movimentos utilizando uma entidade	
Modalidade:	PF Construção sem Compra Antecipada		
Data da contratação:	Fevereiro e Abril de 2013		
Regime de construção:	Empreitada Global	Construtora:	ESECON
Assessoria Técnica:	Usina CTAH	TTS:	A própria entidade
Valor do financiamento (FDS):	R\$ 19.853.671,28 e R\$19.453.048,92 (quase R\$ 40 milhões)		
Contrapartida (CDHU):	R\$ 5.276,781,42 e R\$ 4.876.159,06 (aproximadamente R\$10 milhões)		
	Aporte para aquisição do terreno: aproximadamente R\$ 6,3 milhões		
	“Casa Paulista” para construção: R\$ 20 mil por unidade habitacional (R\$ 3,8 milhões)		
ASPECTOS PRODUTIVOS			
Área do terreno:		ZEIS:	Sim
Responsável técnico:	ESECON (projeto da CDHU revisado pela Usina CTAH)		
Projeto Urbanístico:	Parcelamento de gleba com destinação de áreas públicas e sistema viário; previsão de mais de 1000 UHs organizadas em 6 condomínios fechados (João Cândido A e B, e Chico Mendes I, II, III e IV – em fase de aprovação)		
Projeto Arquitetônico (tipologia):	6 torres de 8 pavimentos 8 apartamentos (de 2 e 3 dormitórios) por pavimento Elevador em todas as torres		
Número de UH:	384 (192 UHs em cada empreendimento) adaptados		
Área do apartamento:	56,00m² (2 dormitórios) e 63,00 m² (3 dormitórios)		
Edifícios Complementares:	2 centros comunitários (um em cada empreendimento)		
Sistema construtivo:	Concreto monolítico estrutural adensável		
Situação:	João Cândido A – entregue João Cândido B – concluído, mas não entregue		

¹⁴⁹O texto foi construído a partir de informações obtidas nas entrevistas feitas com profissionais da assessoria técnica Usina CTAH; com a arquiteta urbanista A.A., ex-Secretária da SEMUDUH da Prefeitura Municipal de Taboão da Serra; de visitas aos conjuntos conduzidas por arquitetos urbanistas que compõem atualmente o corpo técnico da Usina CTAH; e de conversas que se deram durante as visitas de campo com F.P., liderança do MST Taboão, lideranças do MTST, moradores, funcionários da construtora e os síndicos dos dois conjuntos habitacionais.

Figura 20: Localização do Conjunto Habitacional João cândido, Taboão da Serra/SP
Fonte: Elaboração própria, a partir de ortofoto do município disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal

Figura 21: Imagem ilustrativa (1) – Projeto Arquitetônico desenvolvido pela Usina CTAH
Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 22: Desenho de Implantação do projeto original desenvolvido pela Usina CTAH
 Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 23: Imagem ilustrativa (2) – Projeto Arquitetônico desenvolvido pela Usina CTAH
 Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 24: Desenho de Implantação do projeto desenvolvido pela CDHU
 Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 25: Imagem ilustrativa do projeto arquitetônico desenvolvido pela CDHU
 Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 26: Desenho de Implantação final - revisão desenvolvida pela Usina CTAH a partir do projeto da CDHU
 Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 27: Detalhe (planta tipo do pavimento) do projeto arquitetônico revisado pela Usina CTAH

Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 28: Detalhe (planta da unidade habitacional com três dormitórios) do projeto arquitetônico revisado pela Usina CTAH

Fonte: Usina CTAH (enviado por email).

Figura 29: Conjunto Habitacional João Cândido (1)
Fonte: a autora.

Figura 30: Conjunto Habitacional João Cândido (2)
Fonte: a autora.

Figura 31: Conjunto Habitacional João Cândido (3)
Fonte: a autora.

Figura 32: Conjunto Habitacional João Cândido (4)
Fonte: a autora.

■ Os movimentos sociais urbanos de Taboão da Serra e o momento de alinhamento político frente ao MCMV: ocupação “João Cândido” e ocupação “Chico Mendes”

O município de Taboão da Serra, integrante da Região Metropolitana de São Paulo, é parte da história de formação e consolidação de uma periferia marcada por inúmeras precariedades do ponto de vista urbano, econômico e social. Desta região, é o único município que está fora da área de mananciais, apresentando a maior taxa de urbanização (100%), a segunda maior densidade demográfica (98,82%), inclusive do estado, com quase 260 mil habitantes, distribuídos em 20,39km² de área territorial (SEADE 2008-2014; Censo IBGE 2010). É cortado no sentido norte-sul pela Rodovia Régis Bittencourt, seu principal eixo viário articulador. Dos aproximados 52 mil domicílios estimados, pode-se dizer que quase um terço está enquadrado em algum tipo de irregularidade ou precariedade fundiária e urbanística (Taboão da Serra - PLHIS, 2010), *“uma demanda por mais de 10 mil habitações, com fins de atender, sobretudo, aos adensamentos excessivos, à coabitação, às situações de risco concentradas, especialmente, nos assentamentos precários”* (REZENDE e TAQUEDA, 2014: p. 3).

Dentre as muitas ocupações, loteamentos irregulares e favelas bastante adensadas caracterizavam boa parte do território. O momento em que se começa a viabilizar a construção do conjunto habitacional João Cândido é marcado por um conjunto de novas ações implementadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEMUDUH, que, por um lado, estruturava um novo corpo técnico para tratar das ações de urbanização e requalificação de moradias em assentamentos precários, provisão habitacional, atendimento emergencial a famílias em situação de risco e processos de regularização fundiária, e, por outro, adotava como uma de suas linhas diretivas principais o incentivo à organização popular e formação política, e de fortalecimento dos movimentos sociais urbanos (REZENDE e TAQUEDA, 2014 e entrevista concedida por A.A., em 09.07.2015).

Também no âmbito dessa pasta, foram discutidos e aprovados: o Plano Diretor e o Orçamento Participativo do município, o Plano Municipal de Habitação, o Plano Municipal de Redução de Riscos, o Plano Local de Habitação de Interesse Social e a constituição do Conselho e Fundo Municipal de Habitação. Também foram contratados projetos de urbanização de favelas e de construção de moradias com algumas importantes assessorias técnicas que, desde a década de 1980, atuavam na região assessorando movimentos de moradia em processos de mutirões habitacionais autogestionários. Promoveu-se um processo de debates e leituras territoriais partilhadas entre técnicos e agentes de participação através de caravanas pela cidade e da construção de diagnósticos

participativos (idem). Junto à promotoria pública, conseguiram-se evitar vários processos de reintegração de posse que estavam em curso. Para A.A.¹⁵⁰, ex-secretária da SEMUDUH, tais ações expuseram os processos mal feitos e incompletos desenvolvidos nas gestões anteriores, que, em geral, privilegiavam alguns grupos vinculados a vereadores e movimento de moradia de atuação bastante local¹⁵¹. A adoção de critérios de seleção amplamente discutidos com a população em assembleias e reuniões de bairro “colocou essas práticas no ostracismo”.

É importante destacar aqui o papel que ocupava uma das principais lideranças populares do município, presidente do Movimento Sem Terra de Taboão da Serra (MST Taboão)¹⁵², cuja trajetória política é, no mínimo, contraditória, visto que será esta entidade a organizadora de um dos empreendimentos que constituem o conjunto habitacional João Cândido, com presença marcante dessa liderança em todo o processo. F.P., vereador em sete mandatos em Taboão da Serra, iniciou sua militância no Partido dos Trabalhadores (PT), participou da Central Única dos Trabalhadores (CUT), passou pelo Partido Verde (PV), foi líder do governo na Câmara pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, por fim, presidiu o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no qual atualmente é filiado.

Perdendo espaço junto ao poder público, o MST Taboão se alinha ao MTST – que aparecia em cena¹⁵³, para promover duas grandes ocupações na região: a primeira, Ocupação “Chico Mendes”, iniciada em 2005, no próprio município de Taboão da Serra, e a segunda, Ocupação “João Cândido”, iniciada em 2007, em Itapeverica da Serra. Os movimentos de massa foram as estratégias de ação do MTST¹⁵⁴, que reforçaram as ocupações e deram peso e visibilidade às mesmas. Por outro lado, seriam os trânsitos estabelecidos pela liderança do MST Taboão que abririam espaço para uma série de

¹⁵⁰ Entrevista concedida em 09.07.2015.

¹⁵¹ A arquiteta conta que quando assumiu a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano havia duas “filas” para acesso a programas habitacionais: “uma do MST, que as pessoas apresentavam até carteirinha, e a outra”.

¹⁵² Apesar do nome, este movimento nada tem a ver com o Movimento dos Sem Terra, reconhecido nacionalmente pela luta pela reforma agrária no país.

¹⁵³ O MTST foi criado em 1997 como um braço urbano do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). As primeiras ocupações foram feitas em municípios da Grande São Paulo, como Itapevi, Embu das Artes e Taboão da Serra, e no interior do estado, em Sumaré e Hortolândia. Mais recentemente, o movimento estendeu suas ações para a capital paulista, promovendo as ocupações conhecidas como Estaiadinha, Faixa de Gaza, Nova Palestina, Copa do Povo e Portal do Povo, entre outras. Atua também em outros estados, como no Tocantins, Ceará, Roraima e Distrito Federal. De estrutura bastante vertical, sua liderança nacional – topo da estrutura – é figura pública conhecida. B.G. é autor de livro, escreve da Folha de São Paulo e participa de muitos eventos acadêmicos, principalmente os que discutem as questões do urbanismo contemporâneo.

¹⁵⁴ Alguns moradores do conjunto habitacional João Cândido que participaram desses processos de ocupação de áreas relataram, durante algumas visitas que fizemos durante o processo de construção e pós-ocupação, que o “convite” havia sido feito através de carros autôfalantes que percorriam todo o território “chamando as pessoas insatisfeitas, cansadas de viver daquela maneira”, a participarem das ocupações. Tratava ainda de explicar que as ocupações eram etapas necessárias para a aquisição da casa própria por meio do programa MCMV.

negociações envolvendo a aquisição do terreno, a obtenção de aportes financeiros do governo do estado e os trâmites de aprovação dos projetos¹⁵⁵.

A.A. destaca as dificuldades encontradas pela SEMUDUH nas negociações com o MTST, dada a estrutura absolutamente vertical deste movimento, que impedia, num primeiro momento, reuniões ampliadas com as pessoas a ele vinculadas¹⁵⁶, bem como a discussão aberta sobre os critérios de seleção adotados para constituição da demanda no âmbito do conjunto dos movimentos sociais urbanos existentes e atuantes no município.

Os dois movimentos começaram a busca por viabilizar o empreendimento diretamente no governo estadual, no sentido de conseguirem maiores aportes financeiros, e seria mesmo por intermédio de sua companhia habitacional, a CDHU, que os movimentos iriam adquirir o terreno¹⁵⁷. As negociações também envolviam a obtenção da “bolsa aluguel”¹⁵⁸ para as famílias que, a esta altura, já estavam há anos morando em situações muito precárias nas ocupações e sofrendo ameaças e tentativas de reintegração de posse bastante violentas. A Prefeitura, por intermédio da SEMUDUH e da rede técnica que esta havia estabelecido, precisou articular a permanência das famílias na área e sua saída amigável mediante a efetivação da “bolsa aluguel”.

A CDHU apresentou para os movimentos um projeto que já havia desenvolvido para a área. Ao mesmo tempo, sobretudo por causa da localização estratégica do terreno – que era ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), para efetivação de boa parte da política urbana que se desenhava em escala local, a SEMUDUH sugeria e “brigava” pela contratação de uma assessoria técnica que pensasse um plano de urbanização para a área a partir dos pressupostos que estruturavam o Plano Diretor recém-aprovado e o PLHIS, que estava em discussão. Por outro lado, a Usina CTAH¹⁵⁹ já vinha assessorando o MTST em rodadas de negociação com a CDHU para avaliar projetos apresentados pela Companhia para outras áreas que também vinham reivindicando.

Nesse contexto, a SEMUDUH contratou, em 2010, a primeira etapa do plano de urbanização da área com a Usina CTAH e, a partir daí, a “novela” seria marcada por uma

¹⁵⁵“Eles (MTST) ressuscitaram o F.P.” (A.A., entrevista concedida em 09.07.2015).

¹⁵⁶Durante as visitas ao conjunto, para simples perguntas sobre as formas de participação das pessoas no processo, também ouvimos coisas do tipo: “Preciso ver com o B.G. como responder isso”.

¹⁵⁷Sem muita clareza sobre como se deram essas negociações entre a CDHU, o MST Taboão e o MTST, o que se sabe é que a CDHU desapropriou a área e depois repassou aos movimentos, ficando o valor decorrente desta operação caracterizado como contrapartida financeira do estado no âmbito do financiamento contratado através do programa MCMV Entidades.

¹⁵⁸Programa vinculado à CDHU voltado para famílias em situação de risco que precisam ser removidas emergencialmente.

¹⁵⁹Para A.P., arquiteto urbanista da Usina CTAH à época da elaboração dos primeiros estudos para a área, a aproximação entre a assessoria técnica Usina CTAH e o MTST, movimento vinculado à Frente de Resistência Urbana que não se alinha, num primeiro momento, com o governo federal, acontece justamente pelo fato da assessoria ser uma das mais autônomas, ou a “menos petista” (Entrevista concedida em 14.07.2015).

intensa disputa envolvendo o projeto. O conjunto habitacional João Cândido é, assim, composto por dois empreendimentos (João Cândido A e B), de 192 unidades habitacionais cada, cuja entidade organizadora é uma associação vinculada ao MTST – Associação de Moradores do Acampamento Esperança de um Novo Milênio, com grupos organizados pelo MST Taboão e pelo próprio MTST. Somadas a outros empreendimentos previstos na mesma área, como o conjunto habitacional Chico Mendes, serão mais de mil unidades habitacionais, resultado direto dessas ocupações.

■ A “marca” do projeto: movimentos, assessoria técnica, companhia habitacional do governo estadual e construtora

“Olha aí, minha gente... Nem parece Minha Casa Minha Vida!” (F.P., do MST Taboão, no dia da vistoria final dos apartamentos).

O terreno era remanescente de um conjunto de áreas de propriedade de um ex-prefeito do município e gravou-se ZEIS como negociação em um TAC (Termo de Ajuste de Conduta), que envolvia a promoção, pelo ex-prefeito, de um loteamento irregular vizinho, conhecido como “Favela do Oswaldinho”, sendo, por fim, desapropriado pela CDHU. Localizado em meio a uma grande concentração de “assentamentos com precariedades urbanísticas e fundiárias” (PLHIS, 2010), permaneceu remanescente por abrigar a chácara da família em um grande casarão, ainda agora existente.

O primeiro projeto desenvolvido pela assessoria técnica Usina CTAH preservava o patrimônio ambiental presente no terreno, bem como a “mansão do ex-prefeito”, que os estudos da CDHU previam suprimir e demolir, e que passou a funcionar como sede nacional e espaço de formação do MTST, numa alusão a importantes edifícios cubanos cuja reconversão de uso tem importância, sobretudo, simbólica. A partir de questões levantadas e discutidas em várias reuniões e assembléias, com aproximadamente mil famílias¹⁶⁰, o projeto também previa soluções urbanísticas importantes baseadas em estudos relativos às demandas existentes e sobre aquelas que seriam geradas, e apontava para a construção de duas unidades escolares e conexões viárias que dariam maior fluidez ao território. Os edifícios eram compostos por um pavimento térreo coletivo, de uso comercial e de serviços de pequeno porte, que deveriam estar associados às práticas de

¹⁶⁰A.P. (entrevista concedida em 14.07.2015) destacou a diferença entre trabalhar com os grupos de origem dos movimentos de moradia de São Paulo, numa relação mais aproximada e dinâmica, e a “multidão” de um movimento de massa como se caracteriza o MTST, com palco, microfone e plateia, em geral, no teatro municipal.

economia solidária. Outros quatro pavimentos acomodariam apartamentos “duplex” sobrepostos, solução que traria efeitos melhores para a iluminação e ventilação dos ambientes, bem como uma concepção espacial que adequava bem as necessidades relacionadas à unidade habitacional. A implantação dos edifícios em patamares diversos procurava se adequar à topografia de inclinação bastante acentuada do terreno, promovendo o mínimo possível de movimentação de terra. A adoção de um sistema de estrutura metálica vinha de encontro ao domínio que a assessoria técnica tinha adquirido, principalmente pela construção do conjunto habitacional “Paulo Freire”, e das soluções sustentáveis (“teto verde”, por exemplo), em função de uma nova geração de profissionais que compunha o corpo técnico da assessoria naquele momento.

O que se pretendia imprimir era uma crítica à naturalização das faixas de renda que produziam “faixas de direito à moradia” segmentadas, e trazer a ideia de que quanto menor a renda das famílias maior deveria ser o valor do investimento com a arquitetura, a infraestrutura urbana e a disposição de usos vinculados à necessidade habitacional dessa parcela da população¹⁶¹. A assessoria técnica ainda trabalhava e incentivava a criação de uma cooperativa de construção civil, considerando a experiência que boa parte do grupo apresentava neste setor, que deveria “tocar” pelo menos parte da obra. Para a Usina CTAH, o projeto precisava superar a ideia de mutirão, elevando os princípios de solidariedade e cooperação a um nível mais avançado, que era o cooperativismo. Por outro lado, desde o início do processo, o MTST¹⁶² mostrou-se contrário à ideia de mutirão e estava convicto de que a construção devia ser feita por regime de empreitada global, através de uma construtora que contratasse a mão de obra desempregada vinculada ao movimento. Sua estrutura vertical afastava as lideranças intermediárias do canteiro, visto que estes precisavam “fazer luta política e não carregar tijolos”¹⁶³. Segundo A.P., para o movimento era uma questão numérica. “Eles queriam fazer luta urbana e precisavam ‘massificar’”, dando respostas rápidas, o que, no caso, era a moradia de fato.

“Todas as relações capitalistas estavam colocadas. Como a gente fazia prevalecer o valor de uso?” (A.P., entrevista concedida em 14.07.2015).

¹⁶¹ Ver ARANTES, Pedro F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2004.

¹⁶²No que se refere às discussões referentes ao projeto do empreendimento, objeto de análise neste item da tese, a representação do MTST fica bastante centralizada na figura de B.G. Tanto na entrevista com A.A. como naquela com A.P., o nome do movimento quase não apareceu. Para se referir a este, ambos usavam o nome de sua liderança nacional.

¹⁶³A.P.(entrevista concedida em 14.07.2015) cita trechos soltos de conversas com B.G., onde o mesmo expressava ser contrário à ideia de mutirão lembrando as críticas que o sociólogo Francisco de Oliveira já fizera e associando a prática a um dos principais movimentos de moradia de São Paulo e à influência da igreja católica que esta teve em sua origem.

As rodadas de negociação entre a assessoria técnica, os movimentos e a CDHU, envolvendo a apresentação e aprovação do projeto, tendo em vista os aportes financeiros que este órgão iria conferir ao empreendimento, não eram fáceis¹⁶⁴. Os técnicos da CDHU se colocavam resistentes principalmente quanto ao uso de estrutura metálica, à adoção de “tetos verdes” em virtude das patologias que poderiam decorrer dessa solução, ao uso de áreas mistas coletivas sugerindo problemas futuros na gestão condominial, e sobre o projeto da unidade habitacional “duplex”, que não atendia integralmente às normas de acessibilidade (ainda que tivessem sido previstas unidades habitacionais adaptadas dentro dos percentuais previstos na legislação federal). Neste momento, de um lado da mesa se posicionaram a equipe técnica da SEMUDUH de Taboão da Serra e a assessoria técnica e, de outro, os movimentos e a CDHU, que continuava a impor seu projeto com a promessa de que, por estar dentro dos “moldes” da companhia, teria o processo de aprovação agilizado. Assim, os movimentos dispensaram a assessoria técnica da Usina CTAH, optando, naquele momento, por dar uma resposta mais rápida à população que, junto a eles, engrossava as ocupações, argumentando o fato de que eles tinham *“mais condição de pressionar a CDHU do que a Usina”*.

O que era para acontecer em três meses virou três anos, tempo que levou para que os projetos fossem aprovados pela CDHU. Com os projetos finalmente em mãos, os movimentos voltaram a procurar a assessoria técnica para que a mesma pudesse cumprir o papel de fiscalização do empreendimento junto à construtora – que neste momento já havia entrado em cena. Pedro Arantes conta que o convite gerou muito desconforto à equipe técnica da Usina CTAH, mas que, mesmo assim, analisou o projeto e apresentou uma série de problemas levantados que inviabilizavam a participação da assessoria técnica no processo. As questões se tratavam, em resumo, da adoção de grandes torres de pavimentos extensos monofuncionais, cuja implantação gerava grandes muros de arrimo e orientava várias fachadas para o sul; da supressão da rua interna, que conectava o conjunto habitacional com o entorno, das escolas e do casarão que no projeto anterior cumpria importante papel simbólico e político; e da concepção espacial que envolvia a unidade habitacional e o pavimento tipo, com dormitórios mal arranjados e um corredor mal otimizado.

Diante das preocupações colocadas, a construtora contratou a Usina CTAH para “ajustar” o projeto com a condição de que se reduzisse ao máximo o custo com os arrimos

¹⁶⁴Além disso, a relação entre a Usina CTAH e a CDHU foi marcada por vários momentos de tensão, como demonstram alguns trabalhos desenvolvidos sobre as experiências do COPROMO e União da Juta. Ver textos publicados em comemoração aos 25 anos de atuação da assessoria técnica Usina, disponíveis em: <http://www.usina-ctah.org.br/uniaodajuta.html>.

então previstos¹⁶⁵. Em contrapartida, a assessoria técnica negociou para que o valor reduzido não se revertesse integralmente em lucro para a construtora e sim em outras melhorias necessárias ao conjunto. O aceite à proposta envolveu a necessidade de convencimento de parte da equipe da assessoria técnica sob argumento, sobretudo, apoiado nas importantes lutas travadas pelo MTST, ainda que *“o movimento sempre tenha tratado a Usina como uma terceirizada”* (G.I., arquiteta urbanista da Usina CTAH. Entrevista concedida em 03.07.2015).

A revisão do projeto recuperava, em parte, alguns aspectos que para a assessoria técnica eram princípios arquitetônicos e urbanísticos importantes: incorporação de dois centros comunitários perto da rua de acesso junto aos empreendimentos João Cândido A e B, de estrutura reforçada de forma a, posteriormente, receberem segundos pavimentos voltados a alguma atividade comercial vinculada aos moradores; adequação das soluções de implantação das torres (em movimentos de rotação) para melhorar a condição de iluminação e ventilação das unidades habitacionais; revisão do pavimento tipo e do projeto das unidades habitacionais; adoção de patamares para minimizar a necessidade de arrimos; e resgate da rua, de uma escola e do casarão existente na área.

A obra começou sem participação alguma da Usina CTAH, que não tinha informações sobre como se dera o processo de aprovação do projeto e do contrato de financiamento¹⁶⁶. Sabe-se que a intenção primeira era de que a produção dos conjuntos habitacionais fosse enquadrada no subprograma FAR/Construtoras¹⁶⁷ e que a fragmentação em distintas etapas de implantação, primeiro os empreendimentos João Cândido A e B, depois Chico Mendes I, II e III, e por fim Chico Mendes IV, acontecesse em virtude do tempo também distinto necessário para se resolverem algumas questões que envolviam a aprovação preliminar do parcelamento do solo (remembramentos e novos desmembramentos).

O resultado desse processo, assim, foi uma coisa híbrida que não carregava nem a “marca” Usina CTAH e nem a “marca” CDHU¹⁶⁸, mas que mantinha aquilo que para os

¹⁶⁵Segundo A.P. (entrevista concedida em 14.07.2015), o custo dos muros de arrimos estava orçado pela construtora em aproximadamente R\$ 1,5 milhões.

¹⁶⁶Todos os técnicos da Usina CTAH entrevistados desconheciam os trâmites que decorreram do processo de aprovação do projeto na Prefeitura de Taboão da Serra e do processo de aprovação do financiamento na CEF. Mesmo voltando a participar da fase de construção, como veremos, a assessoria técnica teve muita dificuldade em obter os projetos finais e não conseguiu acesso às planilhas FRE, FIT e QCI da obra.

¹⁶⁷Sem precisar muito a informação, alguns entrevistados relataram que a ideia de viabilizar a produção dos conjuntos pela FAR/Construtoras vinha da impressão primeira, por parte dos movimentos, de que o processo de contratação seria mais rápido. Mas a prerrogativa de indicação de toda a demanda e de protagonizar o processo enquanto Entidade Organizadora dos empreendimentos alterara os rumos, pelo menos, para os conjuntos João Cândido A e B.

¹⁶⁸O conjunto não aparece como produção de nenhuma dessas instituições em seus sítios eletrônicos.

movimentos, e principalmente para o MTST, era a sua “marca” na provisão habitacional no âmbito do programa: “o maior apartamento produzido pelo MCMV Entidades” ¹⁶⁹.

■ A “batalha das fôrmas” e outras questões do canteiro

A fase de construção não encerraria as disputas sobre os pressupostos do projeto, ao contrário, iria afirmá-las. Após o início das obras, na quarta ou quinta vistoria, a CEF exigiu que as Entidades Organizadoras apresentassem assinatura de responsável técnico vinculado a elas para as medições. Novamente os movimentos procuraram a Usina CTAH para que ocupasse este papel. A assessoria técnica apresentou uma proposta de trabalho que envolvia reuniões e avaliações do processo junto às famílias beneficiárias. Acontece que o processo “tão” participativo não fazia parte da agenda destes movimentos, que não aceitaram a proposta. Assim, a Usina “simplificou” a proposta e, contratada então pelas Entidades Organizadoras, fez trabalho de fiscalização semanal com aproximação bastante superficial junto aos futuros moradores e produção de relatórios de acompanhamento às Entidades, apresentados à CEF como parte do trabalho social desenvolvido.

“No início da fiscalização ninguém sabia muito como se dariam os papéis” (G.I., entrevista concedida em 03.07.2015).

“Começamos a fiscalizar com ódio do processo” (A.P., entrevista concedida em 14.07.2015).

Inicialmente, a construtora trouxe da Bahia uma equipe especializada no sistema construtivo, composto por paredes e lajes monolíticas estruturais maciças de concreto comum, moldadas em fôrmas metálicas, que já resultavam em todas as instalações elétricas e vãos de caixilhos. As tubulações que compunham a rede hidrossanitária avançavam os pavimentos através de uma coluna hidráulica e interligavam-se aos equipamentos hidro-sanitários de forma aparente. O concreto facilmente adensável, nas lajes, se autonivelava, dispensando a execução de contrapiso para instalação de pisos cerâmicos ou de reboco nos tetos. O canteiro de obra era bastante simplificado, formado, assim, por um mestre de obras e ajudantes para montagem e desmontagem do jogo de fôrmas, além da execução de outros serviços necessários. Também foram formadas equipes específicas para os serviços elétricos e hidro-sanitários.

O acordo feito entre o MTST e a construtora previa que a equipe de mão de obra fosse, em 50%, composta pela demanda constituída para aqueles empreendimentos, que

¹⁶⁹Não à toa será este o principal aspecto destacado pelo presidente Lula no dia da inauguração do empreendimento.

estivessem em situação de desemprego. Em nenhum momento da obra esse percentual foi cumprido pela construtora, fato que, por outro lado, não foi objeto de reivindicação por parte do movimento, que nunca entendeu este acordo como central às negociações. Ainda assim, é importante destacar que aqueles que foram contratados formaram lideranças políticas e adquiriram uma *expertise* no sistema construtivo relevante para as adequações que se deram na fase pós-ocupação.

Em determinado momento, a equipe especializada da Bahia, que morava na obra, “rebelou-se” diante do desgaste das fôrmas, que dificultava muito sua montagem e não garantia mais a qualidade do serviço, e da resistência da construtora em substituí-las. Organizados em torno de uma liderança que despontou desse processo, os operários paralisaram os serviços reivindicando melhores condições de trabalho. A construtora, após um processo de demissão coletiva, mandou os funcionários de volta à Bahia e formou nova equipe, num híbrido de homens que haviam adquirido conhecimento durante o desenvolvimento da obra e novos funcionários que se adaptaram durante a sequência das atividades.

O desconhecimento técnico em relação ao método construtivo, o procedimento “fraco” que “pegava no pé” de coisas irrelevantes e “deixava passar” outras mais sérias, e questões que envolviam relações de gênero no canteiro, envolvendo os técnicos da assessoria responsáveis pela fiscalização e a equipe de mão de obra da construtora, geraram uma série de problemas iniciais e a participação da Usina CTAH precisou ser rediscutida, avançando – ou retornando – para aspectos relacionados à dimensão urbana, que envolvia a implantação do conjunto habitacional num âmbito mais geral.

O acompanhamento da construção dos edifícios em si se manteve e os apontamentos técnicos feitos pela assessoria técnica, “olhos das entidades na obra”, ora eram “bancados” pelos movimentos, ora não. Questões relacionadas a não execução das passarelas previstas em projeto, que interligavam os patamares livres ao segundo ou terceiro pavimento de algumas torres, apropriando-se da topografia (só uma foi executada); alterações nos acabamentos; a não execução de contrapiso nas áreas molhadas para direcionamento das águas servidas, visto que o sistema construtivo de lajes e paredes em concreto autonivelante não proporcionava por si só esse caimento necessário: tudo foi negociado entre movimentos e construtora, sem muita participação da assessoria técnica.

Na perspectiva de atuar mais em aspectos relacionados à dimensão urbana, a Usina CTAH começou a requerer as plantas finais aprovadas, que não eram rapidamente

liberadas¹⁷⁰. Além disso, desconfiavam de novas alterações no projeto, sobretudo por causa de algumas conversas com trabalhadores da obra que sugeriam a supressão da área pública onde seria construída a escola para “fazer caber” outras duas torres no projeto.

“O B.G. ganhava mais duzentas unidades habitacionais e a construtora ganhava mais duzentas aplicações das fôrmas” (A.P., entrevista concedida em 14.07.2015).

Com o projeto final em mãos, confirmaram-se as alterações, que também suprimiam novamente a rua interna, organizando a ocupação em condomínios fechados contíguos uns aos outros. Com as obras dos conjuntos habitacionais João Cândido A e B em andamento, uma nova revisão de projeto com a Usina CTAH foi contratada pela construtora a pedido dos movimentos, que fez aumentar dois pavimentos em todas as torres do conjunto habitacional Chico Mendes, em troca da permanência da escola, além de novas correções urbanísticas.

■ As distintas presenças dos movimentos nos conjuntos que gerenciam

Dados os dois pesos – do tamanho do MTST e dos trânsitos locais de F.P., presidente do MST Taboão, os dois movimentos fizeram um acordo ficando cada um responsável por um conjunto habitacional. No João Cândido A, entregue em dezembro de 2014, o MTST organizou a “sua” demanda, destinando vinte e cinco unidades habitacionais para o MST Taboão. Do mesmo modo fez o MST Taboão no conjunto habitacional João Cândido B, entregue em abril de 2015. Os “infiltrados”¹⁷¹ não tiveram poder decisório na escolha das unidades habitacionais e distribuíram-se, a critério dos movimentos, em um mesmo pavimento de cada torre.

O conjunto “do MST” teve seu processo construtivo totalmente acompanhado e liderado por Paulo Félix. Em outras proporções, a estrutura deste movimento também se demonstra absolutamente vertical. Não à toa, no dia de vistoria final dos apartamentos, uma mulher beneficiária pediu a palavra logo após F.P. ter feito um breve e festivo discurso, e, bastante emocionada, agradeceu a liderança que, para ela, era um “*enviado de Deus*”.

As atividades deste mesmo dia também revelam os limites de participação da Usina CTAH neste processo. A dinâmica de vistoria dos apartamentos havia sido elaborada

¹⁷⁰ G.I. (entrevista concedida em 03.07.2015) conta que chegaram a confrontar as entidades e a construtora: “*Ou vocês entregam as plantas ou estamos fora!*”

¹⁷¹ O uso do termo tem a ver com a impressão de que, apesar de estarem convivendo em um mesmo espaço, os grupos – do MTST e do MST – não se misturam, continuam “carimbados”. O relato de algumas situações vividas em campo, a seguir, dão conta de expor essa ideia.

por um grupo do MST, formado por F.P. e algumas mulheres que em outros momentos haviam trabalhado como assessoras legislativas em algumas das vezes que ele havia sido vereador. Tratava-se, inicialmente, da distribuição de pastas identificadas com o nome e o novo endereço do responsável pela família nos contratos de financiamento, contendo um *check-list* de vistoria. Dois técnicos da Usina CTAH estavam presentes e tomaram conhecimento da dinâmica, bem como da organização do *check-list*, poucos minutos antes do início das atividades. Seu papel foi dar explicações neste e naquele apartamento a respeito de alguns aspectos relacionados ao sistema construtivo, que traziam problemas para o uso das unidades: piso super nivelado, sem escoamento de água, posicionamento da coluna hidráulica, limites para as alterações pós-obra, etc., revelando enorme desconhecimento dos futuros moradores em relação ao processo construtivo e ao próprio projeto.

Outro fato, que também é revelador do processo pouco participativo, apesar da demanda partir dos grupos vinculados aos movimentos e às trajetórias de ocupações no município, surgiu quando uma família composta por pai, mãe e cinco filhos foi encaminhada ao seu apartamento de três dormitórios na ponta do pavimento térreo de uma das torres, e questionou a “falta” de um dos dormitórios. F.P., que liderava pessoalmente as ações do dia, foi ao local acompanhado por outros militantes que estavam na organização das tarefas, e sem saber qual resposta dar, chamou os técnicos da Usina CTAH que esclareceram que todos os pavimentos eram compostos por dois apartamentos de três dormitórios organizados nas “pontas” da planta-tipo, exceto o pavimento térreo, que só contava com apartamentos de dois dormitórios, uma vez que o “terceiro” possuía abertura por fora e abrigava a casa de máquinas da torre.

Sobre a distinção clara entre os grupos vinculados a cada movimento, o próprio F.P., que durante as vistorias corria pra lá e pra cá acomodando uma série de situações, quase “se pega no braço” com um futuro morador que compunha a “cota MTST” no conjunto, porque o mesmo reclamou da condição do apartamento¹⁷² quando se anunciava a inauguração para dali vinte dias:

“Eu vou contar tudo pro B.G.! Você vai ter que se ver com ele!” (F.P., aos berros e sendo segurado por outros militantes, no corredor do quarto pavimento de uma das torres).

¹⁷²Visivelmente a obra ainda não estava em condições de ser vistoriada. Em dado momento, uma janela se soltou e despencou do oitavo andar caindo a um metro da minha cabeça, em um lugar que minutos antes estava tomado de adultos, idosos e crianças, futuros moradores do conjunto, que haviam se espalhado pelas torres para fazer a tal vistoria. Convocado imediatamente a dar esclarecimentos, o engenheiro civil da construtora, responsável pela obra, esbraveja que havia avisado que as unidades ainda não estavam prontas para serem vistoriadas e que precisavam avisar as pessoas para não mexer nas janelas que ainda não haviam sido ajustadas.

Uma vez entregue a obra, F.P., diretamente e por intermédio da síndica eleita que lhe é bem próxima, continuou presente e liderando o processo de apropriação no conjunto, chamando a atenção dos moradores em relação às regras de uso dos espaços de convivência (chama a atenção de uma família que entra com o carro para descarregar compras na “rua” de pedestre; chama a atenção de jovens que estão empinando pipa para que eles limpem todo o local depois), recebendo queixas de alguns moradores, e conduzindo as “melhorias” dos espaços de convivência: pintura da rua de pedestre de vermelho, implantação de toldos vermelhos nas portas de entradas das torres, extensão da área de piso existente no final da rua de pedestre para instalação de mobiliário fixo (jogos de mesa) e paisagismo.

Ao contrário, no conjunto habitacional “do MTST”, a atenção estava toda voltada para as adaptações e reformas internas às unidades habitacionais. Membros do MTST, que participaram mais ativamente das questões relacionadas à construção, por terem sido contratados pela construtora para trabalhar no canteiro de obras, formaram-se lideranças neste processo, claramente reconhecidos, não sem conflitos, pelo conjunto dos demais moradores como referências para o encaminhamento de assuntos diversos pertinentes ao condomínio (um deles, inclusive, tornou-se síndico do condomínio). Contudo, diante da *expertise* que ganharam sobre o sistema construtivo, não tiveram problema nenhum em formalizar uma pequena empresa especializada nas adaptações e melhorias das unidades habitacionais de seus vizinhos: adaptação do banheiro, cujo layout respeita as normas de acessibilidade, mas que em termos de uso são pouco práticas; instalação de banheira de hidromassagem, aproveitando as grandes dimensões do banheiro adaptado; extensão do ponto de TV para os dormitórios; aplicação de forro de gesso para condução da fiação elétrica até os dormitórios, para esconder o acabamento “chapiscado” aplicado no teto pela construtora para esconder os defeitos da fôrma, e para dar novas possibilidades de iluminação para os ambientes; adaptações na cozinha, em geral, alterando a posição da geladeira e incorporando um balcão entre a mesma e a sala¹⁷³.

Outro caso também sugere o foco distinto das gestões condominiais, desdobramento claro da forma de atuação dos movimentos durante todo o processo. Durante a visita, uma moradora do conjunto “do MTST”, integrante da “cota MST”, procura F.P. e pede para que ele apareça na reunião de condomínio “de lá” para ajudar nas discussões. Ela destaca as melhorias que eles estão fazendo no conjunto “do MST”

¹⁷³Bastante pontual, chamou a atenção o estudo que a tal empresa especializada nas reformas das unidades habitacionais do conjunto habitacional mencionou estar realizando para um dos apartamentos. À pedido do proprietário – homem sozinho que havia sido beneficiado com um apartamento de três dormitórios – eles estavam estudando a possibilidade de conversão do terceiro e menor dormitório em uma sauna. Não visitamos o “feito”, mas numa segunda visita soubemos que haviam conseguido viabilizar a “encomenda”.

enquanto no outro “não se faz nada”. Neste momento, F.P. pede paciência à moradora e diz que todos deveriam ajudar o síndico eleito, justificando a falta de ações e melhorias nas áreas de convivência pelo baixo valor de condomínio pago: enquanto no conjunto do MST eles pagam R\$100,00, no conjunto do MTST eles pagam R\$50,00, o que, numa conta rápida, ele mostra que não dá para liquidar nem os gastos do condomínio.

A própria “forma-condomínio” implica uma estrutura bastante verticalizada entre os moradores, tal qual a que eles se submetem nos movimentos em questão. Chama a atenção o uniforme do “porteiro”, funcionário contratado pelo condomínio para desempenhar a função de controlar o acesso ao interior do conjunto habitacional fechado, monitorar as câmeras de segurança instaladas nos “halls de entrada” de cada torre, e acionar o síndico em qualquer situação necessária: calça azul marinho, camisa num tom mais claro, gravata combinando com a calça, sapato preto – “*a la novela das nove*”.

Além disso, aquilo que se configurou “marca”, pelo menos para as lideranças dos movimentos, o tamanho dos apartamentos, acabou virando um ponto de fricção bastante representativo da pouca participação dos moradores no processo. Em outros conjuntos habitacionais produzidos, por exemplo, pela Usina CTAH, o fato de se terem apartamentos de dois e três dormitórios não era problema, visto que os diferentes arranjos se davam numa mesma área construída. Nos conjuntos João Cândido A e B, os apartamentos de três dormitórios são maiores, mas o valor de financiamento não. Ainda que a parcela paga pelos “beneficiários” não se relacione a este valor e sim à capacidade de pagamento das famílias, observada sua renda média mensal, o desconhecimento das mesmas sobre as regras do programa, a distância que se manteve entre elas e todo o processo geraram conflitos pós-ocupação que, neste caso, nem o trabalho social dará conta de resolver, sobretudo porque o PTTS, seus procedimentos e mesmo a equipe ou responsável técnico pela sua aplicação são aspectos e figuras que se apresentam de forma bastante nebulosa, que não se apreende no contato com os movimentos, a construtora, as lideranças formadas, a assessoria técnica Usina CTAH e os próprios moradores.

Assim, principalmente no que condiz ao MTST, novo e talvez principal movimento urbano de ação direta desde a década de 2000, ainda que tenha ocupado importante espaço na cena urbana, feito notável diante do encolhimento e desaparecimento de outros movimentos no âmbito da sua participação nos programas públicos habitacionais em curso, parece trilhar o mesmo caminho e não escapar à lógica de mercado. Mais terreno, mais financiamento, mais casa – bem pragmaticamente. No caso dos conjuntos João Cândido A e B, não parece ter se desdobrado daí uma construção política ou politizante.

3.3. Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, Cidade Tiradentes/SP¹⁷⁴

Quadro 11: QUADRO DE INFORMAÇÕES BÁSICAS			
CONJUNTOS HABITACIONAIS FLORESTAN FERNANDES E JOSÉ MARIA AMARAL			
ASPECTOS OPERACIONAIS			
Operações:	2	Florestan Fernandes e José Maria Amaral (único produto habitacional urbano)	MCMV I - CA MCMV II – const.
Entidade Organizadora:	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1 (UMM/SP)		
Filiação Nacional:	UNMP		
Modalidade:	PJ Construção com Compra Antecipada		
Data da contratação:	Compra Antecipada: 27/04/2010 Construção: 28/03/2013		
Regime de construção:	Administração Direta	Construtora:	Não - quatro pequenas empreiteiras
Assessoria Técnica:	Ambiente Arquitetura	TTS:	Profissionais autônomos
Valor do financiamento (FDS):	Compra Antecipada	R\$763.227,69 e R\$726.901,02 (aproximadamente R\$ 1,5 milhão)	
	Construção	R\$ 19.474.320,19 e R\$ 19.481.760,61 (aproximadamente R\$ 39 milhões)	
Contrapartida:	Compra Antecipada	R\$ 89.099,18 e R\$ 85.535,84 (aproximadamente R\$ 175 mil)	
	Construção	R\$ 5.100.498,70 e R\$ 5.075.128,79 (aproximadamente R\$ 10,2 milhões)	
ASPECTOS PRODUTIVOS			
Área do terreno:		ZEIS:	Sim
Responsável técnico:	Ambiente Arquitetura		
Projeto Urbanístico:	Desmembramento da área em dois terrenos		
Projeto Arquitetônico (tipologia):	16 torres de pavimentos variados (média de 12) apartamentos (de 2 dormitórios) por pavimento elevador em todas as torres		
Número de UH:	396 (198 UHs em cada empreendimento) adaptados		
Área do apartamento:	58,00m ²		
Edifícios Complementares:	2 edifícios de três pavimentos unificados fisicamente de modo a configurar-se um grande edifício institucional voltado diretamente à rua de acesso		
Sistema construtivo:	Alvenaria estrutural		
Situação:	Obra em andamento		

¹⁷⁴ Os fragmentos de histórias apontados no texto que segue partiram de impressões e informações coletadas em campo e entrevistas com lideranças do MTST Leste 1, a arquiteta da assessoria técnica Ambiente Arquitetura, futuros moradores, e os técnicos sociais dos empreendimentos.

Figura 33: Localização dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, na zona leste de São Paulo/SP

Fonte: Elaboração própria a partir de imagem do Google Earth

Figura 34: Desenho de Implantação desenvolvido pela Ambiente Arquitetura

Fonte: sítio eletrônico da assessoria técnica Ambiente Arquitetura

Figura 35: Imagem ilustrativa do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquiteura

Fonte: sítio eletrônico da assessoria técnica Ambiente Arquiteura

Figura 36: Detalhe (planta da unidade habitacional) do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquiteura

Fonte: sítio eletrônico da assessoria técnica Ambiente Arquiteura

PAVIMENTO TIPO

Figura 37: Detalhe da implantação (apropriação dos patamares e taludes existentes) do projeto arquitetônico desenvolvido pela Ambiente Arquitetura
Fonte: sítio eletrônico da assessoria técnica Ambiente Arquitetura

Figura 38: Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (1)
Fonte: a autora

Figura 38: Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (2)
Fonte: a autora

Figura 38: Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (3)
Fonte: a autora

■ A primeira Compra Antecipada do programa

Há quem diga que “Cidade Tiradentes é uma cidade”¹⁷⁵, visto o número de pessoas que ali vivem e a diversidade de usos cotidianos presentes que sugere justificar a quantidade bastante expressiva de viagens internas desenvolvidas pelos moradores desta região, ainda que os deslocamentos por motivo de trabalho sejam de mais de 20 km¹⁷⁶.

A chegada ao bairro de Cidade Tiradentes pela Av. Iguatemi (continuação do eixo Aricanduva – Ragueb Chohfi) ou pela Av. Inácio Monteiro (continuação do eixo Guaianases – Luís Mateus) vai revelando essa periferia consolidada, equipada e dotada de infraestrutura. Hipermercados, magazines, redes populares de *fastfood*, farmácia e vestuário se misturam a estabelecimentos de comércio e serviço locais: modestos botecos, lojinhas de roupas, mercadinhos, *bombonieres*, borracharias, áreas de reciclagem de lixo. Nas áreas reservadas para produção dos grandes conjuntos habitacionais, instalaram-se escolas, unidades de saúde, outros equipamentos públicos. Tudo um tanto mal equipado, malconservado, desconectado entre espaços verdes e quadras de grandes dimensões. O Terminal de Ônibus cumpre um papel de concentração de pessoas que, mesmo morando nessa periferia consolidada, mantêm um intenso fluxo de deslocamentos. No entorno imediato do Terminal estão os comércios de “grandes plantas” acima mencionados. Ao longo da Av. Metalúrgicos e, de modo menos relevante, da Rua dos Têxteis, corredores que se cruzam naquelas imediações, esses comércios mais expressivos vão dando lugar a estabelecimentos de caráter local, entremeados a equipamentos sociais de grande porte: Delegacia de Polícia, CEU (Centro Educacional Unificado) e o Hospital Cidade Tiradentes. Ali está a chamada “centralidade” do bairro (classificação presente, inclusive, no zoneamento), estruturada, afinal, como ocorre em outras periferias, por um grande equipamento de mobilidade e pelos comércios de grande porte que se estabelecem no seu entorno, além de uma ou outra via onde o uso residencial não é exclusivo. Mesmo assim, o entorno montanhoso, quase que totalmente ocupado por inúmeras pequenas edificações autoconstruídas e inacabadas, avistadas do centro do Terminal, silencia os trânsitos e as dinâmicas presentes (RIZEK et al., 2015: p. 308-310).

¹⁷⁵O título da seção “histórico” no sítio da Subprefeitura é intitulado: “Cidade Tiradentes: o bairro que mais parece uma cidade”.

¹⁷⁶Dados da pesquisa Origem-Destino, trabalhados pela equipe de pesquisa IAU/USP – Peabiru no âmbito da pesquisa já mencionada.

O terreno onde estão sendo construídos os empreendimentos Florestan Fernandes e José Maria Amaral, os quais resultam num único conjunto habitacional de quase 400 unidades habitacionais, localiza-se a poucos minutos do Terminal Cidade Tiradentes. Conta com uma linha de ônibus, desde o terminal até a “porta” do conjunto: a “Paulistinha”, como é conhecida a linha Vila Paulista oferecida por meio de micro-ônibus. Tem como único vizinho um grande conjunto habitacional da CDHU, composto por oito torres do tipo “triplo H” (com três caixas de circulação vertical conectando os cinco pavimentos de dois extensos blocos onde se dispõem as unidades habitacionais) e dezoito do tipo “duplo H”, com quem divide a única via de acesso e retorno disponível, a Rua Francisco José Alves¹⁷⁷. Vizinho ao grande conjunto, no entanto, encontra-se o equipamento público mais próximo ao terreno: uma escola municipal de ensino infantil. Até lá, a “Paulistinha” percorre algumas poucas ruas estreitas e inclinadas, cortando um pedaço daquela região, bastante adensado e composto por um amontoado de edificações autoconstruídas e irregulares, com forte presença de pequenos comércios e serviços, normalmente mesclados ao uso residencial.

A articulação com o proprietário da área foi feita diretamente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - Leste 1 (MTST Leste 1), a partir de 2008 (ainda no âmbito do PCS), através do grupo de trabalho criado na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), com o objetivo de buscar terrenos livres e levantar preliminarmente a situação da área, suas características físicas e implicações jurídicas, a partir das condicionalidades técnicas estabelecidas pelo programa. Assim, principalmente três questões marcaram e acompanharam boa parte da “novela” de contratação deste conjunto.

Em primeiro lugar, a área era rural e o movimento, através de sua assessoria jurídica, precisou negociar com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) o lançamento de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) no terreno. Cientes de que esse processo não seria rápido, o MTST Leste 1, já no bojo do MCMV Entidades, recém-criado, e com a assessoria técnica da Ambiente Arquitetura, solicitou excepcionalização ao Ministério das Cidades, através da CEF, para contratar antecipadamente a compra do terreno e o pagamento da assessoria técnica, justificando e demonstrando que já tramitava no INCRA o pedido de “tornar a área rural uma área urbanizada”. Sobretudo pela excepcionalização requerida, mas também pelo fato da CEF não ter, até aquele momento, efetivado nenhum contrato dentro dessa modalidade, o que

¹⁷⁷Seguindo por esta rua, em alguns poucos metros se chega a um *cul-de-sac* rodeado pelos “fundos de alguns blocos do conjunto da CDHU. algumas áreas verdes ocupadas irregularmente por botecos muito mal arranjados e um grande latão de lixo “pixado” com os seguintes dizeres: “FAIXA DE GAZA”.

gerou, segundo a responsável técnica da Ambiente Arquitetura, uma série de “idas e vindas” de dúvidas entre a CEF e o Ministério, este processo demorou dois anos até se concretizar. Carregando a marca de ter realizado a primeira Compra Antecipada do programa, a partir da qual, possivelmente, algumas questões operacionais técnicas tenham se dissolvido no interior da CEF, o MTST Leste 1, através da sua assessoria técnica, deu início, em 2011, à etapa de aprovação dos projetos na Prefeitura de São Paulo. Quanto à negociação com o INCRA, só agora, no início de 2016, o lançamento do IPTU foi autorizado.

Aí se coloca a segunda grande questão que o grupo precisou enfrentar: a única rua de acesso ao terreno não era uma via pública oficial nos cadastros da Prefeitura, apesar, mas não surpreendentemente, de ser também a única via de acesso ao grande conjunto habitacional da CDHU já mencionado. Novamente, através de sua assessoria jurídica, o MTST Leste 1 (agora Entidade Organizadora do conjunto habitacional) protocolou pedido para regularização da situação na Prefeitura, sem a qual o projeto arquitetônico e urbanístico não poderia ser aprovado. Neste período, enquanto tramitava este processo, um primeiro grupo de famílias já havia sido selecionado pelo movimento e, organizado, passou a ocupar a área promovendo sua limpeza, corte de mato, primeiras reuniões do trabalho técnico social e outras atividades no local.

A regularização da rua levou aproximadamente um ano e meio para acontecer, ao qual se somaram outros seis meses para a aprovação do projeto. Em paralelo, corria também o licenciamento da área e a autorização para intervenção na APP (área de preservação permanente), que se apresentava bastante alterada em relação a sua configuração original. Nela, havia um lago artificial que servia a um pesqueiro que funcionava no local, e o restante do terreno, também alterado, estava todo “taludado”, a partir do “bota-fora” da movimentação de terra executada quando da construção do conjunto da CDHU. Mesmo assim, e esse foi o terceiro aspecto que envolvia a “novela” da contratação, a entidade precisou submeter o projeto ao DPAV (Departamento de Praças e Áreas Verdes) que, por meio de convênio com a CETESB, tinha autonomia técnica para decidir sobre o tema. Por essas questões, o prazo de um ano para contratação da obra após a Compra Antecipada também precisou ser excepcionalizado junto ao Ministério das Cidades. O contrato da obra se efetivou, assim, em maio de 2013.

■ “É virtuoso porque é excepcional”¹⁷⁸

A Entidade Organizadora dos conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral - o Movimento de Trabalhadores Sem Terra Leste 1 - é uma entidade criada em 1987, no bojo da crescente luta pelo direito à cidade e à moradia, com o objetivo de atender parte das famílias de baixa renda da Zona Leste de São Paulo. Os mutirões com autogestão “União da Juta” e “Paulo Freire”, iniciados na década de 1990, com assessoria técnica da Usina CTAH, podem ser destacados como as maiores conquistas desse movimento de moradia, que é vinculado à UNMP e à CMP.

Cristiane foi mutirante do Conjunto Habitacional Paulo Freire e tornou-se uma liderança ativa do movimento, incorporando os temas da autogestão e da reforma urbana em seu dia a dia. Pela experiência e “espírito de luta”, adquiridos nesse processo, e por determinação da entidade, passou a coordenar o processo e compor a equipe de gestão da obra dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, junto a outras duas mulheres representantes da demanda de famílias beneficiárias. As três foram contratadas para trabalhar de domingo a domingo no escritório do canteiro e dividem entre si as tarefas de administração e o atendimento às famílias.

Para além da CRE e da CAO, organizaram-se outras dezoito comissões temáticas: de meio ambiente, de compras, de pontuação, etc., onde se dividem igualmente e integralmente as 396 famílias que compõem os dois conjuntos. Cada comissão tem um coordenador que se reúne semanalmente com os demais coordenadores de comissões para levarem os problemas, as questões pertinentes à obra e ao processo organizativo, discutidos anteriormente no interior de cada comissão. Mensalmente, acontece uma assembleia geral para debater e decidir assuntos diversos encaminhados pela reunião de coordenadores de comissões.

Além disso, as famílias também se dividem em três grupos de trabalho - azul, rosa e amarelo, que se revezam aos sábados e domingos para as atividades de mutirão e de trabalho técnico social. O mutirão se resume à limpeza, carregamento de blocos, organização do canteiro e execução de pequenos serviços. As tarefas são determinadas e supervisionadas pela assessoria técnica. Quando não em mutirão, o grupo de trabalho estará em atividades programadas pelo Plano de Trabalho Técnico Social, conduzidas por técnicos sociais contratados formalmente, ou seja, registrados em carteira de trabalho, pelo MTST Leste 1¹⁷⁹. O TTS procura problematizar temas relacionados à inserção urbana

¹⁷⁸ A expressão é de OLIVEIRA, 2006.

¹⁷⁹ No caso dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral (e também em novos empreendimentos em estudo e processo de contratação através da mesma entidade organizadora), os técnicos

(apropriação das dinâmicas já estabelecidas no entorno, equipamentos públicos existentes e não existentes), às formas participativas e reivindicatórias, e às formas de convivência, de modo a encaminhar objetivamente as peças regimentais de convívio e gestão condominial. É interessante destacar que alguns futuros moradores já foram inseridos, via TTS, nos conselhos regionais de Participação, de Conselho Tutelar, de Saúde, entre outros.

As famílias também se organizaram em turnos de vigília, dados os pequenos assaltos, constantes em um primeiro momento da obra. Aproximadamente 14 famílias passam a noite no canteiro, todos os dias e nos horários livres, entre o término do mutirão (que acaba por volta de 13h) e o horário de início da vigília (20h), incluindo feriados.

O regime de construção adotado é o de administração direta, a partir da forma de organização descrita. Os oito blocos são justapostos dois a dois e formam quatro grandes partes de um mesmo canteiro, para as quais foram contratadas quatro pequenas empreiteiras, formadas por um mestre de obras, pedreiros e ajudantes. Três delas já haviam prestado serviço e trabalho em outros mutirões em parceria com o movimento e uma se aproximou da entidade organizadora no momento em que se iniciava o processo de apropriação e entrada no terreno. O mestre de obras responsável por esta última é morador da região, ofereceu seus serviços, apresentou outros trabalhos que havia executado, a composição da sua equipe, que, então, foi contratada pela entidade. Trabalham em cada equipe aproximadamente trinta funcionários, quantidade que cresce ou diminui a depender da previsão de serviços e tarefas de determinada etapa, das frentes de trabalho que se abrem ou se finalizam. Organizam-se e impõem ritmos distintos de trabalho, perceptíveis ao grupo formado pela entidade e pelas famílias beneficiárias, e à assessoria técnica. Ao longo do processo de construção, alguns membros das famílias beneficiárias (homens) foram contratados por estas empreiteiras, mas isso nunca foi um critério ou uma condição imposta pela Entidade Organizadora. Essas contratações, assim como eventuais dispensas pela qualidade do serviço prestado ou outras justificativas, foram estabelecidas entre as empreiteiras e as famílias, pelos vínculos e aproximações criados durante o processo.

A demanda é toda originária do movimento. Os grupos de origem são a porta de entrada no movimento de moradia e seus núcleos de base¹⁸⁰. Eles estão organizados em

sociais foram envolvidos a partir da articulação que o movimento de moradia, em seu vínculo com a UNMP, estabelece com a academia.

¹⁸⁰A liderança do MTST Leste 1, coordenadora dos empreendimentos em tela, disse, no momento da entrevista, que o movimento já somava trinta grupos de origem na região, inclusive um, formado no bairro a partir da aproximação dos moradores do entorno com as práticas desenvolvidas nos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral.

diversos bairros da cidade e se agrupam regionalmente em função do movimento do qual participam. Tais grupos, coordenados por lideranças populares, muitas vezes amparados por Comunidades Eclesiais de Base e Pastorais da Igreja Católica, fazem suas reuniões em paróquias e salões comunitários. As famílias entram nesses grupos, convidadas por amigos, parentes, vizinhos, ou mesmo após serem informadas da sua existência na missa que frequentam. São famílias, em geral, com renda inferior a dois mil reais, que aguardam a moradia há anos na fila da COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação da Prefeitura de São Paulo) e CDHU (Companhia de Desenvolvidimentos Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), muitos em situação crítica de moradia: risco de despejo, não suportam mais o aluguel, não querem ou não podem mais depender de favores, moram em situação de sobrelotação habitacional, em cortiços, favelas, etc.

A formação de base nos grupos de origem é diversificada. Discute-se a política de habitação, apresenta-se a bandeira de luta do mutirão com autogestão e como é administrada uma obra do movimento. Além das conversas, são feitas atividades mais práticas: visitas a mutirões em obras ou concluídos; festas, rifas e bingos para arrecadar recursos; passeatas e manifestações, até ocupações de terra e imóveis, algumas delas com permanência prolongada enquanto acontecem negociações com o governo. Há um enorme aprendizado do que está em disputa. O conflito é visível, a luta por moradia aparece como algo concreto.

Contudo, para uma parcela significativa da base, é a pontuação que as famílias recebem por atividade o que motiva a presença no local. São os pontos que garantem o ingresso nos novos projetos: as famílias de cada grupo de origem com mais pontos acumulados (por presença em reuniões, atos, ocupações e pela contribuição mensal ao movimento) poderão escolher primeiro em qual projeto habitacional ingressar. O sistema de pontos é, assim, um instrumento de aferição da presença e participação, que mede o empenho e o mérito das famílias que serão primeiramente atendidas.

Quando as famílias são transferidas para as Associações de Construção em formação, inicia-se um novo ciclo de aprendizado. As Associações são constituídas no momento em que o movimento conquista, dentro do programa vigente, um terreno ou uma linha de financiamento. Elas têm estatuto social e figura jurídica para assinatura de convênios com o poder público.

Foi assim com Romilda, Francisco e Áurea. Romilda conta que entrou no grupo de origem através de uma amiga, para participar do MCMV Entidades, após uma experiência ruim junto a outra entidade “que cobrava R\$ 25,00 para a participação em reuniões”. Por ser aposentada, pode se comprometer mais com as atividades do movimento e logo sua

pontuação passou a ser como a de pessoas que militavam há mais tempo. Coordena uma das comissões temáticas e, junto com Francisco, passou a representar o conjunto dos futuros moradores no Conselho Participativo da região.

Francisco, baiano, há vinte e cinco anos transita por bairros da Zona Leste pagando o aluguel. Este também é o tempo em que trabalha como segurança de agências bancárias, *“porque hoje não é mais preciso ser forte e sim usar a cabeça neste tipo de trabalho”*. Sendo assim, atribui às dificuldades de pagamento do aluguel seu trânsito de moradia pela região, e não a mudanças ou inconstâncias de emprego. Por intermédio de sua namorada, que foi mutirante no conjunto habitacional “União da Juta”, entrou no grupo de origem em 2004 e, pouco a pouco, incorporou em seu dia a dia a agenda de lutas do movimento.

O caso de Áurea é interessante e pode, segundo ela própria, apontar para uma *“transformação geracional e cultural”*. Bastante articulada, conta que trabalhou, ainda quando criança, no mutirão do conjunto habitacional “União da Juta”, acompanhando seus pais que se tornaram moradores de lá. Cresceu “na Juta” e só saiu de lá para morar com a sogra em Sapopemba, depois que casou, em 2004. Assim, participou praticamente durante toda a sua vida das reuniões, atos e outras atividades do movimento, para os quais hoje “carrega” seus dois filhos. Com bastante pontuação, só teve acesso ao grupo de famílias beneficiárias dos conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral depois que outras dezenove famílias mais bem pontuadas em seu grupo de origem abriram mão da vaga, sobretudo porque, para compor a demanda, as famílias tiveram que pagar uma contrapartida de aproximadamente R\$ 1.350,00, para o contrato de Compra Antecipada. Conta seus planos para depois que for morar no conjunto habitacional do qual agora participa como “mutirante”: comprar duas motos, uma para ela e uma para o marido, já que os filhos continuarão a estudar na mesma escola, ela continuará a trabalhar em uma agência dos Correios, e o marido continuará a tocar o negócio próprio de serralheria que abriu, que vem, inclusive, prestando serviços para a obra dos conjuntos habitacionais em questão, no mesmo lugar, perto da casa da sogra, onde já tem uma vida estruturada. A opção pela moto se dá pelo trânsito intenso e superlotação do sistema de transporte público coletivo, que os faz perder muito tempo, sendo que de moto eles podem “cortar”.

■ Ilha de excelência

O projeto arquitetônico procurou apropriar-se dos patamares e taludes existentes, criados a partir da acomodação do “bota-fora” do conjunto habitacional da CDHU, onde foram implantados os oito blocos de edifícios que compõem o conjunto. Os blocos são compostos por duas partes, cada uma com duas unidades habitacionais, interligadas por uma passarela fechada por alvenaria estrutural e elementos vazados, que cruza a caixa de circulação vertical, com escada e dois elevadores. Assim optaram os futuros moradores, que não queriam um edifício lâmina por onde se percorre um corredor aberto ou fechado para acesso aos apartamentos. A experiência que boa parte do grupo já tivera com edifícios verticalizados foi determinante para a escolha de um tipo de edifício que organizasse as unidades habitacionais a partir de um *hall* de distribuição, que conferiria maior privacidade aos apartamentos. Dessa forma, o *hall* foi dividido em dois: um posicionado junto a dois apartamentos que compõem a parte do bloco localizada em um patamar mais alto e outro que une o acesso à caixa de circulação vertical e os outros dois apartamentos, que compõem a parte do bloco implantada no patamar de baixo, e que, por isso mesmo, recebeu um ou dois pavimentos a mais (abaixo dos demais), ajustando-se, na medida do possível, à altura existente entre os patamares. Por isso mesmo, o número de pavimentos em cada bloco é variável, mas próximo a doze.

No caminho do Terminal Cidade Tiradentes, logo na primeira curva se avista o conjunto de forma muito impactante: a primeira perspectiva que se tem e a que irá acompanhar a visão enquanto se percorrem as ruas que vão contornando de forma ascendente o conjunto é a perspectiva “dos fundos”, a partir da qual se veem todas as altas torres, principalmente em relação ao gabarito predominante do entorno, dispostas de forma escalonada no terreno. De dentro, por entre os prédios, a verticalização não é agressiva e o adensamento (que não atingiu o coeficiente de aproveitamento permitido) não é tão perceptível. O escalonamento e a distância entre os blocos, possibilitados pelas passarelas de interligação, propiciam uma inserção agradável.

A construção é feita a partir de alvenaria estrutural de blocos de concreto. A divisão dos dormitórios não é estrutural e pode assim ser modificada. As plantas, de 58,00m², são todas iguais, com exceção de um apartamento por pavimento que tem a posição da porta alterada e uma janela a mais, que dá a opção de um terceiro dormitório com varanda. As varandas receberam uma jardineira baixa, também a pedido dos futuros moradores, para que pudessem cultivar uma pequena horta e flores, e um gradil que completa o parapeito.

Duas ruas sinuosas de seis metros de largura dividem os dois lotes (não há uma delimitação física, como gradil ou muros) e elas têm esse desenho para adequar-se à norma de acessibilidade (8,33% de inclinação, tanto nas ruas como nas calçadas). Ao longo dessas vias vão se conformando áreas livres de convívio e pequenos bolsões de estacionamento, além de vagas junto ao próprio meio-fio. As áreas livres têm uma proposta, um desenho, mas a assessoria vai rediscutindo esses usos à medida que a obra avança, porque a maioria dos futuros moradores só tem mais noção espacial quando vê esses espaços acontecendo.

Houve pouca compensação, 106 árvores, que já foram plantadas respeitando o desejo de um campinho de futebol gramado no fundo, e restabelecimento do córrego que conforma a APP, na parte mais baixa do terreno. Na parte mais alta, o projeto previu um centro comunitário que, por decisão do grupo, é grande e tem acesso independente, somente pela rua. Isso porque imagina-se este espaço como um equipamento para o bairro, onde se construirão os novos laços entre os moradores do conjunto e do entorno. Seu uso vem sendo discutido pelos futuros moradores e assessoria técnica, e a “lista de desejos” compreende, desde um equipamento educacional até uma academia de ginástica.

O restante do Conjunto Habitacional Florestan Fernandes e José Maria Amaral é fechado, e, até o momento da pesquisa, o tipo de fechamento (muro em alvenaria, gradil, com ou sem jardineira, com ou sem banco incorporado, entre outras opções que surgiram a partir assembleias gerais) ainda não foi definido. A assessoria técnica procura chamar a atenção para a integração física e visual com o espaço público (a calçada e a rua), mas concorre com o medo iminente expresso pela maioria, que opta pelo fechamento integral dos cento e cinquenta metros lineares frontais (mas também junto aos alinhamentos laterais e de fundo), sobretudo pela forte presença do tráfico de drogas e outras formas de violência no grande conjunto da CDHU, localizado em frente, como pequenos roubos no canteiro e escritório da obra, e uma convivência que já aparece mediada.

Capítulo 4

Dimensões e Perspectivas de análise

As dimensões e perspectivas de análise que organizam o conjunto de questões suscitadas pelos campos de estudo postos em tela no capítulo anterior entrecruzam-se e são transversais aos conjuntos habitacionais analisados, que iluminaram os caminhos teórico-analíticos que este capítulo, de caráter mais conclusivo, procura entrever.

Organizada em eixos analíticos, a primeira dimensão da pesquisa trabalha a hipótese que coloca o programa MCMV Entidades como a face habitacional no contexto recente de ampliação e implantação de políticas sociais no país. No programa, destacam-se entidades de origens e formas de atuação diversas como operadoras dessas políticas que, focalizadas, fragmentam sua clientela a partir de critérios embaralhados na indistinção¹⁸¹ que lhes é característica. Através dos estudos de caso apresentados no capítulo 3, em especial a trajetória de existência e atuação da Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA), entidade organizadora do Conjunto Habitacional Sonho Meu, em Mauá/SP, é possível deflagrar um “adaptar-se” e “profissionalizar-se” constante, que aproxima a entidade de um conjunto de outras “entidades operantes” das políticas de assistência, de saúde, de cultura, de trabalho e renda. Quanto ao público-alvo – os “beneficiários” do conjunto habitacional em tela, suas trajetórias aproximam as dimensões do trabalho e da moradia, num permanente “viver, esperar e fazer cidade”¹⁸², a partir de dinâmicas que sugerem ser a moradia conquistada através do programa (não sem percalços) o ponto de repouso (mas não de parada) de uma vida marcada pela gestão constante de carências e urgências.

O segundo eixo de análise aproxima a produção empreendida no âmbito do MCMV Entidades à dimensão econômica que envolve o processo de financeirização da moradia (e da cidade), observado no Brasil, principalmente, a partir de meados da década de 2000, quando se inscreve com papel bastante importante o pacote-programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Como o título sugere, trabalhamos, neste eixo, a ideia de que o MCMV Entidades, sob alguns aspectos, é uma prática de mercado onde a dimensão econômica se aprofunda, não tanto no sentido dos ganhos diretos e financeiros obtidos com essa produção, mas pelo conjunto de circuitos financeirizados ativados a partir do programa e incidentes sobre ele, que envolverão a reconfiguração dos movimentos de moradia e a redução de uma agenda ampla relacionada à reforma urbana, à operação do programa – adaptações ou acréscimos, aqui e ali, às normas do programa, justamente no contexto do governo do Partido dos Trabalhadores, que, historicamente, contribuiu com a construção dessa agenda, e que, política e ideologicamente, se alinha a esses movimentos. Destaca-se,

¹⁸¹ Refiro-me a ideia de indistinto trabalhada por PAOLI (2007).

¹⁸² A frase em destaque foi mais ou menos utilizada no título do artigo publicado em conjunto com pesquisadores da Peabiru trazendo questões sobre o caso do empreendimento Cidade Tiradentes (ainda não viabilizado), no e-book de referência: SANTO AMORE, SHIMBO E RUFINO (2015).

neste eixo, o Conjunto Habitacional João Cândido, construído em Taboão da Serra/SP, onde se articulam movimentos sociais urbanos, assessoria técnica de produção relevante no campo da produção habitacional de interesse social, empresa construtora, CDHU e Prefeitura Municipal, em disputa pela “marca” expressa física e simbolicamente no conjunto em questão.

Por fim, a terceira dimensão de análise traz os desdobramentos dessa produção no espaço urbano, problematizando aspectos relacionados aos projetos arquitetônicos e urbanísticos, à inserção urbana dos produtos empreendidos em uma escala mais direta de relações estabelecidas com o entorno imediato, e à localização dos conjuntos habitacionais sob a perspectiva das periferias consolidadas e segregadas. Evidenciam-se aspectos “virtuosos” observados no processo de produção dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, no bairro Cidade Tiradentes, em São Paulo/SP. Se, por um lado, estes revelam aberturas e outras possibilidades no âmbito do programa MCMV Entidades, por outro, constituem-se “ilhas” do ponto de vista das práticas relacionadas aos pressupostos da autogestão e da criação do programa, e da dimensão urbana, que permanece intocada.

Cada eixo de análise traz uma introdução, onde se colocam as questões teórico-analíticas, suscitadas por cada campo de estudo – os conjuntos habitacionais analisados de forma mais sistemática, contratados pelo programa MCMV Entidades na Região Metropolitana de São Paulo, que guiaram os percursos analíticos num movimento de “retorno” aos campos, às entrevistas, aos dados, às personagens reunidas e aos fragmentos de histórias e informações obtidas durante a trajetória de pesquisa. Em seguida, à guisa de conclusões, o texto segue atravessando os campos de estudo, destacando e problematizando alguns aspectos que iluminam e são iluminados pela revisão bibliográfica desenvolvida.

4.1. Eixo 1 | MCMV Entidades como face habitacional do *lulismo*

O programa MCMV Entidades apresenta uma rede de relações onde se destacam e se embaralham entidades distintas, oriundas dos movimentos sociais, e instituições que se conformam como organizações sociais em um campo que abrange desde organizações religiosas e assistenciais até fundações de origem empresarial. Por outro lado, é importante notar que algumas dessas entidades contempladas e constituídas como participantes do programa reconverteram suas atividades a partir de outros setores de atuação bastante diversos, objetivando operar como “máquinas de produção de casas”¹⁸³, e para construir a demanda e organizá-la a partir de uma trama de sociabilidade muito frequentemente privada (família, vizinhança, conhecidos), para além de qualquer vínculo político ou politizante (RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO, 2015).

Esses deslizamentos, seus pressupostos e as formas que se implementam para operação do programa se desdobram pelas condições de vida, pelas perspectivas e fluxos de trajetórias de moradia na cidade, e por um conjunto de programas e políticas sociais combinadas, que vão das políticas de transferência de renda aos programas de incentivo cultural, dos programas de saúde aos de moradia, sobrepostos a partir dos desenhos e normativas de cada programa, de suas proposições, condicionalidades e dispositivos que se estendem até a produção e gestão de públicos-alvo mapeados pelo Cadastro Único (RIZEK, 2015).

Na chave interpretativa de Evelina Dagnino (2001), esses processos poderiam ser lidos como desdobramentos de uma “crise discursiva”, caracterizada pelos deslocamentos de sentido – e de propósito – nas noções de sociedade civil, participação e cidadania¹⁸⁴, e

¹⁸³Essa definição apareceu em mais de uma entrevista para designar tanto movimentos de moradia como entidades sem vínculos fortes com os temas da reforma urbana, que vêm atuando ou operando o programa MCMV Entidades.

¹⁸⁴Parece importante apontar para alguns desses deslocamentos de sentido que revelam um conjunto de conteúdos em disputa visivelmente presentes no âmbito da implementação do programa MCMV Entidades. Para Dagnino (2001 e 2004), “a redefinição da noção de **sociedade civil** e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004: p.100), onde se destacam as relações entre Estado e ONG. Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis”, entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, as ONGs são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil, a partir daquilo que se coloca como “possibilidade concreta de produzir resultados positivos — fragmentados, pontuais, provisórios, limitados, mas positivos— com relação à diminuição da desigualdade e à melhoria das condições de vida dos setores sociais atingidos” (idem: p. 101). Quanto à ideia de **participação**, o princípio básico do deslocamento de sentido é, para Dagnino, a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Por fim, a apropriação neoliberal do conceito de **cidadania** atravessa as formulações dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, organizadas em torno das demandas urbanas e questões sociais, e opera através de fortes vínculos com o Mercado. “Tornar-se cidadão” ou “adquirir cidadania”, neste sentido, significa inserir-se

resultante de uma “confluência perversa” entre um projeto participativo, implementado a partir do processo de alargamento da democracia (TEIXEIRA, DAGNINO E SILVA, 2002), e um projeto de Estado liberal, que desde o governo Collor irá se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos e transferir suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, com conseqüente encolhimento do espaço da política e da democracia. Para a autora, “a perversidade estaria colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2001: p. 142).

Em outros termos, no âmbito da invenção, multiplicação e popularização das políticas de transferência de renda na América Latina, a instauração de uma hegemonia consensual será apontada por Lautier (2009), para quem a passagem da década de 1990 para 2000 implica na “criação de uma categoria, *os pobres*, que são tanto mais legitimamente os objetos de auxílio que se lhes atribuem, quanto mais se tem em conta que é esse auxílio que os cria”. Para este autor, a implantação de uma série de políticas “focalizadas”¹⁸⁵ elimina uma noção “forte” – a dos direitos sociais – em benefício de uma noção “vazia”, que opera a despolitização da questão social e deixa a “tensão subsistir apenas por sua contenção”.

Na mesma direção, Paoli (2007) destaca que a intervenção focalizada a partir do “fatiamento dos problemas” é útil em mais de um sentido, pois torna as coisas manejáveis e controladas, e “cria um ciclo de procedimentos de atenção pública que gera uma nova relação dos pobres com o Estado, baseada na benevolência e não na reconstituição de direitos, o que reforça o sentido privado do ciclo predominantemente técnico do modelo”. Além disso, para a autora, a vinculação de reivindicações, diálogos e negociações ao funcionamento de “imperativos” econômicos requer o gerenciamento prático da escassez, o pragmatismo seletivo das decisões realistas sobre as carências a serem resolvidas e o controle da própria negociação, os quais, obrigatoriamente, devem assumir uma cara moderna, democrática e pedagógica, ou seja, “participativa”.

individualmente no mercado, como consumidor ou produtor, transformando, principalmente, as relações e a noção de direitos trabalhistas (idem: p. 103-108).

¹⁸⁵Para Lautier, as políticas “ultra-focalizadas” foram àquelas desenvolvidas ao longo dos anos 1990, a partir de uma categoria precisa, inseridas em duas dimensões: a primeira, de ordem “técnica”, que determina os “alvos prioritários de auxílio, através de uma “visibilidade” seletiva que carrega forte peso ideológico e político; a segunda, imediatamente “política”, trata da questão da eficácia em despolitizar a questão da pobreza, a partir da disjunção de dois problemas: o problema da ajuda aos pobres e o problema da luta contra a pobreza. As críticas das políticas “ultra-focalizadas” conduziram a uma mudança de “tática de governo dos pobres” em vários países latino americanos, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, passando para o desenvolvimento de políticas “focalizadas”, a partir de categorias mais amplas. Para o autor, entretanto, “essas críticas, todavia, não levaram a um questionamento da estratégia fundada sobre o tríptico moralização/tecnificação/despolitização da questão da pobreza, mas conduziram a uma mudança profunda dos encaminhamentos práticos das políticas públicas dessa luta, assim como a um ponto de inflexão: a substituição da “luta contra a pobreza” pela “luta contra a vulnerabilidade” (LAUTIER, 2009).

Estas ideias implicam simultaneamente em desenhar e controlar programas dirigidos a grupos da população “já interpretados”, feitos em sua maioria por entidades privadas e organizações não-governamentais, a quem, aparentemente, foi transferida oficialmente grande parte da contenção da questão social na cidade. Sua auto-apresentação, motivos, explicações, meios, objetivos e vocabulário impedem que se compreenda como podem ir além da revitalização filantrópica eficiente – o que, como ato de caridade que desperta o sentimento individual de doação, pode ser louvável – desde que submetida a uma conciliação com os imperativos mercantis, financeiros e estatais, dentro dos quais a noção de “público” se torna altamente elástica (PAOLI, 2007).

Da perspectiva do momento em que se cria e se implementa o programa Minha Casa Minha Vida – nos governos Lula e Dilma – novas questões se colocam a partir de um novo arranjo político, que caracteriza as relações de força no Brasil contemporâneo. André Singer (2012), em sua análise sobre o *lulismo*, apontou as questões que estruturam este momento. O autor destaca que houve no Brasil um realinhamento político nas eleições de 2006, quando o “subproletariado”¹⁸⁶ aderiu em bloco a Lula¹⁸⁷, sobretudo como resultado de uma política cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza por meio da ativação do mercado interno sem confrontar os interesses do capital. Essa estratégia tirou a centralidade do conflito entre direita e esquerda para colocá-la entre ricos e pobres, o que não é exatamente um conflito de classes, mas, a partir de outras repercussões ideológicas, tem conexões com elas¹⁸⁸. Contudo, essa agenda de redução da pobreza foi implementada sob a égide de um reformismo fraco o suficiente para desestimular os conflitos, estendendo no tempo a redução da desigualdade (idem: p. 22), dentro da ordem e a partir da coalizão com “partidos de direita populares”. Para o autor, se não há ruptura, há deslocamentos brandos da linha que define as agendas do ciclo de governos anteriores à agenda do governo de Lula, cuja maior expressão talvez seja o surgimento de um “novo proletariado” (e não de uma nova classe média), caracterizado pela ascensão do subproletariado, passando pela esfera do consumo, que poderia assumir as formas do velho proletariado

¹⁸⁶ Para o autor, o subproletariado se define como uma grande e massiva “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente”, que, sem ser proletária, é marcada por condições informais e precárias de subsistência, privada de seus direitos, cuja origem se deve procurar na escravidão.

¹⁸⁷ Tanto Singer (2012) como Oliveira (2010) referem-se a Lula – e não ao Partido dos Trabalhadores – em suas análises sobre as disputas eleitorais ocorridas a partir de 2002, sobretudo porque para ambos o *lulismo* é diferente do *petismo*, no sentido de representarem questões políticas e ideológicas distintas.

¹⁸⁸ “O pivô do lulismo foi, de uma parte, a relação estabelecida por Lula com os mais pobres, os quais, beneficiados por um conjunto de políticas voltadas para melhorar as suas condições de vida, retribuíram na forma de apoio maciço nas eleições de 2006 em diante” (SINGER, 2012: p. 16).

que “explodiu” nos anos 1980, ou estar vinculado a mecanismos de integração capitalista, de diluição (SINGER, 2012 e 2013).

Por outro lado, Francisco de Oliveira sugere a construção de um arranjo hegemônico, isto é, a produção do consenso para a manutenção da dominação e, sobretudo, para o funcionamento do capitalismo mundializado, tal como teria sido entretecido a partir de um partido de trabalhadores. O autor destaca o “sequestro dos movimentos sociais” e das organizações da sociedade civil, à medida que importantes lideranças passaram a ocupar cargos políticos do alto escalão, e coloca as políticas de transferência de renda, com destaque ao programa Bolsa Família, como desdobramentos de uma “nova dominação” que aprofunda o processo de despolitização sobre a questão da pobreza e da desigualdade e, mais do que isso, a funcionaliza (OLIVEIRA, 2010: p. 25).

Nos termos de Marx e Engels, da equação ‘força + consentimento’ que forma a hegemonia desaparece o elemento ‘força’. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a ‘direção moral’ não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010: p. 27)

Pensados no âmbito mais geral das políticas sociais brasileiras, esses processos permitem identificar uma contradição, tal como sugerida por Singer (2012)¹⁸⁹, que apontaria para o fato de que o crescimento da economia brasileira buscou impulsionar processos de crescimento econômico sem suprimir importantes déficits de direitos sociais, remediados de modo bastante focalizado e pontual, na medida das urgências mais flagrantes, entre as quais a moradia. Nesse novo contexto, a percepção de um conjunto de melhorias: melhor inserção no mercado de trabalho; incursões no universo do empreendedorismo no âmbito econômico, social e cultural; uma suposta integração à cidade pela propriedade (ou da promessa) de habitação; assim como formas de “inserção” através de cursos e atividades, coloca-se entre a noção de direitos ou da constituição de sujeitos de direitos, e os negócios, a partir de uma combinação entre políticas anticíclicas de cunho econômico e a constituição de clientela de novo tipo – dimensões que se dissolvem uma na outra (RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO, 2015).

¹⁸⁹ O autor abre o livro “Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador”, com a constatação: “o lulismo existe sob o signo da contradição” (SINGER, 2012: p. 9).

No âmbito dos países da América Latina, alguns autores vêm apontando para transversalidades importantes entre as diferentes políticas sociais, bem como entre parcelas do grande leque de políticas sociais no interior de cada país, que apontariam para a América Latina como um “banco de ensaios de programas para dissipar as insurgências sociais” (ZIBECHI, 2010: p.95), tidas como intermediárias entre a proteção social e a luta contra a pobreza. Assim, essas políticas seriam palco da intervenção de um conjunto de atores - instituições públicas, nos seus respectivos níveis territoriais, organizações internacionais, nacionais e locais, assim como uma grande diversidade de atores públicos e privados “intermediários”, articulados sob uma nova lógica.

É possível considerar por hipótese que tais políticas e programas contribuíram e resultaram ao mesmo tempo de um processo de conquista e emergência de “direitos”, ou até mesmo se colocaram como a continuidade da luta por direitos que acompanhou a constituição de sujeitos e atores políticos dos processos de democratização. Entretanto, diante das reformas econômicas em curso no âmbito dos Estados, assim como de suas transformações em especial no que se refere aos mercados de trabalho, esses direitos não estão necessariamente garantidos¹⁹⁰. Além de tendências de caráter internacional e suas formas de circulação (MARANHÃO, 2010), trabalhos recentes apontam tanto para a dificuldade de delimitação de um percurso, uma história da transformação e de uma trajetória das políticas nacionais (Argentina, Brasil, Chile, México) como de sua periodização (GEORGES, RIZEK e CEBALLOS, 2014).

Num contexto marcado por dualidades e disparidades, as novas formas de governar, nas quais as políticas sociais têm papel destacado, se relacionam e respondem às características dos movimentos sociais atuantes neste momento, aproximando-se de seus territórios e incorporando suas pautas, através da crescente atuação do que Zibequi irá chamar “organizações sociais” para designar um tanto de grupos ou coletivos que, sem ser movimentos, apelam ao social como seu eixo de trabalho¹⁹¹. Através das organizações sociais, “o Estado, os partidos, as academias, as igrejas, as empresas e outras instituições

¹⁹⁰ Esta dimensão tem como pano de fundo as questões colocadas pela hipótese da hegemonia às avessas (BELLO, 2012 e OLIVEIRA, 2007, OLIVEIRA, BRAGA e RIZEK, 2010) na medida em que ela sugere que a perspectiva dos direitos teria sido muito enfraquecida por processos que estariam contribuindo para a naturalização da desigualdade reproduzida pelo mercado. Nesse contexto, o aumento da integração social e os ganhos salariais das categorias mais mobilizadas não estariam propiciando uma significativa politização acerca daquelas questões tendendo a manter os seus interesses circunscritos ao plano da estrita necessidade.

¹⁹¹ De acordo com Magalhães (2011: p. 258), na década de 1980 tornaram-se patentes as estratégias dos movimentos operários e sociais urbanos pela apropriação de maiores parcelas do excedente econômico, confrontando diretamente, no campo mesmo das organizações populares, os tradicionais métodos de clientelismo político em que se apoiavam associações locais. A partir da década de 1990, contudo, o jogo político deslocou-se dessa polarização de interesses para uma convergência de associações populares, sob a forma de organizações não governamentais (ONGs) e entidades sociais prestadoras de serviços sociais, submetidas a forte competição.

buscam trabalhar com os novos atores sociais” (ZIBECHI, 2010: p.73), neutralizando-os de forma a conseguir a governabilidade necessária às políticas de mercado.

Por un lado, no hay duda que introduce cambio sen la forma de vida, consigue que la cotidianidad se a menos tensa, la pobreza menos extrema y opresiva. Por otro lado, eludir el conflicto impide que los pobres tengan conciencia de las causas de su pobreza, desestimula la organización y los cosifica em su papel de “beneficiarios” que reciben “prestaciones” (ZIBECHI, 2010: p.118)

Diante desse quadro de constituição de um “governo moral dos pobres” (LAUTIER, 2009), que ganha operadores e modos de operação, localizam-se zonas de indiferenciação¹⁹² entre o Estado e o que acabou sendo denominado como sociedade civil, no cruzamento da constituição da demanda de cada programa e dos protagonismos e formas de participação, requeridos para que o “bom beneficiário”¹⁹³ acabe contemplado, cumprindo as condicionalidades de cada benefício. Nessa chave de leitura, a pequena parte ou participação do Entidades no quadro mais geral do MCMV; o Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar, diante da proeminência do agronegócio; a pequena Secretaria de Economia Solidária no quadro de políticas e incentivos, por exemplo, à indústria automobilística do Ministério do Trabalho e Emprego, entre outras dualidades ou disparidades, se inscrevem em um “registro moral”: são medidas paliativas contra a injustiça, a “exclusão”, de “benefício aos pobres potencialmente produtivos” (idem), que enfatizam o ideário participacionista e autogestionário, mas que, de fato, poderiam ser identificadas como políticas de ativação¹⁹⁴.

Desta perspectiva, a “profissionalização” necessária para se “operar o programa”, por um lado, sugere um conjunto de mutações, modulações e reconfigurações dos movimentos sociais, e por outro, mas numa mesma direção, aponta para a “reconversão de associações em entrepostos avançados do terceiro setor”, a partir das quais é possível apreender novos “dispositivos de mobilização permanente para a concorrência na

¹⁹² A ideia está principalmente ancorada em RIZEK, C. **Trabalho, moradia e cidade: zonas de indiferenciação?** In: RBCS, 2012.

¹⁹³ Para Lautier (2009), o “bom pobre” aceita a inquirição sobre sua renda real, (já o mau pobre é um dissimulador sobre o seu modo de vida, já que o mau pobre é cheio de vícios) e, ao mesmo tempo, admite facilmente que deve ser reeducado; é franco (deve ser manifestamente pobre e “inspirar piedade”) e deve ser simultaneamente humilde. O mau pobre considera a ajuda assistencial como uma obrigação e recusa que possa haver contrapartidas a essa ajuda.

¹⁹⁴ De acordo com RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO (2014), desde as iniciativas de organizações internacionais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, é possível identificar como políticas de ativação aquelas que exigem ação individual em contrapartida aos benefícios alcançados, na contramão de sua concepção como direitos. Ver também: RIZEK, C e GEORGES, I. **Emergência e Reinvenção: Novas e velhas políticas sociais no Brasil**. CENEDIC/IRD, Projeto de cooperação bilateral, São Paulo, 2013, mimeo.

execução de projetos, na captação de financiamentos, e nos prêmios que dão visibilidade às iniciativas” (MAGALHÃES, 2011: p. 259). Este “mercado da cidadania” (ABÍLIO, 2011),– no qual se entrecruzam entidades privadas, interesses privados, parcerias públicas, todos providos pela delimitação e pela focalização da pobreza, transforma em público-alvo de programas, projetos e políticas sociais, nos quais se insere o MCMV Entidades, os que vivem a “viração”¹⁹⁵ e a precariedade do cotidiano da periferia.

Para os que são ‘focalizados’, tais projetos têm certamente uma importância que não deve ser esquecida ou desprezada. No entanto, o que fica para reflexão é a negação da questão social enquanto questão política, sua substituição pelas técnicas objetivas, focalizadas e imediatas de gerenciamento da desigualdade (ABÍLIO, 2011: p. 314).

Assim, de grupos organizados ou não na disputa pela cidade, esses atores passaram a ser vistos como “público alvo” de programas dos mais diversos, num contexto marcado por estratégias político-financeiras que fizeram ascender socialmente e engrossar a agora considerada “classe C”. Esta, por sua vez, foi descoberta como um nicho promissor e lucrativo para o mercado imobiliário e, mais do que isso, importante elemento nos processos de financeirização e monetarização das políticas sociais.

Do ponto de vista da análise sobre as práticas e a agenda dos movimentos de moradia no âmbito do programa MCMV Entidades, parece importante dizer que a linha interpretativa adotada se ancora em teorias que destacam a capacidade de resistência dos movimentos sociais, as elaborações sobre o tema da autonomia e de novas relações sociais não orientadas pelo mercado, numa abordagem que critica veementemente a ressignificação das lutas pelas políticas públicas que buscam a construção e produção de consensos, onde se confundem sujeitos políticos e identidades reguladas¹⁹⁶. Ancora-se também em teorias que enfatizam os processos de institucionalização das ações coletivas e que destacam a despolitização como elemento do próprio jogo democrático, por meio da

¹⁹⁵A ideia está ancorada em SILVA, Carlos Freire. **Viração: o comércio informal dos vendedores ambulantes**. In: CABANES, R. (et al) (orgs). *Saídas de Emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 57-74. Para este autor, trata-se de pensar o trabalho numa perspectiva mais ampla, menos restrita às relações hierárquicas das empresas e mais ligadas às dinâmicas de produção e circulação da riqueza. Desloca-se a perspectiva das carreiras lineares dentro das empresas para a viração cotidiana de pessoas que buscam formas de geração de renda não baseadas em assalariamento. A viração, dessa forma é entendida como mobilidade lateral entre uma série de atividades contingentes, marcadas pela instabilidade e pela inconstância, assim como entre expedientes legais e ilegais. É um tipo de trabalho que depende do “fazer acontecer” a cada dia, mas está envolvido em processos mais amplos de produção e circulação de riquezas e gera excedentes para quem controla os momentos estratégicos desse processo (SILVA, 2011: p. 59-60).

¹⁹⁶Ver HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

qual a participação torna-se um problema de governança, de regulação de conflitos e gestão de pessoas, e não um foco para a mudança social¹⁹⁷ (GOHN, 2012: p. 19-36).

Isso porque a trama de relações, por um lado, é ativada no sentido de pautar os pressupostos que se construíram em torno da agenda da reforma urbana e do direito à moradia, com desdobramentos – pontuais, é bem verdade – no desenho normativo e operacional do programa, e em práticas efetivas de produção de moradias autogestionárias que permearão a noção de direitos; e por outro, estará inserida ou ativará diretamente circuitos financeiros presentes no processo de produção do espaço urbano e de aprofundamento de suas precariedades. Dessa forma, as ideias de cooptação ou “sequestro” ou “marginalização” dos movimentos, que os colocam muito frequentemente numa posição de vítima em vários estudos recentes, seria superada pela visão, pelo menos no âmbito das dimensões e perspectivas de análise sobre o programa MCMV Entidades, de que os mesmos se constituem atores diretos na produção de moradia de interesse social, no Brasil contemporâneo.

Nesse contexto, lançando mão de um espectro mais amplo da autogestão habitacional recente, onde se revelam formas associativas e atuações diversas, deslizando ora mais à direita, ora mais ao centro, ora mais à esquerda, o MCMV Entidades, como face habitacional e urbana do *lulismo*, apresenta-se bastante emblemático. Isto porque cruza a produção do espaço urbano e da moradia com consequências perversas para o processo de consolidação e expansão de novas fronteiras periféricas, em um contexto de novas precariedades e formas de pobreza, bem como velhos e novos modos de enquadrá-las, geri-las e acomodá-las na dobra entre programas e políticas sociais. Também flagra encolhimento e enquadramento da ação de movimentos, associações e lideranças no avesso da constituição de sujeitos políticos dotados de um horizonte de autonomia para a operação de um novo diagrama de relações entre produção de moradia e luta pela apropriação da cidade (ou seu avesso), assim como vínculos complexos e limites porosos entre as práticas de entidades e movimentos ligados ao programa, o Estado e o mercado imobiliário (RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO, 2014).

¹⁹⁷Ver TARROW, Sidney. **Poder em movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

Ao examinar a ponta mais frágil do programa MCMV, a modalidade Entidades, as informações de campo e os fragmentos de histórias permitem apontar algumas problematizações que cruzam a política habitacional com as políticas sociais do Brasil *lulista*.

A primeira questão se caracteriza pelo “deslocamento no campo de atuação”¹⁹⁸ de algumas entidades, que, em suas origens, dedicavam-se a temas como consumo, educação, transporte, trabalho e produção, entre outros, e que, principalmente no âmbito do MCMV Entidades, se articularão para produzir moradia (não mais na perspectiva de melhorias, urbanização ou regularização fundiária), dando conta da ideia de abertura de um novo “mercado” criado pelo programa, que associa o ramo da construção civil a novas formas associativas populares.

Claramente é o caso da AMOVA, associação que tem origem a partir de um movimento de alfabetização de jovens e adultos de linha freireana, formada por pessoas que em suas trajetórias pessoais têm as marcas da difícil militância política durante o período da ditadura militar, e que ao longo do tempo e, principalmente, das transformações políticas, econômicas e sociais provocadas pelo neoliberalismo, foi se adaptando e se profissionalizando até tornar-se, não sem antes passar pelos difusos programas de capacitação e geração de renda, uma “máquina de produzir moradia”. O PCS parece ter sido, para algumas entidades criadas na transição da década de 1990 para 2000, tal como para a AMOVA, a porta de entrada para a atuação no mercado imobiliário. A partir de suas experiências nesse programa, a entidade passou a operar vários programas habitacionais simultaneamente, a partir de 2009, já no âmbito do programa MCMV, através de trânsitos e uma trama complexa que foi construindo desde sua criação.

Sobre essa rede que estrutura suas ações, formada por entidades diversas em todo o país, às quais se conveniou durante o período que gerenciava salas de aula pelo programa de alfabetização de jovens e adultos, o pressuposto organizativo e a linha freireana que conduziam as atividades da entidade poderiam sugerir uma dimensão política ou, pelos menos, mais politizante, em relação à provisão e acesso à moradia por meio da AMOVA. Mas sua (des)vinculação com a longa e difícil trajetória de luta urbana e habitacional nas cidades brasileiras aponta na direção contrária. Os primeiros critérios de indicação da demanda, que as entidades de onde as famílias se originam utilizam, são tão desconhecidos quanto diversos, e se inscrevem nas dinâmicas destes próprios grupos, que, em geral, são de origem filantrópica, assistencialista, religiosa e empresarial. Somam-

¹⁹⁸ A expressão foi formulada no âmbito da pesquisa conjunta composta por pesquisadores do IAU USP e a assessoria técnica Peabiru (IAU USP/Peabiru, 2015).

se a essas indicações¹⁹⁹ outras internas à AMOVA, constituídas pelo mero acaso, como parece ter sido o caso do técnico em informática.

O que se percebe é que a “produção” da demanda, em geral, é de uma dimensão muito frequentemente privada, constituída por uma rede de sociabilidades que “indica” família, grupos religiosos, vizinhança, para além de qualquer vínculo político. São situações que acabamos por denominar “associativismo de ocasião” (RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO, 2014 e 2015). Mesmo quando a entidade organizadora possui vínculos estreitos com movimentos de moradia de organização popular, com trajetória antiga ou mais recente na luta pela moradia e reforma urbana, é raro encontrar, entre os grupos pesquisados que constituem a demanda dos empreendimentos, alguém com nítida trajetória de luta no movimento de moradia, com o tempo de participação que exceda o tempo de formação do grupo para a assinatura do contrato²⁰⁰.

Além disso, o fato de um empreendimento estar constituído em torno de uma entidade que possui vinculação com um movimento nacional de moradia, ou configurar-se ele próprio um movimento, não garante às famílias beneficiárias o acesso a um direito. A estrutura e organicidade das ações e formas de atuação que se estabelecem entre o movimento, o corpo dirigente da entidade e as suas bases, que podem ser mais ou menos aproximadas, mais ou menos mobilizadoras, os colocarão entre os direitos e a “clientela”. O que se percebe, em certos casos, é que se estabelece uma “rede de contatos” para além de uma rede de relações, que muito frequentemente será ativada pelas lideranças ou representantes das entidades organizadoras de empreendimentos para “destravar” esse ou aquele processo, para se buscar excepcionalizações de todo tipo, para acelerar os agenciamentos entre a CEF, as prefeituras e o mercado imobiliário, quando da aquisição de terrenos. Nessa linha interpretativa, pode-se dizer que boa parte dos “alinhamentos” que se deram entre entidades e movimentos sociais, no âmbito do MCMV Entidades, aconteceram em virtude e para a operação do próprio programa. Nesses casos, a presença do movimento se restringe ao papel de buscar e encurtar caminhos, sobretudo pelos laços políticos que construiu nas últimas décadas. Por outro lado, é importante dizer, serão esses mesmos laços que farão dos movimentos representantes de fato das famílias

¹⁹⁹No primeiro dia de aproximação com o grupo de famílias do Conjunto Habitacional Sonho Meu, perguntamos (equipe IAU USP/Peabiru) como elas haviam entrado ou acessado a AMOVA. Praticamente em coro, as famílias responderam: “Por indicação!”.

²⁰⁰As exceções se deram junto ao MMC – Movimento de Moradia da Cidade, antes Movimento de Moradia no Centro, bastante reconhecido pela trajetória de luta por moradia em áreas centrais, que ainda apresenta, em sua base, pessoas moradoras de rua e de cortiços em prédios ocupados pelo movimento. No contexto de viabilização do Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, parte do grupo de famílias selecionadas para compor a demanda o empreendimento apresenta essa situação de moradia e de vida; no caso dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em destaque no eixo 3, também encontramos famílias historicamente ligadas à agenda da Entidade Organizada, MTST Leste 1, que configuram uma segunda geração de mutirantes, daqueles emblemáticos construídos nas décadas de 1980 e 1990.

organizadas em torno dos projetos, no tensionamento constante em relação ao desenho operacional e condicionalidades do programa.

Nesse contexto se enquadram a aproximação ou o alinhamento entre velhos e novos movimentos e, em certa medida, também suas práticas, como sugere o caso do Conjunto Habitacional João Cândido, em Taboão da Serra/SP: um movimento valendo-se das conquistas de moradia locais como ganhos ou dividendos políticos bastante voltados a sua principal liderança (que foi vereador por sete vezes neste mesmo período, a partir de, pelo menos, quatro partidos políticos diferentes), através de trânsitos e práticas escusas que, por exemplo, sobrepunham-se às demandas organizadas pelo município a partir de critérios próprios de priorização, e não coletivos, estendidos a todo o conjunto da população (o famoso “fura-fila”); o outro movimento valendo-se de um espaço político legitimamente ocupado no bojo das novas lutas que se colocam no cenário urbano.

Também o desconhecimento de boa parte das famílias beneficiárias sobre do programa, suas normas e condicionalidades, sobre a política de subsídios e, em alguns casos, a localização do terreno e do projeto do empreendimento, gerarão um conjunto de fricções e conflitos inscritos em dimensão privada, que irão reger o cotidiano dessas pessoas e as dinâmicas que precisarão estabelecer no novo local de moradia. Nesse contexto, a obtenção da casa se configura, de um lado uma “sorte”, e de outro, ponto de chegada de uma trajetória vista e vivida como pessoal, que resulta do esforço em permanecer no grupo e acreditar nas lideranças – e “em Deus”. Dessa perspectiva, pode-se dizer que o programa acaba por constituir profunda despolitização da questão da moradia e, sobretudo, do acesso à cidade (RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO, 2015: p. 178).

Em grande medida, poderia se atribuir como elemento interveniente desse processo o papel secundário que, em geral, ocuparão as assessorias técnicas e sociais no âmbito dessa produção que se queria autogestionária. Arquitetos, engenheiros e técnicos sociais são contratados pelas entidades para prestar um serviço, sem qualquer mediação política ou ideológica. As entidades mais “profissionalizadas” arcarão com suas contratações para elaboração dos projetos técnicos, preliminarmente à contratação da obra, com ou sem Compra Antecipada, os quais serão executados sem o menor envolvimento das famílias beneficiárias, em uma negociação bastante mercadológica, envolvendo os produtos-projetos. Com a obra em andamento, certamente por meio de empreitada global (travestida ou não de administração direta), a necessidade de acompanhamento e responsabilidade técnica, impostos pelas normativas do programa, continuará a fazer esses profissionais presentes, semanal ou quinzenalmente, para a atividade de visita técnica ou, no caso do trabalho social, supervisionar o trabalho “mutirante” de limpeza do canteiro. Esse parece ser o caso do conjunto Sonho Meu. Em

outros casos, excepcionais e virtuosos, a relação entre as duas pontas do tripé, onde lado a lado se posicionam assessorias técnicas e sociais e entidades/movimentos, construída a partir das experiências autogestionárias em São Paulo, na transição da década de 1980 para 1990, estará mantida ou se configurará desdobramento desses processos, não sem passar por reformulações importantes.

Muitas também são as técnicas de produção de informação para composição ou “produção” da demanda e outras tantas para se operar o CadÚnico, principalmente considerando a sobreposição de atendimentos e o entrelaçamento dos benefícios e condições do conjunto das políticas sociais²⁰¹. São estratégias que visam acomodar situações específicas, e por vezes transitórias, de superação do limite de renda, decorrida boa parte da “novela” que as legitima ou as torna plausíveis. Em uma das assembleias gerais de um determinado empreendimento, um homem “beneficiado” pelo programa pega o microfone e, muito emocionado, agradece e mostra toda sua confiança na liderança responsável pela Entidade Organizadora, dizendo ter pedido demissão de seu emprego para se enquadrar no limite de renda. Em outros casos, as rendas provenientes de trabalhos informais são bastante “elásticas”, moldando-se e ajustando-se a partir do olhar experiente de algum representante da entidade. Divorciar-se oficialmente, não apresentar a renda de todos os membros da família, e ainda, um diálogo corriqueiro que anuncia outras formas:

Técnica social (TS): ‘Como vai sua filha?’

Mulher beneficiária (MB): ‘*Ixi* menina... engravidou!’

TS: ‘Casou?!’

MB: ‘Vai casar!’

TS: ‘Não faz isso!!! Fala pra não casar!!! Senão soma a renda... Aí a gente põe um apartamento no nome dela e um no nome do pai da criança!’

(Diálogo entre a técnica social e uma futura moradora de um conjunto em São Paulo, em um dia de mutirão, durante a entrevista que a mesma concedia à pesquisadora).

Outro aspecto bastante relevante diz respeito ao “deslocamento de atuação territorial”²⁰² dessas entidades, ou seja, se anteriormente o território e todo o conjunto de carências e precariedades ali presentes era um pressuposto que mobilizava, no MCMV Entidades ele parece ser algo secundário. O programa parece ser, para as entidades, a

²⁰¹Como notou Amélia Cohn (2012) no âmbito das políticas na área da saúde, o que é oferecido em um programa passa a ser condicionalidade em outro programa, deslizando assim da condição de direito para critério de restrição. Também em alguns relatos de campo, o benefício previdenciário “atrapalhava” o acesso ao programa.

²⁰² A expressão foi formulada no âmbito da pesquisa conjunta composta por pesquisadores do IAU USP e a assessoria técnica Peabiru (IAU USP/Peabiru, 2015).

possibilidade real de “dar respostas” ao seu grupo, e para este, a única alternativa em se obter a moradia própria diante de uma vida marcada por constantes urgências. Nesse caso, um movimento reconhecido pela sua luta por moradia no centro da cidade de São Paulo, por exemplo, passará a Entidade Organizadora de um contrato na divisa de Cidade Tiradentes com o município de Ferraz de Vasconcelos, na extrema zona leste paulistana, alterando inclusive seu nome, diante das possibilidades do programa.

Por mais distante que seja, você retira uma família que está na baixa renda vivendo de um salário mínimo de R\$ 724,00 e que para pagar aluguel deverá desembolsar em torno de R\$ 700,00. A ousadia é você retirar ele da condição de aluguel, com preço excessivo, e fazer com que ele desembolse apenas 5% de sua renda, R\$ 40,00 no caso. (...) A ousadia está no programa. Pra mim a ousadia é você oferecer essa possibilidade (Liderança do MMC – Movimento de Moradia *na Cidade*. Entrevista concedida à equipe IAU/Peabiru em 26.09.2014).

As famílias organizadas em torno do empreendimento, pelas entidades organizadoras, formam um grupo bastante heterogêneo em termos de formação, ocupação e local de moradia anterior àquele que será promovido pelo novo conjunto habitacional. Suas trajetórias de moradia revelam uma “dimensão nômade”, marcada por um conjunto de inseguranças permanentes e “sucessão de provisoriiedades” (MAIA PEREIRA, 2012) em relação à moradia: nos contratos de aluguel; nas relações de favor com amigos ou familiares; nas relações com lideranças de movimentos que prometeram facilidades, cobraram por isso e sumiram; em ocupações de edifícios no centro, que sofreram reintegração de posse; em casa construída em terreno abandonado, de repente retomado pelo proprietário-especulador; em casas alugadas cujas lajes simplesmente desabam a poucos metros de cair sobre as crianças; em barracos precários de madeira em favelas sem infraestrutura. Há ainda as instabilidades que se cruzam e se alimentam na vida familiar e no mundo do trabalho: casamentos feitos e desfeitos, gravidez na adolescência, filhos que nascem, mudanças de casa por necessidade, perspectiva de melhoria de vida ou fuga; abandono de filhos, marido assassinado no mundo do crime, violências domésticas, principalmente sobre as mulheres, abuso sexual de criança; mudanças de emprego, trabalhos temporários e acidentes não assistidos. São acontecimentos narrados pelos personagens conhecidos ao longo da pesquisa²⁰³, mesmo num universo quantitativo tão pequeno, que revelam um conjunto de novas cenas, de “ilegalismos populares” (TELLES, 2011) e relações de poder reconfiguradas pelo

²⁰³ Esse conjunto de urgências também foram encontrados na pesquisa entre IAU USP e Peabiru, expressos, sobretudo na publicação de referência: RIZEK et al (2015).

neoliberalismo, de outras experiências que desenham “saídas de emergência” ²⁰⁴. Ser nômade, nesse sentido, torna-se uma condição que extrapola a “não fixação”, implica um contínuo refazer da própria vida, deixando para trás pedaços de cidade, muitas vezes construídos “onde não havia nada”, onde era “só mato”, onde era “tudo favela”; enterrando o trabalho em periferias que se transformam em mercadoria e se tornam fronteiras permanentes de expansão do capital (MAUTNER, 1999), expulsando permanentemente as famílias para outras fronteiras.

E, se a tal dimensão nômade se faz presente nestas trajetórias como condição de vida, mostra-se também elemento estruturante dos processos de produção da cidade: a partir das trajetórias se evidencia o quanto a expansão urbana se produz, em grande medida, para e pelas camadas populares, num contínuo ‘fazer cidade em suas margens’ (ROSA, 2014, p. 351).

²⁰⁴ CABANES.; GEORGES; RIZEK; TELLES (orgs). **Saídas de Emergência: ganhar/ perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

4.2. Eixo 2 | MCMV Entidades é “mais mercado”²⁰⁵

A segunda dimensão de análise trata de aproximar alguns aspectos da provisão de habitação popular por meio do MCMV Entidades do processo de financeirização da política habitacional²⁰⁶, que vem sendo discutido recentemente por alguns autores. Parte desses estudos atribui ao poder crescente do capital financeiro, na estruturação das metrópoles, algumas das mudanças em curso no processo de urbanização ou de produção de uma “face global” do espaço urbano metropolitano (CARLOS, 2001; BOTELHO, 2007; FIX, 2007; VOLOCHKO, 2008; MIELE, 2008). Contudo, desde meados da década de 2000, novas modulações se fizeram presentes na articulação entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro, no contexto de empresariamento da produção habitacional no Brasil, que colocaram a necessidade de se compreender os vínculos entre política habitacional, construção civil e mercado imobiliário (ROYER, 2009; VOLOCHKO, 2011; CARDOSO e ARAGÃO, 2011; SHIMBO, 2010; SANFELICI, 2013; FIX, 2011; ROLNIK, 2015)²⁰⁷.

Esses estudos destacam que, nos anos 1990, teve início uma discussão sobre a criação de novas fontes de financiamento à habitação. O argumento que norteava as discussões capitaneadas pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) era o de que a aproximação do crédito imobiliário ao mercado de capitais era a forma mais adequada de continuar financiando a produção habitacional no Brasil (ROYER, 2008). Entre esses autores, é comum a afirmação de que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) se configurou marco simbólico de criação de uma atmosfera favorável aos fluxos financeiros internacionais, através da implementação de uma gama de reformas (privatizações, cortes de gastos públicos, abertura comercial, liberalização financeira, etc.) que alinharam o país de forma inequívoca a um receituário político neoliberal. Por um lado, esse rol de medidas visou proporcionar segurança

²⁰⁵ A expressão foi formulada no âmbito da pesquisa conjunta composta por pesquisadores do IAU USP e a assessoria técnica Peabiru (IAU USP/Peabiru, 2015), sobre o qual pretendia-se publicar um artigo conjunto, que chegou a ser coletivamente estruturado, sem maiores desenvolvimentos.

²⁰⁶ Em sua tese de doutorado, Royer (2009) discute a reestruturação da política de crédito habitacional, que se articulou de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital, implementada em meados da década de 2000, que, se por um lado ampliou o acesso das classes de menor renda ao mercado de consumo, por outro resultou na redução da política pública ao discurso financeiro num processo de financeirização da política habitacional, com impactos negativos na universalização e no acesso ao bem habitação.

²⁰⁷ Rolnik lembra, no entanto, que desde o BNH se estabeleceu o campo de convergência e de conflito entre as três dimensões decorrentes da definição de um organismo financeiro como *locus* de formulação e implementação da política habitacional: articulação com estratégias monetárias e fiscais do país; ideia de combate ao déficit habitacional por meio de casas próprias incorporadas ao estoque existente; instrumento de fomento à atuação do setor da construção civil, “além de, evidentemente, ser um dos motores do próprio setor financeiro” (ROLNIK, 2015: p. 282). Sobre o período anterior de consolidação do setor da construção civil e imobiliário no Brasil, ver BONDUKI, 1998 e CARDOSO e ARAGÃO, 2011.

jurídica para credores (imobiliários) ao aprimorar as condições de execução da garantia hipotecária, sobretudo através da lei de alienação fiduciária, embutida na legislação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)²⁰⁸, que permitia a execução não-judicial da garantia do empréstimo habitacional, agilizando a recuperação, pelo credor, do montante emprestado; por outro, essas medidas regulamentaram a criação de mecanismos para flexibilizar a propriedade imobiliária urbana, transformando essa última em papéis lastreados de fluxos de rendimentos imobiliários (recebíveis imobiliários, cotas de fundos de investimento imobiliário²⁰⁹, ações de incorporadoras, etc.), negociáveis em mercados secundários regulados e supervisionados pelo Estado (BOTELHO, 2007; ROYER, 2008; SANFELICI, 2013c).

O que importa aqui é sublinhar o protagonismo do Estado brasileiro em transformar o país no que Leda Paulani (2008) designou, criticamente, de “plataforma de valorização” do capital financeiro internacional, criando as estruturas institucionais que geraram confiança nos grandes investidores financeiros para investir em um mercado periférico. Em termos mais diretos, Sanfelici (2013c: p. 16) aponta que a financeirização do circuito imobiliário teve como requerimento básico *“a construção e/ou aprimoramento de canais por intermédio dos quais os grandes investidores financeiros internacionais puderam, de forma cada vez mais eficaz e sistemática, se apoderar dos rendimentos produzidos pela reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil”*. Para o autor, a criação desses canais pressupôs uma complexa arquitetura econômica e político-institucional, que seguiu se modernizando, sugerindo a presença indispensável do Estado.

Em 2004, durante o primeiro governo Lula, outro conjunto de transformações institucionais e regulatórias se anunciou numa mesma direção, em um contexto de condições econômicas diferenciadas, quando o Brasil apresentava taxas de crescimento moderadas e taxas de inflação baixas. Entretanto, os certificados de recebíveis, bem como os fundos de investimento imobiliário, só passaram a ser utilizados pelos mercados de incorporação imobiliária comercial envolvidos na promoção de shoppings centers e edifícios corporativos (FIX, 2011). Lúcia Shimbo (2013: p. 7) destaca que a relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias se redesenhou mesmo com a

²⁰⁸Criado em 1997, esse sistema, inspirado claramente no modelo dos Estados Unidos, tem como pilar central o mercado de capitais e os mecanismos de securitização de ativos ou dívidas imobiliárias, que permite que os recebíveis (empréstimos) que compõem a carteira de ativos de bancos (mas também de incorporadoras) se convertam em papéis negociáveis em mercados secundários, os quais oferecem títulos que dão direito ao investidor final obter rendimentos com o pagamento das prestações de um conjunto de mutuários. Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) são títulos que possuem rendimento derivado do pagamento das prestações (principal mais juros) das famílias que contraem empréstimos habitacionais.

²⁰⁹Os Fundos de Investimento Imobiliário foram criados em 1993, e passaram a integrar o conjunto de medidas regulamentadas no âmbito do SFI. Trata-se de mecanismos de investimento coletivo, que investem em ativos de renda (por exemplo, shopping centers e escritórios) e em que cada cotista recebe, mensalmente, dividendos que refletem a parte alíquota da qual o cotista é proprietário.

entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras²¹⁰, e com o aumento de recursos dos principais fundos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)²¹¹. Outros fundos também foram agregados a esta política, como, por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que entre 2004 e 2009 (ano de lançamento do programa MCMV) financiou o Programa Crédito Solidário (PCS) aos movimentos de moradia, cooperativas e outras entidades sem fins lucrativos.

De um lado, a necessidade de um grande investimento financeiro, tanto para aquisição de terras como para dar conta do longo período de rotação do capital na construção habitacional, foi parcialmente suprida a partir da injeção de capital financeiro nas empresas construtoras e incorporadoras e do financiamento público à sua produção. De outro, a baixa capacidade de pagamento dos consumidores do produto “habitação” foi aumentada consideravelmente com os incentivos públicos sobre o crédito habitacional, ou seja, ampliou-se a demanda solvável para a *mercadoria* habitação (SHIMBO, 2013: p. 9).

Principalmente nos dois primeiros anos após a abertura de capital na bolsa – entre 2006 e 2008 – muitas empresas se precipitaram em uma compra desenfreada de terrenos²¹², sobretudo porque o volume do banco de terrenos (ou *landbank*) tornava-se, aos olhos dos investidores, indicador de rentabilidade futura, determinando suas opções e ações de investimento²¹³. Além disso, outro aspecto que marcou o “curto *boom*

²¹⁰ Segundo SHIMBO (2013: p. 8), a aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário se potencializou com a distribuição primária de ações representativas de seu patrimônio, a serem negociadas pelo mercado secundário na Bovespa – conhecida como “oferta pública de ações” (OPA) ou pela sua sigla em inglês IPO (*InitialPublicOffering*). Alguns estudos recentes analisaram o processo de abertura de capital de algumas empresas construtoras e incorporadoras e a decorrente produção habitacional. Com base, principalmente, em Aragão (2014), Fix (2011), Shimbo (2010) e Carvalho e Caldeira (2013), Raquel Rolnik aponta para algumas trajetórias que atravessarão as fronteiras nacionais e integrarão essas empresas no cenário latino-americano (ROLNIK, 2015: p. 290-294).

²¹¹O uso desses recursos se materializou nos dados de unidades lançadas e Valor Geral de Vendas (VGV), lançado entre 2005 e 2010, período que corresponde às transformações de maior profundidade no setor: “o ímpeto da expansão é notável: em termos de unidades, algumas empresas que lançavam aproximadamente 2000 unidades por ano passaram a lançar mais de 20 mil unidades. Em alguns casos, como a MRV, o salto foi maior: de menos de 3 mil unidades ainda em 2006 para 50 mil unidades em 2010. Quando mensurado em termos de preço, o volume de lançamentos não é menos surpreendente: apenas a Cyrela lançou mais de R\$ 1 bilhão em 2005. Cinco anos depois, não apenas a marca do R\$ 1 bilhão em lançamentos foi ultrapassada por outras sete empresas, como também algumas superaram a marca de R\$ 5 bilhões em lançamento – a PDG, maior de todas, atingindo mais de R\$ 9 bilhões lançados” (SANFELICI, 2013c: p. 5 e 6).

²¹²Segundo ROLNIK (2015: p. 292), “em 2014, 22 empresas estavam listadas na Bovespa. Entre elas, 9 concentravam 100 bilhões de reais (37 bilhões de dólares) em terra, o que representa quase 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em várias cidades do país”.

²¹³Sanfelice (2013c) explica que os parâmetros de “governança corporativa” que instituições multilaterais como o Banco Mundial têm procurado disseminar nos países periféricos referem-se, no meio empresarial, a um conjunto de diretrizes que norteiam as práticas administrativas e contábeis das empresas, com o fito de aumentar a “transparência” dessas empresas aos olhos dos investidores. Diferentemente de um produto industrial homogêneo como um automóvel, no caso da moradia um indicador como volume de produção não fornece uma informação confiável sobre as receitas e a lucratividade de uma empresa.

imobiliário” no Brasil foi a “dispersão territorial” dos investimentos (SANFELICI, 2015), sobretudo quando a prioridade dos investidores se deslocou para as previsões de lançamentos – o chamado *guidance*²¹⁴. As incorporadoras partiram, motivadas por essas expectativas, para uma estratégia mais agressiva de lançamentos: de uma parte, apostaram em empreendimentos maiores, que permitiam acelerar o ritmo de lançamentos ao abreviar o tempo gasto com trâmites burocráticos, como aprovações de projetos e estudos de impacto ambiental, além de solvibilizar o potencial de rendimento sobre o terreno; por outro, enxergavam na diversificação regional uma oportunidade de explorar melhor outros mercados, para além da metrópole paulista (idem: p. 135). As empresas que já atuavam exclusivamente nos segmentos econômico e popular ganharam espaço e as incorporadoras e construtoras, que anteriormente atendiam o público de alta renda, criaram “segundas linhas” (SHIMBO, 2013), por meio da aquisição de empresas menores, mediante parcerias com incorporadoras locais, ou, finalmente, com a abertura de escritórios regionais para atuarem nesses segmentos²¹⁵.

Conformava-se, assim, o “segmento econômico de mercado” (SHIMBO, 2010, 2011, 2012 e 2013), possibilitado por recursos provenientes tanto de fontes tradicionalmente destinadas à habitação de interesse social quanto de outras destinadas à habitação de mercado, sobretudo via capital financeiro. Seu principal produto, que Shimbo caracterizou em uma categoria mais ampla como “habitação social de mercado”²¹⁶, traz como traço marcante a padronização dos projetos para processos de produção mais racionalizados e, em alguma medida, industrializados. Esses projetos têm como características: redução de tipologias habitacionais (em planta e fachadas) que se combinam nos terrenos de cada empreendimento, independente de sua localização geográfica; a compacidade da área interna da unidade, a concentração de um alto número de unidades por empreendimento, organizadas em torres verticalizadas em condomínios fechados; a valorização de áreas de lazer (mesmo que diminutas); o uso predominante do sistema construtivo de alvenaria estrutural (idem).

²¹⁴É uma espécie de planejamento anual onde as empresas indicam sua intenção em termos de lançamentos, vendas, etc.

²¹⁵Ancorado em Ball (1983), Sanfelici esclarece que, para que uma empresa consiga ser bem-sucedida em um determinado ramo, é preciso um conhecimento profundo da dinâmica desse mercado (em termos de vetores espaciais de investimento, de preferências do consumidor, etc.), bem como uma inserção capilar nas redes de relações – com fornecedores, subcontratados, proprietários de terrenos, assim como com administradores públicos e políticos – que permite a prospecção eficaz de novos negócios e, por conseguinte, uma rentabilidade favorável. Disso decorre que, quando uma empresa se estabelece fora da sua região de origem, ela precisa, na maior parte das vezes, estabelecer parcerias com empresas locais, ou mesmo adquirir estas empresas, com o fito de obter a *expertise* necessária para operar na região nova (SANFELICI, 2013a: p. 39).

²¹⁶Essa formulação encontra-se aprofundada em Shimbo (2010 e 2012), para designar, a partir de uma fronteira de indistinção, uma forma de produção de habitação localizada em uma zona intermediária híbrida, entre a produção pública de habitação de interesse social e a produção privada de habitação para o mercado – a “habitação social de mercado”.

A partir do momento em que uma determinada empresa que produz habitação passa a ser, ao mesmo tempo, proprietária de terras, incorporadora, construtora, banco, vendedora de ações no mercado de capitais e correspondente do governo na intermediação do financiamento ao consumidor, a própria lógica de estruturação do mercado se altera. Consequentemente, as formas de produção da habitação e os produtos imobiliários também se transformam (SHIMBO, 2013: p. 2).

Neste ponto parece interessante, para a análise que se pretende, trazer o conceito de “vínculos escalares”²¹⁷ proposto por Sanfelice (2013c), para quem os arranjos ou as articulações que se estabelecem entre os níveis global, nacional e local, no processo de financeirização da produção habitacional e da cidade, “comportam formas de tensão e instabilidade que exprimem as dificuldades de compatibilizar processos e agentes cujos horizontes e lógicas espaço-temporais de ação são marcadamente dissonantes” (idem: p. 16). Sobretudo nas escalas nacional e local, o autor observou os obstáculos enfrentados pelas grandes incorporadoras, no âmbito de sua política de dispersão territorial, que decorreram de sua associação com empresas familiares locais com pouca experiência ou capacitação para conduzir negócios no volume e na qualidade requerida pelas parceiras maiores. Shimbo ressalta ainda, a partir de Ball (1986), a “miríade de mercados”²¹⁸ ou relações que integram a rede de estruturas de provisão e de produção, formada por empresas com atividades distintas, sendo as mais importantes: construtores, incorporadores, agências governamentais, investidores, profissionais ligados ao planejamento, avaliação, pesquisa e arquitetura, engenharia, etc. (SHIMBO, 2013: p. 2 e 3).

Esses dois aspectos relacionados – os vínculos escalares e a miríade de mercados ou possibilidades – ajudam a reconhecer a penetração de práticas financeirizadas em atividades econômicas e sociais que ultrapassam a esfera financeira e atravessam a produção do espaço urbano. Note-se aqui a ampliação do sistema de crédito formal para uma extensa gama de atividades cotidianas, entremeando relações, impondo ritmo no uso do tempo e definindo as expectativas dos indivíduos (SANFELICI, 2013a). Mas,

²¹⁷Na publicação de 2015, Sanfelici traz a ideia de arranjos sob o termo “escalas de acumulação” para tratar das contradições que afloraram no curso do boom imobiliário brasileiro, iniciado em meados da década de 2000.

²¹⁸Em outros termos, Sanfelici destaca a miríade de possibilidades pela simbiose dos papéis com lastro imobiliário e exemplifica: “um fundo imobiliário pode ser formado para construir e gerenciar um prédio de escritórios, que gerará rendimentos para os cotistas do fundo. Mas a construção do prédio é delegada a uma empresa de capital aberto que levanta recursos para construir emitindo debêntures e ações na bolsa de valores, e as receitas da construção serão depois distribuídas aos acionistas e debenturistas como dividendos e juros. Se houver envolvimento de bancos no financiamento da parte da construção, o banco pode, em tese, securitizar seus recebíveis imobiliários para recompor sua carteira de ativos”.

possivelmente resida nas interações que envolvem a terra a face mais cruel desse processo. Com ramificações que extravasam as fronteiras do país, a presença e o poder desses agentes nos rumos tomados pelos negócios com o solo urbano permitem, segundo Sanfelici (idem), fazer a leitura desse processo “como uma expressão nítida da tendência à financeirização da economia capitalista”. As rendas do solo, apropriadas na escala local, circulam cada vez mais livremente pelos meandros de uma arquitetura financeira global, dominada pelos grandes fundos de aplicação sediados, em grande parte, nos países desenvolvidos. “Seu fundamento repousa na capacidade extraordinária e nas formas inovadoras dessas incorporadoras de “escavar” rendas por todo o tecido metropolitano, modificando-o profundamente como resultado desse processo” (ibidem).

E se a crise mundial de 2008 arrefeceu esta tendência²¹⁹, ela foi incapaz de reverter o processo de financeirização da produção habitacional (e da cidade). A política subsidiada de estímulo ao financiamento habitacional, representada pelo pacote habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançada em abril de 2009, surge como salvação para o setor imobiliário, que estava entrando em profunda crise²²⁰.

Dessa perspectiva, foi central a articulação política de algumas empresas em relação à elaboração do programa MCMV, para revigorar os investimentos daquelas e de muitas outras empresas do macrossetor da construção (VOLOCHKO, 2015: p. 105). Segundo Rolnik (2015: p. 300-301), apoiados pela Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC), *“os empresários atingidos pela crise de 2008 passam a intensificar o lobby junto à Fazenda (Ministério) para implementar um ‘pacote habitacional’ nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno”*, sem nenhuma articulação, contudo, com o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades ou o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS ou o FNHIS²²¹.

Em textos publicados em 2009, logo após o lançamento do pacote habitacional, Arantes e Fix, Maricato e Rolnik apontaram para algumas questões que viriam a se

²¹⁹ Segundo Arantes e Fix (2009: p. 13), o crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção, houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigências em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito.

²²⁰ Ver análise do desempenho do mercado imobiliário em ARANTES e FIX (2009: p. 13). A recuperação das empresas construtoras e incorporadoras a partir do MCMV também aparece em ARAGÃO (2014) e em CARVALHO e CALDEIRA (2013).

²²¹ O desenho operacional, após algumas reuniões com segmentos e outros agentes que seriam envolvidos, resultou semelhante ao do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, no qual o empreendedor privado era responsável por toda a operação, da compra do terreno até a construção, com financiamento direto e subsidiado pelo governo federal, e demanda selecionada a partir dos cadastros municipais (ROLNIK, 2015: p. 301).

confirmar nos anos seguintes. Com uma política anticíclica de emprego²²², de perfil distributivista, o governo pretendia direcionar, pela concentração de recursos e mecanismos de proteção ao financiamento, o deslocamento de atuação do mercado imobiliário para as faixas de renda mais baixas. Baseado em uma produção por “oferta”, e não por demanda, apostou na iniciativa privada como agente motora desse processo, subordinando as prefeituras, lentas e burocráticas (ARANTES e FIX, 2009), à produção direta promovida por empresas construtoras, para as quais foi destinada a maioria absoluta dos recursos (97%).

Isto significa dizer que a construtora define sobre a localização, adquire a terra, elabora os projetos, obtém diretamente o recurso e vende integralmente o que produzir para a CEF, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. Assim, os projetos não são parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano que, inclusive, vai se ajustando às “demandas” das empresas construtoras, através da alteração da legislação de uso do solo, dos coeficientes de aproveitamento e mesmo do perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. As aprovações são muito frequentemente flexibilizadas, tendo como justificativa a larga categoria em que se enquadra, a partir do pacote, a habitação de interesse social: de 0 a 10 salários mínimos. Dessa perspectiva, os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, configurados como estratégias de regulação e ampliação de acesso a terra urbanizada, tal como sugerido por Rolnik e Nakano (2009), e a demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) nos mapas que compõem o Plano Diretor de várias cidades, não impedirão o uso de estratégias para a aquisição de terrenos no âmbito do subprograma MCMV Entidades, ou melhor, serão adotados como instrumento de flexibilização de parâmetros de aprovação para as construtoras²²³. Os municípios ainda são convocados a “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos, ou seja, acentua-se uma competição entre cidades para atrair

²²²Maricato (2009) destaca que o impulso a toda cadeia produtiva que envolve a construção civil – “para trás (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia, etc) e para frente (eletrodomésticos, mobiliários, para as novas moradias)” – era necessário naquele momento. Anos depois, Rolnik ainda destaca que “é indiscutível o efeito contracíclico do MCMV sobre a indústria da construção civil. De acordo com dados da *Revista do Sinduscon*, o sindicato das empresas da construção civil, o setor cresceu 47,1% no período 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalho formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tintas cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio dos setores empresariais e sindicais” (ROLNIK, 2015: p. 306).

²²³ A constatação vem de alguns estudos recentes, como a tese de doutorado de Caio Santo Amore (2013), mas também da experiência profissional em Prefeituras Municipais de municípios do interior do estado de São Paulo.

investimentos a todo custo, inclusive porque o poder local, por outro lado, obterá ganhos eleitorais ao intermediar a provisão habitacional das construtoras.

Dessa perspectiva, ao delegar a promoção de empreendimentos habitacionais a empresas, o governo federal obtém dividendos políticos, independentemente da vontade da gestão local. Para tanto, e para obter maior controle sobre a implementação do programa no território, o MCMV transformou a CEF em:

importante ator no nível local, responsável por fazer o programa ‘rodar’ e funcionar como importante elo entre os agentes envolvidos – governo federal, empresas, governos locais e beneficiários²²⁴. Sendo assim, foi ainda mais fortalecido o papel do agente financeiro como principal formulador e implementador da política (ROLNIK, 2015: p. 307).

No entanto, com o poder sobre a localização e o desenho do projeto centralizado nos agentes privados, o critério de orientação das decisões não poderia ser outro senão o da rentabilidade, em estreita relação com o modelo de “habitação social de mercado”, experimentado anos antes por essas mesmas empresas (SHIMBO 2010 e 2012), estruturado pela padronização dos projetos. A escala dos empreendimentos e a localização dos terrenos, cujos preços cresceram por estímulo do aumento vertiginoso de disponibilidade de crédito e recursos injetados no MCMV, são, ironicamente, justificativa recorrente por parte do mercado para atendimento às faixas 2 e 3 ou para os tensionamentos constantes acerca da atualização dos limites operacionais do programa. “O pacote é, assim, pró-sistêmico e não promove qualquer mecanismo que contraste a lógica especulativa que ele próprio estimula” (ARANTES e FIX, 2009: p. 9).

De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país²²⁵, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana no início do governo Lula (ROLNIK, 2015: p. 309).

²²⁴ Vários estudos apontam que os municípios abandonaram suas políticas para “rodar” o programa MCMV a partir do momento em que ele foi lançado, reduzindo o papel das secretarias de habitação locais à indicação de beneficiários e à distribuição de moradias. Ver: ROLNIK, IACOVINI e KLINTOWITZ (2014) e SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (2015).

²²⁵ Também KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO (2013: p. 7 e 8) identificaram que o MCMV alçou à esfera de “política de provisão habitacional”, em substituição ao Plano Nacional de Habitação formulado no âmbito do Ministério das Cidades, na medida em que foram postos de lado o SNHIS e o FNHIS, e o conjunto de estratégias para o equacionamento do problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com os aspectos financeiros (ver BONDUKI, 2009).

Os outros subprogramas – MCMV Entidades, PNHR (rural) e MCMV-Sub 50 (para municípios com menos de 50 mil habitantes), foram “cavados” pelos movimentos de moradia, e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, pelos movimentos dos sem-terra, envolvidos na luta pela reforma agrária, e por deputados cujas bases estavam em pequenos municípios, e que compunham a maioria no Congresso (ROLNIK, 2015: p. 301-303). *“Acomodados os atores e interesses que exerceram algum tipo de pressão para serem incluídos no programa”* (idem: p. 303), esses subprogramas foram incluídos no pacote habitacional e representaram menos de 10% do total de unidades e dos recursos previstos em seu lançamento.

Para fechar, mas não esgotar o conjunto de questões incitadas pelo programa MVMC, apesar das incongruências dos dados²²⁶, vários estudos vêm apontando para o caráter problemático da relação entre o déficit habitacional, as metas do programa MCMV, a distribuição dos subsídios e a produção observada desde seu lançamento. Ainda assim, as análises convergem para as mesmas questões. A primeira diz respeito à distribuição do pacote, já em seu lançamento. O déficit habitacional brasileiro²²⁷ entre 3 e 10 salários mínimos correspondia, em 2008 (ano em que o programa foi desenhado), a apenas 24,3% do total (FJP, 2013), mas 60% das unidades e 53% do subsídio público foram atrelados a essas faixas no momento do lançamento do programa MCMV. Enquanto isso, 70,2% do

²²⁶Russo (2015) discute em seu trabalho o momento em que o governo Fernando Henrique Cardoso contrata, pela primeira vez, a Fundação João Pinheiro (FJP), para o cálculo do déficit habitacional do país, com o objetivo de orientar as decisões de governo a partir de uma linguagem mais científica. No contexto de uma disputa metodológica, outros três estudos com metodologias diferentes da realizada pela FJP para o Ministério do Planejamento, foram identificados: um da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), realizado em 1993; um conduzido por pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 1997 e 1998, e um último, do Sindicato da Construção Civil de São Paulo (SINDUSCON-SP), iniciado em 1996 e com algumas edições subsequentes. Em todos os estudos, o indicador foi desenvolvido a partir dos dados disponibilizados pelas pesquisas (Censo e Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio - PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que, no caso da FJP e do SINDUSCON-SP, propiciaria o monitoramento anual e a construção de séries históricas. Diferenças sensíveis, no entanto, são encontradas na forma de abordar cada um desses “déficits”. Ainda que utilizassem as mesmas variáveis do IBGE, as metodologias apresentam propostas diferentes sobre o que deveria conformar o “déficit” e a “inadequação” e suas formas de resolução, ou seja, o modo de atuação do setor público. Mesmo os estudos recentes utilizados neste texto também trazem dados distintos, a partir de fontes diversas, mas que convergem para as mesmas questões.

²²⁷O cálculo de déficit habitacional brasileiro utilizado no programa MCMV segue a metodologia estabelecida pela Fundação João Pinheiro (FJP) para realizar a “Pesquisa de Necessidades Habitacionais”, contratada pelo Ministério das Cidades, em apoio à elaboração do PlanHab (FJP, 2011). A metodologia parte de variáveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que permitem identificar como características dos “domicílios particulares permanentes” quatro fatores de déficit habitacional: despesa excessiva com aluguel, coabitação involuntária entre famílias, precariedade construtiva e adensamento excessivo dos dormitórios. Como a PNAD é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em todos os anos não censitários, as variáveis selecionadas pela FJP puderam ser agrupadas numa série histórica entre 2007 e 2012 pela “Nota Técnica 5” do Instituto de Pesquisa Econômica. Esta série histórica fornece um panorama do total de domicílios e do déficit habitacional brasileiro, tanto em meio urbano quanto em meio rural (BARAVELLI, 2015: p. 9). De forma geral, o “déficit habitacional” corresponde à necessidade de construção de novas unidades habitacionais para resolução de problemas sociais acumulados. O conceito de “inadequação de domicílios” reflete problemas relacionados a especificidades do estoque, em geral, no acesso à infraestrutura. No senso-comum, o primeiro corresponderia ao “déficit quantitativo” e o segundo ao “déficit qualitativo”.

déficit habitacional concentrava-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas recebeu apenas 40% das unidades do pacote, o que correspondia a menos de 8% do total do déficit para esta faixa.

Quadro 12: Domicílios e déficit habitacional no Brasil (2007/2012)

Fonte: BARAVELLI (2015: p. 9), adaptado de KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO (2013: p. 4 e 6).

Domicílios e Déficit	2007	2008	2009	2011	2012	Varição
Domicílios urbanos	47.536.349	49.097.569	50.044.074	53.219.429	54.446.869	14,54%
Déficit urbano	4.607.176	4.278.033	4.791.825	4.548.545	4.502.572	-2,27%
Domicílios rurais	8.381.689	8.605.592	8.640.529	8.250.625	8.549.663	2,00%
Déficit rural	986.015	913.532	911.178	860.665	741.953	-24,75%
Total domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532	12,66%
Total déficit	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525	-6,23%

Quadro 13: Déficit Habitacional por faixa de renda familiar (2007/2012)

Fonte: BARAVELLI (2015: p. 11), adaptado de KRAUSE, BALBIM e LIMA NETO (2013).

Renda familiar mensal	2007	2008	2009	2011	2012
Até 3 SM	70,7%	70,2%	71,2%	73,0%	73,6%
Entre 3 e 5 SM	13,1%	14,0%	13,5%	11,7%	11,6%
Entre 5 e 10 SM	10,4%	10,3%	9,6%	9,1%	9,4%
Acima de 10 SM	4,1%	3,9%	3,8%	3,2%	2,9%
Sem declaração de renda	1,7%	1,7%	1,9%	3,0%	2,4%

Desde antes do lançamento do programa, os déficits habitacionais, urbano e rural, já vinham decaindo, o que, numa primeira análise, permite pensar que, se o MCMV não reduziu por si só o déficit, evitou, ao menos, que ele se ampliasse. A análise dos levantamentos estatísticos, no entanto, adquire um caráter problemático quando se observa como o déficit habitacional evoluiu pelas diferentes faixas de renda familiar.

Apesar da clara concentração de déficit habitacional na faixa de renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, o programa MCMV contratou em sua primeira fase, para esta faixa, a construção de 571.321 novas unidades habitacionais, o que representou 142,8% da sua meta física inicial, mas apenas 13,8% do déficit correspondente apontado para o ano anterior. No entanto, as 433.807 unidades habitacionais contratadas na mesma fase do programa MCMV para as faixas de renda entre 3 e 10 salários mínimos, embora representem 3/4 da meta inicial, correspondem quase à totalidade do déficit habitacional levantado pela FJP para esta ampla faixa de renda (BARAVELLI, 2015) – resultado esperado e anunciado por Arantes e Fix (2009), tendo em vista que a produção habitacional, tal como desenhada no programa, se estrutura no âmbito da oferta e não da demanda (SANFELICI, 2015: p. 127). Dessa perspectiva,

uma questão já pode ser fechada: o programa MCMV tornou o déficit socialmente mais regressivo. A partir de uma inflexão em 2009, o déficit habitacional brasileiro tem participação cada vez maior de domicílios

pobres e, como o cumprimento das metas físicas são significativas apenas para o déficit medido nas faixas de renda de 3 a 10 salários mínimos, é o programa MCMV que retira prioritariamente as faixas de renda média deste cálculo (BARAVELLI, 2015: p. 11).

Outra questão apontada por Baravelli (2015) e Tonin e Peres (2015) diz respeito à associação entre o ônus excessivo do aluguel²²⁸ e o período de alta de preços no mercado imobiliário, coincidente com a vigência do programa MCMV. De acordo com os dados da FJP, as famílias de baixa renda nas cidades estão ingressando cada vez mais no déficit habitacional, não por uma condição construtiva ou espacial do domicílio, mas por uma condição eminentemente social do domicílio – o aluguel, cujo valor é regulado, em última instância, pela abstração do mercado de localizações urbanas. Este fator se elevou de forma consistente desde 2007, assumindo, a partir de 2010, a primeira colocação entre os quatro fatores de déficit presentes nos domicílios. Embora possa aumentar em parte a oferta de imóveis, a construção das novas moradias pelo programa implica muito mais num aumento de demanda por terra urbana que, em última instância, sustenta a dinâmica imobiliária recente nas grandes e médias cidades brasileiras, de incessantes elevações de valor para compra e também aluguel de moradia.

Assim, o déficit habitacional, que antes apontava para uma crise social, se torna, através do programa MCMV, uma solução para transferir recursos públicos para empresas privadas e mobilizar o capital da construção civil brasileira em tempos de crise financeira mundial. O subsídio atrelado ao programa, concentrado na menor faixa de rendimento familiar, não amplia o mercado consumidor de habitação, no sentido de aumentar o acesso ao mercado residencial formal por parte dessa parcela da população. “O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) fornece, na verdade, um subsídio que dá às construtoras acesso às famílias de baixa renda” (BARAVELLI, 2015: p. 15).

O subsídio, tal como desenhado pelo pacote, tem a família sem-teto como um “álibi social” para que o Estado favoreça, na partição da mais-valia, uma fração do capital com o circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra). Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a “chancela social” dada pela habitação popular (ARANTES e FIX, 2009: p. 6).

²²⁸ Este fator só é considerado fator de déficit quando consome mais de 30% da renda média mensal de uma família cuja renda enquadre-se entre 0 e 3 salários mínimos.

E se a “marca” atribuída ao programa Minha Casa Minha Vida pode ser caracterizada pelos aspectos produtivos, construtivos e de inserção urbana, que constituem a “habitação social de mercado”, sugerida pelos estudos de Shimbo²²⁹ e já apontada neste eixo de análise, por todos esses outros aspectos a provisão habitacional vinculada a esse “pacote-programa” se insere no conjunto de contradições que configuram o Brasil lulista e trazem outras conotações ao sentido de “marca” que lhe foi atribuído. Por um lado, o incremento notável de recursos contratados em seis anos, desde o lançamento do programa até a iminência do lançamento de sua terceira fase, propiciou a construção de 4.157.273 novas moradias²³⁰ para os brasileiros, com subsídios quase integrais para as famílias com rendas mensais mais baixas, distribuídas por todo o território e revelando melhorias reais nos modos de morar (mas não de viver) desta parcela mais pobre da população. Por outro, sustentando o setor imobiliário e lhe conferindo poderes decisórios, que praticamente anulam o papel dos municípios, que ficam com o ônus de um programa descolado de uma política urbana e fundiária, o programa aprofunda, de modo bastante complexo, as questões presentes nas periferias das cidades brasileiras. O Minha Casa Minha Vida é assim, antes de tudo, uma “marca”.

Mas o simples fato de fazer parte de um pacote habitacional articulado e criado em conjunto com empresas construtoras e incorporadoras em um cenário de crise econômica mundial não insere, por si só, o subprograma MCMV Entidades no processo de financeirização da habitação e da cidade. “Cavado” por pressão dos movimentos de moradia organizados em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana, a provisão de moradia, a partir desses agentes, poderia representar, neste contexto de financeirização, uma cunha física e simbólica, caracterizada por processos produtivos e produtos “alternativos” levados a outro patamar quantitativo e territorial.

Em certa medida, assim sugeriam os primeiros textos críticos a respeito do MCMV. Arantes e Fix (2009: p. 16-18) reconheciam que as instruções normativas que regulamentavam esse subprograma forneciam regras favoráveis para que os movimentos desenvolvessem seus projetos e obras, mas previam que o pacote habitacional e seu desenho poderiam promover uma disputa entre os movimentos, que passariam a se

²²⁹Shimbo menciona uma nova linha, ou *marca*, que grandes incorporadoras introduziram em sua cartela de produtos voltados para a chamada “baixa classe média”, reconhecida, por exemplo, pelo uso dos termos “Fit” ou “Living” (SHIMBO, 2012: p. 77).

²³⁰ Os dados correspondem ao período de abril de 2009 e dezembro de 2015. Segundo a CEF, 70,4% destas unidades foram concluídas e 60,4% foram entregues. In: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>.

“degladiar ao invés de questionar a desproporcionalidade de valores em favor das empreiteiras e o modelo geral do pacote”. Em certa medida, essa questão foi mesmo obscurecida, mas não tanto pela disputa dos movimentos entre si, e sim pelas dificuldades encontradas, pela necessidade de transposição de vários obstáculos, de “profissionalização” para se operar o programa, que já bem problematizamos e representamos como a “novela” da contratação. Inclusive porque, desde o PCS, as metas físicas e financeiras estabelecidas nunca foram atingidas, o que, de certa forma, é importante dizer, mantém os movimentos “ocupados” tentando destravar os entraves que o próprio desenho operacional do programa incita.

Os autores também previam que o MCMV Entidades se configuraria uma alternativa de acesso à moradia mais dispersa, aos militantes dos movimentos de moradia, através das suas entidades, e em substituição às prefeituras e seus infundáveis cadastros. O que se viu foi uma difusão de entidades novas ou rearticuladas para “participar da festa”, selecionando e organizando as famílias beneficiárias por dimensões bastante distantes das atividades de militância, conforme trazido no primeiro eixo de análise.

Lembravam também, Arantes e Fix, que os projetos realizados pelos movimentos populares, por não serem comandados por uma perspectiva mercantil, obtêm áreas construídas em cada habitação significativamente maiores, tipologias diferenciadas, outras qualidades arquitetônicas e construtivas, além de diversos espaços coletivos e equipamentos comunitários, sinais da prevalência do valor de uso em relação ao valor de troca. Na análise sobre a produção vinculada a este programa, o que se percebe é que esses aspectos se configuram exceções, ou “excepcionalizações” autorizadas, uma a uma, pelo MCidades, muito pouco aproximadas à ideia de se estabelecer um valor de uso predominante, mas justificadas pela concorrência mercadológica agressiva sobre determinadas áreas (que se não excepcionalizadas uma série de situações, as entidades “perdem” a disputa para uma empresa construtora qualquer que atravessa as negociações e compra o terreno em sua frente), ou ainda, para garantir uma “marca” própria que reforce os planos de protagonismo na cena pública de determinado movimento.

De todo modo, o que a pesquisa revelou é que o programa tem sua viabilidade sustentada por excepcionalidades. Se, por um lado, será este o mecanismo que garantirá aberturas do ponto de vista arquitetônico e construtivo que resultarão em produtos melhores, por outro, será por uma somatória de exceções que o programa minimamente “rodará”. Essas excepcionalizações irão se referir, principalmente, aos limites operacionais: percentual do valor do terreno em relação ao valor total de financiamento maior que os 15% previstos na norma; número de unidades habitacionais por

empreendimento maior do que o máximo permitido; prazos para contratação da obra, uma vez realizada a Compra Antecipada, e da realização da obra propriamente dita, entre outras. Inscrevem-se, portanto, em uma dimensão privada e, dessa perspectiva, a própria ideia de viabilidade precisa ser problematizada, uma vez que é formulada e se pauta a partir do mercado, ou da moradia como mercadoria.

Assim, por excepcionalizações de outros tipos viabilizaram-se os Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral em uma área rural, enquanto tramitava (e, até o momento da pesquisa, ainda tramita) o lançamento de IPTU no terreno, que pelo mesmo motivo não pode ser desmembrado antes da aprovação dos projetos e da obra; e o Conjunto Habitacional João Cândido, que precisou excepcionalizar a área maior do apartamento e a tipologia de três dormitórios.

As excepcionalizações, em geral, serão transformadas em contrapartidas financeiras e físicas (de trabalho em mutirão) bastante altas e custarão diretamente às famílias beneficiárias (como, por exemplo, uma entrada que garanta a compra do terreno junto ao proprietário, antes que se efetive a contratação, e que aparecerá nas planilhas como uma contrapartida financeira). Outras contrapartidas serão negociadas preliminarmente e ao longo do processo de construção do empreendimento, e essas nem comporão as planilhas apresentadas à CEF, que, portanto, nem tomará conhecimento das mesmas. Serão articuladas exclusivamente entre as entidades e as famílias beneficiárias, com mais ou menos participação das assessorias técnicas e/ou construtoras, e corresponderão a itens ou quantidades não previstos pelo programa, ou suprimidos das planilhas orçamentárias para “fazer a conta fechar”, como, por exemplo, sob a égide do medo, a contratação de “segurança 24 horas” para o canteiro de obras do Conjunto Habitacional Sonho Meu; o sistema de monitoramento de todas as áreas coletivas do Conjunto Habitacional João Cândido; ou o esforço pessoal no revezamento de vigília “24 horas” no canteiro de obras dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral.

Outro aspecto importante nesta tentativa de aproximação da produção habitacional vinculada ao programa MCMV Entidades reside no fato inexorável de que o programa abriu novos mercados. De um lado, envolvendo os poucos terrenos ainda disponíveis às entidades, aparecem empresas maiores ou pessoas jurídicas ligadas ao campo jurídico e contábil, intermediárias, adquirindo terrenos com recursos próprios, solucionando suas pendências e depois colocando-os novamente à disposição, a preços

maiores. De outro, entidades que se configuram “braços associativos”²³¹ de empresas vinculadas ao setor imobiliário, viabilizando “problemas habitacionais” desse ou daquele município, funcionando a partir de “filiais” instaladas dentro de escritórios de imobiliárias de âmbito local. Ou ainda, como vimos ser o caso da AMOVA, entidade organizadora do Conjunto Habitacional Sonho Meu, que reconfigura suas ações quando percebe surgir novas “oportunidades para ampliar seus negócios”.

Nesta nova cena, destacam-se os “novos” movimentos, criados na transição da década de 1990 para 2000, de atuação territorial²³², que incorporarão o direito à moradia, mas não tanto os princípios da autogestão, a uma agenda mais ampla que articula temas relacionados aos territórios periféricos. Contudo, diante dos recursos do MCMV, mesmo estes movimentos não escapam à lógica de incorporação no e pelo mercado. As ocupações de áreas, se por um lado evidenciam o “nó”²³³ em que ainda se configura a terra, por outro, vão se tornar etapa da “novela” de acesso ao programa, ocorrendo, muito frequentemente, em municípios de governos de “situação” que acelerarão as negociações em torno do processo de aquisição daquela ou de outra área, para fazer “nascer” um novo conjunto com a marca MCMV, que acomode a demanda ou o problema habitacional ali constituídos. Nesses casos, as famílias envolvidas no processo de ocupação incorporarão a agenda de lutas que envolvem a moradia e a cidade durante o processo de produção do conjunto habitacional, mas as práticas que conformarão os processos mais ou menos participativos, mais ou menos inclusivos, não conseguem garantir a mobilização das famílias ou sua permanência nas lutas que envolvem a cidade, sobretudo por essas práticas estarem imersas em processos financeirizados, quando não ativando novos ou outros circuitos para o capital.

Relacionado diretamente com o regime de construção de empreitada global, que o programa MCMV Entidades incorporou como opção, a pesquisa também revelou a participação de pequenas empreiteiras de atuação local e regional que, em alguns casos, se aproximam dos movimentos e até passam a compor suas bases, como parece acontecer com as empreiteiras envolvidas na construção dos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral, cuja parceria estabelecida as levará a atuar também em outros projetos. Se para essas empreiteiras o programa poderia se caracterizar porta de entrada para a agenda de lutas pelo direito à moradia e à cidade, para outro tipo de

²³¹ Esse termo apareceu como forma de apresentação de algumas entidades em seus sítios eletrônicos.

²³² A Cartilha de Princípios do MTST esclarece que este movimento é um “movimento territorial”, pois acredita estarem superadas as outras formas de organização popular, principalmente as sindicais ou outras relacionadas ao trabalho, sobretudo pelas transformações recentes nas redes de produção que ficaram complexas e muito diversificadas.

²³³ Expressão utilizada por Maricato (2012).

empresas construtoras atuantes no programa o MCMV Entidades irá ser porta de entrada para negócios de outro porte – ou para “peixes maiores”, como bem relatou o representante da “ESECON – Construindo o Futuro” ²³⁴, construtora responsável pela obra do Conjunto Habitacional João Cândido.

Essas empresas construtoras, que também atuam como incorporadoras, também foram beneficiadas com os estímulos ao setor da construção civil, observados principalmente a partir de meados da década de 2000, ampliando suas áreas de abrangência de atuação para uma escala regional, na construção e incorporação de empreendimentos de médio porte, principalmente através de parcerias com grandes empresas construtoras em seu movimento de dispersão territorial. Para atuar diretamente no MCMV, e não como intermediárias ou parceiras, as empresas construtoras precisam obter certificações junto à CEF. Diz-se no meio que precisam se “gericar”, o que quer dizer que devem passar pela avaliação de risco de crédito da Gerência de Risco de Crédito da CEF (GERIC – daí o termo) e “conquistar”, como bem colocam novas empresas consultoras também estimuladas no âmbito desse mercado²³⁵, o selo PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat) ²³⁶. Ocorre que no MCMV Entidades há dispensa de avaliação de risco de crédito da Entidade Organizadora, que só precisa apresentar um currículo simplificado da assessoria técnica ou da construtora, a depender da opção de regime de construção, para comprovar experiência em construções verticalizadas, se essa também for a opção daquele projeto em específico. Dessa forma, a

²³⁴ “A ‘ESECON Construtora e Incorporadora Ltda’ tem sua origem na ES Engenharia, e seu corpo técnico é composto por profissionais com extensa experiência, capacidade e competência para atender às mais variadas situações de engenharia construtiva. Além das atividades ligadas à construção civil, a ESECON tem forte atuação na citricultura e no agronegócio”. Sua sede localiza-se no eixo Berrini, mas possui escritórios em, pelo menos, outros dois endereços, incluindo um no município de Embu, uma vez que é bastante atuante nesta região (In: <http://esecon.com.br>).

²³⁵ Nos sítios eletrônicos de empresas consultoras desse tipo, que trabalham no sentido de facilitar a obtenção das certificações, aparece muito presente o vínculo entre esta “conquista” e as possibilidades de negócios junto ao programa MCMV. O slogan de uma dessas empresas parece resumir do que se trata: “*Meu PBQP-H, minhas vendas*” (In: <http://www.templum.com.br/pbqp-h/>).

²³⁶ “O PBQP-H, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, é um instrumento do Governo Federal para cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996). A sua meta é organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. O PBQP-H é pré-requisito para as empresas construtoras aprovarem projetos junto à Caixa Econômica Federal (CEF) para participarem do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), e necessário também para diversas linhas de financiamentos junto à Caixa Econômica Federal e outras instituições de crédito privadas. Para as empresas construtoras participarem do programa MCMV e financiamentos é necessário, além do ‘geric’, da CEF, que se tenha implantado e certificado no PBQP-H através da norma SIAC em pelo menos no nível D. A busca por esses objetivos envolve um conjunto de ações, entre as quais se destacam: avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras, melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão de obra, normalização técnica, capacitação de laboratórios, avaliação de tecnologias inovadoras, informação ao consumidor e promoção da comunicação entre os setores envolvidos. Dessa forma, espera-se o aumento da competitividade no setor, a melhoria da qualidade de produtos e serviços, a redução de custos e a otimização do uso dos recursos públicos. O objetivo, em longo prazo, é criar um ambiente de isonomia competitiva, que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país, atendendo, em especial, a produção habitacional de interesse social” (In: sítio eletrônico PBQP-H).

construtora que porventura venha a ser contratada pela Entidade Organizadora não precisa necessariamente estar “gericada”, mas sua atuação no programa certamente será um grande passo na obtenção futura das certificações, as quais abrirão novas frentes de expansão e mercado²³⁷.

A disputa por terra, para a qual as entidades são empurradas pelo desenho operacional do próprio programa, é outro aspecto bastante relevante e talvez onde mais se expresse a inserção e os efeitos dos circuitos imobiliários financeirizados. Seus desdobramentos urbanos serão tratados no próximo eixo de análise, mas cumpre dizer aqui que, para além das questões transversais já problematizadas, a produção ou as contratações vinculadas ao MCMV Entidades se dão, em geral, em terrenos privados, adquiridos no mercado enquanto boa parte da produção do subprograma FAR/Construtoras está em terrenos públicos, oferecidos pelas prefeituras e governo estadual²³⁸, ou já compõem o banco de terras das empresas construtoras.

²³⁷Não se constituiu campo de pesquisa, mas parece sugerir a abertura de novos mercados e a articulação complexa entre os novos atores que emergem daí, o caso do empreendimento Iguatemi, em vias de viabilização, que prevê a construção de 4 mil unidades habitacionais, em terreno de 436 mil m², na Zona Leste da capital paulista, para as faixas 1 (pelo FDS) e faixa 2 (pelo FAR/ Construtoras). Participam da articulação seis entidades – a Sindicomunitário-SP, a CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, a CNAB - Congresso Nacional Afro-Brasileiro, a FMP - Federação de Mulheres Paulistas, a CMB - Confederação das Mulheres do Brasil e Movimento de Moradias 2000 –, a Dellar Serviços Empresariais, a qual ficará responsável pela administração e distribuição das unidades, a ECI – Excellence Construções e Incorporações Ltda., que assumiu a assessoria técnica, e a Mundial Projeto, Construções e Incorporações Ltda., que irá gerenciar as obras (In: <http://www.ecigerenciadora.eng.br/index.html> e <http://www.sindicomunitario.org.br/index.php/noticias/199-minha-casa-minha-vida-sindicomunitario-e-mais-cinco-entidades-se-unem-para-realizar-o-sonho-da-casa-propria-para-cerca-de-4-mil-familias>).

²³⁸ Conforme sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://capital.sp.gov.br/portal/noticia/5021>. Acessado em fevereiro de 2015), a meta era a de construção de 55 mil novas moradias no município até 2016 – do total, 11 mil moradias seriam destinadas às Entidades Organizadoras habilitadas pela CEF/MCidades, a serem viabilizadas pelo subprograma MCMV Entidades e o restante pelo “MCMV tradicional”, segundo o Prefeito Fernando Haddad, se referindo ao subprograma FAR/Construtoras. Apesar disso, o feito foi muito comemorado pelos movimentos de moradia, que inclusive garantiram alguns terrenos bem localizados. Para tanto, a Prefeitura de São Paulo, através da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), realizou chamamentos públicos a partir de seu estoque de terras. De acordo com o Relatório Final da Pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”, elaborado pela equipe do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), sob coordenação da Profa. Dra. Raquel Rolnik (2014: p. 27-31), em São Paulo, a estratégia da Prefeitura e da COHAB-SP teve um papel significativo na disponibilização de terrenos para a viabilização de empreendimentos da Faixa 1. Até 31 de dezembro de 2012, foram contratadas 49 operações destinadas a essa faixa de renda, sendo 34 na modalidade “FAR” e 15 na modalidade “Entidades” (nem todas, contudo, já efetivaram o contrato de obra). A maioria das operações contratadas no período na modalidade “FAR” foi realizada em terrenos remanescentes de antigos conjuntos promovidos pela COHAB-SP, situados, sobretudo na Zona Leste do município. Os empreendimentos decorrentes dessas contratações são, de modo geral, conjuntos de pequeno e médio porte implantados em periferias consolidadas, áreas historicamente destinadas à moradia popular. Após o Primeiro Chamamento, ocorrido em 2009, sete terrenos localizados no leste e no norte do município foram desapropriados em vista ao Segundo Chamamento, realizado em setembro de 2013. Nessa etapa, a COHAB-SP contribuiu também com a realização de estudos de viabilidade nos terrenos oferecidos e com a disponibilização de projetos, dessa vez de conjuntos de maior densidade (térreo + 11 andares). Mais recentemente, em dezembro de 2015, a COHAB-SP lançou novo edital de chamamento, muito embora diante da elevação do limite dos valores financiáveis, da diminuição do estoque de terras da COHAB-SP e das dificuldades envolvidas nos processos de desapropriação, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) tem estimulado a compra de terrenos diretamente pelas empresas com interesse em participar do programa.

Com relação à tipologia empregada, guardadas as experiências “virtuosas” localizadas, sobretudo, em São Paulo, também se observa a padronização dos projetos²³⁹, que seguem carimbados pelo território sem muita atenção ou adequação aos declives normalmente existentes ou outras características físicas dos terrenos, a não ser aquelas que, por força das leis ambientais, acabam tendo que ser respeitadas. A padronização, aqui, também terá como justificativa a redução de custos do processo produtivo, mas também aparece relacionada à ideia de um “fazer mais fácil”, principalmente quando a entidade organizadora terceiriza a etapa de elaboração dos projetos a um profissional “do mercado”, sem vínculos com os pressupostos deste programa em específico, ligado diretamente ou não à construtora que depois ficará responsável pela obra. Um cumprir etapa, sem, contudo, levar em consideração os desejos e necessidades de uma demanda que, não à toa, já está “organizada”.

Nesta chave de interpretação é que se enquadra o processo de contratação e construção do Conjunto Habitacional João Cândido. O projeto inicial elaborado pela assessoria técnica Usina CTAH, em conjunto com as famílias beneficiárias, no contexto da discussão e aprovação do Plano Diretor e Local de Habitação de Interesse Social, e ampliação da participação popular pela Prefeitura Municipal de Taboão da Serra, foi abandonado pelos movimentos diante da promessa de aprovação quase instantânea de um projeto da CDHU para o mesmo terreno, visto ser ela a proprietária da terra que depois seria doada às entidades organizadoras envolvidas.

O “maior apartamento do MCMV Entidades” e a mescla de tipologias de dois e três dormitórios, excepcionalizados pelo Ministério das Cidades a partir da pressão, sobretudo, do MTST, poderiam, em princípio, serem lidos à luz das “virtuosidades”, vinculadas principalmente à atuação de um movimento social que desponta na cena pública de lutas pela reforma urbana. Contudo, o processo revela a disputa tensionada por uma “marca”. De um lado, por uma assessoria técnica comprometida com uma agenda ligada à autogestão habitacional como meio de problematização dos temas relacionados ao direito à moradia e à cidade, que até o final do processo trabalhará no sentido de um “salve-se o que puder”; de outro, o governo estadual, através da sua companhia habitacional, tentando obter mais uma ação para compor o seu portfólio; e em outra ponta ainda, a construtora que, visando “peixes grandes”, aceitará algumas aberturas no projeto em troca da economia com muros de arrimo enormes que marcavam o projeto da CDHU. Por fim, tecendo a trama, os movimentos sociais que se configuraram entidades

²³⁹ As características dos projetos viabilizados pelo programa MCMV Entidades serão abordadas no próximo eixo de análise, que trata da dimensão urbana, sobretudo por se desdobrarem diretamente na configuração do espaço urbano produzido ou reforçado.

organizadoras do empreendimento, o MST Taboão e o MTST²⁴⁰, de agendas ideológica e publicamente distintas, mas de estrutura e forma de atuação bastante semelhantes, alinhando-se, a fim de darem respostas rápidas as suas bases (para massificar, para acomodar...), inclusive abrindo mão de alguns pressupostos construídos de forma mais ou menos coletiva para dispor de mais moradias, aproximando-se de uma lógica de mercado que visa obter lucros com a otimização do processo construtivo (no caso, a aplicação das fôrmas em mais um ou dois edifícios habitacionais em substituição aos equipamentos educacionais previstos no projeto).

No extremo dessa trama, parece relevante destacar a “greve” promovida pela equipe especializada trazida da Bahia para montagem e desmontagem das fôrmas (procedimento chave para a concretagem de lajes e paredes que compõem aquele sistema construtivo), que alegou falta de condições de trabalho pelo sobreuso das fôrmas. O episódio resultou na demissão em massa dos funcionários envolvidos na “rebelião”, apesar da presença de dois movimentos sociais urbanos que militam em defesa do trabalhador e dos seus direitos. Neste contexto, destaca-se também a contratação de alguns membros homens, das famílias beneficiárias, em cumprimento a um acordo (que nunca foi integralmente cumprido e nem reivindicado) negociado entre a construtora e as entidades organizadoras. Formando-se lideranças ativas do MTST e apropriando-se de uma *expertise* rara adquirida sobre aquele sistema construtivo, não tiveram o menor problema em formalizar uma micro-empresa para atuar em serviços de reforma nos apartamentos de seus vizinhos.

Talvez essa chave de interpretação que aproxima a produção habitacional vinculada ao MCMV Entidades do processo de financeirização habitacional consiga explicar, assim, o fato de alguns movimentos de moradia e entidades sem vínculos com esta agenda também atuarem na provisão habitacional para as faixas 1 e 2, através do subprograma MCMV FAR/Construtoras, representados por uma construtora “parceira”. Um exemplo é o caso do MDM, uma das entidades organizadoras que tenta viabilizar o Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, na zona leste de São Paulo, que atua nas duas faixas de renda e nos dois subprogramas, a partir de projetos padronizados, inclusive disponibilizando a mesma planta de unidade habitacional para as duas faixas de rendimento²⁴¹. Ou os próprios MST Taboão e MTST, que, conforme as informações levantadas junto aos nossos interlocutores, iniciaram o processo de contratação do Conjunto Habitacional João Cândido no MCMV FAR/Construtoras e, ao que tudo indica, estão viabilizando a segunda etapa do complexo – o Conjunto Habitacional Chico Mendes –

²⁴⁰ Ou o MST de Félix e o MTST de Boulos, como são mais conhecidos.

²⁴¹ Disponível em www.mdm.org.br.

também por este subprograma. Vale destacar ainda a atuação da AMOVA, que atua em vários programas de incentivo à produção habitacional. Os casos sugerem que são as “oportunidades” decorrentes das articulações que essas entidades estabelecerão com outros agentes e em localidades distintas que determinarão o desenho operacional ao qual estarão submetidos os projetos e os processos.

Aos movimentos por reforma urbana, em especial aos movimentos por moradia, restou compreender que a luta pelo solo urbano deslocou-se do campo formalmente institucional para a arena dos negócios internacionais, aumentando o nível de complexidade envolvido na questão. (...) Apesar de ter acesso a mecanismos de financiamento para a aquisição de terrenos no mercado, sob um cenário em que as forças de cada agente são extremamente desiguais, restam para as entidades as áreas que sobram no mercado. (...) Trata-se de mecanismos de mercado regulando um programa social, demonstrando sua total incoerência (RODRIGUES, 2013: p. 202).

Ainda assim, embora em pequena escala e com grandes dificuldades para operar um programa desenhado para construtoras, os movimentos sociais obtiveram ganhos relevantes com o MCMV, no sentido de atender às suas bases. Se, por um lado, os movimentos continuam a não participar efetivamente dos processos decisórios da política habitacional, por outro eles foram incluídos na lista de atores contemplados com a distribuição dos benefícios dos investimentos na área. Passaram a integrar o jogo do controle da distribuição dos ativos políticos do governo, juntamente com lideranças e grupos partidários que compõem sua base (ROLNIK, 2015: p. 308 e 309; RODRIGUES, 2013).

4.3. Eixo 3 | MCMV Entidades e seus imbricamentos no espaço urbano: “salve-se o que puder”

Alguns estudos recentes vêm apontando para os desdobramentos e implicações do processo de financeirização da habitação no espaço urbano, aprofundados, sobretudo, pelo programa MCMV²⁴², tendo em vista o número de unidades habitacionais construídas por este em um curto espaço de tempo. Raquel Rolnik (2015: 312-316)²⁴³ destaca três aspectos que caracterizam essa produção e que, combinados, reforçaram o padrão de segregação periférico: a padronização, a escala e a localização dos conjuntos habitacionais ou empreendimentos produzidos, todos eles relacionados às estratégias de redução de custos ou de obtenção de maiores ganhos pelas empresas construtoras.

É importante reconhecer que esse padrão urbanístico precede o programa e não se restringe às periferias onde se concentram os conjuntos de habitação popular; ele é um traço característico das cidades brasileiras em geral. No entanto, um programa do porte do MCMV, no contexto de uma gestão democrática, que sempre defendeu temas tão caros ao Movimento de Reforma Urbana, constituía-se, para muitos pesquisadores e militantes desse movimento, uma oportunidade para que se transformassem os padrões de integração territorial atualmente existentes. Entretanto, ao invés de contribuir para qualificar o desenho urbano das áreas onde são implantados, os empreendimentos do programa complexificaram as questões presentes nestes territórios.

O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos delega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. O relatório de pesquisa da equipe do LabCidade (2014: p. 9 e 10) aponta para os fatores que determinam a margem de lucro dessas empresas na produção de um empreendimento: o custo de produção das unidades, o valor do terreno e o custo de infraestrutura e fundações, demandado em função das características da gleba e sua localização. Esses custos precisam “caber na conta”, ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável para a localidade em questão. Nessa operação, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos mencionados. Ganhos na

²⁴²Destacamos as pesquisas da Rede Cidade e Moradia, sistematizadas na publicação de referência: SANTO AMORE, C; SHIMBO, L; e RUFINO, M.B.C. (orgs.). **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do MCMV em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015 (Disponível em: http://www.observatoriodasmegacidades.net/index.php?option=com_aobook&view=book&catid=1%3Alivros&id=154%3Aminha-casa-e-a-cidade&Itemid=123&lang=pt). Ver também CARDOSO, Adauto L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

²⁴³A partir da pesquisa desenvolvida pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), da FAU USP, sob sua coordenação, que analisou sobretudo os aspectos de inserção urbana de empreendimentos produzidos pelo MCMV FAR/ Construtoras para a faixa 1 nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, cujo relatório final encontra-se disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/?page_id=224

qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras.

Dessa perspectiva, considerando que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão previamente estabelecidos²⁴⁴, a padronização de projetos representa redução de custos obtida nos processos de produção. De acordo com Lúcia Shimbo (2010 e 2012), a padronização das tipologias habitacionais tem estreita relação com a padronização do processo de produção, que envolve desde a uniformização das medidas, materiais e componentes, até as formas de execução e gestão no canteiro. A “habitação social de mercado” (idem) combina, dessa forma, processos produtivos racionalizados e, em certa medida, industrializados, com a concentração de um alto número de unidades habitacionais de áreas bastante reduzidas e mal arranjadas em relação às necessidades ou demandas habitacionais daqueles que irão se configurar moradores, organizadas em repetidas torres verticalizadas.

Nos grandes conjuntos também se somam as economias de tempo de aprovações e obtenções de licenciamentos nos órgãos públicos competentes, que possibilitam ganhos de escala significativos²⁴⁵. Do ponto de vista do espaço urbano em que se inserem, os impactos são muitas vezes desastrosos, sobretudo quando, por “contiguidade” ou adjacência, ou por “agrupamento” ou proximidade espacial²⁴⁶, o porte amplificado desses produtos imobiliários produzirão novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentarão a densidade populacional de “zonas guetificadas” (ROLNIK, 2015: p. 314) já existentes. Esses aspectos, relacionados à inserção urbana em outra escala, também se configuram estratégias de redução de custos, considerando as otimizações no deslocamento de

²⁴⁴ Os limites operacionais são estabelecidos nas normas do programa e se diferenciam a depender do número de habitantes e localização dos municípios, e os parâmetros mínimos, que por razões óbvias viram máximos, estão expressos nos manuais de especificações que acompanham as instruções normativas. Nesse sentido, é importante ressaltar que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos e metragem das unidades, não abrindo margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na elaboração dos projetos.

²⁴⁵ Rolnik aponta a afirmação que o representante de uma construtora de grande porte fez à equipe do LabCidade na ocasião da pesquisa que se desenvolveu recentemente, que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de Faixa 1 em escala, de modo que o tamanho mínimo dos projetos desenvolvidos pela empresa é de 600 UH.

²⁴⁶ A Rede Cidade e Moradia conformou duas categorias analíticas para designar situações distintas de concentração de empreendimentos produzidos pelo programa MCMV em lugares específicos das cidades, os “empreendimentos contíguos” e os “agrupamentos”. A primeira expressão designa empreendimentos adjacentes (lado a lado ou face a face) produzidos por uma mesma construtora. Embora formalmente divididos em diversas operações, na prática, integram um mesmo empreendimento de maior porte. A segunda diz respeito a conjuntos de empreendimentos espacialmente próximos, mas não necessariamente adjacentes, e não necessariamente produzidos pela mesma construtora. O intuito dessa categoria é evidenciar casos de grande concentração de empreendimentos em determinadas áreas (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.), 2015: p. 33).

maquinários de médio e grande porte, nas atividades de movimentação de terra ou na logística distributiva de materiais de construção.

Implica negativamente e complexifica este cenário a organização dos empreendimentos sob a forma de condomínios fechados, predominante no programa, com desdobramentos evidentes do ponto de vista da segurança do espaço público, e inclusive do espaço condominial, o que reedita uma nova situação de risco provocada pela “privatização e regulamentação dos espaços públicos e ao confinamento intramuros de uma situação de violência” (PAZ, ARREGUI et al, 2015: p. 276). Além disso, o modelo de gestão condominial, inspirado nos condomínios do mercado de classe média, reproduz o autoritarismo, a centralização e não favorece o convívio, a participação e sociabilidade. Novas formas de organização social e participação dos moradores não são estimuladas. A figura do síndico ocupa lugar central nesse debate. Ele substitui ou se soma às lideranças da área, torna-se “chefe”, resolvendo toda ordem de problemas. Ou, de outro lado, sente-se abandonado pelo poder público e refém do tráfico que se instala nos conjuntos habitacionais (idem: p. 278).

Por um lado, esta constatação ultrapassa os limites da atuação e responsabilidade do programa MCMV, tratando-se de uma condição morfológica geral da cidade; contudo, esses padrões vêm sendo amplamente reproduzidos pelos empreendimentos do programa, onde as fronteiras condominiais são demarcadas com muros e alambrados bastante extensos, cobrindo muitas vezes a totalidade das glebas onde são implantados. O espaço que se cria ou se reforça é então marcado pela proliferação de tecidos urbanos fragmentados, com pouca fluidez, presença incipiente de fachadas ativas, predominância de espaços privados fechados, grandes barreiras físicas à circulação de pedestres, dentre outras características desfavoráveis à vitalidade dos espaços públicos (ROLNIK, 2015: p. 315). Tendo esse aspecto em vista é que o tema aparece relevante na Nota Pública da Rede Cidade e Moradia, que traz algumas questões avaliadas pelas equipes de pesquisa que compõem a rede, divulgadas em redes sociais e materiais impressos:

É particularmente preocupante nos conjuntos analisados, a forma-condomínio que predomina; preocupante, sobretudo, para os setores mais vulneráveis na Faixa 1 — com menor renda, com menor escolaridade, com vínculos de trabalho mais precários, fortemente dependentes de programas sociais e de transferência de renda. Uma situação inexplicável de não aplicação de tarifas sociais para os serviços de água e de energia pelas concessionárias se alia a taxas de condomínio e têm impactado fortemente o aumento das despesas associadas à moradia, já gerando problemas sérios de sustentabilidade econômica e

social dos conjuntos. Verificamos, em vários casos estudados, o colapso da gestão condominial por conta dos custos de manutenção de espaços coletivos em relação à renda dos moradores, resultando em alta inadimplência e conflitos com os síndicos. Na prevalência de relações privadas e de espaços isolados, são favorecidas as mediações do narcotráfico e de milícias, organizações que tomaram a gestão de alguns dos condomínios estudados pelas equipes (Trecho da Nota Pública da Rede Cidade e Moradia. In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.), 2015: p. 419).

Do ponto de vista da localização, esses empreendimentos reproduzem o padrão periférico, em lugares que não são apenas distantes dos territórios privilegiados, mas também homogêneos do ponto de vista social. Ainda assim, os estudos recentes destacaram dois padrões distintos de localização: “empreendimentos de grande porte, produzidos em grandes terrenos localizados em frentes de expansão nos limites da mancha urbana; e empreendimentos de pequeno e médio porte, produzidos em terrenos menores (muitas vezes públicos), remanescentes de periferias consolidadas” (ROLNIK, 2015: p. 312), servidas por equipamentos sociais, com dinâmica própria, dispondo de algumas subcentralidades e com alguma diversidade de comércio e serviços, inseridos, por sua vez, num tecido que se formou a partir de um padrão de urbanização bastante precário e fragmentado²⁴⁷.

Da perspectiva das estratégias lançadas pelas empresas construtoras para redução dos custos do terreno, a equação que envolverá a definição de sua localização levará em conta o custo do metro quadrado – embutidos aspectos quanto à localização propriamente dita (quanto mais longe mais barato), eventuais complicações jurídicas, características topográficas e restrições ambientais (que podem demandar processos de regularização, implicar em dificuldades de aprovação, entre outras questões que resultam na elevação do custo global do empreendimento), e as exigências estabelecidas na legislação do programa²⁴⁸ quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. “Devem

²⁴⁷“O “ciclo de integração urbana” que seguiu os anos 70, até meados dos 80 ganhou forma e materialidade, no que a literatura define como “periferia consolidada”. Vistas de hoje, com suas ruas pavimentadas, razoável cobertura de serviços e equipamentos urbanos, mal deixam imaginar o “fim de mundo” que eram no início dos anos 70” (TELLES, 2010, p. 90).

²⁴⁸ Essas exigências foram sendo progressivamente ampliadas e submetidas a procedimentos de avaliação mais estruturados ao longo da evolução do programa. As primeiras exigências referentes à localização dos empreendimentos e aos parâmetros de implantação foram estabelecidas apenas no segundo ano do programa, com a edição da Medida Provisória n°. 514, de 1 de dezembro de 2010 (MCMV 2), convertida na Lei n°. 12.424, de 16 de junho de 2011, por meio da qual os empreendimentos deveriam ser implantados em terrenos localizados na malha urbana ou em áreas de expansão previstas nos planos diretores municipais; deveriam ter

ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica” (LabCidade, 2014: p. 12). Essa equação pode ser influenciada pela ação das prefeituras e governos estaduais que, além de doar terras públicas para a produção de empreendimentos²⁴⁹, podem complementar os subsídios disponibilizados por meio de contrapartidas financeiras, ou também custear a expansão de redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, viabilizando a promoção de empreendimentos em áreas que a princípio não atenderiam às exigências mínimas do programa.

O Programa se apresenta, enfim, como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial (Trecho da Nota Pública da Rede Cidade e Moradia. In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.), 2015: p.420).

a adequação ambiental do projeto comprovada; deveriam dispor de infraestrutura básica, permitindo a ligação dos domicílios às redes de abastecimento de água e energia elétrica, soluções de esgotamento sanitário, vias de acesso e transporte público; por último, deveriam contar com a existência de equipamentos e serviços de educação, saúde e lazer, ou com o compromisso do poder público de instalá-los ou ampliá-los quando inexistentes ou insuficientes, conforme a demanda gerada pelo empreendimento. Além disso, o Decreto nº 7499/2011 permitiu a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos, vinculando-se os resultados de sua exploração ao custeio de despesas condominiais. Também criou o “Instrumento de Compromisso” que as prefeituras podem se submeter, através do qual se responsabilizam pela adequação das condições do entorno, incluindo a execução de equipamentos à demanda gerada pelo empreendimento. Procedimentos mais sistemáticos de avaliação do impacto dos empreendimentos e de adequação da oferta de equipamentos públicos em seu entorno apareceram na Portaria 465/2011, que introduz dois instrumentos: o “Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos” e a “Matriz de Responsabilidades”, que devem ser elaborados por equipe técnica multidisciplinar dos municípios. Além disso, aponta para diretrizes de localização, considerando a malha urbana existente e a disponibilidade de comércio e equipamentos públicos no entorno, exigências de áreas de uso comum e reserva de áreas para instalação de equipamentos públicos para empreendimentos de grande porte. Entretanto, cabe ressaltar que, se essas medidas dificultam a implantação de empreendimentos em áreas totalmente desprovidas de condições mínimas de urbanidade, ou em frentes de expansão fora da cidade, elas não chegam a interferir substancialmente nos padrões de urbanidade dos conjuntos e seus entornos, nem alteram a lógica inerente ao programa, que é a procura pelos terrenos mais baratos dentro dos parâmetros mínimos que são permitidos (LabCidade, 2014: p. 17).

²⁴⁹No entanto, segundo equipe do LabCidade (2014: p. 31), embora o Município de São Paulo tenha desempenhado um papel relevante na destinação de terras públicas para o programa, essas medidas não chegaram a interferir nos padrões de segregação existentes na cidade. Todos os terrenos doados situam-se em áreas periféricas, ainda que o município disponha de terras localizadas em áreas mais centrais. Embora muitos dos conjuntos de Faixa 1 tenham sido implantados em áreas gravadas como ZEIS, eles se limitaram às ZEIS de regularização, áreas que geralmente apresentam condições problemáticas no que se refere ao parcelamento e aos padrões de uso e ocupação do solo, e às ZEIS de áreas subutilizadas com pouca oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos, não tendo sido observado nenhum exemplo de utilização de ZEIS de vazios em áreas centrais. Ficou claro, portanto, que a alocação de terras públicas para o PMCMV e a utilização de instrumentos de política fundiária em São Paulo não serviu para alterar padrões de segregação socioespacial, mas fundamentalmente “para fazer com que o custo dos empreendimentos pudesse ser enquadrado nos limites financeiros do programa numa cidade onde mesmo os terrenos situados em áreas precárias têm custo elevado, permitindo uma produção significativa do ponto de vista quantitativo, mas perpetuando uma lógica de confinamento da população pobre em áreas com baixo padrão de urbanidade”.

A partir deste contexto, em estudos recentes pelo Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ), Luciana Lago chama a atenção para novos conflitos presentes nas periferias urbanas, provocados, sobretudo, pela presença dos empreendimentos habitacionais autogeridos por movimentos sociais impulsionados pelos programas Crédito Solidário e MCMV Entidades, na última década. Para a autora, o “associativismo produtivo” que qualifica essa produção (LAGO, 2011, 2012 e 2013) altera o campo de disputas e a própria natureza dos conflitos urbanos, em determinados territórios, a partir de uma nova combinação de processos na produção do espaço periférico, onde se destacam os conflitos subjacentes à disputa desigual por localização entre agentes com interesses e ideias de cidade conflitantes (LAGO, 2012: p. 187). Reconhece, por outro lado e em certa medida, uma série de alterações nas relações que se desdobram no espaço urbano, a partir da inserção desses empreendimentos nos territórios periféricos, expressos em melhorias caracterizadas pela “chegada” de comércios e serviços, escolas, creches, unidades de saúde, novas linhas de ônibus.

O discurso acaba exacerbando, numa espécie de caricatura, a ideologia de que “a gente não constrói só casa”, de que o movimento social apresenta uma “nova forma de pensar a cidade”, que propõe a “superação da periferia urbana”²⁵⁰. Esses discursos, reproduzidos aos quatro ventos, mobilizam ainda uma série de outras ideologias que, inclusive, procuram separar, dentro do mesmo programa, dentro das mesmas redes de movimentos e associações, experiências mais ou menos autogestionárias, com participação mais ou menos efetiva das famílias beneficiárias nas decisões de projeto e qualidade da moradia que lhes cabem. As “experiências virtuosas”, realizadas em contextos diversos desde a década de 1990, permitem reconhecer que “a cidade” foi uma dimensão pouco relevante nas práticas dos movimentos que produziam “cidade e cidadania” onde era possível. Mesmo os movimentos de luta por moradia no centro, que promoveram ocupações em edifícios vazios e viabilizaram empreendimentos de recuperação e reconversão desses edifícios, têm sido levados, por força da alta valorização nas áreas centrais e da necessidade de atendimento de suas bases, a produzir na periferia extrema. Enfim, a região mal servida obrigará os futuros moradores, mais uma vez, a um (re)fazer da cidade e das suas próprias condições de existência (RIZEK et al, 2015: p. 315-316).

²⁵⁰São considerações da pesquisa do Observatório das Metrópoles ao avaliar experiências autogestionárias de produção habitacional em São Paulo, no período que antecedeu aos programas em escala nacional (LAGO, 2012). Discursos reproduzidos pelas principais organizações e lideranças nacionais dos movimentos de moradia. Ver o vídeo: “A gente não constrói só casa...”, disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net>.

Na chave interpretativa de Mautner (1999) é que se evidenciam as implicações das dinâmicas que serão estabelecidas, relacionadas, principalmente, à esfera do consumo e a um conjunto de “conquistas” no acesso à cidade, reivindicadas pela população organizada, as quais criam focos de valorização (e desvalorização) que transformam o território periférico em fronteiras permanentes de expansão do capital, diretamente imbricadas aos programas de provisão de moradia. Ao mesmo tempo, a nova periferia que se equipou, que se consolidou na precariedade, revela que topografia, acessos viários e distribuição de equipamentos públicos configuram outra segregação, reforçada por um desenho urbano de condomínios fechados, que se reproduzem de uma forma específica nessas áreas periféricas: nas grandes quadras dos conjuntos, na descontinuidade de espaços, nas reservas de áreas livres sem uso, intransponíveis, nos territórios de favela com sistemas viários restritivos, de traçado “espontâneo”, nos grandes estabelecimentos de consumo (RIZEK et al, 2015).

Mais por dentro, Telles destaca as “tramas urbanas” que vão se tecendo em torno da questão da moradia, *“construídas por um jogo de atores que mobiliza indivíduos e famílias, agentes públicos e lideranças comunitárias, ONGs e associações de filiação diversas (...), mas também os chefes locais do tráfico de drogas e dos negócios ilícitos que se espalham por todos os lados”* (TELLES, 2010: p. 161), e que acionam formas modernas de gestão do social. Dessa perspectiva, a atenção aos trânsitos sociais e espaciais das camadas populares na cidade permite captar a complexidade das novas realidades urbanas, bem como os deslocamentos, processos e práticas dos sujeitos, superando muitas das limitações de noções, categorias e parâmetros estabelecidos para medir e caracterizar a segregação urbana (ROSA, 2014).

Vistos pelo ângulo das práticas cotidianas, todos esses fios se misturam e se entrelaçam nos agenciamentos práticos para lidar com a vida, e com as urgências da vida. Num cenário de incertezas, quando não de aleatoriedade dos lances do destino, essas microcenos podem ser vistas como evidências de práticas e arranjos sociais que, nesse jogo de luz e sombra entre o lícito e o ilícito, são feitos e refeitos numa sempre reaberta negociação da vida e das formas de vida (TELLES, 2010: p. 164).

A partir da análise de suas dinâmicas internas (e simultâneas), da rede de relações e intercâmbios que se colocam entre as fronteiras físicas e subjetivas presentes nos territórios populares, é que se entreveem articulações e tensões entre experiência comum e distinção socioespacial, homogeneidades e heterogeneidades territorializadas, por

meio das quais se podem problematizar territorialidades permanentes e estáveis, e as concepções de segregação que pressupõem uniformidade social e isolamento territorial (ROSA, 2014).

Atentar para essas múltiplas categorizações, classificações, hierarquizações socioespaciais se mostra terreno fértil para pensar as cidades e suas periferias em suas dimensões contextuais, processuais e, sobretudo, relacionais (idem: p. 347).

São dimensões que descortinam a heterogeneidade desses espaços onde se sobrepõem “aquela mencionada ‘produção de demanda’ para os programas sociais e habitacionais, bem como a produção ideológica de novas formas de nomeação (“nova classe média”) e novas territorialidades (PMCMV)” (idem: p. 348). Ou seja, a ideia genérica de “bairro dormitório”, monofuncional e desprovido, já não se sustenta na prática cotidiana e chega a embaralhar visões dicotômicas da cidade (ROSA, 2014).

Esses elementos, em um campo de forças que guarda importantes afinidades com certo empresariamento social e associativo, permitem que se entreveja que a produção de moradia pelo programa tem um caráter paradigmático no que se refere à construção e à manutenção de pactos, e que essa mesma produção, que, afinal, acontece nas piores localizações, subsidiada por fundos públicos, acabe por reforçar, quando não agravar severamente, as linhas de segregação socioespacial. Casa de pobre para pobre, lugar de pobre para pobre. Mesmo quando foi possível perceber uma melhora importante de qualidade de projeto e de execução, isto é, quando houve intermediações importantes de movimento social organizado e de assessorias técnicas e políticas – experiências excepcionais/virtuosas, nos termos de Oliveira, as formas de segregação determinadas pelas regras do mercado de terras mostraram-se soberanas. Talvez esse resultado seja o elemento sobre o qual é preciso refletir, no cruzamento do que Lautier chamou “governo moral dos pobres”, entre conquista e negócio, entre politização e tecnologias de acomodação e gestão da vida.

A análise sobre a produção habitacional vinculada ao MCMV Entidades, em sua dimensão urbana, em geral se aproxima dos desdobramentos e implicações apontados para aquela produção, numericamente mais expressiva, do subprograma FAR/Construtoras, que conferirá a marca atribuída ao programa MCMV como um todo.

Entretanto, alguns aspectos dessa produção revelam aberturas e possibilidades de diferenciação que precisam ser problematizadas, pois também apontam para pontos de inflexão.

De forma geral, os empreendimentos produzidos apresentam projetos que aparecerão padronizados. Pelo Brasil afora, onde foi possível se observar²⁵¹, a predominância da tipologia térrea, isolada no lote ou enfileirada, carimbará “pedaços” das periferias de municípios maiores ou menores, a depender das articulações existentes entre os níveis federativos e as entidades organizadoras²⁵². Nesta tipologia, as unidades habitacionais estarão organizadas sob a forma de lotes desmembrados de áreas remanescentes de parcelamentos anteriores, em maior ou menor escala. O projeto seguirá os parâmetros mínimos estabelecidos pela CEF, com poucas variações nas dimensões dos cômodos, que resultarão em áreas úteis maiores do que as empreendidas pelo outro subprograma. Contudo, o produto final, observado o conjunto arquitetônico e urbano produzido, não apresentará diferenças relevantes quando comparado a esta outra produção²⁵³. Os grandes conjuntos habitacionais verticalizados, notadamente, se concentram na Região Metropolitana de São Paulo. Em alguns casos, as torres repetidas e implantadas nos extensos patamares construídos a partir de muita movimentação de terra e construção de grandes muros de arrimo e taludes acusam o uso de projetos padronizados mal adaptados às condições topográficas originais dos terrenos.

Assim se enquadra a produção dos conjuntos habitacionais Sonho Meu e João Cândido: o primeiro contratado junto a um arquiteto autônomo, que também realiza projetos para construtoras de grande porte no âmbito do MCMV FAR/Construtoras, e o segundo, que parte de um projeto da CDHU, que, por sua vez, também terceiriza projetos a arquitetos “de escritório” de São Paulo, que traduzem a “marca CDHU” para seus produtos. Ambos se organizam sob a forma de condomínios fechados, com extensos muros, guarita de controle de entrada e saída, e sistema de monitoramento através de câmeras instaladas por toda a área livre comum do condomínio.

²⁵¹ Foram visitados empreendimentos em municípios do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, mas, em mais de uma ocasião estivemos em contato com outras experiências empreendidas no estado de Goiás, na Bahia, no Maranhão, entre outros, através de seminários promovidos pela UNMP, seminários acadêmicos e outros estudos de outros pesquisadores que se encontram em andamento.

²⁵² E com isso chamamos a atenção para municípios onde, isoladamente, se registram contratos do MCMV Entidades, como em Americana/SP ou São João da Boa Vista/SP, por intermédio de vereadores mais comprometidos (ou “antenados”) com os programas habitacionais do governo federal, que apontarão caminhos aos movimentos constituídos a partir de atuação bastante local. Serão seus trânsitos – dos vereadores – que viabilizarão os contratos nestes municípios (no caso de São João da Boa Vista o vereador é também o responsável pela entidade organizadora e dono da construtora responsável pelos empreendimentos).

²⁵³ Em São Leopoldo, por exemplo, um dos conjuntos habitacionais visitados era vizinho a outro conjunto produzido pela mesma empresa construtora, no âmbito do subprograma MCMV FAR/Construtoras para a faixa 2, que usou o mesmo projeto para as duas operações.

Da perspectiva de sua inserção urbana, os dois condomínios foram implantados junto a importantes rodovias de conexão metropolitana, mas a partir de processos bastante distintos. No caso do Sonho Meu, em Mauá/SP, a entidade organizadora negociou o terreno diretamente com o proprietário e, a partir de um valor de entrada cotizada entre as famílias beneficiárias, garantiu a compra do terreno. Em um segundo momento, precisou negociar com o governo estadual a desapropriação de parte do terreno para a construção do trecho sul do Rodoanel, que demandou à entidade a contratação de um novo projeto (que reduziu de 22 para 8 o número de torres, a partir da verticalização dos mesmos) e um novo processo de aprovação em substituição ao primeiro projeto. Fez tudo isso com muito controle, resultado do processo de profissionalização e *expertise* que adquiriu operando uma série de outros programas de estímulo à produção habitacional de interesse social, desde o PCS. Como apontado no Capítulo 3, a localização do terreno cumpre uma dupla condição: por fora, insere-se em uma frente de expansão potencializada pela construção do Rodoanel, sobretudo junto ao acesso localizado a menos de 200 m (em linha reta) do terreno; por dentro, o terreno se soma a uma periferia consolidada, marcada por ocupações irregulares, favelas, loteamentos populares e um tanto de pequenos comércios e serviços, equipamentos públicos conectados por ruas sinuosas e inclinadas, por onde circulam algumas poucas linhas de ônibus que partem de um subterminal localizado no coração do “Z do ABC”²⁵⁴. Lá, na ponta desse território, engrossará a paisagem de novos condomínios fechados populares, justapondo-se a estes, e impactando severamente a urbanidade daquele lugar.

Em Taboão da Serra/SP, o processo de aquisição do terreno percorreu outros caminhos. O terreno foi doado pela CDHU e aparece como contrapartida ou aporte financeiro do governo estadual. No entanto, é importante ressaltar que, antes de ser desapropriado por esta companhia habitacional, o terreno era remanescente de uma área que havia sido loteada irregularmente por um ex-prefeito, proprietário de toda a área. Sobrepondo-se e se mesclando a esses loteamentos, também surgiram algumas ocupações que logo se transformaram em favelas, como a “Favela do Oswaldinho”, que carrega o nome do filho do ex-prefeito “empreendedor”. Mesmo neste contexto, o terreno ficou remanescente, pois servia à família como espaço de lazer ou “casa de fim de semana”, cujo “casarão”, simbolicamente bastante representativo dos “mandos e desmandos” do antigo prefeito, permanece existente, transformado em sede nacional do MTST. Antes disso, o MST Taboão, através de seu principal representante, em uma das ocasiões em que foi vereador, conseguiu gravar a área como ZEIS e, em seguida, realizou a ocupação de outra

²⁵⁴ Para indicar o Jardim Zaíra, conhecido bairro periférico do município de Mauá/SP.

área por meio da qual começou a pressionar o governo estadual no sentido de desapropriar a área então gravada como ZEIS, para realizar a construção de um conjunto habitacional para as famílias organizadas em torno da ocupação e do movimento. A ocupação “ganha corpo” com o alinhamento estabelecido entre o MST Taboão e o MTST, que “engrossa o coro” das reivindicações e promove outras ações, como a ocupação da própria CDHU. O terreno, por fora, é de fácil acesso, localizado às margens da Rodovia Régis Bittencourt, por onde circulam ônibus em via exclusiva até São Paulo. Por dentro, um emaranhado de vias que atravessam uma periferia bastante precária e adensada, com acesso bastante dificultado pela topografia, aos poucos equipamentos públicos existentes.

Daí o tensionamento permanente feito pela assessoria técnica Usina CTAH em defesa de alguns pressupostos que o projeto que havia feito para a área trazia, a partir de discussões amplas e abertas com as famílias beneficiárias (que somavam mais de mil) e a equipe técnica coordenada por Angela Amaral, da Prefeitura Municipal, tais como: a via interna que previa dar maior fluidez à região como um todo, e a construção dos equipamentos educacionais que atenderiam à alta demanda gerada pelos Conjuntos Habitacionais João Cândido e Chico Mendes (em vias de viabilização), e a demanda dos “bairros” envoltórios. Perdeu nas duas situações, e ganhou a “solução” de condomínios fechados justapostos acrescidos por mais torres habitacionais, justificados pelos dois movimentos a partir da panfletária ideia de construção de “mais casa”, sem a menor oposição da construtora, que conduziu as alterações no projeto, e que pode, com isso, otimizar o processo produtivo empreendido em uma escala maior.

Os “bons projetos”, específicos para as condições de cada terreno e, portanto, exclusivos, também concentrados na Região Metropolitana de São Paulo, ou a partir de São Paulo²⁵⁵, guardam consigo traços do tripé da autogestão, que caracterizaram a produção habitacional vinculada aos movimentos de moradia, na transição da década de 1980 para 1990. De um lado, a presença mais ativa das assessorias técnicas, renovadas, também atuantes nos mutirões autogeridos daquele momento, conduzindo a discussão dos projetos junto às famílias e acompanhando o processo construtivo de forma permanente junto às comissões temáticas criadas, por meio das quais continuam a participar as famílias, garantindo racionalidade e controle da qualidade arquitetônica e construtiva aos conjuntos criados. De outro, técnicos sociais incorporados ao movimento de moradia ou ao corpo técnico daquelas assessorias técnicas, aproximados às dinâmicas, anseios e expectativas das famílias, procurando os entremeios junto ao território, em

²⁵⁵ Algumas experiências que poderiam se enquadrar no conjunto de aspectos que descrevemos como “virtuosos” no âmbito do MCMV Entidades também estão sendo desenvolvidas em outras regiões do país, a partir das assessorias técnicas de São Paulo e/ou dos movimentos de moradia originários deste estado.

certa medida já constituído. De outro ainda, à frente do processo, movimentos de moradia comprometidos com os temas do direito à moradia e à cidade, procurando adaptar-se a um programa que, em muito, se descola de suas práticas e suas lutas e, quando em tempo, mantém ativa a agenda de questões que permanecem urgentes às cidades brasileiras. Se estes aspectos apontam para aberturas e outras possibilidades no âmbito do MCMV Entidades, ainda que, em tese, tenham sido os pressupostos de criação do programa – e, portanto, não deveriam configurar-se exceções –, também revelam pontos de inflexão que sugerem os limites da autogestão (com ou sem mutirão), cuja problematização se insere no conjunto de questões discutidas antes mesmo da elevação destas experiências ao patamar de um programa de provisão de moradia federal do porte e extensão territorial que se criou desde o PCS.

Os processos que envolvem os Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral fornecem alguns caminhos para isso. Em primeiro lugar, destaca-se a participação das famílias. O projeto desenvolvido pela Assessoria Técnica Ambiente Arquitetura envolveu as famílias que opinaram sobre vários aspectos, dentre os quais podem ser destacados: a circulação de acesso às unidades habitacionais nos pavimentos, que resultou em dois espaços de distribuição interligados por uma passarela e determinou a forma arquitetônica; e a jardineira incorporada às varandas de cada unidade habitacional, que conferirá às fachadas das torres uma identidade ímpar e que se avistará de longe. É claro que essa participação tem limites e outros estudos já apontaram para as questões que envolvem a dimensão técnica nos procedimentos participativos. De qualquer modo, participar as famílias sobre os aspectos que compõem a sua moradia cria uma apropriação importante antes mesmo de o primeiro tijolo ser assentado. Os espaços de convívio previstos no projeto vão ganhando sentido e atribuição de usos no decorrer do processo de construção, na medida em que as famílias, participando aos finais de semana das atividades de mutirão e do trabalho técnico social, vão percebendo o surgimento desses espaços, suas escalas, as dinâmicas potenciais que poderão estabelecer em relação aos edifícios, nos trânsitos e fluxos de crianças, mulheres, adultos, idosos, pelo empreendimento.

O “bom projeto”, no entanto, cria distanciamentos. Em um entorno de precariedades e vulnerabilidades, o “bom projeto” significa melhores condições de vida, ou seja, tem-se a impressão de que quem vai viver ali apresenta melhores condições financeiras. A relação com o entorno é, por este ângulo, prejudicada pela forma arquitetônica, mas o avesso disso – não ter projeto – seria nivelar por baixo, rebaixar os modos de viver àquilo que já se apresenta bastante precário. Segundo a assessoria técnica,

o projeto procurou trabalhar esse tema, evitando grandes contrastes, por exemplo, de gabarito (blocos com pavimentos menores na frente, apropriando-se da topografia local), ou através do grande equipamento comunitário previsto, junto à única rua de acesso ao empreendimento e ao conjunto habitacional da CDHU localizado em frente, cujo uso pretende-se coletivo e aberto ao conjunto dos moradores que compõem e comporão a região. Nesse sentido, a forma condomínio como modelo organizativo dos edifícios habitacionais, da qual também não escaparam esses conjuntos, colabora para aprofundar o impacto gerado pelos tempos e histórias distintas de experiências urbanas que se somarão naquele território.

O trabalho mutirante desenvolvido nesses conjuntos habitacionais não impõe ritmo à obra, mas cria os laços de convivência, faz reconhecer os pares, e, acompanhados pelo trabalho técnico social, vão, pouco a pouco, superando-se alguns prenúncios de isolamento (daquele futuro morador que “falta muito”, que vai “dar trabalho depois”), de limites que se colocam, para além dos muros, em relação aos moradores do conjunto habitacional da CDHU vizinho (que rebaixam os segundos pela maneira de se portar, pela maneira de viver), e a ideia que culpabiliza o poder público por todos os males enfrentados e que os coloca em posição passiva (e não em posição de luta, de portadores de direitos, de sujeitos políticos ativos, entre tantos outros agentes envolvidos nas disputas pelo espaço urbano).

A forma como se organiza a gestão do empreendimento pelo movimento de moradia, a partir de um núcleo administrativo que mistura a experiência de uma mutirante que se formou liderança em outro conjunto habitacional estruturado pelos mesmos pressupostos; as comissões temáticas que envolvem todo o conjunto dos futuros moradores para além das normativas do programa, cuidando de discutir e encaminhar não só assuntos relacionados à obra, mas também à formação política e envolvimento daquelas famílias em relação à agenda de lutas do movimento de moradia; a contratação de pequenas empreitas que movimenta a microeconomia daquele entorno, tudo isto expõe outras possibilidades de produção de moradia e aglutina outras pessoas a este processo.

Além disso, é preciso destacar a participação de uma segunda geração de mutirantes. Notadamente, para estas famílias, cujos pais, agora mais velhos, são moradores dos conjuntos emblemáticos que ajudaram a construir por meio de mutirões autogeridos em São Paulo, a autogestão habitacional como procedimento vinculado à produção de moradia, mas, sobretudo, à formação política dos sujeitos envolvidos, fez alguma diferença. Trouxe, em certa medida, uma estabilidade importante para o

desenvolvimento de outros aspectos da vida, mas também o entendimento da moradia enquanto direito e o conhecimento sobre meios alternativos e melhores, do ponto de vista da qualidade arquitetônica e construtiva, em relação àquela produção empreendida pelo mercado.

Vão se construindo as pontes e as novas camadas para a (re)produção daquele espaço e, desta perspectiva, parece bastante relevante a inserção de futuros moradores em conselhos participativos locais, ou a formação de um grupo de origem do MTST Leste 1 naquele bairro, a partir da aproximação sistemática, de um lado, daqueles que passarão a morar nos conjuntos habitacionais em construção com as demandas que, possivelmente, há muito tempo se colocam urgentes para a população que vive ali, e, por outro, desses últimos com a experiência de produção habitacional autogestionária que vai mudando a paisagem urbana daquele lugar.

Contudo, as “virtudes” presentes nos conjuntos habitacionais postos em tela inscrevem o caso em uma “ilha”, tanto do ponto de vista das práticas, em relação à produção habitacional empreendida no âmbito do programa MCMV Entidades, de modo mais geral, quanto do ponto de vista da sua inserção urbana, visto que a dimensão urbana, que envolve a sua localização, permanece intocada. Dos três casos destacados que atravessamos através dos eixos de análise expostos neste capítulo, talvez seja justamente nos Conjuntos Habitacionais Florestan Fernandes e José Maria Amaral que a segregação urbana, colocada não só em termos espaciais, mas da perspectiva das relações e fronteiras físicas e subjetivas que estruturam (ou desestruturam) o território, se apresenta mais extremada.

Localizado no extremo da Cidade Tiradentes, bairro constituído por conjuntos habitacionais populares, verticalizados e unifamiliares, construídos pelo governo do estado de São Paulo na década de 1980, por muito tempo foi considerado um grande bairro dormitório, composto por “caixotes de exclusão” (RIZEK, 2012). Mas, pesquisas recentes vêm revelando formas múltiplas de trabalho combinadas a programas de geração de emprego e renda, empreendimentos de economia solidária, trabalho social, pontos de cultura e tantas outras formas variadas de usos e potências daquele território, fortemente marcado por precariedades, redes de “ilegalismos” e violências de muitos tipos²⁵⁶. Pois o terreno onde estão sendo construídos os conjuntos habitacionais em questão localiza-se para além deste território, em uma área que, oficialmente, era rural, e não apresentava uma rua oficial de acesso. A expectativa lançada pelos futuros moradores ainda não envolve o território, apesar dos esforços do trabalho técnico social. Centram-se,

²⁵⁶Ver especialmente publicações de Cibele Rizek e também: TELLES (2010); CABANES et al (2011).

sobretudo, na moradia, na conquista da casa própria, a partir da qual “todo o resto há de se arranjar, aos poucos”.

Se as lógicas de mercado engendram clivagens, desigualdades, segregações e exclusões, as formas de controle, nos contextos situados em que operam, terminam por se constituir em polos de tensão e fricção, que não poucas vezes se desdobram em modalidades de conflito e enfrentamentos abertos – verdadeiros campos de gravitação da experiência urbana (TELLES, 2016: p. 24)

Os imbricamentos urbanos resultantes do processo de produção de moradias pelo MCMV Entidades, que aprofundam e complexificam questões presentes e intrínsecas aos territórios periféricos, neste sentido, são também àquilo que os estrutura. A forma condomínio imputada aos projetos arquitetônicos, principalmente no estado de São Paulo, mas também o porte dos empreendimentos, sua contiguidade e proximidade em relação a outros produtos arquitetônicos e urbanos do mesmo tipo, reforça as linhas de segregação socioespacial e será nesse território fragmentado que as novas experiências urbanas encontrarão espaço, em um refazer cidade constante. São representativos de novas fronteiras sociais e territoriais, legais e políticas, seguindo os traços das mudanças engendradas pelos circuitos globalizados da economia urbana, bem como pelas redefinições dos modos de governo da cidade e seus espaços. É um cenário desenhado por territorialidades urbanas de contornos incertos, atravessadas por conflitos e campos de tensão espalhados por todos os lados, mas que se configuram em torno dos pontos de fricção postos pelas tendências de uma crescente mercantilização de espaços, lugares, vidas e forma de vida, no seu entrecruzamento com formas de controle e a lógica militarizada de gestão de espaços e territórios urbanos (TELLES 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisou a produção habitacional vinculada ao programa MCMV Entidades desde seu lançamento até o mês de abril de 2015, ou seja, durante os seus seis primeiros anos de vigência. Sobre o panorama geral de atendimento do programa, foram se acrescentando “camadas” ou perspectivas de análise que, sobrepostas, apontaram para imbricamentos importantes revelados sobretudo nos territórios onde se inserem os empreendimentos ou conjuntos habitacionais produzidos. Ainda que o Capítulo 4 tenha procurado, em sua estrutura, ser mais conclusivo em relação a cada eixo de análise, nessas Considerações Finais trabalharemos um retorno ao texto, procurando pinçar últimas notas construídas no entrelaçamento das questões que levantamos sobre o MCMV Entidades e sua produção.

Os “gargalos” ou entraves do programa foram revelados a partir da combinação de duas primeiras camadas enfrentadas e que, em certa medida, atravessaram todo o período da pesquisa. A primeira corresponde à leitura e sistematização dos dados oficiais do programa, que nos deu o panorama de atendimento, mas também sugeriu algumas questões que permaneciam na “sombra”; a segunda diz respeito a um exercício permanente de acompanhamento das normativas do programa (seu desenho e aplicabilidade), que, no tempo, apresentavam-se bastante concentradas em determinados períodos ou, isoladamente, implicavam diretamente em uma forte ampliação do número de contratações, quando lançada, ou em sua retração, principalmente no período em que se desenhava a norma em específico.

A aproximação com os primeiros interlocutores reconhecidos e identificados – lideranças de movimentos de moradia ou entidades organizadoras, técnicos da CEF, representantes do poder público municipal, arquitetos urbanistas vinculados ou não à ONGs de assessoria técnica – e o primeiro contato com algumas propostas que começavam a se viabilizar numa transição do PCS para o MCMV Entidades, nos fez “abrir a caixa preta”. No desenho do processo de contratação e de obra, algumas lacunas foram preenchidas e outras tantas foram acrescidas. A linearidade ou sequência de etapas que tentávamos imputar ao programa foi inteiramente fragmentada, retorcida pelas situações múltiplas e difusas que o campo exploratório revelou.

Sobretudo as novas formas associativas que tão logo evidenciaram um conjunto complexo de questões envolvendo suas formas de atuação em suas articulações com os demais agentes e as famílias beneficiárias do programa, sugeriram a ideia de uma “novela” como forma de expressão do processo de contratação e de obra. Como “novela” – *daquelas*

mexicanas, repletas de reviravoltas absolutamente previsíveis, mas surpreendentes – revelou-se o percurso longo e cheio de percalços enfrentados pelas entidades e famílias participantes do programa, e arranjos múltiplos envolvendo as resoluções necessárias à continuação no processo, ou pela força da expressão, ao término de um capítulo para o início do outro, tão incerto.

Esse conjunto de camadas também apontou para reconfigurações importantes na agenda e atuação dos movimentos de moradia que, principalmente a partir da década de 1980, construíram, em conjunto com outros atores, os pressupostos da autogestão habitacional e desenvolveram os temas relacionados à reforma urbana e o direito à moradia, que culminaram nos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, mas também na criação do SNHIS e FNHIS e na “cava” onde se insere o próprio programa MCMV Entidades. Se, de certa forma, serão as reivindicações destes movimentos, diretamente ao Ministério das Cidades e à Presidência da República, que garantirão alterações nas normas interpretadas como positivas e importantes para a ampliação do acesso das entidades ao programa, por outro lado, a redução daquela agenda à operação do programa coloca em segundo plano temas bastante caros, como àqueles que resultam, também pelo MCMV Entidades, em linhas de segregação socioespacial bastante aprofundadas.

Além disso, e a partir destas chaves interpretativas, a pesquisa também revelou que se a produção vinculada ao programa, de acordo com os dados oficiais, é ínfima em relação ao pacote-programa habitacional MCMV, na verdade ela é menor ainda. Do ponto de vista das unidades habitacionais contratadas e publicizadas, os números duplicados nas planilhas oficiais apontados para contratos de Compra Antecipada e de Obra referentes a um mesmo projeto, reduzem a mais da metade o número de unidades habitacionais efetivamente contratadas. Todo o resto permanece entremeado pelos “gargalos” do programa e representa apenas parte da “novela”, podendo ou não viabilizar-se a partir da energia restante à entidade organizadora em relação às próximas etapas do percurso.

De modo não tão evidente, também se distorcem os dados de contrapartida, e, sobretudo para o que nos importa mais, as contrapartidas das famílias beneficiárias, visto comporem o “grosso” do déficit habitacional, ou seja, por serem famílias cuja renda média mensal, em tese, é a mais baixa (de até R\$1.600,00). Os dados oficiais embaralham os aportes financeiros previstos por programas públicos dos governos municipal e estaduais, as doações de áreas públicas e as contrapartidas financeiras e físicas (mutirão) das famílias. Mesmo assim, por exemplo, algumas doações de áreas aparecem mediadas pela articulação entre um movimento social urbano e o governo estadual, em um campo de

disputa privado, vinculado a ideia panfletária de “mais terreno, mais casa” perante à necessidade de dar respostas às bases. Por outro lado, em alguns casos, as contrapartidas financeiras das famílias são altíssimas onde se somam àquelas oficializadas pelas planilhas da CEF e da SNH/MCidades e outras negociadas à margem do contrato que simplesmente permanecerão ocultas. As atividades em mutirão, se, em certa medida, não ditam mais ritmo às obras, ainda se caracterizam elemento importante na composição de custos da obra e exigem esforços pessoais bastante relevantes, vinculados à permanência das famílias no grupo de demanda (já que pontuam, já que a “falta” é critério de substituição).

Desta perspectiva, aprofundam-se também às críticas ao programa na relação entre as suas metas e o déficit habitacional brasileiro, mais díspares se considerados os números efetivos de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV Entidades (em conjunto às outras modalidades que também atenderão a faixa de 0 a 3 salários mínimos) e os valores (considerados também os custos sociais) que efetivamente se somam para a viabilização do programa. É importante retomar alguns aspectos dessa participação: o MCMV Entidades participa com aproximadamente 1,5% dos contratos, 1,3% dos recursos e menos de 1,2% das unidades habitacionais contratadas pelo programa MCMV, consideradas as faixas 1, 2 e 3 de renda. Em relação aos outros subprogramas que atendem a faixa 1, o MCMV Entidades participa com 2,3% dos contratos, 2,5% dos recursos (não obstante a meta de investimento fosse de 3% dos recursos aportados para a faixa 1, tanto na Fase I como na Fase II do programa) e 1,9% (32.821 UHs) das unidades habitacionais contratadas (a meta era de 30.000 UHs da Fase I e 60.000 UHs na Fase II)²⁵⁷.

Apesar das questões levantadas que reduzem a ideia de participação de formas populares associativas na produção habitacional recente e, mais ainda, a participação dos movimentos de moradia se considerarmos o número efetivo de contratos estabelecidos com entidades que possuem vínculos com essa agenda política, o programa MCMV Entidades continua a mobilizar estes últimos. E, isso posto, é possível indagar se não se “vendeu muito barato” antigas e importantes postulações que fizeram parte da história de formulação e luta pela reforma urbana no país.

A pergunta fica ainda mais latente quando encaramos os imbricamentos propostos pelos eixos ou dimensões de análise que atravessaram a um só tempo os casos que apresentamos no Capítulo 3. As incursões etnográficas que desenvolvemos junto aos interlocutores dos Conjuntos Habitacionais Sonho Meu, em Mauá/SP, João Cândido, em Taboão da Serra/SP, e Florestan Fernandes e José Maria Amaral, na zona leste de São Paulo/SP, revelaram aspectos e limites porosos entre as práticas de entidades e

²⁵⁷ Ver quadros apresentados no item 1.2, do Capítulo 1.

movimentos ligados ao programa, as práticas de mercado, inclusive o imobiliário, e a construção de mercadorias políticas²⁵⁸. Essas práticas ancoram-se em novas formas de nomeação e categorização, que combinam velhas e novas precariedades e formas de pobreza, bem como velhos e novos modos de enquadrá-las, gerí-las, acomodá-las na dobra entre programas e políticas sociais, no encolhimento e enquadramento da ação de movimentos, associações e lideranças no avesso da constituição de sujeitos políticos dotados de um horizonte de autonomia²⁵⁹.

Desta perspectiva, como sugere o título desta tese, o MCMV Entidades coloca-se “entre os direitos, as urgências e os negócios” e, talvez por essa lente, pudessem ser lidos os principais agentes do programa.

Na aproximação sistemática com as famílias beneficiárias que compõem os diferentes grupos de demanda dos conjuntos que estudamos, as urgências são flagrantes, entre as quais, a moradia. São situações transitórias, provisórias, principalmente relacionadas às suas trajetórias de moradia e trabalho, que imbricadas, ditarão ritmo e tempos de sobrevivência. Atravessando esses tempos, situações pessoais e familiares marcadas por violências de muitos tipos que, vez ou outra, mudarão o curso e os sentidos. O alívio das carências enseja situações bastante diversas, indica perspectivas de conquista de direitos voltados à redução das desigualdades sociais, expressa melhoria das condições de vida privada, sem necessariamente sinalizar para um maior envolvimento com as questões públicas e políticas.

Não é estranho, portanto, que essas pessoas mergulhem de cabeça numa longa empreitada, acatando conselhos de amigos ou parentes, e confiando em determinadas lideranças conhecidas numa rede eminentemente privada para filiar-se a entidades que prometem entregar-lhes uma casa, desde que participem do processo de construção. É plausível imaginar que o local ou a casa que será edificada tenham pouca relevância diante de trajetórias onde não há liberdade de escolha, onde as opções são constrangidas pelas condições estruturais de sobrevivência. Depois de tantas mudanças, a expectativa de estabilidade na moradia e na vida, de um modo geral, prevalece e suplanta os ideais sobre as condições mais concretas da habitação, ainda mais sobre sua localização.

De outro lado, a disputa por terrenos para a qual as entidades e os movimentos de moradia são empurrados pelo desenho operacional do próprio programa é outro aspecto bastante relevante e talvez onde mais se expresse a noção da cidade como negócio²⁶⁰. Mas

²⁵⁸ Quanto a essa noção, ver: MISSE, Michel. **Rio como um bazar, a conversão da ilegalidade em mercadoria política**. Rio de Janeiro: Insight Inteligência, 2002, v.3, n.5, p. 12-16.

²⁵⁹ A ideia aparece em RIZEK, SANTO AMORE e CAMARGO (2015) e em outras publicações recentes de RIZEK.

²⁶⁰ A noção do urbano como negócio procura evidenciar uma mudança de sentido, ou melhor, pretende esclarecer o sentido contemporâneo hegemônico assumido pela cidade e pelo urbano: reproduzir não mais as condições necessárias para a acumulação do capital *no* espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital

a essa disputa somam-se outras práticas de mercado estimuladas ou aprofundadas pelo programa, com implicações diretas e indiretas no encolhimento e reconfiguração da atuação dos movimentos sociais urbanos. Ganham espaço as entidades “mais profissionais”, e que, por isso mesmo, são verdadeiras “máquinas de produzir moradias”. Distantes da agenda de lutas e reivindicações, inclusive aquela reduzida que focaliza de modo bastante específico a operacionalidade do programa MCMV Entidades, por um lado se aproveitarão das conquistas, ainda que pontuais, resultantes desse processo, por outro, em suas articulações e formas de atuação, lançarão mão de novas estratégias inscritas em um universo de dimensão privada e em uma lógica de incorporação no e pelo mercado.

Apesar dos limites inerentes problematizados sobretudo no último eixo de análise do Capítulo 4, parece bastante importante destacar que a pesquisa também revelou aberturas e outras possibilidades para a produção vinculada ao MCMV Entidades²⁶¹. Com traços fortes guardados no tripé da autogestão habitacional, cujos pressupostos e significações buscamos trazer a partir da perspectiva histórica desenvolvida no capítulo que abre a tese, as experiências “virtuosas” continuam excepcionais, tal como apontava certo Oliveira (2006), com pouca força para enfrentar as outras dimensões que incidem sobre a produção de moradia (e da cidade) recente. Ou, ainda, são “excepcionalizadas” as virtudes pontuais presentes em outros processos.

Contudo, de um modo geral, talvez seja ainda possível apontar para a natureza destas práticas como síntese de longos processos: a “confluência perversa” que imputou novas formas de relações entre Estado e sociedade brasileira no contexto de democratização, mediada por entidades difusas; o uso de recursos oriundos de fundos públicos financiando novas formas de intervenção do Estado e do capital no espaço urbano; as práticas que envolvem a produção de moradias imbricadas à práticas de mercado que reduzem seu valor de uso e incitam a construção de mercadorias políticas; a autogestão como procedimento ou possibilidade de democratização do desenho, de formação política, mas também de gestão autônoma da escassez de recursos, assim como os expedientes que permitem, caso a caso, que ela seja driblada; projetos arquitetônicos e urbanísticos, em geral padronizados e simplificados, rebaixam-se ao nível das carências já vivenciadas, produzindo, com um colorido que chega a irritar, os novos locais de moradia; a fragmentação e “guetização” dos territórios urbanos periféricos, pelas piores áreas ainda disponíveis, reforçadas de um lado, pelo porte, contiguidade ou proximidade, e pelas formas arquitetônicas carimbadas e “resolvidas” em condomínios fechados, e de outro,

por meio da produção do espaço urbano. Esta interpretação atravessa o conteúdo abordado pelos textos organizados na publicação de referência: CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ (orgs.). **A Cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

²⁶¹ E aqui procuro saudar e *salvar* uma posição militante partidária, colocada muito em prova ao longo desta pesquisa.

pelas fricções imputadas pelos processos, tal como se desenham nestes espaços; todos estes elementos podem conduzir à riqueza de dimensões, de sentidos, de suas transformações, em uma “síntese negativa”, diante da urgência da sobrevivência, diante da calamidade da necessidade e diante de formas de articulação que apontam para novos modos de administração e de controle destas populações e de seus movimentos e articulações. O modelo de provisão com construção de unidades novas foi o projeto vencedor também no interior dos movimentos de moradia e, nesta conjuntura há, portanto, acordo com o capital. É importante notar e problematizar o que parece ser fato: as duas vertentes de discussão à esquerda sobre a cidade - autogestão na produção e reforma urbana - estão hoje perversamente atuando contra a formação de um sujeito político revolucionário.

Deste modo, essas notas finais procuram apontar questões problematizadas ao longo da tese, que incitam a necessidade de outros estudos, outras perspectivas de análise lançadas na mesma ou em outras direções. Reuniu questões múltiplas, a partir de dimensões distintas, sobre a produção habitacional de interesse social recente no Brasil, envolvendo os movimentos de moradia, em seus resquícios, permanências e redefinições, e outras formas associativas populares.

Esta tese visa contribuir para elucidar algumas das dimensões desse longo processo de transformação da produção de moradia social, do uso dos recursos oriundos de fundos públicos (neste contexto revertidos em altos subsídios), de suas formas de apropriação no interior do processo de reprodução e de acumulação do capital em suas formas contemporâneas, bem como desse campo de forças que se constitui e se reconstitui entre ação do Estado, movimentos sociais de moradia – suas práticas e seu universo de reivindicações –, política habitacional e suas feições e dinâmicas recentes, sobretudo em São Paulo, onde acabou se dando um maior enfoque. Por essas dimensões, esse trabalho se insere no vasto campo de pesquisa e de indagação a respeito da cidade, de sua produção e expansão, da explicitação e espacialização das desigualdades e das vulnerabilidades. Finalmente, ao buscar identificar algumas das linhas de força que instituem e destituem dispositivos e sujeitos sócio políticos nesse quadro de cruzamentos, determinações e indeterminações, modulações e transformações, esse tese tangenciou e procurou identificar as relações entre as dinâmicas habitacionais e urbanas que atuam nas cenas de investigação e os processos que parecem estar desenhados a partir das conformações recentes do que se pode pensar a partir do que André Singer denominou como lulismo, fenômeno passível de ser identificado e questionado, bem como circunscrito no tempo e no espaço dos processos de reconfiguração do lugar do Brasil no contexto mundial dos processos de acumulação financeirizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. **A gestão do social e o mercado da cidadania**. In: CABANES, R. (et al) (orgs). *Saídas de Emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 297-316.

Amaral, Ângela. **Habitação, participação popular e cidadania**. São Paulo: FAUUSP (Dissertação de Mestrado), 2001.

_____. **Habitação na cidade de São Paulo**. São Paulo: Polis / PUC-SP, 2a. ed., 2002.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Housing Policy and the Reestructuring of Real Estate Sector in Brazil**, Leuven, 2014 (mimeo).

ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova - De Artigas aos mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2004; KOURY, Ana Paula. **Arquitetura Nova - Flávio Império, Rodrigo Lefèvre, Sérgio Ferro**. São Paulo: Romano Guerra Editora / Edusp / Fapesp, 2004.

_____. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2004.

ARANTES, P. F.; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. In: *Caros Amigos*, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em Ago. 2009.

_____. **Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula**. In: *Correio Cidadania*, 30 de julho de 2009. Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/text_ref_outros/fix_e_arantes_MCMV.pdf

BARAVELLI, José Eduardo. **O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo. Das Cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, Dissertação de Mestrado, 2006.

_____. **Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV**. In: *Anais Anpur*, 2015.

BELLO, Carlos Alberto. **Governos Lula: consenso, coerção e hegemonia às avessas**. São Paulo, 2012, mimeografado.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In MARICATO (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Ed. Alfa ômega, 1979.

BONDUKI, N. e ROLNIK, R. **Periferias**. In: *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*, São Paulo: Prodeur, FUPAM, FAUUSP, 1979;

_____. **Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho**. São Paulo: Prodeurb/FAU-USP, 1979.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

_____. **Autoconstrução e Habitação. Memória e Reflexões sobre a contribuição de Chico de Oliveira**. In: ROMÃO, Wagner de Melo & RIZEK, Cibele S. (orgs.). *Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 225-242.

_____. **Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate**, n. 82. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume,/FAPESP, 2007.

BOULOS, Guilherme; SZERMETA, Natália; RIBEIRO, Ana Paula. **Como não fazer política urbana**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/como-nao-fazer-politica-urbana-3066.html> Acessado em: agosto de 2014.

BRAGA, Ruy. **Política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012

BRANT, V. et al. **São Paulo, 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1981. 2ª. ED.

CABANES, R; GEORGES, I; RIZEK, C; TELLES, V. (orgs). **Saídas de Emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CAMARGO, P.F.C. et al. **São Paulo: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.

CARDOSO, A. L; ARAGÃO, T. A; ARAÚJO, F. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexão sobre a construção do espaço metropolitano**. In: Encontro Nacional da Anpur, 14, 2011, Rio de Janeiro/RJ. *Anais Anpur*. Rio de Janeiro: ANPUR.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Themis Moniz. **A reestruturação do setor imobiliário e o programa Minha Casa Minha Vida**. MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.) Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte, C/ Arte, 2011, pp. 81-106.

CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ (orgs.). **A Cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARVALHO, Higor Rafael de Souza e CALDEIRA, Daniel Ávila. **Housing Under Finance Influence: the case of Sao Paulo, Brazil**, International Sociological Association Forum, Amsterdã, 2013.

CASTRO, Carolina M. Pozzi e SHIMBO, Lúcia Z. **Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional**. Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais, v. 12, n. 2, 2010, p. 53-74.

COHN, Amélia. **Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais**. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: The Mit Press, 1992.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, pp. 279-301.

_____. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política e Sociedade, n. 5, outubro de 2001, p. 139-164.

_____. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na Produção abitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

FARAH, M.F.S. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: Annablume, 1996.

FELIPE, Joel. **Mutirão e autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: EESC, 1997.

FERREIRA, Regina. **Movimentos sociais, Autogestão e a construção da política nacional de habitação**. In: LAGO, L. (org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FERRO, Sérgio. **Nota sobre “O vício da virtude”**. In: Novos Estudos, CEBRAP, nº 76, novembro de 2006, p. 229-234.

FIX, Mariana. **São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo, Boitempo, 2007.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2011 (Tese de Doutorado).

FJP. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2014.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento. Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

FRIEDRICH, Clarissa. **Agentes, escalas e redes de cooperação: o associativismo na região noroeste do RS e a autogestão habitacional**. In: Revista de Arquitetura da IMED, v.2, n.2, 2013, p.171-183.

FRUET, Genoveva. **As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parcerias, realizações e desafios**. In: Ambiente Construído. Porto Alegre, v.4, n.1, p.21-36, jan/mar 2004.

GEORGES, Isabel ; RIZEK, C. S. ; CEBALLOS, M. **As políticas sociais brasileiras: o que há de novo?** In: Caderno CRH (Online), v. 27, p. 475, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Lutas pela moradia popular em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1987

_____. **Movimentos Sociais e a luta pela moradia**. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

_____. **O trabalho de assessoria dos arquitetos aos movimentos populares**. In. Sinopses, n.11, dez. 1998.

_____. (Org.). **Movimentos sociais no século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2010.

_____. **Teoria dos movimentos sociais na contemporaneidade**. In: GOHN, M. e BRINGEL, B. (orgs). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

GOHN, Maria da Glória e BRINGEL, Breno M. (orgs.) **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IAU USP/ PEABIRU. Relatório Final da pesquisa **A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Seleccionados**, 2014. Disponível em: http://www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=pesquisa-mcmv-entidades

IPEA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília, 2013.

IPEA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, 2013.

KOWARICH, Lúcio; BRANT, Vinícius C. **São Paulo, 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1975.

KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Cidade, Território e Estado de Exceção**. P. 203-208.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

Lab. Urb. Barcelona. **Teoria y experiencia de urbanización marginal**. In: *El crecimiento de las ciudades*. sl: Gustavo Gili, sd;

BURGESS, R. **Edilizia del settore informale? Una critica Allá scuola di Turner**. In: *Rassegadi Architettura e Urbanistica*. n.49, ano XVII, aprile 1981, p. 18-31.

LABCIDADE. **Relatório Final da Pesquisa “Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV”**. São Paulo: LabCidade/FAU USP, 2014.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços**. In: Revista electronica “e-metropolis”, nº5, ano 2, junho de 2011.

_____. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

_____. **O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta**. In: CUNHA, Neiva V.; FELTRAN, G. (org.). *Sobre periferias: novos conflitos no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

LAUTIER, B. **Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine**. IN: Borgeaud-Garciandía, N; Lautier L; Peñafiel R; Tizziani A. (dir.). *Penser le politique en Amérique latine : la recreation des espaces et des formes du politique*. Paris: Karthala, 2009, p. 19-36 (versão traduzida de Cibele S. Rizek: O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina).

LAVALLE, Adrián Gurza. **Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n.66, p. 91-109, jul. 2003.

LEPETIT, Bernard. **Por uma nova história urbana**. São Paulo: EDUSP, 2001.

LIMA, MHB. **Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro**. In: Valladares, LP (org). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 69-88.

LOPES, João Marcos. **O anão caolho**. In: Novos Estudos, CEBRAP, nº 76, novembro de 2006, p. 219-227.

LOPES, João Marcos e RIZEK, Cibele S.. **O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica**. In: Coletânea Habitare - Vol. 5 - Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda, 2005, p. 44-75.

LOPES, João Marcos e SHIMBO, Lúcia. **Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV**. In: SANTO AMORE, SHIMBO, RUFINO (orgs.) *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 229-254.

MAGALHÃES, José César. **As entidades sociais e o surgimento de uma gestão concorrencial de engajamento cívico**. In: CABANES, R. et al (orgs). *Saídas de Emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 257-278.

MARANHÃO, Tatiana. **Governança Mundial e Pobreza: do Consenso de Washigton ao consenso das oportunidades**. São Paulo: FFLCH USP, 2010 (Tese de Doutorado).

MAGNANI, J. G. C. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, junho 2002.

_____. **Etnografia como prática e experiência**. In: Revista Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 129-156, jul-dez 2009.

MAIA PEREIRA, Olívia. **Lutas urbanas por moradia no centro de São Paulo**. São Carlos: IAU-USP (Tese de Soutorado), 2012.

MANCE, Euclides. **O Papel Estratégico do Movimento Popular para a Democracia Popular: o aprendizado dos anos 80 e 90**, 2007. Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/movpop.pdf>

MARICATO, Ermínia; PAMPLONA, Telmo. **A penetração dos bens modernos na habitação proletária**. São Paulo: Publicações FAU-USP, 1977.

MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

_____. **Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989-92)**. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1997.

MARICATO, Ermínia e MORAES, Lúcia Maria. **O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás**. In: Lua Nova Cultura e Política, Editora Brasiliense/ CEDEC, vol. 3, nº 2, 1986, p. 74-84.

MARICATO, E. **A nova Política Nacional de Habitação**. O Valor, São Paulo, 24 nov. 2005.

_____. **O 'Minha Casa' é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. In: Carta Maior, 27/05/2009. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em Mar. 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012, 2a. ed.

MARQUES, E. C. L. **A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente**. In: MARQUES, E.C.L.; TORRRES, H. (orgs.) *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac, 2005.

MAUTNER, Y. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: DEÁK, C.; SHIFER, S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1999, p. 245-259.

MIAGUSKO, Edson. **Mutirão autogestionário e o contexto da experiência democrática revisitado**. In: Caderno CRH, Salvador, v.24, n.61, p.167-181, jan/abril 2011.

_____. **Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche**. São Paulo: Alameda Editorial/FAPESP, 2012.

MIELE, Sávio Augusto. **O movimento da economia financeira na dinâmica imobiliária de São Paulo**. São Paulo, FFLCH, 2008.

MINEIRO, Edilson (2012). **O que muda com a nova resolução do Ministério das Cidades no programa Minha Casa Minha Vida Entidades (190/2012)**. Disponível em: www.unmp.org.br

MISSE, Michel. **Rio como um bazar, a conversão da ilegalidade em mercadoria política**. Rio de Janeiro: Insight Inteligência, 2002, v.3, n.5, p. 12-16.

MORADO NASCIMENTO, D., BRAGA, R. C. Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou um número a ser superado**. In: *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo/Programa de Pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP*, São Carlos, n.9, p.98-109, 1º sem. 2009.

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

NEGRELOS, Eulália Portela. **Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid, 1976-1992: Projeto e Participação Popular**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

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

_____. Prefácio. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

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

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

_____ e RIZEK, Cibele (orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.) **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p.21-28.

OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.) **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OXFAM GB/Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais. **Gestão Compartilhada e Habitação Social.Panorama e dificuldades na produção habitacional em parceria com organizações populares – um olhar sobre o programa Crédito Solidário, de 2003 a atualidade**. Relatório Final, outubro de 2010.

PAOLI, Maria Célia. **O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política**. In: OLIVEIRA, F. e RIZEK, C. (orgs.) **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 221-256.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo**. In. Alvarez, S.; Dagnino, E. e Escobar, A. (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PAULANI, Leda. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil**. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.) *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAZ, Rosângela. **Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo**. São Paulo: PUC SP (Dissertação de Mestrado), 1996.

PAZ, ARREGUI et al. **Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo**. In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.) *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 255-287.

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

RANCIÉRE, J. **Em nome do dissenso, filósofo francês redefine termos e conceitos na arte e na política**. *Ciência e Cultura*, v. 57, n.4, out-dez. São Paulo, 2005.

REDE CIDADE E MORADIA. **Nota Pública**. In: SANTO AMORE, SHIMBO, RUFINO (orgs.) *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

REZENDE, Heloisa Diniz de. e TAQUEDA, João Carlos. **Do Centro à Ponta: Desdobramentos da Política Habitacional no município de Taboão da Serra (2005-2012)**. Seminário Nacional URBFAVELAS 2014, São Bernardo do Campo, 2014.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90**. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*. Anuário Anpocs. São Paulo: Vértice, 1991, p.95-121.

RIZEK, Cibele S. **Os dados e seu sentido: algumas interrogações metodológicas em sociologia do trabalho**. In: *Caderno CRH*, Salvador, n. 30/31, p. 319-337, jan/dez, 1999.

RIZEK, Cibele S; BARROS, Joana da Silva. **Mutirões autogeridos: construindo e desconstruindo sociabilidades**. In: FRÚGOLI JR; ANDRADE e PEIXOTO (orgs.). *As cidades e seus agentes: práticas e representações*. Belo Horizonte: PUC Minas/Edusp, 2006, p.377-401

RIZEK, Cibele S.; BARROS, Joana da Silva; BERGAMIN, Marta. **A política de produção habitacional por mutirões autogeridos: construindo algumas questões**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v.5, n.1, p. 31-46, maio 2003.

RIZEK, C; SHIMBO, L. **A produção da cidade e de suas representações: das ideias clássicas às inflexões recentes**. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 33, 2010.

RIZEK, Cibele S. **Cidade, Trabalho e Política**. In: ROMÃO, Wagner de Melo & RIZEK, Cibele S. (orgs.). *Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 209-224.

_____. **Os sentidos da cidade na sociologia brasileira**. Relatório parcial do subprojeto 8 da pesquisa *Cidadania e Democracia: O pensamento nas rupturas da política*. São Paulo, Fapesp, 2002.

_____. **Gestão da Cidade/ Gestão Diferencial da Vida/ Confinamento e Moralização**. In: JACQUES, Paola B. e BRITTO, Fabiana D. (orgs.) *Experiências metodológicas para compreensão da complexidade da cidade contemporânea: III. Alteridade, Imagem, Etnografia*. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 28-51.

_____. **Trabalho, moradia e cidade: zonas de indiferenciação?** In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.27, nº 78, 2012, p. 41-48.

RIZEK, C e GEORGES, I. **Emergência e Reinvenção: Novas e velhas políticas sociais no Brasil**. CENEDIC/IRD, Projeto de cooperação bilateral, São Paulo, 2013 (MIMEO).

RIZEK, C; SANTO AMORE, C; CAMARGO, C. **Política Social, Gestão e Negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “Entidades”**. In: Salvador: Caderno CRH, v. 27, nº 72, p.531-546, set/dez 2014.

RIZEK, C; SANTO AMORE, C; CAMARGO, C. **Política Habitacional e Políticas Sociais: urgências, direitos e negócios**. In: CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel P (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 165-184.

RIZEK et al. **A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Seleccionados**. In: Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, outubro de 2014.

RIZEK et al. **Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas**. In: SANTO AMORE, SHIMBO, RUFINO (orgs.). *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 289-322.

RIZEK, C. **Gestão da Cidade, Gestão Diferencial da Vida, Confinamento e Moralização**. In: JACQUES e BRITTO (orgs.). *Experiências metodológicas para compreensão da complexidade da cidade contemporânea. III. Alteridade, Imagem, Etnografia*, 2015, p. 28-51.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. São Paulo: FAU USP (Dissertação de Mestrado), 2013 .

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

ROLNIK, R; IACOVINI, R. e KLINTOWITZ, D. **Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?** In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n.2, nov. 2014.

ROLNIK, R; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. In: *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009.

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

_____. **Democracia no fio da navalha, limites e possibilidades para implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, novembro, 2009.

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

ROSA, Thaís T. **Cidades outras: pobreza, moradia e mediações em trajetórias urbanas liminares**. São Carlos: IAU USP (Tese de Doutorado), 2014.

ROSSETO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP. São Paulo, 1993.

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

ROYER, Luciana. **Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e**

Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. In: CARDOSO, Adauto (coord.). *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: Coleção Habitare/ANTAC, 2007.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo, FFLCH/USP (Tese de Doutorado), 2009.

RUSSO, Endyra de Oliveira. **O Conceito de Déficit Habitacional no Brasil: contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico.** In: Anais Anpur, 2015.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular.** São Paulo: EDUSP, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANFELICI, Daniel de Mello. **A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil.** São Paulo: FFLCH USP, (Tese de Doutorado), 2013.

_____. **Urbanização sob o ritmo das finanças: uma contribuição ao debate.** Anais ANPUR, v.15, 2013a.

_____. (2013b) **Financerização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate.** Eure, v. 39, n. 118, setembro de 2013, p. 27-46.

_____. (2013c). **A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização.** Confins (online) – Revista franco-brasileira de geografia, 18 | 2013, 22 Julho 2013.

_____. **As escalas de acumulação na produção das cidades.** In: CARLOS, VOLOCHKO e ALVAREZ (orgs.). *A Cidade como negócio.* São Paulo: Contexto, 2015, p. 121-146.

SANTO AMORE, Caio. **Lupa e telescópio, o mutirão em foco: São Paulo, anos noventa e atualidade.** São Paulo: FAU USP, 2004. (Dissertação de Mestrado).

_____. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade.** São Paulo: FAU USP (Tese de Doutorado), 2013.

_____. **Minha Casa Minha Vida para iniciantes.** In: SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO (orgs.). *Minha Casa... e a Cidade?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p.11-28.

SANTO AMORE, C; SHIMBO, L; e RUFINO, M.B.C. (orgs.). **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (orgs.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina.** São Paulo: Brasiliense, 1987.

SELVIP. **Livro sobre SELVIP** (sem ano). Disponível em: https://albaibera.files.wordpress.com/2012/05/11_tphp-e28093-mat-complementario-e28093-libro-selvip.pdf

SHIMBO, Lúcia Z. **Financeirização, Padronização e Expansão: os empreendimentos residenciais “econômicos” de empresas construtoras configurando cidades.** In: Anais da Anpur, Florianópolis/SC, maio de 2009.

_____. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** São Carlos: EESC/ USP (Tese de Doutorado), 2010.

_____. **Cidades médias carimbadas: a produção imobiliária por empresas construtoras de capital aberto.** In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.). *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 2011, p. 49-72.

_____. **Habitação Social de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: C/Arte, 2012

_____. **Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil.** Anais Anpur, v.15, 2013.

SILVA, Ana Amélia. (org). **Moradia e cidadania: um debate em movimento.** São Paulo: Revista Pólis, n. 20, 1994.

SILVA, Carlos Freire da. **Viração: o comércio informal dos vendedores ambulantes.** In: CABANES, R. (et al) (orgs). *Saídas de Emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 57-74.

SILVA, Jéssica M. Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, 2009.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: o Povo em Movimento.** Petrópolis: Editora Vozes/ CEBRAP, 2a. ed., 1981.

TABOÃO DA SERRA – Prefeitura da Cidade (PMTS); FUSP – Fundação de apoio à pesquisa da USP; LABHAB- Laboratório de Assentamentos Humanos da FAUUSP. **Taboão da Serra: Plano Habitacional de Interesse Social (volumes 1, 2 e 3)** - Termo de Cooperação Técnico-Científica. Taboão da Serra: FUSP/Labhab-FAUUSP/PMTS, 2010.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político.** Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos.** In: Revista Polis, n.14, 1994.

_____. **Trabalho, Cidade e os elos perdidos da política.** In: RIZEK e ROMÃO (orgs.). *Francisco de Oliveira, a tarefa da crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.181-202.

_____. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal.** Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

_____. **Nas dobras do legal e ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade.** In: Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol 2, nº 5-6, julho à dezembro de 2010, p. 97-126.

_____. **Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos.** Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 46, n. 1, jan/jun, 2015, p. 15-41. Disponível em: http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v46n1/rcs_v46n1a1.pdf

TEIXEIRA Ana Claudia, DAGNINO, Evelina e SILVA, Carla C. A. **La Constitución de La Sociedad Civil en Brasil.** In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización*: Brasil (México: Fondo de Cultura Económica), 2002.

TONIN, Vitor Hugo e PERES, Lino F. B. **O Déficit Habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria de superexploração da força de trabalho.** In: Anais Anpur, 2015.

TURNER, John. **Vivienda: todo el poder para los usuarios.** Madrid: H. Blume Ediciones, 1977.

_____. **L'abitare a ter dimensioni: elementi per una ridefinizione del problema della casa.** In *Rassegnadi Architectura e Urbanistica*. n.49, ano XVII, aprile 1981.

_____. **Da provisão centralizada à autogestão local: novas direções para a política habitacional.** In: Revista *The Courier*, 1983.

URPLAN-PUC. **Construção de Moradias na periferia de São Paulo.** São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, 1979.

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

VALLADARES, Lícia do Prado. **Habitação em questão.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VAZ, Ana Luiza de Lyra. **Mutirão habitacional autogestionário: a experiência do CAAP – Grande São Paulo (1980-1990).** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (Dissertação de Mestrado), 2000.

VOLOCHKO, Danilo. **A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo.** São Paulo: LABUR edições, 2008.

_____. **Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole.** São Paulo: FFLCH USP, 2011 (Tese de Doutorado).

_____. **A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano.** In: CARLOS, Ana Fani A; VOLOCHKO, D; ALVAREZ, I. (orgs.). *A Cidade como Negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.

WARTSHOW, Julia. **A Autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia. A experiência da Cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

ZIBECCHI, Raúl. **Política & Miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas.** Buenos Aires: La vaca Editora, 2010.

■ Sítios Eletrônicos

- <http://www.hic-al.org/>
- <https://produccionsocialhabitat.wordpress.com/>
- <http://www.fisyp.org.ar/biblioteca-virtual?page=3>
- <http://autogestao.unmp.org.br/projeto/>
- <http://www.usina-ctah.org.br/uniaodajuta.html>
- <http://www.ambientearquitectura.com/>
- <http://www.peabirutca.org.br/>
- <http://www.acessoainformacao.gov.br/>
- <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/1301-programa-habitacional-popular-entidades-phpeCef>
- www.unmp.org.br

- www.hidi.org.br
- <http://www.coohrreiosrs.com.br/index2.html>
- www.mdm.org.br
- <http://g1.globo.com/sao-paulo/parceiro-sp/noticia/2014/06/parceiros-do-sp-mostram-como-e-vida-no-jardim-zaira-em-maua.html>
- <http://www.mtst.org/>
- <http://www.resistenciaurbana.org/>
- <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/spu-doa-area-para-o-minha-casa-minha-vida-no-rio>
- [http://www.vermelho.org.br/noticia/189068-8;](http://www.vermelho.org.br/noticia/189068-8)
- <http://centrevillesantoandre.blogspot.com.br>
- www.movabrasil.org.br
- <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/responsabilidade-social/melhores-praticas/Paginas/default.aspx>
- http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_socialmunicipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/psh/index.asp
- <http://www.cotiatododia.com.br/programa-habitacional-muda-vida-de-cotianos/>
- [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150212/AC_0661_03_15_1.doc\).](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150212/AC_0661_03_15_1.doc)
- www.ongsbrasil.com.br
- [http://esecon.com.br\).](http://esecon.com.br)
- <http://pbqp-h.cidades.gov.br/>
- <http://www.ecigerenciadora.eng.br/index.html>
- <http://www.sindicomunitario.org.br/index.php/noticias/199-minha-casa-minha-vida-sindicomunitario-e-mais-cinco-entidades-se-unem-para-realizar-o-sonho-da-casa-propria-para-cerca-de-4-mil-familias>
- http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=154%3Aminha-casa-e-a-cidade&Itemid=123&lang=pt
- <http://www.labcidade.fau.usp.br/>
- <http://mnlm-rs.blogspot.com.br/>

■ **Entrevistas** *(somente aquelas desenvolvidas pela autora ou com sua participação direta, e utilizadas efetivamente na redação da tese)

M.P.	[18.10.2012]	Presidente da COOHRREIOS, Porto Alere/RS
R.A.	[19.10.2012]	Representante da COOTRAHAB, São Leopoldo/RS
N.M.	[19.10.2012]	Representante da Cooperativa Habitacional Bom Fim
P.AL.	[19.10.2012]	Arquiteto responsável pelo projeto do Loteamento COOTRAHAB, São Leopoldo/RS
B.S.	[19.10.2012]	Técnica social do Loteamento COOTRAHAB, São Leopoldo/RS
Ricardo Feron	[19.10.2012]	superintendente regional da CEF/RS
Beto Aguiar	[18.10.2012]	Liderança do MNLM
Márcia Martins	[15.05.2012]	superintendente regional da CEF/ GIDUR São Paulo
Emiri Ângela Massuti e Mônica Rossi Lenzi	[15.05.2012]	Coordenadora do TTS e Assessora de projetos sociais da CEF/ GIDUR São Paulo
Verinha	[06.07.2012]	UMM Zona Noroeste
Donizete	[18.10.2012]	Liderança da UNMP
Cíntia Velloso	[20.06.2014]	Coordenadora de filial CEF/GIHAB/GIDUR São Paulo
Evaniza Rodrigues	[05.06.2015]	Liderança da UNMP
E.D.	[13.03.2015]	Usina CTAH
G.I.	[03.07.2015]	Usina CTAH
A.A.	[09.07.2015]	Ex-secratária municipal da SEMUDUH, de Taboão da Serra/SP
A.P.	[14.07.2015]	Usina CTAH
C.	[05.08.2015]	MTST Leste 1
M.R.	[05.08.2015]	Ambiente Arquitetura
Romilda	[05.08.2015]	Futura moradora dos Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Francisco	[07.01.2016]	Futuro morador dos Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Áurea	[07.01.2016]	Futura moradora dos Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral
D. e R.	[07.01.2016]	Técnicos sociais dos Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral