UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

PAULA REGINA DA CRUZ NOIA

PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DO AMBIENTE CONSTRUÍDO NA HABITAÇÃO:

Processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

São Paulo, 2017

Foto da capa: Atelier Populaire - École de Beaux Arts. Paris, 1968.

PAULA REGINA DA CRUZ NOIA

PARTICIPAÇÃO E QUALIDADE DO AMBIENTE CONSTRUÍDO NA HABITAÇÃO:

Processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.

Versão corrigida (exemplar revisado e alterado em relação à versão original)

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de concentração: Tecnologia da Arquitetura.

Orientadora: Prof.ª Dra. Erica Yukiko Yoshioka.

São Paulo, 2017

Autorizo a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

paula.noia@usp.br

Catalogação na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

N782p

Noia, Paula Regina da Cruz
Participação e qualidade do ambiente construído na habitação: processo e produto no programa minha casa minha vida - entidades / Paula Regina da Cruz Noia ; orientadora Erica Yukiko Yoshioka. - São Paulo, 2017.
289 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Tecnologia da Arquitetura

1. Minha Casa Minha Vida. 2. Habitação de Interesse Social. 3. Projeto Participativo. 4. Qualidade. 5. Ambiente Construído. I. Yoshioka, Erica Yukiko, orient. II. Título.

NOIA, Paula Regina da Cruz. **Participação e qualidade do ambiente construído na habitação: Processo e produto no Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.** 2017. 289 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa foi realizada com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa Ciências sem Fronteiras (CsF), durante o período de estágio em pesquisa no Canadá.

Neste longo processo de riquíssimas trocas, sou muito grata a todos os envolvidos por toda forma de generosidade e acolhimento. Este trabalho é de todos nós. Assim, agradeço:

À Prof.ª Dr.ª Erica Yoshioka, pela orientação e confiança com que sempre pude contar, desde os tempos da graduação.

Ao Prof. Dr. Gonzalo Lizaralde, por ter-me propiciado um contato pleno com o intenso universo da pesquisa acadêmica canadense.

Aos Prof. Dr. Reginaldo Ronconi e Prof. Dr. Paulo Eduardo Fonseca, pelas importantes contribuições do exame de qualificação e em diversas outras situações. Aos Profs. Maria Lucia Gitahy, Maria Cecília Loschiavo, Joana Gonçalves, Maria Angela Faggin Pereira Leite e Ricardo Marques de Azevedo pelo incentivo à realização do estágio no Canadá.

A todos os companheiros de trabalho de FAU, do Serviço Técnico de Infraestrutura, pelo suporte contínuo para a realização da tese: Eunice Bruno, Luiz Pignatari, Silvana Marques Takamatsu e tantos outros que não conseguiria listar aqui. Este trabalho não seria possível sem a contribuição de vocês. Às companheiras de trabalho da FAU Maranhão. Aos amigos do Laboratório de Culturas Construtivas (LCC). À FAU USP como um todo, que tanto me ensinou.

Aos colegas doutorandos do GRIF, da *Univesité de Montréal,* que me ensinaram "um mundo e mais um pouco" sobre cada canto do mundo: Anne-Marie Petter, Amy Oliver, Benjamin Herazo, Faten Kikano, Georgia Cardosi, Machelle Ye, Mahmood Fayazi, Manel Djemel, e Ricardo Leoto. E aos amigos que me acolheram calorosamente no rigoroso inverno de Montréal: Nara Anchises, Patricia Stöckl, Frédérique Cournoyer-Derome, Elizandra Coelho, Elisa Almeida e Ana Caiado.

A todos os membros participantes da pesquisa: às assessorias técnicas Usina, Peabiru e Ambiente, às construtoras Esecon, Souen e Nahas, Qualifast e HZR, às Prefeituras de Osasco, Guarulhos, Diadema, São Paulo e Taboão da Serra. Aos movimentos de moradia e entidades envolvidas: Sociedade de Apoio à Luta pela moradia (SAM), Associação dos Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio (AMAENM) e Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1 (MTST Leste 1), bem como aos moradores dos conjuntos. Aos técnicos da Caixa Econômica Federal. Todos estes me cederam um pouco de seu tempo e experiência com muita generosidade. Preservo os nomes de todos para garantir as questões de Sigilo e Privacidade colocadas no Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE).

A Rubia Oliveira, pela ajuda na organização das peças gráficas da tese.

Aos amigos que me ampararam em diversos momentos: Albenise Laverde, Ana Paula Campos, André Santiago, André Villas Boas, Camila Bachichi, Cintia Honda, Gabriella Radoll, Mariana Wilderom, Micheline Marcos, Monica Nogara, Paulo André Chagas e Roberto Rusche. Agradeço especialmente à Fernanda Ferrari e Fernanda Urquidi, que compartilharam suas experiências profissionais, extremamente relevantes à pesquisa.

À minha família, pelo suporte integral sobretudo na reta final da tese. A meus pais Nemias e Maria Blandina Noia. Às minhas irmãs Fernanda e Luciana Noia, e aos meus cunhados Ana Sammogini, Jaime Meira, Marcos Moura, Marina Lanner e Ricardo Lino, pela empatia. Aos meus sogros, Oriosvaldo e Anna Regina Moura, pelo cuidado e compreensão nos momentos de ausência.

Ao Otávio, meu amado companheiro, pela paciência e incentivo em seus sábios conselhos. Dedico este trabalho a você.

À vida, que sempre me deu tanto.

RESUMO

A discussão sobre a questão habitacional é complexa e apresenta inúmeros paradigmas sobre suas formas de provisão. No contexto das sociedades contemporâneas de mercado, a habitação tende a se tornar um objeto de especulação financeira. Dessa forma, práticas participativas na produção habitacional exercem importante papel propositivo de transformação das bases de atuação da sociedade civil, contribuindo na promoção de justiça social e democracia. Tais práticas, de forte embasamento ideológico e político desencadeiam autonomia ao usuário pelo domínio de seus processos de gestão. Assim, estimulam um uso mais efetivo dos recursos, reduzindo custos e criando melhores soluções arquitetônicas. A qualidade da habitação resultante de tais processos é entendida como superior àquelas produzidas em processos convencionais. Contudo, ainda que consista em uma discussão antiga, poucas pesquisas empíricas analisam casos concretos que justifiquem a validade de tal hipótese. Amparada por uma vasta revisão bibliográfica sobre teorias e práticas de participação da sociedade civil e do usuário, a presente pesquisa debruçou-se sobre o contexto atual da produção habitacional brasileira, analisando o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e sua modalidade participativa: o Entidades (MCMV-E). A análise sobre as dinâmicas do processo e os aspectos físico-espaciais do produto visou compreender a relação entre a participação de tais atores e os benefícios acarretados na qualidade do ambiente construído. O método empregado utilizou abordagens qualitativas e reflexivas, através da metodologia de Estudo de Caso. Para a realização de uma análise comparativa, seis unidades de análise foram escolhidas, três pertencentes à modalidade Faixa 1 – Entidades (FDS) e três à Faixa 1 – Regular (FAR). O levantamento de dados qualitativos da pesquisa baseou-se em formas de evidências como documentos, registros em arquivos, entrevistas e observação direta. Resultados apontam inúmeras contradições em tal modalidade do programa, coerentes com as políticas de concessões praticadas nos governos responsáveis por sua criação. Conflitos da estrutura do programa com a autogestão, burocracia, falta de integração das políticas sociais e concorrência fundiária acabam por prejudicar os objetivos emancipatórios fundamentais da modalidade, colocando em questão a legitimidade e a eficácia da abordagem participativa no programa. Não obstante, é constatada uma notável distinção entre modalidades, trazendo rebatimentos positivos tanto do ponto de vista da qualidade do ambiente construído quanto das práticas de resistência ao desenvolvimento privado nas grandes cidades brasileiras. Ainda que o contexto analisado esteja em constante transformação, a pesquisa buscou realizar uma leitura crítica da atual produção da habitação participativa no Brasil, colaborando com a discussão sobre direito à habitação, participação e qualidade do ambiente construido.

Palavras-chave: Minha Casa Minha Vida. Habitação de interesse social. Projeto participativo. Qualidade. Ambiente Construído.

ABSTRACT

Housing is a complex subject and its provision presents several paradigms. On contemporary free-market societies, housing tends to become an objects of financial speculation. Thus, participatory practices in housing production play an important role in civil society transformation, contributing to social justice and democracy. With a strong ideological and political foundation, such practices trigger user autonomy and control of management processes. Therefore, they stimulate a more effective use of resources, reducing costs and creating better architectural solutions. Quality of housing resulted from such processes is understood to be superior to those produced in conventional processes. However, although an old discussion, few empirical studies analyze cases that justify such hypothesis. Based on a literature review of theories of civil society and user participation practices, the research focused on current brazilian housing production, analyzing the *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) program and its participatory modality: *Entidades* (MCMV-E). Process analysis and product physical--spatial aspects analysis aimed to understand the relationship between the participation of such actors and the quality of the built environment. Using qualitative and reflexive approaches through Case Study methodology, a comparative analysis of six units of analysis was carried out, with three cases belonging to *Faixa 1 - Entidades (FDS)* and three to *Faixa 1 - Regular (FAR).* The qualitative data survey was based on evidence such as documents, archives, interviews and direct observation. Results shows contradictions in this program modality, in accordance with policies of concessions practiced in the governments.Conflicts of program structure with self-management, bureaucracy, lack of integration of social policies and land competition end up undermining fundamental emancipatory objectives of the modality, questioning the legitimacy and effectiveness of the participatory approach in the program. Nonetheless, there is a notable distinction between modalities, bringing positive repercussions both from quality of the built environment to practices of private development resistance in Brazilian cities. Although analyzed context is in constant transformation, the research sought to carry out a critical reading of the current participatory housing production in Brazil, contributing with the discussion about right to housing, participation and quality of the built environment.

Keywords: *Minha Casa Minha Vida*. Social housing. Participatory project. Quality. Built environment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo reflexivo

Figura 2 - Diagrama método de estudo de caso

Figura 3 - Interface do *software* Nvivo

Figura 4 - Evolução das políticas de habitação do Banco Mundial

Figura 5 - Cronologia das políticas habitacionais em países em desenvolvimento

Figuras 6 - Conjunto do BNH Marechal Humberto de Alencar

Figuras 7 - Conjunto do BNH Castelo Branco e General Dale Coutinho

Figura 8 - Famílias por regime de ocupação no Brasil entre 1940 e 2000 (proprietários/locatários)

Figura 9 - Mutirão 26 de julho, realizado através do programa FUNAPS comunitário

Figura 10 - Mutirão 26 de julho, realizado através do programa FUNAPS comunitário

Figura 11 - Valor do investimento por faixa PMCMV

Figura 12 - Operações, por estado – PMCMV-Entidades

Figura 13 - Empreendimento Parque Estela, Guarulhos, organizado pela Entidade Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia, filiada ao MNLM

Figura 14 - Obras no empreendimento Florestan Fernandes, Cidade Tiradentes, organizado pela Entidade Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1, filiada à UNMP

Figura 15 - Condições e atores no desenvolvimento de um território solidário

Figura 16 - Manifestação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em 2015

Figura 17 - Escada da participação cidadã

Figura 18 - Relatório quantitativo da produção de unidades construídas pelo MCMV-E

Figura 19 - Agentes do PMCMV/PMCMV-E

Figura 20 - Fluxograma Faixa 1 FAR

Figura 21 - Fluxograma Faixa 1 FDS (Entidades)

Figura 22 - Fluxograma Faixa 1 FDS (Entidades), com fase de projetos

Figura 23 - Esquema sobre o círculo vicioso no MCMV-E

Figura 24 - Ciclo de vida do projeto e fases escolhidas para análise

Figura 25 - Melhoria contínua da gestão da qualidade

Figura 26 - Evolução dos sentidos da qualidade normatizada

Figura 27 - Caráter dos atendimentos feitos até 2014 no Programa De olho na Qualidade

Figura 28 - Estrutura de avaliação da qualidade de HIS

Figura 29 - Níveis hierárquicos concretos de abordagem da avaliação da HIS

Figura 30 - Escalas de análise

Figura 31 - Natureza dos espaços analisados

Figura 32 - Localização dos casos avaliados FDS e FAR

Figura 33 - Conjunto Parque Estela
Figura 34 - Conjunto Parque Estela
Figura 35 - Foto Aérea Parque Estela
Figura 36 - Implantação Parque Estela
Figura 37 - Topografia relativamente plana do terreno
Figura 38 - Topografia relativamente plana do terreno
Figura 39 - Circulação comum externa Parque Estela
Figura 40 - Planta pavimento tipo Parque Estela
Figura 41 - Integração do conjunto Parque Estela com o entorno
Figura 42 - Sistema construtivo em alvenaria estrutural
Figura 43 - Estrutura na periferia do terreno
Figura 44 - Pré-fabricação de lajes
Figura 45 - Iluminação limitada na sala
Figura 46 - Áreas de sombreamento entre os edifícios
Figura 47 - Diagrama circulação e espaços livres do conjunto Parque Estela
Figura 48 - Acessibilidade à APP
Figura 49 - Espaços de lazer
Figura 50 - Circulação externa
Figura 51 - Passarela entre blocos 2,3 e 4
Figura 52 - Área estacionamento
Figura 53 - Área estacionamento
Figura 54 - Tipologias unidades habitacionais
Figura 55 - Condomínio João Cândido
Figura 56 - Condomínio João Cândido
Figura 57 - Condomínio João Cândido
Figura 58 - Proposta para o Condomínio João Cândido recusada pelo CDHU
Figura 59 - Proposta para o Condomínio João Cândido recusada pelo CDHU
Figura 60 - Foto Aérea João Cândido
Figura 61 - Implantação João Cândido
Figura 62 - Ex-presidente Lula na inauguração do João Cândido 1
Figura 63 - Expansão do Conjunto
Figura 64 - Sistema construtivo em concreto moldado *in loco*
Figura 65 - Taludes resultantes da implantação do conjunto
Figura 66 - Taludes resultantes da implantação do conjunto
Figura 67 - Planta pavimento tipo
Figura 68 - Circulação em corredor central
Figura 69 - Integração do conjunto João Cândido com o entorno
Figura 70 - Sistema construtivo em concreto monolítico estrutural adensável
Figura 71 - Sistema construtivo em concreto monolítico estrutural adensável
Figura 72 - Execução da cobertura
Figura 73 - Execução da cobertura

Figura 74 - Estrutura na periferia do terreno
Figura 75 - Generosas aberturas garantem conforto térmico e lumínico
Figura 76 - Generosas aberturas garantem conforto térmico e lumínico
Figura 77 - Diagrama circulação e espaços livres do conjunto João Cândido
Figura 78 - Circulação exclusiva de pedestres no João Cândido B
Figura 79 - Elementos vazados nos corredores
Figura 80 - Playground em área residual entre edifícios
Figura 81 - Corte conjunto João Candido A
Figura 82 - Tipologias existentes no conjunto João Candido
Figura 83 - Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Figura 84 - Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Figura 85 - Foto Aérea Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Figura 86 - Implantação do Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Figura 87 - Topografia acidentada do terreno
Figura 88 - Topografia acidentada do terreno
Figura 89 - Planta pavimento tipo
Figura 90 - Circulação comum
Figura 91 - Integração do conjunto com o entorno
Figura 92 - Mão de obra mutirante trabalhando aos finais de semana
Figura 93 - Sistema construtivo em alvenaria estrutural
Figura 94 - Muros de arrimo do terreno
Figura 95 - Generosa abertura na sala
Figura 96 - Elementos vazados na circulação entre os edifícios
Figura 97 - Diagrama circulação e espaços livres Florestan Fernandes e José Maria Amaral
Figura 98 - Panorâmica área central de circulação
Figura 99 - Tipologias unidades habitacionais
Figura 100 - Integração dos espaços internos na unidade
Figura 101 - Integração dos espaços internos na unidade
Figura 102 - Conjunto Habitacional Gema
Figura 103 - Conjunto Habitacional Gema
Figura 104 - Foto Aérea Conjunto Habitacional Gema
Figura 105 - Implantação do Conjunto Habitacional Gema
Figura 106 - Inauguração do conjunto pelo prefeito de Diadema
Figura 107 - Acessibilidade entre os blocos
Figura 108 - Integração do Condomínio da Gema com o entorno
Figura 109 - Arrimos na periferia do terreno
Figura 110 - Dormitórios voltados à Rua Jacuí, fonte de ruídos
Figura 111 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto
Figura 112 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto
Figura 113 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto

Figura 114 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto
Figura 115 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto
Figura 116 - Problemas sérios de acessibilidade no conjunto
Figura 117 - *Playground* danificado
Figura 118 - Tipologia unidades habitacionais
Figura 119 - Conjunto Residencial Vila Espanha
Figura 120 - Conjunto Residencial Vila Espanha
Figura 121 - Foto Aérea Conjunto Vila Espanha
Figura 122 - Implantação Conjunto Vila Espanha
Figuras 123 - Topografia plana do terreno
Figuras 124 - Insolação dos apartamentos face sul
Figura 125 - Integração do Conjunto Residencial Vila Espanha com o entorno
Figura 126 - Sistema construtivo em alvenaria estrutural
Figura 127 - Sistema construtivo em alvenaria estrutural
Figura 128 - Exíguo recuo entre os blocos
Figura 129 - Exíguo recuo entre os blocos
Figura 130 - Diagrama circulação e espaços livres do conjunto Vila Espanha
Figura 131 - Áreas de lazer
Figura 132 - Áreas de lazer
Figura 133 - Áreas de lazer
Figura 134 - Tipologia unidades Vila Espanha
Figuras 135 - Conjunto Residencial Jardim Portinari
Figuras 136 - Conjunto Residencial Jardim Portinari
Figura 137 - Foto Aérea Residencial Jardim Portinari
Figura 138 - Implantação Residencial Jardim Portinari
Figura 139 - Grande desnível no acesso ao terreno
Figura 140 - Integração do conjunto Residencial Jardim Portinari com o entorno
Figura 141 - Patologias construtivas encontradas no Residencial Jardim Portinari
Figura 142 - Patologias construtivas encontradas no Residencial Jardim Portinari
Figura 143 - Patologias construtivas encontradas no Residencial Jardim Portinari
Figura 144 - Patologias construtivas encontradas no Residencial Jardim Portinari
Figura 145 - Diagrama circulação e espaços livres do Residencial Jardim Portinari
Figura 146 - Acesso universal na periferia do terreno
Figura 147 - *Hall* interno em seus limites espaciais mínimos
Figura 148 - Exíguas áreas internas
Figura 149 - Tipologia unidade habitacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Habilidades em pesquisas qualitativas e suas implicações

Tabela 2 - Projeto do Estudo de Caso: principais componentes

Tabela 3 - Composição do protocolo de estudo de caso

Tabela 4 - Formas de evidência coletadas na pesquisa

Tabela 5 - Fases de desenvolvimento do paradigma da ajuda-mútua

Tabela 6 - Modelo analítico de modos de produção habitacional

Tabela 7 - Modelo analítico de modos de produção habitacional

Tabela 8 - A empresa coletiva como forma de mobilização social: as três dimensões

Tabela 9 - Distinção entre cooperativas e associações

Tabela 10 - Relação entre avanços na política nacional e urbana e atuação dos movimentos de moradia urbana

Tabela 11 - Processo de aprovação de projeto no FUNACOM

Tabela 12 - Comparativo arquitetura "comunitária" e arquitetura convencional

Tabela 13 - Causas de patologias em diversos países europeus

Tabela 14 - Requisitos de qualidade por nível de certificação

Tabela 15 - Referencial para avaliação funcional do espaço privado: áreas úteis

Tabela 16 - Referencial para avaliação funcional do espaço privado: característica dos cômodos

Tabela 17 - Referencial para avaliação funcional do espaço privado: característica dos cômodos

Tabela 18 - Escala de notas na metodologia desenvolvida pelo autor

Tabela 19 - Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: tabela-síntese

Tabela 20 - Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos gerais

Tabela 21 - Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos físicos

Tabela 22 - Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos espaciais

Tabela 23 - Etapas de trabalho da avaliação

Tabela 24 - Parque Estela: análise de aspectos gerais

Tabela 25 - Parque Estela: análise de aspectos físicos

Tabela 26 - Parque Estela: características dimensionais dos cômodos

Tabela 27 - Parque Estela: análise de aspectos espaciais

Tabela 28 - João Cândido: análise de aspectos gerais

Tabela 29 - João Cândido: análise de aspectos físicos

Tabela 30 - João Cândido: características dimensionais dos cômodos

Tabela 31 - João Cândido: análise de aspectos espaciais

Tabela 32 - Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos gerais

Tabela 33 - Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos físicos

Tabela 34 - Florestan Fernandes e José Maria Amaral: características dimensionais dos cômodos

Tabela 35 - Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos espaciais

Tabela 36 - Gema: análise de aspectos gerais

Tabela 37 - Gema: análise de aspectos físicos

Tabela 39 - Gema: características dimensionais dos cômodos

Tabela 39 - Gema: análise de aspectos espaciais

Tabela 40 - Vila Espanha: análise de aspectos gerais

Tabela 41 - Vila Espanha: análise de aspectos físicos

Tabela 42 - Vila Espanha: características dimensionais dos cômodos

Tabela 43 - Vila Espanha: análise de aspectos espaciais

Tabela 44 - Jardim Portinari: análise de aspectos gerais

Tabela 45 - Jardim Portinari: análise de aspectos físicos

Tabela 46 - Jardim Portinari: características dimensionais dos cômodos

Tabela 47 - Jardim Portinari: análise de aspectos espaciais

Tabela 48 - Análise comparativa dos casos

Tabela 49 - Análise comparativa dos casos

Tabela 50 - Análise comparativa dos casos

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AMAENM - Associação dos Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio

APP - Área de Preservação Permanente

AT - Assessoria Técnica

BANq - *Bibliotèque et Archives Nacionales du Québec*

BC, BACEN ou BCB - Banco Central

BDI - Benefícios e Despesas Indiretas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAO - Comissão de Acompanhamento de Obras

Casa Paulista - Agência Paulista de Habitação Social

CCA - *Canadian Centre for Architecture*

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEF ou Caixa - Caixa Econômica Federal

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CETESB - Companhia Ambiental do Estado De São Paulo

CEU - Centros Educacionais Unificado

CMP - Central de Movimentos Populares

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação

CONAM - Confederação Nacional de Ações da Moradia

ConCidades - Conselho das Cidades

CRE - Comissão de Representantes

CSTC - *Centre Scientifique et Technique de la Construction*

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil

EO - Entidades Organizadoras

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGHAB - Fundo Garantidor da Habitação Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FICAM - Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMP - Fundo Nacional de Moradia Popular

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

FUNACOM - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais - Comunitário

FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

GIHAB - Gerências Executivas de Habitação

HABI - Superintendência de Habitação Popular da SEHAB

HABITARE - Programa de Tecnologia de Habitação FINEP

Habitat I - Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Vancouver

Habitat II - Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul

Habitat III - Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Quito

HIS - Habitação de interesse social

INQUALHIS - Geração de Indicadores de Qualidade dos Espaços Coletivos em Empreendimentos de Habitação de Interesse Social

ISO - International Organization for Standardization

IT – Instrução Técnica

João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MCMV - Minha Casa Minha Vida

MCMV-E - Minha Casa Minha Vida Entidades

MDG - *Millennium Development Goals* ou Objetivos do Milênio

MNLN - Movimento Nacional de Luta por Moradia

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

MTST Leste 1 - Movimentos dos Trabalhadores sem Terra Leste 1

NBR - Norma Brasileira

NPE - Nova Política Econômica

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBQP-h - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional

PCS - Programa Crédito Solidário

Peabiru - Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais

PIB - Produto Interno Bruto

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PLS - Planilha de Levantamento de Serviços

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMV-E - Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNK - Bolsa Presidente Néstor Kirchner

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-Habitação

PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

QUALIHAB - Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo

QUALITEL - *Association Qualitel pour l'amélioration de la qualité du logement en France*

Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SAM - Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia

SDG - *Sustainable Development Goals* ou Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

SECOVI - Sindicato da Habitação

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo

SGP - Secretaria Geral da Presidência

SGQ - Sistema de Gestão da Qualidade

SiAC - Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil

SEL - *Système d'Évaluation des Logements*

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SOCOTEC - Société de Contrôle Technique et d'Expertise de la Construction

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidade Básica de Saúde

UdeM - *Université de Montréal*

UN-Habitat - *United Nations Human Settlements Programme*

UNCHS - *United Nations Centre for Human Settlements*

UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees*

UNMM - União Nacional de Movimentos de Moradia

UNMP - União Nacional Por Moradia Popular

UNSAM - *Universidad Nacional de San Martín*

UMM - União dos Movimentos da Moradia

USAID - *United States Agency for International Development*

USINA - Centro de Trabalhos para o Ambiente Construído

USP - Universidade de São Paulo

VUP - Vida Útil do Projeto

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

25 1. INTRODUÇÃO
25 1.1. Apresentação
27 1.2. Colocação do problema/Justificativa
32 1.3. Hipóteses e objetivos da tese
35 1.4. Apresentação dos capítulos da tese

38 2. MÉTODO
38 2.1 Abordagens da pesquisa
41 2.2. Metodologia de pesquisa
44 2.3. Estratégia de pesquisa

PARTE I - DAS TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO - EMBASAMENTO TEÓRICO
61 3. A SOCIEDADE CIVIL E O USUÁRIO: PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS E PROJETOS HABITACIONAIS
61 3.1. Políticas de habitação em países em desenvolvimento
76 3.2. O contexto brasileiro
91 3.3. Os protagonistas: sociedade civil e usuários

PARTE II - DA PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL ATUAL - OBJETO EMPÍRICO
121 4. O PROCESSO
123 4.1. MCMV e MCMV-E : processos distintos em um mesmo programa
132 4.2. Mudanças de papéis e conflitos de interesse
151 4.3. Participação e transformação social: possibilidades e desdobramentos
161 4.4. Restrições e desafios da autogestão no processo de produção do MCMV-E

167 5. O PRODUTO
169 5.1. Os parâmetros de qualidade
178 5.2. Critérios de análise
190 5.3. Análise dos casos
250 5.4. Análise comparativa dos produtos e conclusões

257 6. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES
258 6.1. Consequências da institucionalização da participação na habitação: mais uma concessão
262 6.2. Reflexos da participação na qualidade do ambiente construído
270 6.3. Considerações finais

272 REFERÊNCIAS

287 APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

A tese que aqui se apresenta é resultante de um longo processo de amadurecimento, desenvolvido no decorrer dos últimos 4 anos, entre 2013 e 2017. Nesse período, a temática abordada na pesquisa de Doutorado sofreu diversas modificações, sendo seu conteúdo inicial transformado conforme as investigações tiveram curso.

A intenção original de se trabalhar aspectos da tecnologia da construção e suas implicações sociais no contexto brasileiro acabou sendo gradativamente modificada uma vez em contato com o objeto de pesquisa escolhido. A participação no Laboratório de Culturas Construtivas sempre me dirigiu a trabalhos de caráter experimental, vinculados a questões técnicas sobre sistemas construtivos relacionados à autoconstrução.

Contudo, com o passar dos anos e com o próprio contato com outras pesquisas do laboratório, surgiu um interesse maior em abordar questões de processo e gestão de projeto, sempre vinculadas a aspectos sociais e suas implicações no ambiente construído. Assim, a intenção foi que tal avaliação pudesse ser feita, tendo-se em vista aspectos físicos e construtivos, atividade que hoje se faz presente cotidianamente em minha prática profissional. Entre projetos, contratos e obras, há uma enorme distância que muitas vezes separa os processos produtivos dos produtos finais. Desse modo, investigar as relações entre processo e produto, abordando a atuação do usuário na promoção da qualidade do ambiente construído, pareceu ser um conteúdo interessante a ser estudado, dentro do contexto do estudo de caso.

O percurso contou com a contribuição de diversos agentes externos, os quais influenciaram diretamente nos encaminhamentos da pesquisa. O período de estágio junto ao Grupo de Pesquisa IF – Integrated processes and innovation for the built environement (GRIF) da Faculté de l´Aménagement da Université de Montréal (Canadá), foi sem dúvida um importante momento do desenvolvimento da pesquisa. O estágio foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa Ciências sem Fronteiras (CsF), contando com a direção do Prof. Gonzalo Lizarralde, na Université de Montréal. O trabalho desenvolvido ao longo de 12 meses de permanência junto ao grupo de pesquisa, além de garantir o acesso a materiais referentes ao tema então desconhecidos à autora, possibilitou a troca de experiências com uma rede internacional de pesquisadores. Tal troca se deu no âmbito da área de pesquisa da habitação de interesse social em países em desenvolvimento, tema tratado pelos outros pesquisadores do Centro.

Nessa perspectiva, o período de estágio contribuiu para a pesquisa de doutorado nos seguintes aspectos:

- Desenvolvimento da metodologia da pesquisa através do estudo de referências bibliográficas e experiências metodológicas oriundos das trocas com o grupo de pesquisa;
- Desenvolvimento da base teórica, consolidado por meio de discussões desenvolvidas nas reuniões quinzenais do grupo de pesquisa, quando cada pesquisador apresentava as evoluções de seu quadro teórico;
- Revisão bibliográfica e análise aprofundada de conceitos teóricos da pesquisa: participação do usuário, participação comunitária, participação da sociedade civil e habitação social no contexto dos países em desenvolvimento etc.;
- Análise dos casos selecionados da presente tese, dentro do contexto brasileiro do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

As atividades de revisão bibliográfica contaram com a consulta a materiais provenientes das bibliotecas da Université de Montréal (UdeM), da biblioteca do Canadian Centre for Architecture (CCA) e da Bibliotèque et Archives Nacionales du Québec (BANq).

Ainda no período de Doutorado sanduíche, houve também a contribuição de atividades desenvolvidas em eventos específicos ligados à área estudada. Estas, compostas pela participação da autora em disciplinas, cursos, seminários, colóquios, oficinas, encontros, workshops, palestras, desenvolvimento e apresentação de publicações, foram fundamentais para o fomento de novas referências bibliográficas, aproximações teóricas e metodológicas que seriam posteriormente incorporadas à presente tese.

Ao final do período de estágio, postulei uma candidatura para a Bolsa Presidente Néstor Kirchner (PNK). Tal bolsa visa a formar, treinar e apoiar jovens líderes na América Latina e no Caribe, engajados tanto na academia quanto no serviço público. O convênio da PNK integra a Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), da Argentina, e a faculdade New School, de New York. Consiste em uma troca de ideias e experiências entre os jovens líderes e acadêmicos, em um trabalho interdisciplinar sobre políticas públicas em tais territórios, efetivado ao longo de duas semanas, na New School. Nesta ocasião, fui contemplada com uma menção honrosa pelo envio do artigo: "Social housing and participation: the role of civil society in the built environment - The case of Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E) in Brazil".

Além do trabalho teórico realizado durante o período de estágio, o trabalho empírico junto aos atores de seus respectivos conjuntos habitacionais (objetos de estudo de caso) foi fundamental ao desenvolvimento da tese. O contato com profissionais das Assessorias Técnicas, em seus am-

bientes/atividades de trabalho cotidiano, como entrega de apartamentos, vistorias técnicas à obra, ou no próprio escritório, foi um importante ponto de partida para entender as dinâmicas do processo.

Da mesma forma, o contato com Engenheiros residentes das construtoras responsáveis pela execução dos casos, quer em escritórios no próprio canteiro/barracão da obra, quer na sede de tais empresas, bem como o contato com técnicos da Caixa Econômica Federal (CEF), tanto em vistorias de obra quanto nos escritórios das Gerências Executivas de Habitação (GIHAB), auxiliou igualmente o trabalho empírico. O contato com usuários, moradores, zeladores e agentes dos movimentos de moradia, sempre no ambiente dos conjuntos estudados, também foi primordial à pesquisa. Todas essas práticas de pesquisa de campo, distribuídas em dois momentos – antes e depois do período de Doutorado sanduíche – foram ricas contribuições ao desenvolvimento do trabalho empírico da tese.

Assim, o trabalho a ser apresentado consiste em um processo amplo, construído em parcerias e influências diversas, as quais ultrapassam o contexto da produção habitacional analisada. Dessa forma, buscou-se trazer subsídios investigativos externos ao caso, visto que se trata de um tema amplamente discutido em outros contextos de países em desenvolvimento. Por isso, procurou-se cooperar com a discussão da participação do usuário na habitação social, debate amplamente disseminado, seja no ambiente acadêmico, seja no ambiente profissional.

Dessa maneira, a pesquisa se coloca como uma atividade de investigação e avaliação crítica, uma vez que se entende a função social da Universidade como produtora de conhecimento que promova o desenvolvimento da cultura, ciência e tecnologia do meio social no qual se insere. Espera-se que esta investigação componha, com diversas outras, uma leitura crítica da atual produção da habitação participativa produzida no Brasil, contribuindo com a discussão sobre direito à habitação, participação e qualidade do ambiente construído.

1.2. Colocação do problema/Justificativa

A questão da habitação possui alto nível de complexidade. O crescimento urbano sem precedentes, somado à políticas cada vez mais austeras de bem-estar social, acarreta a consolidação de condições precárias de justiça social, sendo a questão habitacional uma consequência. A habitação afeta diretamente o status social do indivíduo, representando assim um fator essencial de coesão social.

Contudo, a complexa questão não se limita simplesmente à provisão habitacional em si. Faz-se importante a noção de apropriação do espaço, uma abordagem fenomenológica que implica modelos culturais para o

habitat. Ou, como enfatiza Heidegger (1958): "Construir é, em sua essência, se fazer habitar. Realizar o objeto construído é edificar lugares pelo agrupamento de seus espaços. É somente quando podemos habitar que podemos construir."

Nesse contexto, a questão do acesso à habitação nas cidades aparece como um tópico social, relacionado ao tema do direto à habitação, do direito à cidade, da reforma urbana, entre outras bandeiras reivindicativas. Grupos da sociedade civil organizada se articulam, se instalam, se apropriam da cidade e lutam pelo exercício de seus direitos.

O principal entrave é sobre o destino que é colocado à habitação pela sociedade atual, o qual, em geral, escapa da função social para a qual é concebida. Nas sociedades contemporâneas de mercado, a habitação se tornou objeto de especulação financeira e de geração de renda, com grande intensidade capitalista. Essa postura eminentemente imobiliária desencadeia a perda de controle sobre a formação de nossas cidades (MAURY, 2012).

De Soto (2000) coloca a habitação como importante fonte de desenvolvimento, se relacionada à titularidade formal das terras pelos beneficiários. Segundo ele, a habitação pode representar maior produtividade e crescimento econômico. Donaghy (2013) reforça que a construção e incorporação imobiliária são condutores de crescimento econômico, tanto em países em crescimento quanto em países já industrializados. Investimento em habitação não somente beneficia os proprietários individuais, como também provê empregos e geração de renda.

O cenário é particularmente crítico em países em desenvolvimento, onde expressiva parcela da população reside em assentamentos informais, com condições inseguras e com baixa qualidade de vida. Só no contexto brasileiro, o déficit habitacional estimado é de aproximadamente 5.8 milhões de unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). A contribuição de agências internacionais para lidar com a questão do déficit habitacional em países em desenvolvimento, a partir dos anos 1970, é controversa e será objeto de uma análise mais profunda no Capítulo 3.

Dentre os perfis de administração pública da provisão habitacional, duas tendências são claramente definidas. A primeira baseia-se no papel do estado provedor, amparado nas premissas do estado de bem-estar social. O segundo modelo, o estado facilitador/regulador, possui caráter mais especulativo, amparado em parcerias público-privadas. Ao mesmo tempo, dois caminhos políticos se delineiam para a tentativa de resolução do problema da habitação: um, amparado na pesquisa de soluções tecnocráticas e burocráticas, e outro, voltado à promoção de soluções colaborativas. De fato, não há solução isolada, de sorte que, entre os dois extremos, há uma grande gama de possibilidades, baseadas em soluções mistas de governança.

Nesse sentido, desde os anos 70, enfatizou-se, no âmbito da produção habitacional, o discurso de sistemas participativos. Tais sistemas concedem ao usuário autonomia no processo decisório sobre questões como projeto, planejamento, gestão de recursos e administração de todo o processo de construção. Baseado nas publicações de John Turner, o paradigma da "habitação por ajuda-mútua"[1] começa a se construir, amparado na gestão comunitária facilitada pelo governo e apoiada pela iniciativa privada (JENKINS et al., 2006).

Os argumentos colocados para a defesa de tais preceitos consistiam na crença de que os usuários conhecem melhor suas reais necessidades, de modo a fazer um uso mais efetivo dos recursos disponíveis, reduzindo custos e criando melhores soluções arquitetônicas:

> Quando os moradores controlam as grandes decisões e são livres para fazer suas contribuições próprias no projeto, construção ou gestão de suas moradias, tanto o processo quanto o ambiente produzido estimulam o bem-estar social. Quando as pessoas não têm controle nem responsabilidade nas decisões-chave da produção da habitação, tais ambientes podem se tornar uma barreira para a realização pessoal e um fardo para a economia. (TURNER; FICHTER, 1972).

Assim, a qualidade da habitação resultante em tais processos costuma ser superior à de processos convencionais, uma vez que a participação possibilita uma maior personalização dos espaços construídos, além de proteger o ambiente de futuras degradações. A transferência de responsabilidade para a gestão de projetos e recursos permite que a aplicação dos investimentos responda mais facilmente à suas reais necessidades, gerando satisfação dos usuários. As abordagens baseadas no usuário, as quais transferem para as famílias significativo poder no âmbito do projeto, design, gestão, financiamento, aquisição e construção, têm provado ser estratégias de sucesso, sendo efetivas formas de otimização de investimentos na habitação.

> O sistema participativo mais eficaz provou ser o de cooperativas populares autogestionárias, onde a comunidade tem o controle financeiro do projeto, incluindo a aquisição, contratação, pagamentos e manutenção das contas. Nas cooperativas populares no Peru, o total dos custos indiretos de edifício são cerca de 45% menos do que o custo total da construção convencional. Além do fator de custo, a qualidade da construção produzido por cooperativas populares pode ser maior do que o obtido nas empresas convencionais. (DU PLESSIS, 2002).

A habitação por ajuda-mútua tem um papel importante, na luta política e ideológica entre uma estrutura progressista e de oposição. A forma específica como a habitação é provida, no capitalismo, é parte do processo geral de acumulação do capital e distribuição de recursos na sociedade.

1 *Self-help housing,* termo em inglês.

Nesse sentido, possui uma dimensão ideológica relevante, carregando a bandeira de maior domínio e liberdade do usuário. Em geral, o estado pode introduzir a ajuda-mútua como um instrumento de manutenção de crise, uma vez que esta se relaciona muito com as crises do capitalismo, sobretudo em países ainda não completamente incorporados pelo sistema, onde os efeitos colaterais deste são mais latentes (WARD, 1982).

Seu conceito está incorporado à prática empírica e é embasado por uma ampla literatura acadêmica como *Supports*, de John Habraken, em 1961, *After the planners*, de Robert Goodman, em 1972, *Freedom to build*, de John Turner e Robert Fichter, em 1972, *Housing by people*, de John Turner, em 1976, *Tenants take over* e *Housing: an anarchist approach*, de Colin Ward, em 1974 e 1976. Outras fontes teóricas dos autores Ivan Illich, Charles Reich, entre outros, fomentaram as discussões de tais títulos.

Tais referências teóricas embasaram a prática empírica em projetos pioneiros, a partir dos anos 70, na Reino Unido, Holanda e outros países. Iniciativas como o *Neighbourhood Action Project* (SNAP), em Liverpool, em 1969, ou o *Ralpg Erskine*, em Newcastle (Byker District), em 1969, o *North Kensington Amenity Trust*, em West London, em 1971, o *Glasgow ASSIST Dryden Street*, em London, em 1972, marcaram práticas que operacionalizaram o tema amplamente discutido em tal momento e contribuíram na comprovação de que a promoção de um sistema participativo na produção da habitação pode atingir outro patamar de qualidade, quando associada a um projeto arquitetônico/urbanístico participativo.

Tal tipo de projeto, vinculado aos anseios de uma comunidade e às características específicas do local, deve considerar os atributos humanos e suas relações espaciais diante das variadas e conectadas esferas sociocultural, ambiental e econômica. A adequação entre questões de ordem programática e espacial e o conhecimento específico relacionado a problemas e expectativas conflitantes podem ser equalizados de maneira sistematizada, sem privação do processo criativo, desde que o projeto do arquiteto/urbanista seja constantemente aperfeiçoado, mediante uma formação contínua. Trata-se de um complexo processo, com grande impacto na área citada e extremamente ligado ao compromisso ético da construção da cidadania. Dentre os princípios de projeto, de caráter sistêmico, incluem-se amplos enfoques concernentes à necessidades humanas do ambiente construído: físicas, emocionais, sensoriais, cognitivas etc., que requerem grande quantidade de envolvimento (BARROS, 2011).

Práticas participativas recebem, contudo, inúmeras críticas relevantes sobre sua produção. Grande parte delas se fundamentam na superexploração do trabalho, no caso da autoprodução de moradia. O uso da mão de obra dos usuários, em forma de cooperação, tende a produzir um supertrabalho, o que pode ser extenuante ao trabalhador e sua família (OSEKI, 1983; OLIVEIRA, 2006).

Outros condenam a complexidade que a inserção de processos participativos agrega ao processo. Apontam a necessidade de aparato administrativo, de tempo e custos indiretos como empecilhos, definindo o o processo de consulta como um entrave suplementar à operacionalização do projeto (BONDUKI, 2000; BIAU et al., 2013).

O fato é que, embora haja a intenção de promover o objetivo da participação, muito poucos sabem, com certeza, como fazê-lo dentro das restrições específicas de cada intervenção. O termo genérico é utilizado de forma aleatória para designar qualquer forma de debate civil, consulta, delegação de atividades, parceria, construção em ajuda-mútua, reuniões comunitárias, descentralização política etc. Da mesma forma, a definição de comunidade, em um projeto, também é usada de maneira arbitrária, muitas vezes subestimando a importância da identidade de grupo (ROESCH DA SILVA apud DAVIDSON et al., 2007).

Todavia, a literatura sobre o tema sempre defende os benefícios sociais que as práticas participativas acarretam. Angélil e Hehl (2014) alegam que tais práticas fortalecem as relações sociais e econômicas do contexto, facilitando a governança local. Além disso, geram produtos com melhor relação custo/benefício e maior satisfação das necessidades dos usuários. A ideia de que o uso e operação do ambiente são mais bem geridos, nos casos onde há a participação, é igualmente defendida por vários pesquisadores, como Wates e Knevitt (1987).

Ainda segundo os autores, programas fundamentados na participação dos usuários produzem importantes efeitos colaterais, muitas vezes desconsiderados em análises financeiras mais rasas (DENALDI, 1997). O processo educacional, a formação da consciência política e a tomada de consciência do poder da ação comunitária são produtos relevantes de tal processo, os quais precisam ser levados em conta (TRIBOUT, 2013). Essa sensibilização dos envolvidos é fundamental e demonstra que o objetivo de tais ações não se encerra em si mesmo, trazendo implicações mais importantes em seu processo do que em seu produto.

Dessa maneira, a participação traz consigo oportunidades de negociação e espaço para novas organizações sociais, colaborando para a criação de um espaço de discussão e decisões democráticas (BONDUKI, 2000). Contudo, as implicações que tais processos desencadeiam no ambiente construído é algo que necessita de mais pesquisas empíricas, ponto de interesse da presente tese.

As décadas de 1990 e 2000 começaram a trazer aproximações sobre governança participativa e políticas sociais, na elaboração das políticas públicas. Tal tendência não se mostrou diferente, no contexto brasileiro. Os anos 2000 foram marcados pelo grande crescimento econômico do país e pela implantação de programas sociais reformistas, que modificaram dras-

ticamente a conjuntura social brasileira. O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi um representante essencial de tal movimento. Buscando solucionar de forma estratégica a crise internacional de 2008 através da dinamização do setor econômico, o programa visa também a solucionar a crise habitacional permanente do país.

A criação da modalidade Entidades aparece, na sequência, como resposta à pressão política dos movimentos de habitação. A inserção da modalidade no âmbito do programa, reconhecendo e consolidando o trabalho já desenvolvido no Programa Crédito Solidário, representou um considerável passo na consolidação da institucionalização da participação na esfera federal. Ainda que a criação de um espaço institucional no programa para a participação da sociedade civil seja fundamental, a prática dos últimos 8 anos demonstra que a gestão dos projetos, no caso do Entidades, apresenta inúmeras restrições. O quadro geral do programa revela diversos conflitos com a autogestão, comprometendo muito a legitimidade dos objetivos emancipatórios do MCMV-E.

Ainda assim, à primeira vista, os produtos gerados nas duas modalidades, MCMV/FAR e MCMV-E/FDS, evidenciam sutis diferenças no ambiente construído, difíceis de serem descritas sem conhecimentos mais aprofundados. A pesquisa se insere, por conseguinte, na investigação da sociedade civil e dos usuários, no que diz respeito às práticas na produção da habitação participativa, focando na produção brasileira atual. O recorte a ser analisado é o programa Minha Casa Minha Vida Entidades, espaço atual da produção habitacional brasileira autogestionária. Assim, analisa-se a influência do desenho da modalidade e da atuação desses grupos na produção de espaços mais democráticos e solidários, bem como se avalia se, de fato, há benefícios qualitativos nos produtos finais concretizados devido aos processos participativos.

1.3. Hipóteses e objetivos da tese

A revisão da literatura sobre processos participativos e qualidade no ambiente construído foi trazendo as principais questões iniciais de pesquisa. O contato com o material sobre o contexto a ser trabalhado, o Minha Casa Minha Vida Entidades, suscitou igualmente inúmeros questionamentos, os quais foram sendo respondidos de forma cronológica e reflexiva, ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Assim, o enfoque indutivo dado à tese aceitou a complexidade de um tema atual, cuja problemática se encontra em constante construção e, dessa maneira, os questionamentos da tese também se desenrolaram dessa forma.

Por consequência, a construção da hipótese foi desenvolvida ao longo do desenvolvimento do trabalho, sendo cada questão respondida objeto

para elaboração de uma nova questão. Na verdade, essa estratégia indutiva tinha como anseio a compreensão da situação/fenômeno existente no contexto trabalhado, conforme será tratado no próximo capítulo de metodologia.

Assim, o questionamento desenvolvido ao longo da tese permeava as inúmeras contradições existentes na literatura sobre habitação social e processos participativos. Conflitos existentes entre práticas de projeto participativo e a performance e eficiência do ambiente construído envolveram os questionamentos gerais da pesquisa, analogamente às contradições entre a definição de habitação como mercadoria ou como bem comum. Como a habitação participativa se coloca entre tais contradições? E de que forma tais ações podem influenciar a qualidade da produção habitacional?

A hipótese elaborada, a partir da leitura da literatura de referência, é que a ação do usuário e a sociedade civil podem influir na qualidade da produção habitacional. A participação efetiva de tais atores pode trazer benefícios físico-espaciais ao ambiente construído. Observar como tal fato ocorre, no contexto atual da produção brasileira, pode ser maneira capital de compreender as evoluções atuais sobre a forma de implicação de tais atores.

Seriam, de fato, as ações da sociedade civil efetivas, ao ponto de incorporar mudanças nas políticas públicas que beneficiam processos participativos? E, uma vez dentro do projeto de produto, seriam as ações dos usuários efetivas, de sorte a impactar positivamente na qualidade do ambiente construído? As questões de ordem complexa foram parâmetros que referenciaram o caminho de investigação, trilhando as definições da investigação, a construção do método, a escolha da abordagem e a metodologia de pesquisa, entre outras ações.

Na literatura de referência sobre o tema, é unânime a apresentação de argumentos que sinalizam os benefícios espaciais dos ambientes construídos em processos participativos. Habraken (1972) pontua que o envolvimento do usuário tem o potencial de produzir ambientes mais seguros, bem cuidados e adequados às necessidades do usuário e do entorno onde se insere. Wates e Knevitt (1987) corroboram a tese, destacando que, quando as pessoas que habitam um ambiente efetivamente se envolvem com sua criação ou gestão, sua operação tende a funcionar melhor, implicando maior qualidade física, melhor adaptação ao uso proposto e melhor emprego de recursos.

Em termos concretos sobre aspectos materiais, a literatura também apresenta considerações sempre positivas. Os produtos resultantes possuem melhor relação custo-benefício e trazem maior satisfação em longo prazo, com baixos investimentos (ANGÉLIL; HEHL, 2014). A compra direta de materiais, a eliminação de despesas indiretas e a mão de obra mutirante,

em certos casos, aparecem ainda como economias significativas em relação às formas convencionais de produção de habitação (BONDUKI, 2000). Todas essas práticas podem representar rebatimentos consideráveis na qualidade do ambiente construído. Assim, a incorporação da autogestão, no âmbito das políticas públicas de habitação poderia significar a produção de moradias de qualidade superior, a um custo inferior ao que se pratica em processos convencionais[2].

Além disso, a habitação concebida dessa forma tende a produzir melhores soluções arquitetônicas, visto que possui seu enfoque nos próprios usuários, entendendo a habitação pelo seu valor de uso e não por valores abstratos referentes ao mercado. Mathéy (1992) e Arantes e Fix (2009) ressaltam que, uma vez que tais projetos não são pensados com a ênfase mercantil, os resultados construídos são expressivamente melhores: áreas construídas maiores, maior detalhamento construtivo, equipamentos de uso coletivo, hierarquias nos espaços comunitários, melhores aspectos construtivos, entre outros, fatos que evidenciam a preponderância do valor de uso sobre o valor de comercialização (CAMARGO, 2016).

Muito além de uma simples redução de custo ou atendimento do programa de necessidades do usuário, o projeto participativo parece agregar mais do que a soma das partes. É assim responsável por criar bases para a geração de espaços consolidados e sustentáveis, os quais trazem benefícios aos seus usuários e se mantêm coerentes com sua proposta, ao longo do uso e ocupação durante o tempo. Esta pesquisa visa a contribuir para tal reflexão, no contexto da produção habitacional participativa no Brasil atual.

Dessa forma, os objetivos da presente tese podem ser listados como:

- Analisar a evolução da abordagem das teorias de participação, sobretudo nas políticas habitacionais e projetos participativos;
- Analisar as atribuições gerais das partes interessadas (*stakeholders*) do contexto participativo, principalmente sociedade civil e usuário, compreendendo suas metodologias;
- Analisar o contexto da prática da participação no Brasil atual, o programa Minha Casa Minha Vida - Entidades e suas formas de operação;
- Analisar as características do processo de gestão do projeto no caso do MCMV-E;
- Analisar as características do produto habitacional, no caso do MCMV-E;
- Associar as ações de tais protagonistas às consequências na promoção da qualidade no ambiente construído, definindo os principais reflexos no produto final;

2 O custo da construção de mutirão em relacao à construcao convencional é cerca de 45% menor O principal motivo de tal fato nao é a mao-de-obra em si, mas sim a dimensão de custos indiretos existentes no sistema convencional como transporte, alimentação, escritório central, encargos financeiros e bonificações. (CARDOSO, 1993 apud BONDUKI, 2000).

- Definir as principais restrições, desafios e pontos fortes do programa.

Desse modo, a pesquisa almejou ressaltar a importância da existência de um espaço institucional de participação da sociedade civil/usuário, através de uma analise crítica de seus processos e produtos. Buscou-se compreender a implicação da ação do usuário/sociedade civil, na promoção da qualidade no ambiente construído.

A investigação buscou, pois, preencher uma carência existente no universo acadêmico em pesquisas empíricas sobre a relação entre processos participativos e qualidade do ambiente construído. Inúmeras investigações são feitas sobre o tema de projetos participativos na habitação, porém, poucas desenvolvem uma análise físico-espacial com casos reais, qualificando tais diferenças. Ainda que muito documentado, não foi encontrado nenhum registro de pesquisa qualitativa nesse sentido, no caso do MCVM-E. O programa, por possuir duas modalidades (FAR e FDS) com o mesmo aporte financeiro, demonstrou ser uma excelente oportunidade de avaliar uma questão tão difundida na literatura sobre o tema.

Espera-se que trabalhos com esse caráter sejam úteis para justificar todos os benefícios que a participação pode implicar, na construção das cidades, sobretudo na atual conjuntura política, na qual ela vem sendo constantemente espremida por outras urgências que se sobrepõem a quaisquer demandas sociais.

1.4. Apresentação dos capítulos

A tese se organiza em duas partes principais e seis capítulos, sendo o Capítulo 1 a presente introdução, composta pela colocação do problema, justificativa, hipótese, objetivos e apresentação dos capítulos da tese.

O segundo capítulo trata dos procedimentos metodológicos utilizados na elaboração da tese. O desenvolvimento do Capítulo 2, sobre a metodologia da pesquisa de Doutorado, foi uma atividade prioritária do período do estágio na Université de Montréal (Doutorado sanduíche). Para tanto, a pesquisadora contou com a imensa colaboração dos demais pesquisadores do GRIF, os quais, em trocas informais de referências bibliográficas e experiências metodológicas, acabaram contribuindo sobremaneira no desenvolvimento e aprimoramento do método de pesquisa.

A Parte I do corpo da tese trata do embasamento teórico, material desenvolvido através das revisões bibliográficas para a fundamentação teórica da Parte 2: O objeto empírico. Tal primeira parte é composta por um único capítulo (3), abordando as políticas e projetos participativos na habitação e estruturado em três grandes subcapítulos. O primeiro subcapítulo (3.1) faz um panorama das políticas de habitação, em países em desenvolvimento, esclarecendo os alinhamentos ideológicos nos quais tal produção

habitacional se situou. Traz consigo as abordagens em diversos momentos, expondo as distintas atuações das principais partes interessadas no processo de gestão do projeto.

O segundo subcapítulo (3.2) faz o paralelo do panorama previamente construído com o contexto brasileiro, analisando o histórico das políticas habitacionais brasileiras e circunstanciando a inserção da participação, nesse contexto. Introduz-se, nesse ponto, a apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida e sua modalidade específica Entidades.

Já o terceito subcapítulo (3.3) foca a atuação dos protagonistas da participação no caso estudado: a sociedade civil e os usuários. Analisa-se o papel das cooperativas e movimentos sociais de habitação, na promoção de ambientes mais sustentáveis e equânimes, assim como o papel das Entidades e Assessorias Técnicas, na proposta de soluções concretas para a qualidade do ambiente construído.

Com tais análises do embasamento teórico, é possível desenvolver a Parte II, o objeto empírico em si da tese: a análise do processo e produto da produção habitacional participativa atual no contexto brasileiro (MCMV-E). Assim, o objeto empírico é estruturado em dois grandes capítulos, 4 e 5. Tais capítulos visam a relacionar processo e produto, para a compreensão das diferenças físicas entre os produtos finais das duas modalidades: Faixa 1 FAR e Faixa 1 FDS (Entidades). Nesse sentido, os dois capítulos almejam relacionar a atuação dos principais agentes da participação (o usuário e a sociedade civil) com o impacto e a incorporação de demandas na qualidade do ambiente construído.

Dessa forma, o Capítulo 4 visa a compreender as dinâmicas verificadas no processo, ressaltando práticas e desdobramentos que implicam a produção do ambiente construído. Tal capítulo é dividido em 4 subcapítulos. O primeiro (4.1) descreve as diferenças e similaridades entre os dois processos (FAR e FDS). O segundo (4.2) aborda as mudanças de papéis e conflitos de interesse observados no processo do Entidades. O terceiro (4.3) explora a questão da participação na modalidade, apontando as possibilidades de transformação social que seus desdobramentos acarretam. O último subcapítulo coloca as restrições e desafios da autogestão, no MCMV-E, ressaltando os principais entraves de seu processo produtivo.

Já o Capítulo 5, sobre o produto habitacional, consiste em uma avaliação mais concreta da produção habitacional do MCMV Faixa 1, estruturada através de quesitos físicos espaciais. Na tentativa de trazer à discussão uma análise comparativa entre o ambiente construído nos casos de FAR e de FDS, o capítulo se ampara na discussão sobre qualidade habitacional, para elencar critérios de análise para a qualidade do produto nos casos estudados.

Assim, o Capítulo 5 é estruturado em 4 subcapítulos. O primeiro subcapítulo (5.1) explora o domínio dos parâmetros de qualidade, sobretudo no contexto das políticas habitacionais brasileiras e do MCMV. O segundo subcapítulo (5.2) estabelece os critérios de avaliação do produto habitacional, nos casos selecionados, explicitando a metodologia adotada para análise dos projetos. O terceiro subcapítulo (5.3) é a descrição propriamente dita da análise, desenvolvida em cada um dos 6 casos selecionados. O último subcapítulo (5.4) faz a análise comparativa entre os casos, gerando conclusões em relação ao produto do ambiente construído.

O capítulo final, número 6, possui caráter conclusivo, apontando algumas vertentes e colocando considerações finais sobre o tema estudado. Apresenta a discussão sobre as consequências da institucionalização da participação na habitação no programa e os principais reflexos da participação na qualidade do ambiente construído, no contexto avaliado.

2. MÉTODO

Let us work without theorizing, 'tis the only way to make life endurable.
(Personagem Martinho na obra Cândido, de Voltaire)

O presente capítulo tem como objetivo esclarecer os materiais, métodos e estratégias metodológicas utilizados na pesquisa, definindo a escolha dos procedimentos de coleta de dados empíricos e sua consequente análise. A elaboração das questões iniciais de pesquisa foi norteada pela revisão de literatura sobre os temas de processos participativos na habitação e qualidade no ambiente construído. Tais questões também são diretamente responsáveis pelo enquadramento da estratégia metodológica adotada.

A definição de um projeto de pesquisa possui como produto quatro principais problemas: quais questões estudar, quais dados são relevantes, quais dados coletar e como analisar o resultado (PHILLIBER et al., 1980). A formulação de resposta a tais questões foi feita de forma cronológica e reflexiva, cada uma delas trazendo uma nova questão ao problema seguinte, conforme descrito no item sobre a problemática da pesquisa.

2.1. Abordagens da pesquisa

2.1.1. Abordagem qualitativa

Ao contrário de pesquisas positivistas quantitativas que visam a testar e predizer hipóteses, a presente investigação possui enfoque interpretativo, buscando a compreensão do fenômeno social e sua percepção humana, dentro de seu ambiente natural (HALAWEH et al., 2008). Segundo Patton (1990), o enfoque indutivo em uma pesquisa de avaliação estabelece que a compreensão das atividades e resultados do programa deve emergir a partir da experiência com o mesmo. Essa avaliação pode ser baseada tanto na experiência individual dos participantes quanto pela experiência dentro do programa, ou seja, nas unidades de análise do MCMV-E.

Desse modo, a abordagem de pesquisa escolhida para este estudo foi qualitativa, comumente vinculada às pesquisas de ciências sociais aplicadas, como a Arquitetura e Urbanismo. Suas origens remontam aos estudos de campo antropológico, nos quais a busca pelo entendimento de um fenômeno social é feita através da compreensão holístico-indutiva, baseada em perspectivas desenvolvidas na fenomenologia (PATTON, 1990).

A abordagem qualitativa em pesquisa é entendida como o estudo de processos e comportamentos em seus cenários naturais, pelos quais o pesquisador tenta explicar os fenômenos e os significados atribuídos. Fundamenta-se na interpretação e compreensão dos fenômenos em seus contextos sociais, institucionais, políticos, econômicos, tecnológicos e organizacionais (PARKER, 2004).

Parker (2004) define ainda que a abordagem qualitativa deve estar intimamente ligada a três princípios: esclarecimento, iluminação e percepção. Para isso, a presente pesquisa buscou destrinchar, nos detalhes dos processos organizacionais, dos eventos e dos relacionamentos desenvolvidos, a riqueza do ainda recente programa. Procurou-se enfatizar a compreensão profunda e interpretativa do universo social dos participantes da investigação, aprendendo sobre suas experiências, circunstâncias e perspectivas (FELLOWS; LIU, 2015).

Dentre os aspectos positivos da abordagem escolhida, pode-se mencionar a rica experiência pessoal e a assimilação do fenômeno, em suas circunstâncias reais, bem como a flexibilidade do projeto, permitindo a elaboração de ajustes, ao longo de seu processo. Contudo, foi importante manter atenção especial aos pontos frágeis que a pesquisa qualitativa implica, como a ausência de orientação rígida nos procedimentos de análise, somada ao desafio de lidar com grandes quantidades de dados (CRESWELLl, 2009; GROAT; WANG, 2013; FELLOWS; LIU, 2015).

Tabela 1

Habilidades em pesquisas qualitativas e suas implicações

Fonte: Desenvolvida a partir de Parker (2004).

Algumas das habilidades-padrão desenvolvidas em pesquisas qualitativas foram empregadas, conforme descrito na tabela abaixo:

HABILIDADES	AÇÕES DESENVOLVIDAS	IMPLICAÇÕES NA PESQUISA
PARTICIPAÇÃO	Envolvimento do pesquisador na pesquisa de campo.	Participação de eventos específicos para atividades formais e informais de observação e coleta de dados (entrega de unidades, reuniões de entidades etc.). Busca de atores complementares através de atores existentes para acesso a fontes ocultas de evidência.
OBSERVAÇÃO	Observação meticulosa e afinada que difere da observação convencional. Direcionamento específico para dados que possam trazer *insights* às questões principais.	Busca por uma observação sensível e multidimensional, voltada às influências histórico-culturais que o contexto do Programa MCMV-E caracteriza.
TRIANGULAÇÃO	Coleta de dados com metodologias, formas e fontes múltiplas, garantido perspectivas diferentes sobre uma mesma questão.	Coleta de dados realizada com atores diversos, em múltiplas unidade de análise, com formas distintas de evidência e em diferentes períodos de levantamento de campo ao longo do estudo.
COMUNICAÇÃO	Treinamento sobre terminologia a ser empregada no contato com atores para a compreensão da comunicação.	Elaboração de glossário para termos específicos e escolha de equivalência de termos para entrevistas. Treinamento para maior escuta nas entrevistas.
INTERPRETAÇÃO	Compreensão e discernimento de significados ocultos nas comunicações dos atores entrevistados.	Compreensão da relevância dos temas tratados de acordo com o viés do ator entrevistado. Atenção à prevenção de interpretações prematuras e ideias pré-concebidas.
ANÁLISE E NARRAÇÃO	Identificação de temas subjacentes, códigos, relações. Distinção de padrões e tendências. Descobrimentos significativos sobre o tema na fase de análise de dados e escrita.	Escrita reflexiva ao longo do desenvolvimento do trabalho, de modo que a crítica se deu ao longo de todo o período da pesquisa. Desenvolvimento do pensamento conceitual que possibilitou detectar, nos dados recolhidos, significâncias mais amplas e profundas em relação às teorias existentes. Construção de narrativa com os descobrimentos efetuados.

A abordagem qualitativa pode ser empregada para uma descoberta, ou uma verificação de uma descoberta (PATTON, 1990). No caso do presente trabalho, trata-se de uma avaliação da implementação de uma modalidade específica de um programa, cujos resultados são avaliados com base no conhecimento inicial de sua implementação. Assim, a crítica busca avaliar os objetos produzidos e relacioná-los com as informações iniciais do programa, ensejando uma aproximação reflexiva com o objeto de pesquisa

Para tanto, a pesquisa procura partir de dados pré-existentes das condições do programa e da literatura referente ao tema, sem impor expectativas no ambiente de pesquisa. Dessa maneira, busca-se uma avaliação isenta de manipulação e controle de variáveis, aceitando-se a complexidade de um programa em constante mudança.

Assim, a abordagem qualitativa empregada visa à elaboração de uma crítica construtiva fundamentada na investigação em campo. Através de uma aproximação indutiva, almeja-se contribuir para o debate técnico e político sobre um tema real, um desafio atual da nossa (PARKER, 2004). Para isso, a pesquisa abrange diversas perspectivas teóricas como parte da estratégia de compreensão de um tema complexo, de sorte que os resultados da pesquisa possam refletir culturas organizacionais, sociais e históricas em constante transição. Trata-se de um estudo reflexivo que certamente adquirirá novas configurações, ao longo do tempo.

2.1.2. Abordagem reflexiva

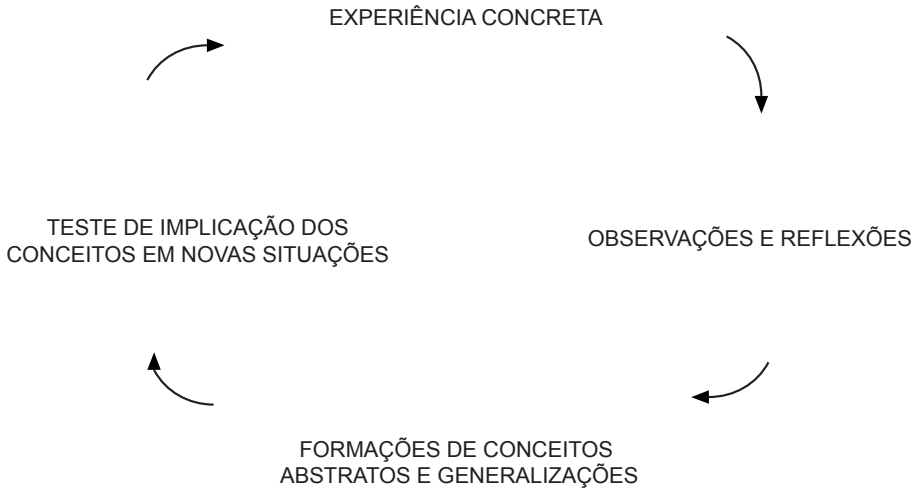
Paralelamente à abordagem qualitativa, a abordagem reflexiva teve papel secundário no processo metodológico deste trabalho. Segundo Schön (1983), a prática reflexiva é definida como a reflexão sobre a ação, de modo a configurar um processo de aprendizagem contínua. Constitui um mecanismo que possibilita que a atenção crítica à prática em ações cotidianas possa ser vinculada à teoria de maneira reflexiva, levando ao desenvolvimento de percepções precisas sobre o objeto de estudo. Dessa forma, a abordagem é empregada na pesquisa para a geração de conhecimentos teóricos baseada em padrões encontrados nos dados empíricos desenvolvidos, ou seja, em campo.

Assim como Schön (1983), Maxwell (1999) e Kolb e Fry (1974) corroboram o discurso reflexivo, contestando a tradicional sequência de que o conhecimento deve ser gerado primeiramente na teoria e, depois, ser testado na prática. Para tais autores, a compreensão de alguns objetos de estudo não pode seguir tal lógica e, na maioria das vezes, o pesquisador só poderá encontrar a hipótese da pesquisa uma vez próximo dos temas e problemáticas que a cercam.

Figura 1

Modelo reflexivo

Fonte: Adaptado de Kolb e Fry (1974).



Logo, a abordagem reflexiva foi naturalmente se desenvolvendo, ao longo do processo de pesquisa. Tal processo aconteceu em diversos momentos: na primeira aproximação com o tema e questões correlatas, no desenvolver das primeiras ações de campo, na reflexão originada nos comentários recebidos no exame de qualificação, nas críticas e no trabalho desenvolvido no período de Doutorado sanduíche, nas posteriores ações de campo e nos períodos de análise e síntese. Todos esses eventos foram retroalimentando o processo da pesquisa e amadurecendo a reflexão crítica sobre o complexo tema, um pouco como esboçado no diagrama de Kolb e Fry (1974), acima representado, delimitando, assim, as questões de pesquisa nesta tese construídas.

2.2. Metodologia de pesquisa

Por se tratar de uma investigação relacionada à avaliação do programa, sua aplicação prática se tornou uma preocupação central. Ainda que configure um recorte isolado, a ideia é que a experiência possa ser transferida a outras situações similares. Assim, a metodologia de pesquisa a ser definida representa um importante fator para sua validade.

Definida como o estudo dos caminhos, procedimentos e instrumentos a serem utilizados para a realização de uma pesquisa, a metodologia é antes de mais nada uma escolha teórica do pesquisador, na abordagem do objeto de estudo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Nessa perspectiva, a pesquisa baseia-se numa estrutura metodológica mista, amparada fundamentalmente no Estudo de Caso, mas também com influências nas estratégias derivadas da Teoria Fundamentada. A primeira englobaria aspectos da segunda, estabelecendo a mesma relação que a abordagem qualitativa possui com a abordagem reflexiva. Tal estratégia objetiva permitir que importantes dimensões críticas emerjam da análise dos casos, possibilitando novas definições, sem a necessidade de satisfazer suposições prévias sobre relações lineares previamente estabelecidas (PATTON, 1990).

2.2.1. Estudo de Caso

O estudo de caso investiga empiricamente um fenômeno contemporâneo, dentro de seu contexto real. Seu exame enfrenta desafios, como a grande quantidade de variáveis e evidências, e a necessidade de convergi-los e relacioná-los em resultados (YIN, 2013). No caso da presente pesquisa, o estudo de caso a ser desenvolvido será o exploratório, observando as relações entre a participação do usuário na habitação e a qualidade do ambiente construído gerado. A exploração é embasada por proposições teóricas que orientaram a coleta e análise dos dados e geram novas proposições, focadas no desenvolvimento de hipóteses e teorias.

O principal objetivo da pesquisa baseada no estudo de caso é gerar conhecimentos passíveis de aplicação prática, envolvendo solução de problemas específicos. Ou, como destacam Gerhardt e Silveira (2009), constitui uma pesquisa aplicada envolvendo verdades e interesses locais. Representa uma contribuição ao conhecimento de fenômenos individuais ou organizacionais, sociais, políticos e de grupo. Dessa forma, a pesquisa possui pouca base para generalizações científicas, por não representar uma amostragem em termos quantitativos. Trata-se de uma pesquisa enquadrável à teoria, ou seja, voltada prioritariamente às generalizações analíticas, e não às generalizações estatísticas (YIN, 2013).

O processo geral de realização do estudo de caso demanda um envolvimento pessoal muito grande do pesquisador, no seu estudo (PARKER, 2004). Com o trabalho de campo, a pesquisadora buscou engajar-se ativamente, penetrando em percepções socioculturais, compreendendo os atores organizacionais e interpretando práticas de gestão institucional e organizacional do contexto.

Assim, a presente investigação de estudo de caso buscou, por meio da avaliação, explicar os vínculos causais em complexa intervenção real, explorando situações nas quais a mesma não apresenta um conjunto simples e claro de resultados. Por isso, o intuito é que sua aplicação seja voltada à criação de novas relações entre os temas da participação e da qualidade do ambiente construído, abordando o contexto atual do cenário da política habitacional brasileira.

2.2.2. Teoria fundamentada

Ainda que a metodologia de pesquisa principal empregada seja a do estudo de caso, o trabalho contou também com influências da Teoria Fundamentada, ou Teoria Fundamentada em Dados (Grounded Theory, em inglês). Sua presença deu-se à medida que as abordagens qualitativa e reflexiva são ambas presentes em tal teoria. Amparados em estratégias indutivas, Glaser e Strauss (1968) introduzem essa metodologia como um contra-

ponto às técnicas hipotético-dedutivas tradicionalmente desenvolvidas na ciência, trazendo assim uma concepção muito mais ampla para a pesquisa em ciências sociais.

Tal metodologia enfatiza estratégias que se aproximem do assunto a ser pesquisado, sem um teoria pré-estabelecida a ser testada, todavia, com o anseio de compreensão de determinada situação ou fenômeno (STRAUSS; CORBIN, 1990). Assim, uma vez que o pesquisador não necessita ir a campo com rígidas proposições teóricas definidas, a tendência é que assuma posturas mais construtivas, aumentando a complexidade de análise. A teoria não é, portanto, algo a ser testado, mas algo que emerge do trabalho do pesquisador, resultado direto da pesquisa e de sua análise (FLICK, 2009).

Nesse contexto, as hipóteses elaboradas nesta pesquisa não constituem uma definição funcional, mas se sucedem como momentos de uma construção teórica as quais a embasam, fora dos quais não possuem sentido. Teorias como Direito à cidade, direito à habitação, projeto participativo, design centrado no usuário, entre outras, são fundamentos teóricos que se justapõem à problemática de pesquisa tratada, sendo esta investigação qualitativa um meio por onde tais conceitos se relacionam e criam novas construções, sob a ótica dos casos trabalhados.

Ainda segundo Flick (2009), a aproximação da Teoria Fundamentada agrega vantagens para a metodologia do estudo de caso. A ideia de que o pesquisador deve buscar ir a campo sem conceitos a priori rompe com definições teóricas generalistas e, consequentemente, com pré-conceitos. O fato de intercalar períodos de coleta de dados e análises influencia a criatividade e aperfeiçoa as intepretações e *insights* sobre o tema. Nesse sentido, a construção da teoria é feita de forma reflexiva, ao longo de todo o processo, enriquecendo o trabalho final.

Diversos autores defendem justificativas válidas para a influência da Teoria Fundamentada em Estudos de Caso interpretativos. Eisenhardt (1989) acredita que a Teoria Fundamentada traz a noção de que pesquisadores devem pré-determinar variáveis prioritárias, ainda sem estabelecer relações entre elas, não se limitando à literatura existente e tornando-se flexível à teorias emergentes. Halaweh et al. (2008) adicionam que ambas as metodologias concebem que a entrevista é a fonte principal de dados para a pesquisa. Além disso, as generalizações resultantes das duas formas de pesquisa são similares, no sentido da replicabilidade. Ambas planejam expandir e gerar teorias, por meio da "generalização analítica", anteriormente citada (PATTON, 1990). Tal generalização analítica, criando conceitos e teorias, visa a definir implicações concretas, as quais possam definir e auxiliar no entendimento dos impactos, consequências e resultados das atividades do programa estudado.

2.3. Estratégia de pesquisa

As definições metodológicas podem ser traduzidas na escolha de estratégias de pesquisa e suas consequentes ações táticas. Conforme anteriormente mencionado, o objetivo geral da pesquisa é de avaliação e, para que esse objetivo seja alcançado, é necessário um enfoque holístico. O delineamento da investigação foi feito de modo amplo, no intuito de conformar um quadro geral da dinâmica social do programa tratado.

Assim, a estratégia geral da pesquisa pode ser dividida em três partes principais: levantamento de dados qualitativos, delimitação holístico-indutiva da pesquisa e análise do caso. Tais dados foram objeto de análise sobre quais padrões caracterizam a participação dos atores no programa e quais padrões de mudança são observados pelos participantes. Descobertas e verificações foram feitas em um processo cíclico de indução e dedução, entre experiência e reflexão pós-experiência. Dessa maneira, a estratégia fornece uma estrutura básica que conduz à ação tática, à operacionalização da pesquisa (PATTON, 1990).

A pesquisa qualitativa de estudo de caso acarreta uma estratégia de grande abertura do pesquisador à coleta de dados (PARKER, 2004). Assim, múltiplos métodos foram empregados na busca por uma perspectiva plural que acrescentasse significados à compreensão do objeto, de forma incremental. Entre os principais instrumentos estratégicos utilizados, situam-se os documentais, bibliográficos e de campo. Foram adotadas estratégias semiestruturadas de pesquisa de campo, incluindo observação de atividades do grupo estudado, processos de entrega de unidades, reuniões de associações e movimentos, entrevistas com atores implicados, entre outros. A coleta ampla de potenciais evidências foi primordial, assim como a atenção às informações implícitas, as quais puderam ser mais bem exploradas graças à flexibilidade da metodologia de pesquisa escolhida.

A tabela 2 apresenta uma primeira aproximação aos principais componentes na elaboração de um projeto de estudo de caso. Como consequência de tais definições, outros dois componentes são caracterizados: a lógica que une os dados às proposições feitas e os critérios para a interpretação do estudo.

Desse modo, a estratégia de desenvolvimento da pesquisa foi elaborada da seguinte forma: primeiramente, foi esboçada uma temática geral sobre participação e qualidade do ambiente construído, no contexto brasileiro. Após essa primeira definição, a revisão de literatura sobre o tema mostrou descobertas e identificou lacunas em áreas de pesquisa. A atual conjuntura da temática, no meio acadêmico brasileiro, influenciou a escolha das unidades de análise. Na sequência, as questões de pesquisas come-

çaram a definir-se, assim como o objetivo principal da investigação, isto é, a avaliação do programa. Essa primeira aproximação foi fundamental para o desenvolvimento de conceitos e teorias e a aproximação das questões da pesquisa, na busca pelo desenvolvimento de uma estrutura teórica. Tais questões e estrutura foram decisivas para o fortalecimento da sensibilidade de escolha dos critérios de análise.

Tabela 2

Projeto do Estudo de Caso: principais componentes

Fonte: Desenvolvido a partir de Yin (2013).

COMPONENTES DO PROJETO	DEFINIÇÕES GERAIS	DEFINIÇÕES DA PESQUISA
QUESTÕES	Como? Por quê?	Como a participação pode influenciar a qualidade no ambiente construído? Como se estabelece a relação entre projeto participativo e qualidade no ambiente construído no contexto atual da habitação social brasileira?
PROPOSIÇÕES	Direciona a atenção para algo que deveria ser examinado dentro do escopo do estudo. No caso exploratório, ao invés de proposições o projeto deve apresentar uma finalidade e os critérios que devem ser utilizados para julgar uma exploração	Finalidade: Compreender e mapear mecanismos existentes no contexto do programa que demonstrem a relação entre participação e qualidade do ambiente construído na atual produção da habitação de interesse social brasileira.
UNIDADES DE ANÁLISE	O que é o caso de fato: individuo, evento, entidade, etc. As proposições ajudam no direcionamento da coleta de dados.	Análise comparativa Programa MCMV. Unidades múltiplas em duas modalidades: Modalidade Faixa 1 e Modalidade Entidades. Foco no Entidades e Faixa 1 apenas como fonte de comparação para análise cruzada.

Para garantia de qualidade do projeto de pesquisa, Yin (2013) coloca alguns critérios que podem ser incorporados à estratégia metodológica desde o início do trabalho. São eles:

- Validade do constructo: construção de dados baseada em fontes múltiplas, encadeamento de evidências, a revisão do material por informantes do caso;
- Validade externa: construção da lógica de replicação em situação de casos únicos. Teoria aceita, caso a replicação seja sustentável;
- Confiabilidade: documentação dos procedimentos adotados no estudo: protocolo de estudo de caso, construção de banco de dados.

Os critérios acima descritos foram sempre considerados durante o período de pesquisa e serão mais bem detalhados nas seções que seguem. A construção da explanação na pesquisa partiu do quadro conceitual, trabalhando um primeiro caso (piloto) com informações abundantes, encontrando explicações e relações, fundamentando-se na literatura existente, para assim promover a construção da explanação e, consequentemente, a validação interna, de acordo com formulação de Yin (2013).

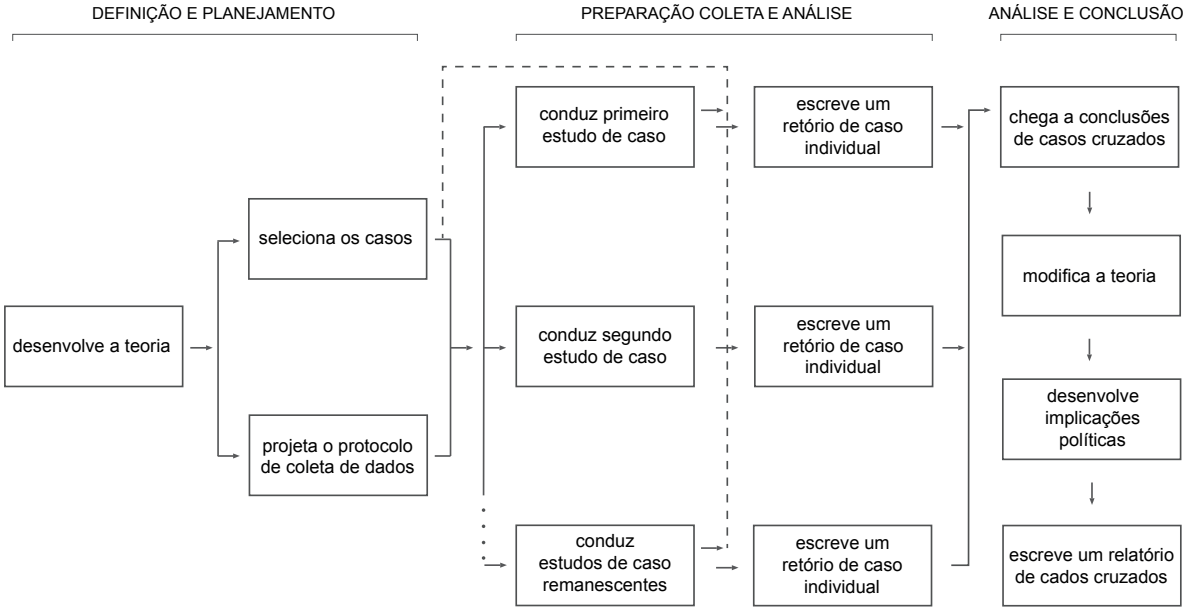


Figura 2

Diagrama método de estudo de caso

Fonte: (Yin, 2013).

Conforme ilustrado na Figura 2, o trabalho realizou através da estratégia do estudo reflexivo dos casos, o agrupamento dos temas pesquisados em unidades de significação, apontando convergências, divergências e estruturas gerais do fenômeno. Com efeito, procurou-se, com nuances, detalhes e sutilidades, alcançar uma aproximação profunda e de qualidade com as questões legítimas do tema estudado.

2.3.1. Escolha de casos

Assim como em outras metodologias, a questão principal de pesquisa norteou a temática e foco da investigação (EISENHARDT, 1989). Dessa forma, as questões aqui delineadas definiram que a análise de casos cruzados seria pertinente ao programa, suscitando comparações para a geração de resultados mais abrangentes. Os critérios para a adoção dos casos se basearam no conhecimento prévio geral sobre os mesmos, concentrando-se no porquê de os resultados terem ocorrido e nas replicações diretas de tais resultados, nos demais casos.

A escolha de trabalhar um caso geral único, o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, com uma variedade de unidades de análise (ou "subcasos"), configurou a pesquisa como pesquisa de casos múltiplos. Tal estratégia foi feita no intuito de contribuir com a validade do constructo. Eisenhardt (1989) afirma que, quanto maior o número de casos analisados, mais ricas, embasadas, coerentes e amplas serão as teorias construídas. Sugere ainda que um número de casos entre quatro e dez é desejável para a construção de teorias em estudo de caso. Assim, esta pesquisa propõe trabalhar um caso único, com seis unidades de análise: três unidades (casos) na modalidade Faixa 1 e três unidades (casos) na modalidade Entidades. Essa

escolha vem modificar a estratégia metodológica inicial de trabalhar apenas casos da modalidade Entidades, visando a trazer benefícios analíticos para a pesquisa. Dada a flexibilidade que projetos de estudo de caso implicam, esta proposta pretendeu beneficiar o estudo com novas informações de referência, sem reduzir o rigor dos procedimentos a serem seguidos.

A tarefa de desenvolvimento de estudo dos casos buscou prever os resultados individuais dos casos e compará-los, quando semelhantes (configurando replicações literais) ou quando contrastantes (replicação teórica). Yin (2013) sustenta que o desenvolvimento de uma rica estrutura teórica é passo essencial para a replicação de casos múltiplos, quer de ordem prática, quer de ordem acadêmica.

A escolha dos seis casos analisados dentro do contexto do MCMV foi feita conjugando critérios de casos críticos e casos convenientes. O critério de escolha de casos críticos visou à geração de informações particularmente importantes, as quais só um caso peculiar poderia promover. Tal premissa é defendida por Patton (1990), para quem, em casos críticos, o aprendizado sobre a temática é maior, uma vez que tais condições extremas permitem a generalização lógica e o levantamento de um máximo de informações a serem aplicadas em outros casos. Já o critério por conveniência objetivou a viabilidade física e financeira da pesquisa. Embasada na cooperação de instituições e atores relacionados aos casos (assessorias técnicas, empreiteiras, lideranças das entidades), na investigação, a escolha de alguns casos foi também influenciada pela disponibilidade de dados.

Assim, foram escolhidos seis empreendimentos habitacionais multifamiliares, na região metropolitana de São Paulo, com portes similares (em termos de unidades habitacionais) e com projeto e execução entre 2009 e 2015. Conforme citado, três são pertencentes à modalidade regular Faixa 1 (FAR) e três, à modalidade participativa Entidades (FDS). Os casos escolhidos da modalidade Entidades foram casos críticos, no sentido de que a participação aconteceu de acordo com o planejado pelos movimentos sociais que os conduziram, ou seja, com a devida participação da comunidade, assessoria técnica e estado. Sabe-se que a modalidade Entidades é heterogênea, nesse sentido, mas a questão principal da pesquisa sobre participação definiu que esses casos "virtuosos" trariam mais subsídios à compreensão da representatividade da participação, na atual produção da habitação social, no Brasil.

A partir da escolha de casos, um caso específico da modalidade Entidades foi eleito como caso-piloto, no intuito de validar os resultados dos outros dois casos suplementares, segundo o conceito de validação interna já mencionado. Esse caso-piloto, dentro da escolha dos casos críticos, foi selecionado por ser o mais extremo entre os casos críticos. Tal manobra foi feita no intuito de trazer primeiramente um caso mais complicado do que

os casos reais, de forma que praticamente todas as questões relevantes da fase de coleta de dados possam ser encontradas nesse caso-piloto, conforme sugerido por Yin (2013). Assim, o caso-piloto tem também função experimental, a qual certamente abrange um espectro muito mais amplo do que os casos que seguirão.

Os empreendimentos Faixa 1 - Entidades (FDS) escolhidos foram:

1. Condomínio Residencial Parque Estela, em Guarulhos (caso-piloto);
2. Condomínio João Cândido A e B, em Taboão da Serra;
3. Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em São Paulo.

Já os empreendimentos Faixa 1 (FAR) selecionados foram:

1. Condomínio da Gema, em Diadema;
2. Conjunto Residencial Vila Espanha, em Osasco;
3. Residencial Jardim Portinari, em Diadema.

Previamente ao trabalho de campo, foi elaborado o protocolo de estudo de caso. Trata-se de um documento composto por instrumentos, procedimentos e regras gerais para a realização do estudo de caso, conforme Tabela 3, abaixo. De acordo com Yin (2013), a elaboração do protocolo constitui uma importante estratégia para agregar confiabilidade à pesquisa, pois relembra constantemente, ao longo do estudo, o tema a ser tratado, antecipando vários problemas a serem encontrados posteriormente, na fase de análise de dados. O material desenvolvido no protocolo de estudo de caso está contido no capítulo sobre o estudo, como uma introdução à análise dos dados.

Tabela 3

Composição do protocolo de estudo de caso

Fonte: Desenvolvida a partir de Yin (2013).

SEÇÕES	TEMAS	AÇÕES DESENVOLVIDAS
1	VISÃO GERAL DO PROJETO DO ESTUDO DE CASO	Panorama sobre objetivos e do projeto, questões do estudo de caso, leituras importantes sobre o tópico que está sendo investigado.
2	PROCEDIMENTOS DE CAMPO	Apresentação de credenciais, acesso aos locais do estudo de caso, fontes gerais de informação e advertências de procedimentos.
3	QUESTÕES DO ESTUDO DE CASO	Questões específicas que o pesquisador do estudo de caso deve manter em mente, ao coletar os dados, planilha para disposição específica de dados e as fontes em potencial de informação, ao se responder à questão.
4	GUIA PARA RELATÓRIO	Esboço, formato para os dados, uso e apresentação de outras documentações, informações bibliográficas.

O ponto principal do protocolo de estudo de caso é a estruturação de questões fundamentais que refletem a linha na qual a pesquisa se desenvolve. Nesse sentido, o protocolo teve a função de recordar as informações

principais da pesquisa e no momento da coleta de dados, reafirmando o motivo de elas serem coletadas. Cada questão foi acompanhada de possíveis evidências a ela associadas, como informações sobre os entrevistados, documentos, observações. Um percurso que alinhou as questões associadas à pesquisa e às prováveis fontes de evidência foi-se traçando e facilitando a coleta de dados do estudo de caso, conforme descrito no item seguinte.

2.3.2. Coleta de dados

Dados em pesquisa qualitativa são definidos como descrições detalhadas de situações, eventos, pessoas, interações e comportamentos observados, citações diretas sobre experiências pessoais, atitudes, crenças e pensamentos. Desse modo, ferramentas como descrições detalhadas e citações diretas são consideradas dados empíricos brutos, os quais devem ser coletados em narrativas abertas, sem expectativas de enquadramento em padrões pré-determinados. Assim, entrevistas intensivas e aprofundadas, participação e observação direta são importantes métodos para coleta de dados (PATTON, 1990).

Os dados brutos levantados na pesquisa tentaram não se restringir a dados descritivos, mas possibilitar grande aproximação e sensível percepção para alcançar uma legítima representação. Por isso, é notável a função do pesquisador na avaliação do que deve ser pertinente no contexto do universo em observação. Ainda segundo Patton (1990), o pesquisador-avaliador deve desempenhar um papel ativo-reativo-adaptativo, focando na avaliação e constantemente tomando decisões metodológicas para a promoção de pesquisa profunda e detalhada.

Sobre os dados coletados, primeiramente houve um contato com uma grande quantidade de material, de uma maneira indutiva: praticamente todo material emergente relacionado ao tema foi consultado. À medida que a pesquisa começou a revelar padrões, surgiram áreas de maior interesse, e uma abordagem mais dedutiva se deu, para a coleta de dados e consequente análise. Os dados coletados dividiram-se em cinco formas distintas de evidência, das seis formas elencadas por Yin (2013), conforme detalhado em tabela a seguir.

O procedimento de coleta de dados para cada tipo de evidência foi administrado de forma independente, no intuito de utilizá-las adequadamente. Ao mesmo tempo, prezou-se pela manutenção de princípios fundamentais para a qualidade da coleta de dados da pesquisa (Yin, 2013), entre os quais se destacam:

- Utilização de várias fontes de evidência: a estratégia permitiu abranger ampla diversidade de questões e desenvolver linhas convergentes de investigação. Para isso, a triangulação foi usada como fundamento

lógico que congregou essas múltiplas fontes. Assim, foram realizadas as triangulações comumente denominadas: de dados (diferentes fontes de evidência), de teorias (perspectivas múltiplas sobre um conjunto de dados) e metodológica (abordagem qualitativa e reflexiva). A adoção de várias fontes gera a validade do constructo.

- Criação do banco de dados do estudo de caso: a formatação de um banco de dados formal é relevante material de base comprovatória sobre a pesquisa. Dessa maneira, tal processo foi feito como ação inicial da fase de análise do estudo de caso. A organização e a documentação desse banco de dados aumentam a confiabilidade do constructo.
- Encadeamento de evidências: marca a sequência de ligação entre diversos componentes do estudo, ressaltando os vínculos fortes. Tentou-se manter uma coerência entre as questões do estudo, o protocolo de estudo de caso, o banco de dados criado e os produtos elaborados. Essa medida contribui para a confiabilidade do estudo.

Tabela 4

Formas de evidência coletadas na pesquisa

Fonte: Desenvolvido a partir de Yin (2013) e Parker (2004).

FORMAS DE EVIDÊNCIA	DEFINIÇÃO	EVIDÊNCIAS COLETADAS
1. DOCUMENTOS	Objeto de planos explícitos de coletas de dados. A ser cuidadosamente utilizados, não sendo tomados como registros literais. Possuem uso importante na corroboração e valorização de evidências de outras fontes, fornecendo detalhes específicos.	Artigos científicos, artigos de imprensa, artigos de periódicos de movimentos de moradia, manuais e materiais de divulgação institucionais, literatura referente ao tema.
2. REGISTROS EM ARQUIVO	Material produzido e arquivado relacionado ao estudo de caso. Averiguação sobre em quais condições estes foram produzidos e qual o grau de precisão dos mesmos deve ser cuidadosa.	Atas de reunião, relatórios finais, relatórios técnicos de obras, projetos arquitetônicos completos, planilhas, memoriais.
3. ENTREVISTAS	Uma das mais importantes fontes de informação para estudo de caso. Relevantes fontes de informação sobre processos ocorridos. Entrevistas como relatórios verbais que corroboram com informações obtidas através de outras fontes.	Entrevistas feitas com os diversos atores envolvidos no processo do caso estudado: usuário, representante das entidade, poder público, assessoria técnica, construtora.
4. OBSERVAÇÃO DIRETA	Atividades formais e informais de coletas de dados, por meio de observações diretas ao longo da visita de campo. Podem ser realizadas em eventos especiais ou rotineiros, podendo revelar diversidades ou particularidades não reconhecidas em outras formas de evidência.	Observações feitas em visitas aos empreendimentos estudados em situações diversas: visitas simples, visitas técnicas de obra, eventos de entrega de unidades, reunião de usuários e outras atividades semelhantes.
5. ARTEFATOS FÍSICOS	Evidencia física que fomenta a valorização de outras evidências. Importância potencialmente menor.	Condições físicas e espaciais do conjunto dos empreendimentos estudados no momento da pesquisa: áreas comuns, unidades habitacionais individuais etc.

Na coleta de dados de uma pesquisa qualitativa de estudo de caso, é inegável a atenção especial que se deve portar ao trabalho de campo. É particularmente nesse momento que o pesquisador começa a integrar-se à pesquisa, uma vez que sua própria experiência pessoal influenciará o processo de colheita de dados. As anotações de campo elaboradas não contêm somente fatos e falas observados, mas também representam sentimentos, reações e reflexões de significado pessoal. Dessa forma, o trabalho de campo marcou o início de uma atividade informal de análise, porque ideias, percepções, interpretações e inspirações ocorreram em tais momentos.

Segundo Patton (1990), o trabalho de campo é considerado bem-sucedido quando o pesquisador começa a se tornar cada vez mais confiante e seus dados começam a fazer sentido, levando-o a acreditar mais nos mesmos. A atividade congregada de colheita de dados e análise foi parte do processo contínuo de verificação do trabalho de campo, assim como a elaboração de feedbacks sobre o material pesquisado.

A elaboração dos procedimentos de campo exigiu versatilidade metodológica para adequar-se às disponibilidades e aos cronogramas dos casos, tentando sempre obedecer a procedimentos gerais para a garantia do controle de qualidade. Entre as principais tarefas, foram trabalhados os acessos às organizações e entrevistados-chave, por meio de contatos de colegas de profissão e professores da FAU-USP. Após os primeiros contatos, foram equacionados os recursos e períodos de disponibilidade para pesquisa de campo, uma vez que esta teve que desenvolver-se em dois momentos: antes e depois do período de Doutorado sanduíche. O momento seguinte foi de estabelecer uma agenda clara de coleta de dados, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados.

Entre as formas de evidências coletadas durante o trabalho de campo, atentou-se predominantemente para duas: observação direta e entrevistas. A observação direta aconteceu com o intuito de separação da pesquisadora do contexto pesquisado, configurando um envolvimento enquanto espectadora. Tal forma trouxe vantagens significativas à compreensão do objeto, pois possibilitou a percepção de fatos e dinâmicas que não poderiam ser notados em outras formas de evidência, ou não foram mencionados em entrevistas, por falta de disposição das partes entrevistadas. Assim, a avaliação foi enriquecida através de uma aproximação sensível e pessoal do avaliador.

A observação também se deu por intermédio de entrevistas e conversas informais. Tais atividades, geralmente não planejadas, foram fonte de muitos dados descritivos do estudo de caso. Eventos como conversas informais entre moradores, durante a entrega de unidades, ou o diálogo entre o líder da entidade e os demais usuários do empreendimento são exemplos desse formato de observação que, segundo Patton (1990), mostra a impor-

tância de se permanecer aberto a qualquer possibilidade de coleta de dados, inclusive a "observação daquilo que não ocorre".

Por sua vez, a entrevista qualitativa buscou trazer ao estudo de caso a perspectiva específica de um ator envolvido, circunstanciando o porquê da importância da expressividade desse ator. Entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas foram previamente elaboradas, deixando os entrevistados à vontade para explorar de maneira mais profunda temas particulares. Foram feitas inúmeras entrevistas englobando os 6 casos escolhidos, envolvendo usuários, representantes das entidades, poder público, assessorias técnicas e construtoras. A congregação de dados provenientes de entrevistas com distintos atores procurou trazer experiências pessoais antagônicas, conflitando diversos aspectos dos casos.

O conteúdo das questões de entrevistas propiciou tratar de aspectos relacionados à experiência daquele ator no processo de projeto e execução do empreendimento, à opinião do ator sobre como se deu o processo e ao conhecimento factual sobre os fatos passados. Assim, a experiência passada sobre o processo de desenvolvimento do habitat participativo e as opiniões sobre o modelo desenvolvido e suas consequências, no espaço físico, foram questionadas aos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas buscando conformidade com as recomendações de Patton (1990): questões elaboradas de forma neutra e clara, pontuando aspectos pertinentes e dando retorno ao entrevistado, durante o questionamento. Procurou-se promover a prática de um "bom-ouvinte", captando o humor e comportamento afetivo para compreender o contexto a partir do qual o entrevistado está percebendo o mundo (YIN, 2013). Na ocasião da entrevista, empenhou-se também em revisar as causas e efeitos dos eventos, constantemente perguntando por que estes são ou parecem como são, não necessariamente em busca de respostas claras, mas tentando acrescentar pontos de vista da problemática envolvida. Ou, ainda, conforme Yin (2013): "[...] a pesquisa baseia-se em perguntas e não necessariamente em respostas." As entrevistas foram transcritas e fazem parte do banco de dados, respeitando-se as terminologias empregadas pelos entrevistados e suas respectivas orientações.

Em suma, fontes de informação simples nunca devem ser levadas em consideração, se não conjugadas com fontes alternativas de dados. O projeto de pesquisa foi estruturado definindo-se uma coleta de dados que utiliza várias formas de evidência, possibilitando a construção da análise e argumentação sobre fortes bases e, ao mesmo tempo, minimizando a fraqueza de cada um dos tipos. Somente a articulação de todas essas frentes de coletas de dados pode reunir as múltiplas perspectivas do complexo programa.

2.3.3. Análise de dados

A análise de dados em pesquisas qualitativas abrange complexidades e incertezas que demandam rica descrição e múltiplos métodos de análise. O papel do pesquisador é fundamental para uma análise adequada, visto que este esteve implicado diretamente no trabalho de campo e situações similares, demandando, por conseguinte, um engajamento pessoal (PARKER, 2004). Assim, a análise foi feita de forma narrativa, através da interpretação semiestruturada de notas, entrevistas, observações e análises implementadas em trabalho de campo, de sorte a formalizar a compreensão de conceitos, interpelações e temas.

A atividade de análise de dados quantitativos é consequência da avaliação das questões geradas no início do processo de pesquisa. Segundo Patton (1990), o encadeamento das atividades de análise e interpretação é composto por quatro etapas, que definiram a ordem de trabalho da pesquisa. A primeira é a etapa de organização de dados brutos coletados, que, após sua finalização, ensejou a descrição do material em torno dos temas estudados. Após esse primeiro trabalho, segue a etapa de construção de um banco de dados, quando um compêndio de informações sobre os dados brutos é formado de maneira organizada e classificada. Com esse material consolidado, é possível a formação de uma narrativa de estudo de caso, a qual apresenta um retrato geral do caso estudado. As narrativas feitas em cada caso são objeto de posterior análise, com possibilidade de comparação entre os casos, sempre passíveis de revisão crítica pelo pesquisador.

A estratégia analítica geral escolhida visa a estabelecer o que deve ser analisado nas evidências do estudo de caso e por quê. É relevante para o estabelecimento de um progresso coerente das atividades de pesquisa, e sua ausência pode implicar constatações incorretas (YIN, 2013). A estratégia analítica geral utilizada foi baseada em proposições teóricas, que refletem as questões de pesquisas elaboradas na revisão de literatura sobre o assunto. Tais proposições definem a coleta de dados, o protocolo de estudo de caso e, consequentemente, as estratégias analíticas específicas pertinentes, ajudando a concentração em dados relevantes para a pesquisa.

Quanto às técnicas analíticas específicas, Yin (2013) recomenda que o trabalho seja feito de forma modesta, meticulosa e introspectiva, para que o repertório analítico seja naturalmente construído, ao longo do tempo, de maneira a resultar em análises convincentes. A técnica analítica específica usada foi a adequação ao padrão, objetivando comparar o padrão empírico com outro de base prognóstica. Partiu-se primeiramente do estudo de caso e uma proposição inicial. As mudanças e tensões geradas foram especificadas com base em proposições das teorias previstas. O resultado, saindo ou não como previsto, chegou a uma conclusão, mesmo se questionando a proposição inicial e produzindo, assim, uma replicação teórica dos casos.

Como se tratou de uma avaliação de um caso com múltiplas unidades de análise, foi realizada uma síntese de casos cruzados. Cada empreendimento estudado como "subcaso" ou unidade de análise foi tratado como caso isolado. A avaliação dos dados provenientes dos casos individuais ocorreu por técnicas diversas, baseando-se predominantemente na interpretação argumentativa. Para que essa interpretação fosse bem construída e fluida, a manipulação de dados preliminares foi importante. A análise de evidências foi formada por um conjunto de manipulações analíticas úteis, dentre as quais podem ser citadas:

- Disposição de informações em seções diferentes;
- Criação de matriz de categorias, dispondo as evidências dentro destas;
- Criação de modos de apresentação de dados (fluxogramas, infográficos, tabelas etc.);
- Tabulação de frequência de eventos diferentes, examinando-se a complexidade das mesmas;
- Formulação de disponibilização das informações em uma disposição temporal.

Para garantir uma análise de alta qualidade, a análise se amparou em todas as evidências, de forma exaustiva, no intuito de evitar indefinições. Explanações concorrentes também foram empregadas para explicar evidências do objeto empírico que apontavam a outras direções. Outra estratégia fundamental desenvolvida na pesquisa foi a curva de retorno, definida por Yin (2013). Tal instrumento possibilitou revisões ao projeto original, quando descobertas importantes em casos individuais agregavam novos fatos, desencadeando o acréscimo de proposições teóricas ao estudo.

Ainda a respeito dos métodos de análise de resultados, menciona-se novamente a importância que a triangulação representou para o estudo de caso. Essa combinação de metodologias de estudo sobre o fenômeno desempenha uma prática estratégia para análise de dados e pode ser dividida nas seguintes modalidades:

- Triangulação de dados;
- Triangulação de teorias;
- Triangulação metodológica.

A atividade de análise, interpretação e avaliação pretendeu descrever padrões manifestados nos dados levantados e circunstanciar tais padrões, na perspectiva do programa. Assim, buscou-se estreitar a relação entre os dados qualitativos levantados e a verificação e a geração de teoria sobre o tema estudado. Especulações e relações casuais também foram levadas em consideração, porém, sempre com as devidas ressalvas dessa classificação de especulação, e sempre embasadas nos dados encontrados.

Tratou-se igualmente de uma capital oportunidade de questionamento de teorias já arraigadas nos discursos dos atores envolvidos. Uma tática útil utilizada para esse fim foi a inclusão dos informantes, os atores do objeto estudado, no processo de análise. Tais atores dedicaram certa reflexão e apreciação sobre a interpretação desenvolvida pela pesquisadora, de sorte a se criar um diálogo proveitoso sobre as facetas do caso estudado, certamente enriquecendo os resultados.

Generalizações analíticas fazem parte do processo de análise, todavia, deve-se levar em conta que os fenômenos sociais são extremamente variáveis e relacionados ao contexto. Assim, considera-se mais importante a interpretação dos dados de pesquisa dentro de seu contexto do caso do que a redução do contexto para generalizações. A interpretação de condições e padrões locais produz informações e desenvolve conceitos que podem ajudar na formação de autonomia em futuras pesquisas, ao invés de simplesmente construir generalizações. Quando é dado um legítimo valor às condições locais, pode-se sustentar que as generalizações se tornam hipóteses, e não conclusões (PATTON, 1990).

A ferramenta empregada para a análise dos dados foi o pacote NVivo, software específico para análise de dados qualitativos. Trata-se de um programa de uso predominantemente acadêmico, amplamente adotado em pesquisas qualitativas, nas áreas das ciências sociais, como antropologia, psicologia, comunicação, sociologia etc. A ferramenta auxilia o usuário a organizar e analisar dados qualitativos não-numéricos e não-estruturados, permitindo a classificação, ordenação e organização das informações, examinando a relação entre os dados levantados. Por isso, facilita o teste de teorias, a identificação de tendências e a interrogação de informações, ajudando na contrução de um campo de evidências para embasamento da tese.

O software auxiliou na organização de dados oriundos de fontes, como entrevistas, anotações pessoais, projetos, relatórios, imagens, bem como material bibliográfico, como artigos de imprensa, artigos científicos, periódicos e materiais de divulgação institucionais relacionados ao tema. A formação para a utilização do software foi feita durante o período de Doutorado sanduíche no Canadá, disponibilizada pela Faculté de l´Aménagement de l´Université de Montréal, enquanto a formação para uso do software de gerenciamento de bibliografias e referências EndNote, da Thomson Reuters. Dados entre os dois softwares podem ser trocados.

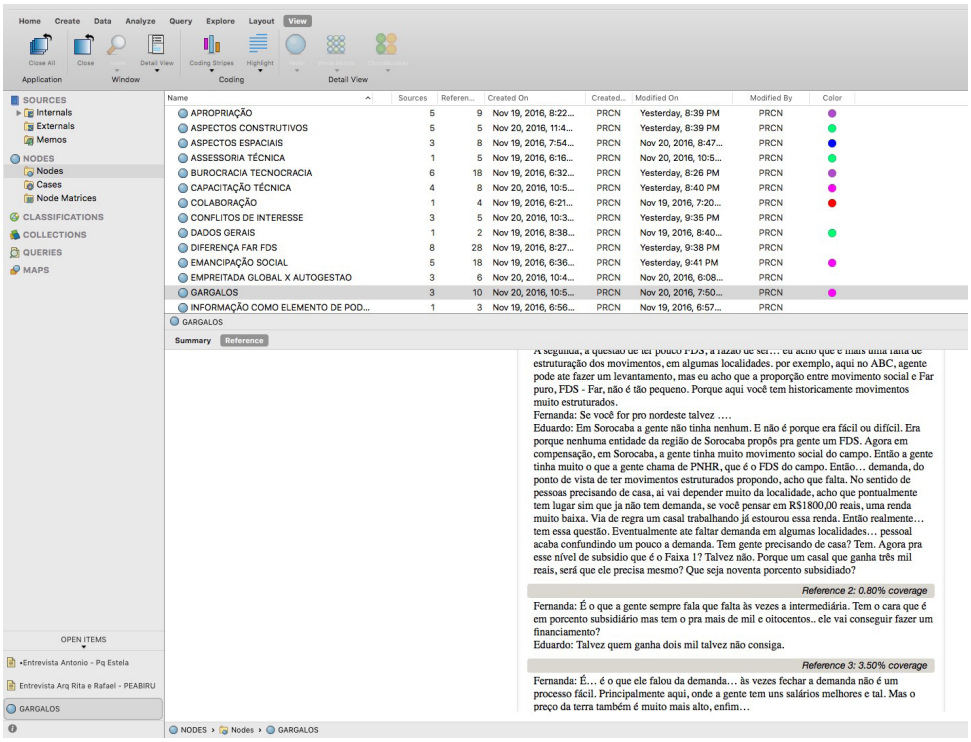


Figura 3

Interface do *software* NVivo

Fonte: A autora.

2.3.4. Relato

O relato da pesquisa foi elaborado a partir de um relatório de estudo de caso, reunindo informações sobre todas as unidade de análise. Sua composição iniciou-se antes do término da análise dos dados, embasando-se no banco de dados de cada caso previamente formulado. Os estudos individuais não necessariamente aparecem isolados nesse manuscrito final, porém, suas informações vêm sintetizadas para a sustentação do caso e conceitos que emergiram da análise, dispostas em tópicos e seções.

Foi organizado um relato do estudo de caso com estrutura analítica linear, por se julgar que seria mais adequado a uma tese de Doutorado. A estrutura da tese, fundamentada em casos exploratórios, é feita em tópicos que caracterizam a introdução, os métodos de exploração, as descobertas feitas pela exploração e as conclusões. Sobre as descobertas, a tese se estruturou em uma série de artigos sobre cada um dos aspectos relevantes sobre o contexto estudado, visto que se trata de um tema complexo e multifacetado. Assim, cada perspectiva teórica relacionada ao tema foi desenvolvida isoladamente, e a articulação dessas diversas perspectivas levou a descobertas, fruto de um trabalho exploratório. Desse modo, o relato da pesquisa foi amplamente embasado nas questões teóricas e na metodologia da tese, associando o estudo de caso, suas descobertas e as pesquisas já existentes.

No desenvolvimento do método para a elaboração desta pesquisa, buscou-se abordar o caso de forma completa, definindo-se claramente os limites do trabalho. Tentou-se, assim, coletar evidências relevantes para priorizar as partes importantes do recorte escolhido. Sabe-se da complexi-

dade e da abrangência que a temática do trabalho pressupõe, no entanto, tentou-se focar nas perspectivas que desafiam mais seriamente as questões desta pesquisa, utilizando-se de grande seletividade para a escolha de informações primordiais e renunciando a informações secundárias.

Em consequência, através do método descrito nesta seção, procurou-se analisar as relações entre participação do usuário na produção do habitat e a qualidade do ambiente construído, explorando as relações entre os dois e examinando como se estabelece essa relação, dentro do contexto atual da habitação social brasileira. Para isso, buscou-se mergulhar completamente nas questões formuladas sobre essa temática, estudando como objeto empírico o atual programa nacional habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida, especificamente em sua modalidade participativa Entidades. Tentou-se analisar de maneira justa os seis casos escolhidos, atentando à validade das evidências encontradas, dos padrões constatados e das conclusões elaboradas. Assim, buscou-se, por meio da presente tese, apresentar ao leitor um trabalho claro e sintético, que o instigue a engajar-se no questionamento dos temas apresentados.

PARTE I

DAS TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO - EMBASAMENTO TEÓRICO

3. A SOCIEDADE CIVIL E O USUÁRIO: PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS E PROJETOS HABITACIONAIS

> *Seria ingênuo afirmar que não se trata de uma questão politica. É uma questão política em seu sentido mais profundo: é sobre distribuição de poder na sociedade.* (WARD, 1974).

3.1. Políticas de habitação em países em desenvolvimento

O acesso à habitação é um direito humano, no entanto, trata-se ainda de um grande desafio nos países em desenvolvimento. As políticas habitacionais implementadas em tais países invariavelmente sofrem influência direta de políticas internacionais vigentes. Dessa forma, é imperioso fazer um exercício de revisão de tais políticas, para a compreensão de sua evolução histórica, no intuito de assimilar suas relações com a política habitacional brasileira e a inserção da sociedade civil, enquanto agente ativo na elaboração das mesmas.

A presente seção visa a realizar uma revisão e análise crítica das políticas habitacionais efetivadas por agências internacionais, desde o surgimento destas até os dias atuais. Tal reflexão teórica possui como objetivo compreender a evolução da abordagem que instituições como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e UN-Habitat desenvolveram, para lidar com a questão do déficit habitacional em países em desenvolvimento, e quais as diretrizes dos principais produtos elaborados sobre o tema. Para tanto, fez-se necessário investigar as relações que tais políticas habitacionais mantêm com as políticas de desenvolvimento econômico e suas respectivas consequências nos países mencionados. Assim, esta seção introduz a questão da participação da sociedade civil, compreendendo os cenários internacional e brasileiro, para posteriormente tratar da operacionalização da participação da sociedade civil, através de políticas.

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou a criação das principais agências internacionais, buscando trabalhar a cooperação e o desenvolvimento dos países, em seus aspectos sociais, políticos e econômicos. Diversas políticas habitacionais e projetos foram promovidos internamente a essas instituições, trazendo rebatimentos heterogêneos nas políticas das nações envolvidas, sobretudo no caso de países em desenvolvimento. O Banco Mundial, por exemplo, atuou em mais de 278 projetos localizados em mais de 90 países, de acordo com Buckley e Kalarickal (2006), e tal vasta experiência pode somar inúmeras conclusões sobre políticas e financiamento habitacional.

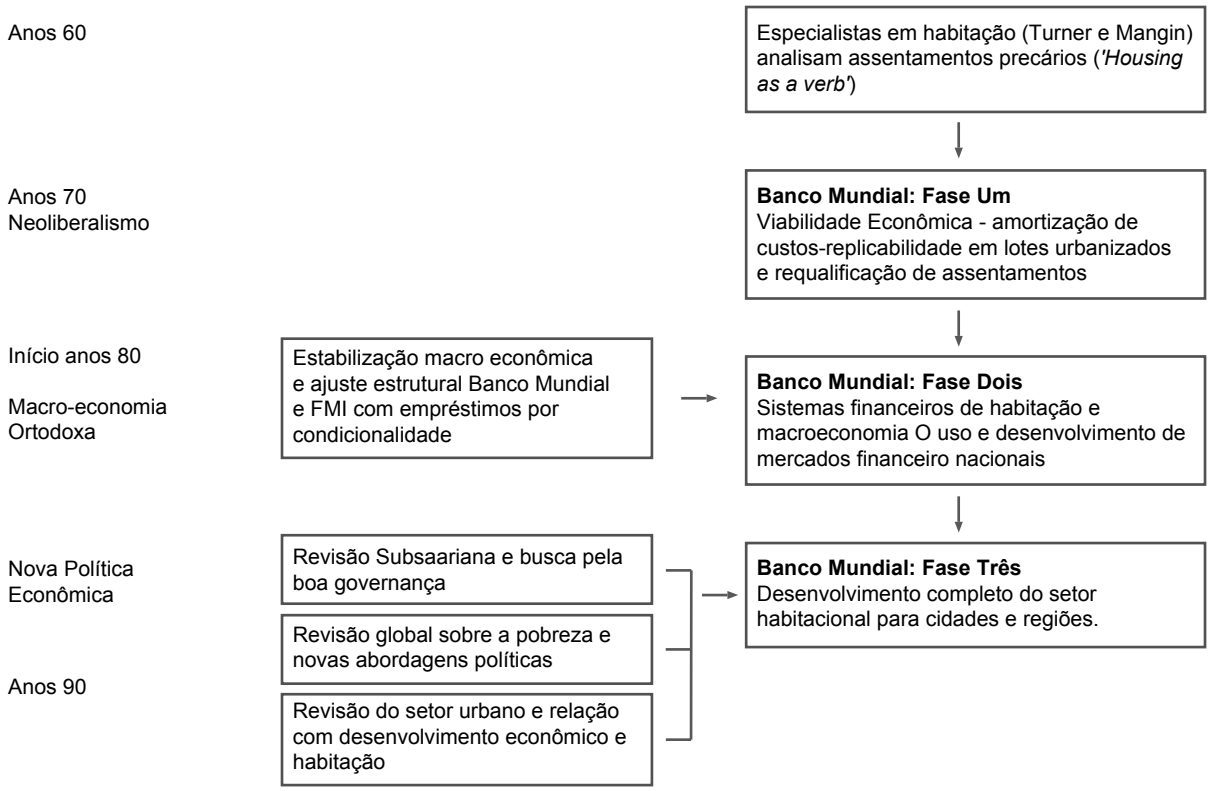
De uma maneira geral, as políticas habitacionais de tais agências mudaram de uma abordagem simplista para complexos entendimentos sobre a questão habitacional. Aspectos como a relação estado-mercado, o equilíbrio entre "social" e "econômico" e a inter-relação que políticas habitacionais e outras políticas devem estabelecer começam a fazer parte das novas agendas, aprofundando o debate inicial sobre a provisão habitacional.

Pugh (1994) divide em três fases principais as políticas de habitação das agências internacionais, conforme ilustrado na Figura 4. A primeira delas é caracterizada pela abordagem da questão da viabilidade econômica e replicabilidade, enfatizando projetos de lotes urbanizados e requalificação de assentamentos. A segunda integra ao sistema de financiamento habitacional questões macroeconômicas, enquanto a terceira trabalha a questão habitacional de uma maneira global, incorporando o desenvolvimento da cidade. Tais fases serão exploradas nas próximas seções.

Figura 4

Evolução das políticas de habitação do Banco Mundial

Fonte : (Pugh, 1995).



3.1.1. Primeiras abordagens: o estado provedor

As abordagens iniciais de desenvolvimento habitacional consideravam que a provisão de unidades habitacionais era uma questão pública e que a responsabilidade de projeto, construção e entrega era do Estado (Jones e Datta, 1998; Lizarralde, 2014). Dos anos 40 aos anos 60, as políticas de habitação dos países em desenvolvimento foram em amplamente influenciadas pelas políticas do pós-guerra dos países do Norte. A produção habitacional em um modelo de estado de bem-estar social era baseada nas finanças centrais do governos, fazendo parte de uma meta de infraestrutura econômica, com o objetivo de satisfazer as necessidades gerais de grande escala (Zanetta, 2001).

Marxistas e estruturalistas, proponentes da teoria da dependência, enfatizavam as diferenças fundamentais existentes no percurso de países em desenvolvimento e os desafios específicos ali envolvidos. Era subentendido que a habitação social deveria substituir assentamentos precários (Pugh, 1994), no entanto tal ação era frequentemente realizada na forma de grandes complexos residenciais inaptos a reconhecer na realidade do contexto, suas reais necessidades (Jones e Datta, 1998).

Ao longo do tempo, o modelo convencional de produção habitacional mostrou-se incapaz de prover as demandas presentes de um contexto de rápida urbanização. Nos anos 60, as principais políticas eram caracterizadas por tentar equalizar os desequilíbrios habitacionais e produzir unidades de forma eficaz, no entanto, a limitação do investimento público configurava grande desvantagem. Por consequência, a habitação informal continuou preenchendo essas lacunas, congregando práticas como autoconstrução, ocupação e parcelamento ilegal do solo, etc. Tais exceções à forma de produção mercantilizada começaram a surgir, crescer e consolidar-se, o que iniciou um processo que mais à frente se delineará como uma forma alternativa de provisão habitacional (Jenkins *et al.*, 2006).

Esse momento marcou o significante início do apoio de agências internacionais como a USAID em políticas habitacionais em países latino-americanos. Tal suporte certamente possuiu forte embasamento político, tendo em vista as tendências revolucionárias que o continente sofria em influência da Revolução Cubana de 1959. O fato remete às teorias que ressaltam a vocação de políticas de habitação para instrumentalizar reformas políticas ou sociais, tornando-se assim instrumentos de poder e diferenciação, expressando formas de domínio cultural (Hamdi, 1995).

Em linhas gerais, a provisão pelo estado alinhava-se adequadamente com a abordagem macroeconômica dominante naquele momento, cujos preceitos advogavam em prol do estímulo ao crescimento econômico através do estímulo ao aumento da demanda. Com o passar do tempo e com uma maior influência keynesiana nas políticas, o papel do estado como provedor financeiro para o desenvolvimento habitacional passa a ser mais fraco, abrindo espaço para um novo papel de suporte à esse desenvolvimento, representando assim uma forma mais efetiva de estimular a demanda habitacional do que a provisão direta (Jenkins *et al.*, 2006).

Os anos 70 marcaram de forma incisiva o início de uma agenda urbana nas discussões internacionais. A evolução da importância das cidades no crescimento econômico trouxe agências internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) junto às futuras discussões políticas (Zanetta, 2001; Un-Habitat, 2004). O apoio destas agências ao tema da habitação foi relativamente tardio entre os diversos domínios da assistência internacional. Durante o mesmo período, assistência internacional estava sendo usada para outros tipos de infraestrutura urbana, como rodovias, infraestrutura hídrica e elétrica, sendo pouca a assistência efetivamente dedicada diretamente aos temas da habitação (Williams, 1984).

Diante do cenário neoliberal de vertiginosa urbanização dos anos 70, o Banco Mundial deu início a uma era voltada à projetos urbanos estruturados na busca pela atenuação da pobreza, com o discurso da conjugação do crescimento econômico com a equidade (Buckley e Kalarickal, 2006). Robert McNamara, então presidente da instituição, lançou no banco uma série de programas de assistência em 1973, alertando que: "Se as cidades não começarem a lidar de forma mais construtiva com a pobreza, a pobreza pode começar a lidar de forma mais destrutiva com cidades" (World-Bank, 1975).

Desde o início do desenvolvimento de projetos de habitação social em países em desenvolvimento em 1972, o Banco Mundial tem exercido uma influência poderosa no desenvolvimento teórico e prático sobre habitação uma vez empenhando seu papel de financiador majoritário. As políticas de habitação associadas à instituição geralmente são definidas como ações de urbanização de favelas e produção de lotes urbanizados (*sites and services*)[3], como forma de controle formal sobre o desmembramento de terra e processos construtivos, representando assim um controle sobre o crescimento de assentamentos e construções ilegais (Hamdi, 1995). No entanto, muito além de tais iniciativas, o banco foi responsável por uma aproximação ampla e evolutiva, fruto de um processo de tentativa e erro ao longo de duas décadas no qual resultou em políticas contrastantes em termos de êxitos, muito em função da qualidade da administração no período (Pugh, 1995).

Dentre as políticas de provisão de habitação abordadas, uma perspectiva não-convencional emergiu, o paradigma da habitação por autogestão ou ajuda-mútua[4]. Tal alternativa surgiu como uma ideia de produção habitacional em um formato no qual envolveria usuários, estado e mercado no intuito de reduzir custos (Un-Habitat, 2004). A iniciativa tomou certos rumos e foi alvo de significativas críticas, que serão tratadas a seguir.

3.1.2. O paradoxo: ajuda-mútua e neoliberalismo

A perspectiva inicial das agências internacionais sobre a provisão habitacional estava centrada em questões como viabilidade econômica, amortização financeira e replicabilidade, expressando assim, a intenção de produção habitacional econômica, otimizando a relação entre orçamento e normas mínimas de qualidade e priorizando a aquisição de terra e consolidação de infraestrutura (PUGH, 1994). Essa primeira fase definiu políticas habitacionais simplistas, com limitado entendimento sobre as complexas questões entre estado, mercado e os usuários (BURGESS, 1978).

Contudo, o célere crescimento da urbanização, expansão de favelas, ocupações ilegais e crescimento da discrepância econômica e social nas cidades ocasionou uma reflexão sobre a natureza da produção habitacional. Era necessário conceitualizar uma nova definição da habitação, na qual aspectos econômicos, sociais e ambientais se tornassem mais significativos. Essa nova perspectiva veio inserida no paradigma da ajuda-mútua (JENKINS et al., 2006).

Embasados em pesquisas conduzidas em países latino-americanos e documentadas por Charles Abrams, John Turner, William Mangin, Ivan Illich e outros, tais preceitos emergiram enfatizando a importância da participação da população de baixa-renda na produção de suas casas próprias. Tais ideais confrontaram agências governamentais, afirmando o papel central desses atores frente à economia urbana, em um momento quando pouca atenção era destinada a esse tema (WILLIAMS, 1984).

O ressurgimento da ajuda-mútua, inspirada em ideais desenvolvidos por Patrick Geddes[5], sustentava que a produção informal não deveria ser encarada como uma afronta social, mas como uma oportunidade para a promoção do controle e autonomia do habitante. Essa nova abordagem,

3 Prática de produção de lotes urbanizados destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de uma parcela ou da totalidade das famílias (MCIDADES E CIDADES, 2009).

4 Definido como "Self-help housing" pelos teóricos atuantes naquele momento histórico (BURGESS, 1977; HARMS, 1982; TURNER, 1982; FIORI E RAMIREZ, 1992; MATHÉY, 1992; PUGH, 1994; JONES E DATTA, 1998; LANDMAN E NAPIER, 2010).

5 Desenvolveu notável trabalho em Dahka, na India, trabalhando a relação orgânica entre seres e o ambiente, atentando à dimensão regenerativa das cidades (JENKINS ET AL., 2006).

que se posicionava contra a crítica anterior aos *"sub-standards"* habitacionais, era apoiada a uma série de estudos antropológicos sobre assentamentos informais que surgiram desde meados dos anos 60[6].

Em um dos pioneiros e mais importantes textos com tal abordagem na produção habitacional, Charles Abrams (ABRAMS et al., 1964) sugere a provisão habitacional baseada na produção de lotes urbanizados, núcleo habitacional extensível[7] e pequenos empréstimos para materiais de construção. Ainda assim, o autor manifestava ressalvas quanto à prática da ajuda-mútua para construção habitacional convencional.

Turner (1978), por sua vez, propunha a propriedade habitacional individual e o envolvimento em ajuda-mútua no incremento à produção habitacional ao longo do tempo, inicialmente enfatizando a ajuda-mútua como forma de trabalho, transformando-se posteriormente em autogestão. Defendia a redução da atuação do governo, no intuito de garantir a posse de terra e habitação pelos habitantes, aplicando normas e padrões de construção mínimos e promovendo suporte financeiro e tecnológico. Seria, assim, uma forma de produção alternativa, promovendo a participação dos usuários e reduzindo os custos unitários da habitação (ZANETTA, 2001; UNITED NATIONS, 2004).

Tabela 5

Fases de desenvolvimento do paradigma da ajuda-mútua

Fonte : Desenvolvida a partir de (PUGH, 1995).

Pugh (1995) identifica quatro fases ligadas ao desenvolvimento do denominado "paradigma da ajuda-mútua", em países em desenvolvimento, descritas abaixo:

FASES DESENVOLVIMENTO DO PARADIGMA DA AJUDA MÚTUA		
	PERÍODO (APROX.)	PRINCIPAIS AÇÕES
1º	1970 - 1975	Concentração na provisão de lotes urbanizados e suporte para a construção habitacional.
2º	1975 - 1980	Crescimento urbano, escassez de terrenos acessíveis, invasões. Mudança de postura priorizando requalificação de áreas já urbanizadas, reubanização de favelas.
3º	1980 - 1985	Priorização de atividades focadas em geração de emprego, aumento da participação comunitária.
4º	1985 - 1990	Intensificação de requalificação de áreas urbanizadas, urbanização de favelas. Foco em programas mais amplos e não mais em projetos isolados.

Algumas características e implicações de tal paradigma nas políticas de habitação em países em desenvolvimento começam a ser delineados nesse momento. Segundo Williams (1984), os principais pontos são:

- Acessibilidade: uma vasta maioria da população urbana, no referido contexto, não é financeiramente capaz de beneficiar-se da produção estatal, a menos que esta seja altamente subsidiada. A produção em ajuda-mútua representa a inclusão e o acesso à habitação dos setores desfavorecidos;

6 Obras como "The myth of marginality" (1976), de Janice Pearlman representam essa série de estudos antropológicos que marcou uma mudança do ponto de vista sobre a informalidade.

7 Tradução da expressão *"core-housing"* (ABRAMS et al., 1964).

- Incremento: a provisão inicial habitacional e de infraestrutura estimula investimentos individuais dos habitantes, em momentos subsequentes, propiciando melhorias qualitativas à habitação, desonerando o estado e promovendo a apropriação;
- Regulamentação: defende a flexibilização de regulamentação de políticas e de posse de terra, para garantir esforços de fornecimento de infraestrutura básica, em uma escala substancial;
- Geração de trabalho e renda: encoraja o empreendedorismo, fortalecendo negócios locais e cooperativas como importantes maneiras de levantamento de renda para tais habitantes. Para isso, promove o uso misto em áreas residenciais;
- Habitação centrada no usuário: consolida, como consequência, a promoção de programas de habitação delineados pela demanda real do usuário, e não pela noção de "habitat adequado".

Gradativamente, as ideias sustentadas por Turner e Mangin foram sendo apropriadas pelas agências internacionais, gerando grande impacto nas políticas subsequentes. A questão da habitação econômica tornou-se forte, em um discurso de estímulo aos investimentos habitacionais desvinculados do setor público. Analistas de tais agências começam a olhar a questão habitacional de forma particular, advogando que seu mercado deveria ser incentivado pelo setor privado e promovendo a produção de lotes urbanizados e núcleos habitacionais extensíveis, sob a égide da ajuda-mútua (WILLIAMS, 1984).

Tais teorias de viabilidade econômica e replicabilidade podem ser interpretadas como reflexo de uma política econômica fundamentada no neoliberalismo. Nesse contexto, o papel do estado seria limitado à facilitação da autoconstrução familiar, à contratação de serviços de construção e infraestrutura ou a iniciativas de planejamento vinculadas a assentamentos de baixa-renda, e outras funções de apoio ou complementares (PUGH, 1994).

Baseado nesse discurso, o Banco Mundial formula sua primeira política habitacional, enfatizando os aspectos positivos da habitação por ajuda-mútua, dentre as quais a independência em relação às estruturas burocráticas do estado (WORLD BANK, 1975). Essa linha de pensamento passou a ter grande peso nas discussões internacionais, influenciando profundamente a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976 (JENKINS et al., 2006).

Para o Banco Mundial, a questão da habitação necessitava de relações mais sofisticadas e interdependentes entre mercado, estado e habitantes (PUGH, 1994; 1995). Essa evolução no desenvolvimento da política habitacional representou uma grande mudança na perspectiva política e econômica, o que suscitou inúmeras críticas em relação à desresponsabilização do estado (ZANETTA, 2001).

As distintas abordagens da concepção original do paradigma e das apropriações feitas pela agências deixam claro interesses finais divergen-

tes. Para os protagonistas comunitários, a habitação, através do processo de ajuda-mútua, é entendida como o único veículo que expressa o controle e empoderamento do habitante, contrapondo-se ao modelo de provisão habitacional convencional baseado em uma relação de consumo. As agências, por sua vez, justificam a ajuda-mútua meramente como um meio de atingir maior eficiência econômica (WILLIAMS, 1984).

Ainda que defenda a importância da abordagem da autonomia, a prática de ajuda-mútua foi alvo de inúmeras críticas neomarxistas, que a acusavam de exercer formas de controle social e pacificação[8], no contexto de tais países em desenvolvimento. A consequência de tal controle seria a manutenção das estruturas de poder existentes, sendo assim promovidas pelo interesse do capitalismo dominante e seus modos de produção (MATHÉY, 1992).

Assim, a prática seria responsável pela promoção da exploração capitalista, da comercialização e geração de lucro, resultando em desigualdade e pobreza (MATHÉY, 1990). Críticos, como Burgess (1978), afirmavam que a prática da ajuda-mútua era um modo de "dupla exploração", configurando uma nova forma de exploração baseada em relações de "produção mercantil simples" [9]. A mesma crítica sobre a autoconstrução como mecanismo de acumulação primitiva é tecida no contexto brasileiro por Oliveira (2006) e será mais bem analisada na seção subsequente.

Amparado em tais críticas, Rod Burgess desenvolveu um contraponto à teoria de Turner [10], por meio de uma série de publicações, continuamente replicadas por Turner. Tal discussão se tornou o notável *"the self-help housing debate"* e arrefeceu as discussões sobre política habitacional entre as décadas de 70 e 90. Burgess reconhecia o mérito da prática da ajuda-mútua na redução do custo da construção, mas ponderava que muitas vantagens eram suprimidas, uma vez que passavam a ser assistidas pelo estado. Ainda sobre a crítica neomarxista, Burgess enfatiza que o desenvolvimento capitalista em países em desenvolvimento gera renda, através da alteração e reprodução de formações pré-capitalistas, em uma relação de subordinação. Nesse sentido, a atividade de ajuda-mútua significaria uma atividade não capitalista que seria integrada à produção de mercadorias, sendo parcialmente transformada em benefício do capital (PUGH, 1995).

Outras críticas operacionais também eram tecidas, ao longo do período de desenvolvimento do paradigma. Uma delas era que a prática eventualmente limitava o acesso da população de camadas mais baixas e ainda inibiria o desenvolvimento da produção de habitação em uma escala necessária. A questão de normatização também aparecia como um porém, vista como uma expressão de uma nova divisão internacional do trabalho. Além disso, a dificuldade encontrada na relação entre agências internacionais de desenvolvimento e governos locais era constante, limitando o desenvolvimento de inúmeros projetos (WILLIAMS, 1984).

O debate internacional sobre a ajuda-mútua tornou-se ultrapassado, no final dos anos 80, trazendo poucas soluções práticas para demandas habitacionais, em países em desenvolvimento. Marcussen (1990) assinala que parte desse resultado infrutífero do debate se deve ao fato de que este se fundamentava em duas epistemologias que falharam, ao gerar um conceito

8 Teoria amplamente defendida pelo arquiteto colombiano Emilio Pradila (PUGH, 1994).

9 Tradução de "petty commodity relations". Termo cunhado por Frederick Engels para definir relação mais simples, corrente, fundamental, maciça e comum, de troca de mercadorias. Relação comumente encontrada na sociedade mercantil.

10 Através de suas publicações, Burgees (BURGESS, 1977; 1978; 1982; 1985; 1987; 1992) enfatiza a necessidade de tomar uma visão mais ampla politica e economicamente em relação à oferta de moradia pois trata-se de uma contexto onde uma ampla gama de interesses investidos atua: grandes proprietários de terra, instituições financeiras, empresas de construção, políticos, etc. Turner responde ao diálogo com uma série de outras publicações: (TURNER, 1978; 1982; 1986; TURNER, 1988).

comum para o discurso científico, ampliando a distância entre teoria e prática. Turner sublinhava a superioridade de atributos sociais e culturais no processo habitacional, como o pertencimento, enquanto Burgess, em sua visão tradicional neomarxista, concebia a habitação enquanto mercadoria. Burgess sugeria que habitação não era um "nome", nem um "verbo", como sugerido por Turner, mas uma "luta", que resulta em articulações específicas no sistema habitacional.

Mathéy (1992) tenta resumir o debate da ajuda-mútua, a partir dos anos 80, com a necessidade de um desenvolvimento analítico. Segundo ele, a magnitude da questão da habitação, somada à falência de ambos os modelos de provisão de habitação (exclusivamente orientada pelo estado, exclusivamente orientada pelo mercado), deixa como única alternativa a solução por ajuda-mútua ou, em outras palavras, é uma solução de subsistência, ao menos como medida complementar a outros programas. Afirma ainda que a crítica à "dupla exploração" era minoritária, em um cenário onde somente uma pequena parcela privilegiada tem acesso a emprego formal, e que a possibilidade de ajuda-mútua é um meio de empoderamento na escala dos bairros, marcando um ponto de entrada da população desfavorecida nos processos de negociação.

A articulação teórico-crítica da questão da ajuda-mútua necessita de uma revalidação de vários pontos de vista, começando com contextos políticos e econômicos que demandam diferentes responsabilidades do estado e diferentes políticas de habitação e desenvolvimento urbano (FIORI; RAMIREZ, 1992). Assim, o fato de a habitação em ajuda-mútua ser a única opção disponível para grande parte da população tem uma grande importância em termos de estabilidade social e legitimidade do estado, potencialmente influenciando políticas. Como isso se traduz em intervenções políticas, no entanto, depende do contexto político, todavia, tipicamente envolve ênfase na participação popular. Por isso, a ajuda-mútua inevitavelmente gera condições para novas organizações sociais e novas possibilidades de negociação entre estado e residentes, pressupondo ampla distribuição de recursos e oportunidades para decisões mais democráticas.

3.1.3. A consolidação do estado facilitador

Os anos 80 avançaram na discussão neoliberal, conduzida por políticas de caráter macroeconômico. O período, marcado por programas de ajuste estrutural na América Latina, fez com que as intervenções habitacionais fossem focadas em finanças, com instituições de crédito desempenhando papel relevante na promoção da habitação (JENKINS et al., 2006).

Esta segunda fase da ação de agências internacionais trouxe um momento no qual sistemas de financiamento de habitação desempenhavam sua atuação de assistência, através de empréstimos e subsídios. Agências como USAID e Banco Mundial buscavam levantar capital financeiro, no âmbito do governo dos Estados Unidos, em uma complexa fase política devido às circunstâncias econômicas globais (PUGH, 1994).

A condicionalidade de tais políticas era vinculada a contratos mútuos com governos, visando à estabilização das condições macro e microeco-

nômicas. Seus componentes objetivavam arrochar condições monetárias, reduzindo o crescimento de despesas públicas. Assim, as políticas geraram a desregulamentação dos mercados, a liberalização do comércio e a privatização (ZANETTA, 2001).

Os objetivos de curto prazo das políticas macroeconômicas associavam-se à estabilização de economias excessivamente flutuantes e eram muito adotados pelo FMI. Suas políticas se endereçavam a problemas como inflação, desemprego e mudanças voláteis no produto interno bruto dos países. Já os objetivos de longo prazo, amplamente defendidos pelo Banco Mundial, almejavam crescimento econômico, mas levantavam dúvidas sobre a qualidade das teorias econômicas implementadas em tais políticas (PUGH, 1994).

Embora a questão da estabilização econômica seja uma condição importante, compreende-se que ela sozinha não é suficiente, devendo ser articulada com outras questões, como educação, infraestrutura etc. Assim, a segunda fase das políticas internacionais baseadas em programas de ajuste estrutural foi criticamente denominada "ajuste da pobreza", colocando mais de 30% da população urbana de países em desenvolvimento na pobreza e trazendo consequências negativas nas economias envolvidas a curto e médio prazo (PUGH, 1992).

Pugh (1997) afirma que estratégias de agências, como o Banco Mundial, deslocaram o neoliberalismo estrito na direção de um reconhecimento de um novo papel de estado. Desse modo, os anos 80 marcam definitivamente uma mudança e aproximação para o chamado "estado facilitador" [11]. Em 1986, a denominação "estratégia de apoio" foi deliberadamente adotada pelas Nações Unidas, no texto do Global Report on Human Settlements, e representou o início de uma tática baseada na facilitação, ou seja, na habilitação dos setores privados e comunitários para responder à questão da habitação. Para isso, agências, como Banco Mundial, United Nations Center for Human Settlements (UNCHS)[12] e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), iniciaram uma aproximação da habitação à economia urbana, dada a maior responsividade de governos locais às demandas cidadãs e eleitorais (JENKINS et al., 2006).

Os anos 90 continuaram sendo caracterizados pelas políticas neoliberais, culminando no notório relatório do Banco Mundial: *"Housing: enabling markets to work"*. Tal documento enfatizava o papel reduzido do estado e sua liberalização financeira. O novo papel do Estado era de promover o quadro legislativo, institucional e financeiro, em uma agenda de reforma municipal neoliberal visando à prosperidade (WORLD BANK, 1993).

A abordagem de "estado facilitador", definida pela United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), divergia da defendida pelo Banco Mundial. A primeira possuía sua estratégia baseada em participação comunitária, enquanto o segundo se embasava prioritariamente na linguagem de economia e mercado (JENKINS et al., 2006). Os subsequentes textos preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), em Istambul, em 1998, também se caracterizavam pela importância conferida ao papel facilitador do Estado, ainda que não estivesse muito explícito (WERNA et al., 2002).

11 A denominação da "facilitação" (enablement) é um conceito central da Nova Política Econômica (NPE) (PUGH, 1995).

12 Hoje denominado UN-Habitat.

AUTOCONSTRUÇÃO		MARXISTA	USO COMUM	MARCUSSEN
"Produção heterônoma"		Produção Industrial	Habitação "Convencional"	Pre-formal Formal
"Produção Autonoma"	Produção *Petty Commodity* →	Manufaturada Autocontrução	Habitação "Informal"	Ad Hoc / normas mínimas Marginal

MARCUSSEN	ASSENTAMENTO	CONSTRUÇÃO	REDISTRIBUIÇÃO
Preformal	Tradicional, agora mais formalizado	Tradicional, agora mais formalizado	Relações sociais predominantes
Formal	Sistema controlado pelo estado	Auto constução, produções *Petty Commodity* e Industrial	Mercado imobiliário
Ad Hoc / normas mínimas	*Sites and services,* melhorias infraestrutura	Auto constução, produções *Petty Commodity*	Relações sociais predominantes
Informal	Desmembramentos ilegais, aluguel e invasões de terras	Auto constução, produções *Petty Commodity*	Relações sociais predominantes
Marginal	Relações sociais predominantes	Auto constução	Relações sociais predominantes

Tabelas 6 e 7

Modelo analítico de modos de produção habitacional

Fonte: Adaptado de (Jenkins *et al.*, 2006) e (Marcussen, 1990).

Os anos noventa representaram importante fase de mudança financeira, econômica e de força política no desenvolvimento de políticas de habitação. A atenção prestada a temas sobre reformas políticas foram gradativamente sendo internacionalizadas e assumidas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional, pelas Nações Unidas e por diversas agências de cooperação bilaterais em países industrializados (PUGH, 1994). Tal período trouxe mais atenção e eficiência às condições sociais, econômicas e ambientais. Para essas reformas, foi necessária a revisão do papel do estado e de outros participantes, coordenando um complexo sistema de cooperação.

A operacionalização de tal "facilitação" frequentemente assumia o formato de acordos de parceria, congregando decisores políticos, empresariado, organizações não-governamentais (ONGs), agências governamentais, organizações comunitárias e usuários. Tais parcerias se dedicavam a somar abordagens ascendentes e descendentes, na tentativa de alcançar a eficácia, habilitando cada participante e viabilizando suas vantagens comparativas (PUGH, 1995).

Dessa forma, o período manteve o foco na promoção do desenvolvimento municipal e em mudanças institucionais na gestão urbana[13], incluindo a promoção de mudanças na legislação fundiária e no planejamento urbano (JENKINS et al., 2006). Tal agenda trouxe grandes reformas na política habitacional, inseridas em/contribuindo para um contexto de cri-

13 Foi o caso tardio no Brasil ao longo da década de 2000, como será tratado nas seções seguintes.

se da dívida externa e implementação de pacotes políticos de austeridade (PUGH, 1994). A agenda internacional daquele momento congregava, pois, uma visão favorável ao mercado voltada à questão da pobreza, uma abordagem descendente das políticas nacionais e uma abordagem ascendente da participação comunitária, na tentativa de promover habitação e desenvolvimento econômico.

Não obstante a todos os esforços desempenhados pelas agências internacionais na redução da pobreza, o acesso à habitação não necessariamente se tornou mais economicamente viável, em tal período. Tal fato, somado ao aumento do déficit habitacional, fez com que a situação habitacional tenha apenas piorado desde 1976 até a década de 90 (HAMDI, 1995).

O retrato das realidades sociais onde o "ajuste da pobreza" se inseria trouxe às políticas econômicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional muitas críticas, incluindo avaliações estatísticas advertindo os impactos adversos de tais políticas sobre as crianças em estado de pobreza.[14] Tais críticas provocaram uma mudança na postura do Banco Mundial frente à questões sociais, que passou a incluir a mitigação dos impactos sociais dos ajustes estruturais como um dos objetivos primários dos programas (PUGH, 1994, 1995). O banco trabalhou com a ideia de promover "redes de segurança", no intuito de proteger dos possíveis impactos sociais causados temporariamente pelos programas, no período de ajuste.

Ainda assim, as críticas a tais políticas orientadas ao desenvolvimento urbano atrelado ao mercado eram constantes, sendo acusadas de atuar como forma de dominação geopolítica. Mais do que isso, tais políticas eram acusadas de, ao contrário de prestar auxílio a tais países, serem responsáveis por seu subdesenvolvimento, cooperando significativamente para a dívida internacional (HAMDI, 1995; ZANETTA, 2001). Ou, como cita Arantes (2006), sobre o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):

> As duas instituições difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado – formado por gerenciadoras de projeto, fundações privadas, ONGs e inúmeros consultores. Seu objetivo é transformar uma parcela dos governos locais nos países em desenvolvimento, especialmente os que administram os territórios que dão suporte aos negócios transnacionais, em estruturas administrativas treinadas para responder aos grandes interesses privados, ao mesmo tempo em que se desembaraçam de qualquer compromisso com a democracia real.

3.1.4. Abordagens recentes: o paradigma da sustentabilidade

O final da década de 90 e o início dos anos 2000 trouxeram consigo uma mudança de foco nos estudos urbanos, abordando a questão da habitação, de maneira mais ampla, no planejamento urbano, e se aproximando dos temas próximos à gestão urbana. Os novos e diversos pontos de vista sobre a questão parecem enfatizar a importância da sustentabilidade e governança para o desenvolvimento das cidades (ZANETTA, 2001).

14 Stewart, F., Jolly, R., & Cornia, G. A. (Eds.). (1987). *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth.* Clarendon Press.

Isso foi confirmado pela emergência de uma série de conferências mundiais, geralmente organizada pelas Nações Unidas, que assumem a percepção da interconexão entre países centrais e periféricos, nas relações internacionais. Essa nova discussão exigia uma diferente configuração, na qual tanto o papel do estado quanto do mercado necessitariam de melhorias em suas performances (UNITED NATIONS, 2008). Por isso, a abordagem do "estado facilitador" dos anos 90 passou a incluir parcerias[15] como forma de promoção do papel da sociedade civil, construindo alianças e colaborações entre os atores envolvidos (JENKINS et al., 2006).

A série de conferências iniciou-se em 1988, com a adoção da Global Strategy for Shelter for the year 2000, pela assembleia da ONU, que enfatizava uma política orientada para o crédito para melhoramento de mercados de habitação associada com amplos ajustes macroeconômicos. Esta foi seguida por uma série de outras conferências e reuniões de cúpula, as quais abordavam em algum ponto questões relacionadas à habitação: a Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre a Criança (Nova Iorque, 1990); a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), que posteriormente adotou a Agenda 21 como modelo para o desenvolvimento sustentável; a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) ; a Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento (Cairo, 1994); a Quarta Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995); a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhagen, 1995), que teve ampla participação de setores não governamentais, um aspecto crescente de conferências globais no período.

Reiterando questões presentes nessas conferências citadas, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996) ou Habitat II resultou na Declaração de Istambul e na Agenda Habitat, que objetivava criar abrigos adequados para assentamentos humanos em desenvolvimento no mundo em urbanização. O documento frisava o papel dos governos na promoção de políticas habitacionais que se integrassem com a macroeconomia, facilitando uma aproximação comunitária e enquadrando o papel de facilitador do estado na produção do mercado, desenvolvendo quadros regulatórios acessíveis e eliminando barreiras (UNITED NATIONS, 1996). Essencialmente, a Habitat Agenda possui um enfoque colaborativo, combinando elementos da definição das Nações Unidas de "facilitador" de 1996 com as políticas baseadas no mercado do Banco Mundial.

Posteriormente, a série de conferências também resultou na elaboração dos Objetivos do Milênio[16], com meta de alcance até 2015. Segundo Jenkins et al. (2006), tais premissas foram amplamente criticadas, sobretudo por três principais fatores:

1. Possuírem escopo restritivo;
2. Serem determinadas por especialistas externos às problemáticas referentes;
3. Serem muito focadas em medidas de resultados via abordagem descendente, contrariando a tendência recente em abordagens ascendentes.

A experiência obtida nos Objetivos do Milênio, somada à discussão desenvolvida na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento

15 As parcerias público-privadas representaram frequentes estratégias de colaboração no contexto de altos níveis de débito em que certos governos se encontravam. Correspondem, assim, a um contrato entre setores públicos e privados para a provisão de serviços ou projetos, repartindo riscos, investimentos financeiros e possíveis rendimentos.

16 Objetivos do Milênio ou *Millennium Development Goals* (MDG) são oito objetivos de desenvolvimento internacional que foram estabelecidos após a adoção da Declaração do Milênio das Nações Unidas. Possuem como promessa defender os princípios da dignidade humana, igualdade e equidade e libertar o mundo da pobreza extrema.

Sustentável, ou Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012), desencadeou uma nova rodada de objetivos globais. Em 2015, foram estipulados pelas Nações Unidas os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[17]. Dentre seus 17 itens, há, no item 11, o foco em cidades e comunidades sustentáveis, que busca explorar ideias inovadoras sobre acesso universal à habitação segura e adequada, bem como a serviços de infraestrutura básica. Cada item das metas possui objetivos específicos que devem ser alcançados até 2030.

A principal crítica que pode ser feita às agências normativas é sobre a persuasão em termos como "boa governança" ou "melhores práticas", que parece ignorar a *real politik*, na qual indivíduos, instituições e governos tendem a agir em benefício próprio. Essa nova análise política internacional despreza as tendências ocultas no capitalismo global reestruturante, minando, assim, a possibilidade de aplicação das soluções propostas. A posição também passa brevemente sobre qualquer análise mais profunda do contexto político, econômico, social e cultural, no qual tais melhores práticas ocorrem. Ela reconhece as consequências negativas ligadas à globalização, como o aumento da polarização econômica e social, mas considera a possibilidade de existência de uma competição leal, de uma abordagem colaborativa, na qual haja espaço para que as partes envolvidas possam discutir e chegar a ideias consensuais.

A tendência, no entanto, é justamente contrária. De acordo com Jenkins et al. (2006), relações de poder, quer em escala local, quer global, tendem a reproduzir-se em nome de benefício próprio, ainda que aparentemente sejam realizadas em nome de uma "boa governança", adotando a retórica do "bem comum". Não há garantia de equidade ou diálogo, e a forma como o conhecimento é seletivamente produzido condiciona igualmente o modo de análise: quem estabelece as regras e agendas domina a ação e o diálogo.

Certamente não existem respostas claras e simples para a promoção habitacional. Contudo, chegarmos pela primeira vez a um momento histórico no qual mais da metade da população mundial vive nas cidades (UNITED NATIONS, 2014). Isso, somado às previsões futuras que afirmam que um terço dessa população estará morando em favelas, até 2030, torna urgentes progressos que contemplem a questão habitacional (UNITED NATIONS, 2004). Sem dúvida, uma reflexão sobre os rumos anteriormente percorridos na política habitacional internacional deve ser estimulada e disseminada. Conclusões sobre tais ações são controversas e englobam alguns aspectos ponderados a seguir:

- Aumento da dimensão de ação: A conclusão geral sobre a ação de tais agências é frequentemente positiva levando-se em consideração a ascensão dos projetos à ações de maior porte. Pequenos empréstimos para projetos isolados foram gradualmente transformando-se em políticas de assistência em larga escala em diversos países em desenvolvimento.
- Da atenuação da pobreza ao envolvimento do setor privado: A mudança de orientação da atuação das agências foi notável ao passar dos anos. A natureza da ação dos empréstimos à habitação primeiramente era focada à atenuação da pobreza, e gradativamente evoluiu para a contemplação do setor privado.

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ou *Sustainable Development Goals* (SDG): trata-se de uma nova agenda de ação até 2030, que se baseia nos progressos e lições aprendidas com os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, entre 2000 e 2015. Esta agenda composta por 17 objetivos busca criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas.

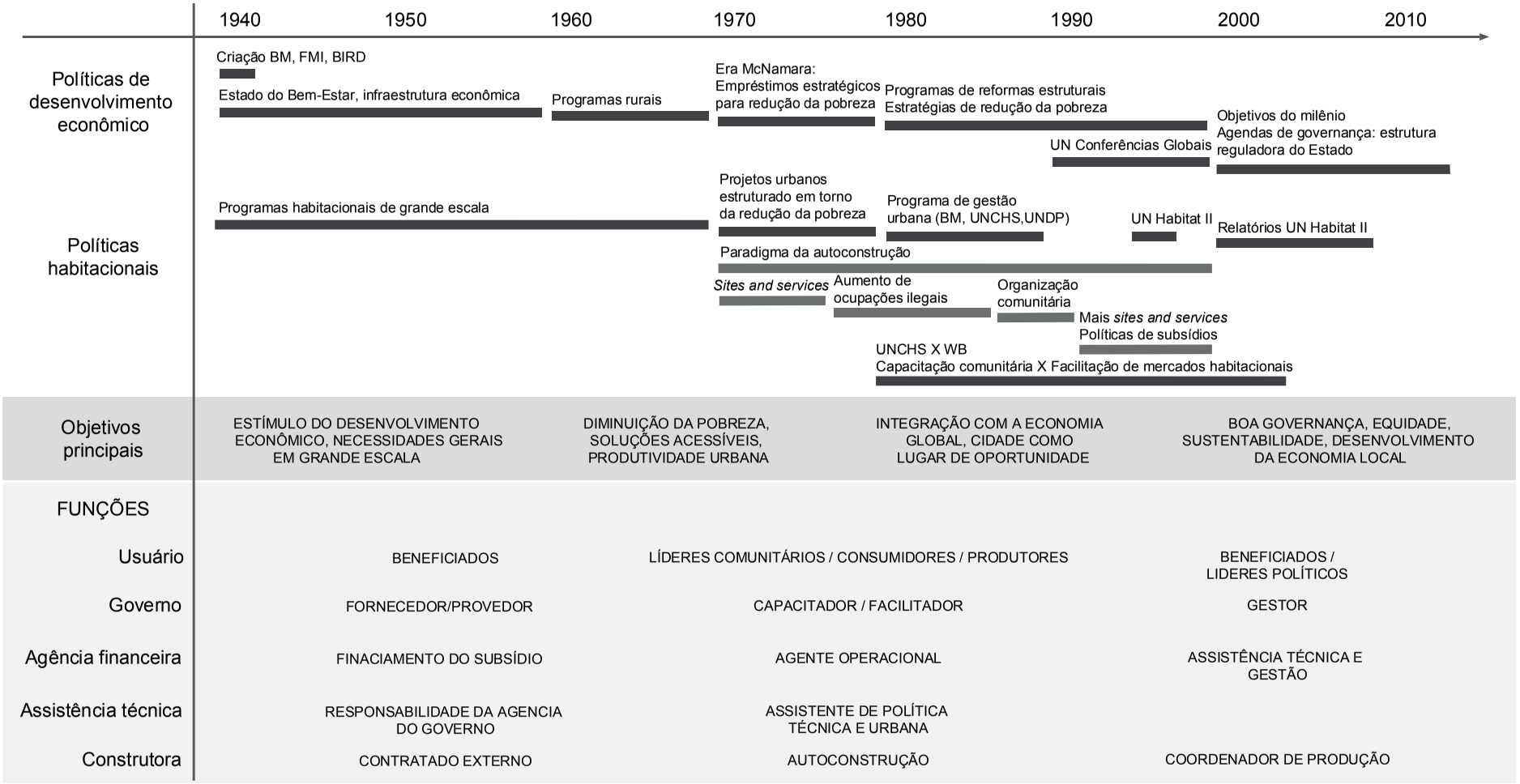


Figura 5

Cronologia das políticas habitacionais em países em desenvolvimento

Fonte: Elaborado a partir de (World-Bank, 1975; Williams, 1984; Mathey, 1990; Pugh, 1995; Un-Habitat, 1996; Jones e Datta, 1998; Zanetta, 2001; Arantes, 2006; Jenkins *et al.*, 2006; Chiodelli, 2016).

- Outra notável mudança no ambiente de tais políticas, consequência do item anterior, é a velocidade na qual o financiamento habitacional de mercado se espalhou por todo o mundo.
- Também tornou-se notável o surgimento de um espaço devido ao envolvimento comunitário no desenvolvimento de projetos. Contudo, reconhecer o importante papel de organizações não-governamentais, assim como o do mercado, não significa admitir que estes sejam os principais responsáveis pela promoção de políticas eficazes de habitação.
- A ação de tais organizações locais não podem substituir políticas sistemáticas para garantir serviços básicos, pois, ainda que eficazes, tais grupos comunitários frequentemente não são profissionalmente aptos a administrar tais questões. Ainda assim, em diversas iniciativas, é possível notar a participação como algo efetivo no melhoramento das condições de habitação e no ponto de vista social, através da integração de tais comunidades à sociedade (Buckley e Kalarickal, 2006).
- Talvez a principal questão sobre políticas de habitação esteja no reconhecimento de que, ao mesmo tempo que é um importante direito ligado ao bem-estar da sociedade, o setor habitacional é por si só um importante setor econômico. Desta forma, se gerida de forma eficaz, políticas habitacionais podem ser importante fonte de estabilidade financeira bem assim como importante fator de desenvolvimento social. A manutenção do tênue equilíbrio entre tais interesses é onde reside o desafio principal de tais políticas públicas.

Buckley e Kalarickal (2006) afirmam que a abordagem ao setor habitacional feita pelas agências internacionais poderia ser melhorada, se considerados os três seguintes fatores:

1. Redirecionamento do foco ao apoio à habitação de baixa renda, integrando-o a políticas mais amplas;
2. Maior responsividade em relação a projetos potenciais, garantindo aos financiadores uma continuidade no desenvolvimento de iniciativas habitacionais;
3. Melhoramento do entendimento do mercado fundiário urbano, compreendendo seus efeitos, regulamentação e dispositivos, levando-se em consideração os benefícios que melhorias na utilização da terra e clareza dos direitos de propriedade podem conferir aos usuários.

O panorama internacional das políticas de habitação destinadas aos países em desenvolvimento é complexo e multifacetado. Buscou-se, através de uma revisão de literatura, explorar a cronologia de tais fenômenos por uma perspectiva que analisa as características principais e adjacentes de cada momento histórico, na tentativa de compreender qual o papel do usuário, nesse percurso, e quais progressos podem ser notados no processo.

Os resultados de tal exploração indicaram significativas alternâncias no foco de tais políticas, ao longo do período estudado, que implicam essencialmente uma maior flexibilização na gestão e no envolvimento dos atores. Chiodelli (2016) defende que tais políticas foram progressivamente se afastando da ação de provisão de bens físicos reais para criação de leis e

regulamentação para o setor. Ao mesmo tempo, esboça-se uma transformação do foco das políticas habitacionais de planejamento ao gerenciamento. O fato reflete em mudanças significativas nos papéis dos atores envolvidos/partes interessadas, com constante aumento da participação e responsabilização da sociedade civil nas políticas decisórias. Trata-se de um importante momento de inflexão, marcado por tensões e contradições geradas pelo antagonismo da promoção da participação da sociedade nas políticas públicas de habitação, ao mesmo tempo em que a financeirização da produção habitacional de interesse social atinge grande importância, conforme colocado por Shimbo (2010).

Independentemente da dimensão do mérito, os ganhos obtidos por meio dos esforços das agências internacionais estão suscetíveis à degradação, caso não haja um compromisso claro, entre governo e instituições financeiras, em estabelecer políticas e arranjos organizacionais que incentivem as agências governamentais, municípios, setores privados, comunidades e usuários a participar de maneira complementar de seu desenvolvimento (WILLIAMS, 1984). Para isso, deve-se levar em conta o quadro de constantes mutações de padrões urbanos desses países em desenvolvimento, como a vertiginosa expansão de áreas urbanas e a emergência de uma robusta classe média. Tais elementos certamente fornecerão recursos importantes para as políticas.

Ainda hoje, muitos países prosseguem desenvolvendo políticas habitacionais tradicionais e gerando ambiente de construção com qualidades sociais e espaciais questionáveis. Muito ainda deve ser feito, para estabelecer novos quadros institucionais e privados, sendo a intervenção do estado fundamental por afetar diretamente o processo. Todavia, a questão habitacional e os seus complexos problemas sociais não devem ser resolvidos de forma burocrática, com programas tecnocraticamente impostos. Uma abordagem mista, com a evolução dos papéis do Estado e da sociedade civil, dentro de um sistema participativo, pode ser um modo eficaz para responder às diferentes necessidades contextuais. O planejamento habitacional deve ser feito de forma politicamente atenta, aplicando-se análises críticas e de maneira proativa. Resta saber se a recente Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat III, realizada em Quito, em 2016, iluminará a pesquisa sobre tais questões, marcando uma nova postura sobre as políticas habitacionais internacionais.

3.2. O contexto brasileiro

3.2.1. Primeiras abordagens

O contexto habitacional brasileiro, assim como o de seus vizinhos latino-americanos, é caracterizado por esmagadora demanda de habitação, com a predominância do setor informal em suas altas taxas de urbanização. Segundo relatório divulgado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), é preocupante a evolução do déficit habitacional, que passou de 38 milhões de unidades, nos anos 90, para mais de 50 milhões, em 2011 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Conforme mencionado no item anterior, tais governos latino-americanos, ao longo dos anos 50, orientaram-se à promoção do desenvolvimento nacional baseado no crescimento econômico. O contexto político causado pelo início da Guerra Fria configurou um cenário favorável à interferência do governo norte-americano, através de mecanismos de financiamento habitacional com juros subsidiados, como o existente no programa de cooperação econômica *Aliance of Progress* (JENKINS et al., 2006).

A tolerância da formação de assentamentos informais era considerada por muitos uma forma efetiva de manutenção de sistemas econômicos e sociais. Tal aproximação certamente trazia benefícios a atores específicos do contexto latino-americano. Elites prosperaram com altos valores em suas propriedades, fruto de segregação fundiária e interesses comerciais e industriais na produção de habitação de baixo custo. A classe política, por sua vez, favoreceu-se pela proteção do eleitorado, enquanto o estado burocrático se beneficiou do crescimento da base fiscal e oportunidades de expansão burocrática (GILBERT; WARD, 1985).

Diante de um contexto de crise no financiamento interno de políticas públicas, o empréstimo externo aparecia como única opção aos gestores públicos. No entanto, ainda que configurasse um recurso barato de baixos juros, estes apresentavam uma série de condicionalidades que esboçavam um determinado desenho para o uso de verbas públicas e organização do estado. A interferência das agências internacionais no modo de governo de países latino-americanos nunca havia se tornado tão efetiva e, em grande parte, não correspondia às demandas latentes nessas sociedades (ARANTES, 2006).

Uma nova ordem, a da "adaptação" orientada à busca de convergências, surgia como consequência de tais ações. Essa nova ordem se oporia à antiga cultura política do confronto, em uma cultura cívica mais madura e paciente e, sobretudo, menos voltada ao conflito. A criação de mecanismos participativos apareceria, por conseguinte, como uma forma de criação de sentido, de legitimidade ao governo (ARANTES, 2006).

No Brasil, a política habitacional evoluiu no mesmo raciocínio das políticas de recurso e controle, refletindo as tendências políticas internacionais em países em desenvolvimento e suas abordagens macroeconômicas. A pressão e controle das políticas pela sociedade foi uma maneira de garantir as necessidades de sua população (DONAGHY, 2013).

A rápida urbanização pela qual a sociedade brasileira passou foi certamente uma das principais questões sociais do país, no século XX, influenciando diretamente sua política habitacional. O processo desenvolvido teve maior ênfase nos anos 80, período de recessão econômica no país. Nesse momento, a expansão dos assentamentos precários deu-se nas mais variadas formas: favelas em áreas de preservação, como morros, mangues, várzeas; superadensamento de favelas, cortiços em regiões centrais; loteamentos clandestinos carentes de infraestrutura e equipamentos públicos (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Nesse contexto de informalidade, o dimensionamento do déficit habitacional no Brasil torna-se um trabalho complexo. Estudos apontam

que o déficit habitacional atual no Brasil corresponde a 5,846 milhões de domicílios, que podem ser divididos em necessidades qualitativas e quantitativas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). O quantitativo representa a necessidade de construção de novas moradias (habitação precária, coabitação, reposição por depreciação etc.) enquanto o qualitativo significa a demanda por melhoria da habitação (adensamento excessivo, inadequação fundiária, carência de infraestrutura etc.) (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Essa recente releitura das demandas do déficit habitacional trouxe uma aproximação muito mais real, considerando a pluralidade das situações de necessidade habitacional e engendrando uma diversidade de proposições, e não somente uma simples oferta de unidades (BONDUKI, 2000).

As primeiras intervenções do estado brasileiro nas questões habitacionais datam do fim do século XIX. Tais inciativas possuem um caráter sanitarista, representado pela definição de parâmetros de construção para habitações operárias (BONDUKI, 1994). O papel do estado era, assim, limitado à questões de monitoramento sanitário, através de inspeções e demolições de habitações fora das normas. Cymbalista e Moreira (2006) afirmam que não havia até então uma abordagem voltada à promoção da habitação, porém, como um espaço patológico, a ser tratado do ponto de vista da salubridade.

O tema da provisão habitacional é colocado em questão, pela primeira vez, durante a era Vargas. Nesse momento, estado e setores técnicos passam a discutir a necessidade de melhoria das condições precárias existentes nas moradias de aluguel, partindo da necessidade da conquista da casa própria.

Klink e Denaldi (2014) dividem em três fases o histórico das políticas habitacionais, no Brasil. A primeira, entre os anos de 1930 e 1985, representa um período de ações iniciais, fase de experimentações e implantação da política de financiamento habitacional. A segunda fase, entre 1985 e 2000, corresponde a um período de retrocesso do sistema de financiamento, marcado por uma crise econômica e política. Já a terceira fase, após os anos 2000, configura um período de reforma urbana.

Em linhas gerais, a produção habitacional oficial no país foi caracterizada pela desarticulação dos diversos níveis (federal, estadual e municipal) e pela descontinuidade de programas de habitação, resultando na falta de uma política unificada para a habitação. Tal situação é determinante para a persistência do grande déficit habitacional, ao longo do tempo (ALVES, 2010).

3.2.2. O Banco Nacional da Habitação

Um importante momento histórico da política habitacional brasileira foi o período de vigência do Sistema Financeiro de Habitação – SFH – e o Banco Nacional da Habitação – BNH – entre 1964 e 1986. Tal período correspondeu a um dinâmico movimento de amenização do déficit habitacional nacional, sob a ação do estado. O sistema contou com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e outros recursos voluntários.

Ainda que grande parte da produção habitacional fosse produzida por iniciativas informais à margem de tal sistema, o SFH impactou fortemente a perspectiva das cidades brasileiras. Consolidou-se a produção da habitação, através da incorporação imobiliária e aquisição de casa própria. Os recursos, no entanto, foram destinados majoritariamente às classes média e alta da sociedade e às obras de infraestrutura e saneamento, não beneficiando os setores mais baixos da população (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006; DONAGHY, 2013).

A atuação no período ficou caracterizada pelo desenvolvimento e crescimento a qualquer custo, com certo grau de autoritarismo. Tais características refletiram em uma gestão centralizada, com contratação de empreiteiras, no intuito de reduzir os custos de moradia, baseando-se sempre no usuário final. A questão da participação era ausente, negando-se qualquer forma de processos participativos comunitários. Tais fatores associados resultaram em uma arquitetura de baixa qualidade, com ausência de relação dos conjuntos com seu entorno, desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e desarticulação com políticas institucionais (BONDUKI, 2000).

Figura 6

Conjunto do BNH Marechal Humberto de Alencar

Figura 7

Conjunto do BNH Castelo Branco e General Dale Coutinho

Fonte: Acervo Universidade Católica de Santos (Unisantos).

O desempenho social do BNH também foi questionável. Conforme anteriormente citado, apenas 33,6% das unidades habitacionais foram atribuídos às faixas populares, e dentre a menor faixa (de 1 a 3 salários mínimos), somente 6% do total de unidades habitacionais. Tal política também ficou conhecida como "redistributiva às avessas" (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Análises feitas sobre o desempenho do BNH demonstram o quão contraditórios eram os dois objetivos principais da política habitacional: impulsionar o crescimento econômico e atender à demanda habitacional de baixa renda. A priorização do financiamento em camadas mais altas que atraíam os empresários da construção civil gerou impactos relevantes. Assim, o crescimento das periferias e o processo de favelização, ocorrido no período, consequências do primeiro objetivo, demonstram o conflito gerado entre os objetivos da política, resultando em processos especulativos e o aumento dos preços da terra urbana, elementos inibidores ou redutores da efetividade das políticas (MARICATO, 1987; CARDOSO, 2001).

Essa dificuldade de atender às camadas mais baixas fez com que, a partir da segunda metade da década de 1970, o BNH promovesse uma série de formas alternativas de produção habitacional para a população de baixa-renda, denominadas "programas alternativos". Acompanhando as tendências sugeridas por especialistas e difundidas pelos organismos internacionais de fomento, tais iniciativas eram baseadas na autoconstrução, incluindo trabalhos de infraestrutura urbana e aquisição de materiais. Programas como PROFILURB, FICAM, João de Barro e PROMORAR foram promovidos, no entanto, em sua grande maioria, tiveram resultados limitados (PIEDADE MORAIS; OLIVEIRA CRUZ, 2009).

Ainda que criticado por diversos autores, o período de vigência do BNH e SFH promoveu o financiamento de aproximadamente 4,5 milhões de moradias, entre o período de 1964 e 1985, configurando uma produção sem antecedentes na história da política habitacional brasileira (BONDUKI, 2000; CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). Com o término de sua política, a ação federal no campo da moradia popular acabou perdendo relevância, sendo sucedida por um período de indefinição sobre seu comando e políticas a serem implementadas (CARDOSO, 2001).

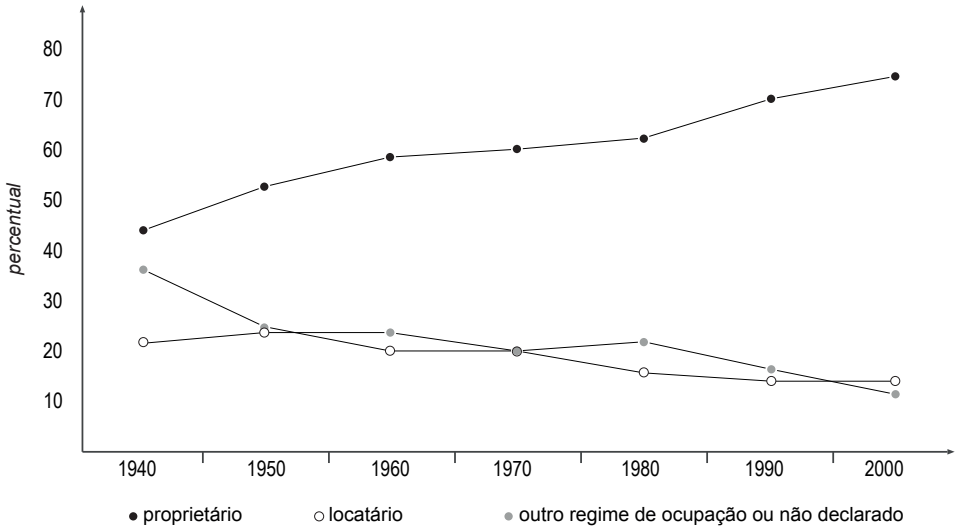


Figura 8

Famílias por regime de ocupação no Brasil entre 1940 e 2000 (proprietários/locatários).

Fonte: (Da Piedade Morais e De Oliveira Cruz, 2009).

Com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, em 1986, a economia do país foi seriamente abalada e passou por uma nova estrutura política, em fase de reorganização, hiperinflação, cortes de incentivos e subsídios na área social, como o aumento de impostos e uma crescente dívida interna e externa (BEZERRA, 2013).

Nesse contexto, a participação da sociedade civil, organizada em movimentos sociais, teve uma grande influência política na extinção do BNH, uma vez que reivindicava uma reestruturação da política habitacional federal (CUNHA, 2014). Em tal nova fase, o governo federal passou por um longo período de mais de 20 anos ausente da formulação de uma política que fosse além de programas isolados e que sofria mudanças constantes (MARICATO, 2005).

3.2.3. Redemocratização

Na década de 80, as bases de um estado desenvolvimentista, tecnocrático e autoritário não eram mais sustentáveis. Conforme mencionado, a crise macroeconômica engatilhou um processo de crescimento da inflação, estagnação do crescimento e crise externa. A redemocratização significou um período complexo e contraditório que reestruturou o estado Brasileiro, trazendo inúmeras consequências para o financiamento da habitação e o desenvolvimento urbano (KLINK; DENALDI, 2014). Esse processo de democratização e descentralização trouxe a emergência de novos atores sociais, colocando as classes populares em foco pela primeira vez, em esfera nacional, transformando-as em atores ativos na elaboração de políticas habitacionais (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

A Constituição de 1988 representou uma chamada a questões democráticas inerentes ao momento político vivenciado pelo país. Questões urgentes sobre habitação foram pontuadas, estabelecendo uma maior independência dos municípios. Em um momento onde a oposição cada vez mais articulada consegue abater o regime autoritário, surge espaço para setores populares amadurecidos, os quais se voltam a uma compreensão mais politizada sobre o problema habitacional e o direito à cidade. O resultado do processo é o relevante surgimento dos movimentos populares de luta pela moradia (DONAGHY, 2013).

Muitas políticas sociais mencionadas na Constituição careciam de regulamentação, através de leis federais. A aprovação de diversas leis, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) fizeram parte de um processo desencadeado por esse momento de luta democrática, no qual o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) também é parte integrante. Sua instauração representa o início da prática da produção urbana calcada em instrumentos e espaços de participação, sobretudo em seu Capítulo IV, "Da gestão democrática da Cidade". Este se refere à necessidade de efetivação da participação da população em todas as etapas do processo de planejamento e gestão urbanas do país. A inclusão desse capítulo foi resultado de uma grande conquista popular liderada pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Movimentos de luta de moradia, ONGs, representantes de setores profissionais/universitários e técnicos do poder público lutaram para a consolidação do planejamento e gestão das cidades. (CYMBALISTA MOREIRA, 2006).

Os anos 80 foram marcados por negociações e lutas, impulsionados pela organização de movimentos de moradia no Brasil, agregados em organizações, como a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de Movimentos Populares (CMP). Estes reivindicavam espaços políticos de maior escala e mais ousados, distinguindo-se das tradicionais associações de moradores de caráter mais clientelista. Toda essa articulação origina uma grande diversidade de arranjo entre os movimentos, criando uma estrutura complexa e de difícil decodificação.

O contexto de redemocratização acabou originando novas formas de gestão urbana. Com a reforma tributária e a ampliação de recursos dos municípios, houve uma maior capacidade de investimento nas prefeituras, resultando em maior autonomia. A articulação entre universidades, organizações, movimentos comunitários e entidades profissionais trouxe novas propostas de políticas urbanas setoriais e, pouco a pouco, tais alternativas começam a ser esboçadas nos programas dos municípios. Um novo quadro de experiências inovadoras vem a ser desenhado pelos municípios, com grande ênfase à participação comunitária como elemento definidor do desenvolvimento (BONDUKI, 2000).

A nova abordagem na gestão das cidades estaria, então, baseada no trinômio desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e do ambiente e participação. Tal postura, de acordo com Bonduki (2000), implicou sobretudo:

- Uma gestão descentralizada e democrática, enfatizando o poder local e a articulação de políticas setoriais;
- A criação de canais institucionais para participação popular, como conselhos de gestão, fóruns de habitação, orçamento participativo e execução orçamentária;
- Redefinição de prioridades, realçando a garantia do direito à habitação e à cidade;
- Parcerias entre poder público e ONGs, para o desenvolvimento de programas e projetos. Estímulo à autogestão e à cogestão, na produção do habitat e geração de emprego e renda. O caráter intersetorial torna os programas menos suscetíveis a mudanças de gestão;
- Busca pelo barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, financiamento direto ao usuário final e reconhecimento da cidade real, por meio da regularização fundiária;
- Compatibilização entre preservação do meio ambiente e implementação de projetos urbanos;
- Reaproveitamento de dejetos urbanos;
- Priorização do transporte coletivo.

A conjuntura do momento, definida pela assimilação da nova Constituição, pela fragilidade das políticas federais e pela iniciativa dos novos governos locais eleitos, trouxe um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 1980. Tal processo é visto de forma positiva pela literatura sobre o tema, ressaltando o potencial que a gestão local pode ter na democratização das políticas públicas. Podem ainda garantir uma maior integração entre políticas fundiárias e políticas habitacionais, aumentando, assim, as perspectivas de êxito das políticas (BOLAFFI, 1979; CARDOSO, 2001).

Contudo, tal circunstância também significou um período de fragmentação institucional e desarticulação progressiva federal. O processo desencadeou a perda do poder de decisão da instância federal e considerável restrição dos recursos investidos em tais políticas. O atendimento às

demandas locais era realizado conforme instáveis negociações e sem objetivos em longo prazo, por parte do governo (CARDOSO, 2001). Na realidade, poucos objetivos plausíveis e duradouros na política habitacional foram propostos nos governos subsequentes, sejam eles no período de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco ou Fernando Henrique Cardoso. Houve de fato uma grande dissipação das políticas habitacionais (BONDUKI, 2000).

O desmonte do BNH implicou o fortalecimento da Caixa Econômica Federal, que herdou a parte financeira do antigo banco. Contudo, seu caráter financeiro preteriu aspectos de planejamento e articulação de políticas, em função da sustentabilidade de suas operações. Tal fato faz com que a política de subsídios habitacionais se baseie simplesmente em aspectos financeiros, fazendo com que o beneficiário da política se torne apenas um contratante de empréstimo (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006). A dificuldade de elaboração da política habitacional em nível federal certamente contribuiu para a construção de respostas na escala local, promovendo novas articulações sociais, com importantes experiências políticas (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Todos esses fatos criaram uma situação ambígua, na política habitacional brasileira. Ao mesmo tempo em que as condições de autonomia e iniciativas locais foram reforçados, os mecanismos de financiamento se mostraram fortemente regressistas e suscetíveis a manobras políticas. Não havia nas definições da carta constitucional uma clareza do grau de envolvimento e hierarquia entre as instâncias municipais, estaduais e federal, sobretudo sobre as formas de repasse de recursos da União. Logo, ainda que as atribuições e competências municipais tivessem sido ampliadas, estas estavam sujeitas às superposições entre os diversos níveis de governo. Além disso, embora a retomada das eleições tenha desencadeado um processo de formulação de políticas habitacionais locais, a capacidade de implementação dessas políticas pelos municípios era muito limitada pela sua capacidade financeira (CARDOSO, 2001).

Ademais, tornou-se claro que os municípios que dispunham de estruturas administrativas mais organizadas representavam os municípios com melhor desempenho. Isso demonstra a necessidade de um esforço organizacional e um certo grau de burocratização que o desenvolvimento das ações habitacionais demanda da prefeitura (CARDOSO, 2001).

Assim, a partir do período da redemocratização, prevaleceram as políticas de nível local, nos municípios e estados da federação, as quais incluíam elaboração de Planos Diretores, aplicação de variados instrumentos urbanísticos de controle urbano e recuperação de valorizações fundiárias, urbanizações e regularizações de favelas e outros tipos de assentamentos precários, estímulo à produção habitacional para baixa renda e, particularmente no município e no Estado de São Paulo, processos autogestionários de produção da moradia (RIZEK et al., 2014).

Um notável exemplo dentre as práticas na produção habitacional desenvolvidas foi o programa de financiamento do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) comunitário, desenvolvido durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, em São Paulo (1988-1992). A proposta buscava inverter a aplicação tradicional dos inves-

timentos em habitação, considerando os atores conhecedores da trajetória de luta da população. Desse modo, a prefeitura criou uma linha de financiamento voltada para habitações desenvolvidas pelo regime de mutirão (RONCONI, 1995).

Nesse contexto, associações comunitárias de construção e cooperativas habitacionais conveniavam-se com o FUNAPS, órgão administrado pela Habi da Secretaria de Habitação. O programa de mutirão autogerido, organizado de maneira autônoma, possibilitou a ação proativa de governos locais no uso dos instrumentos do Estatuto das Cidades para a articulação com a política fundiária. O resultado foi a produção de habitações bem localizadas, de baixo custo e com construções de excelente qualidade (KLINK; DENALDI, 2014).

A autoconstrução e mutirão começam a ser encarados, pelo governo, como possível alternativa. A experiência do FUNAPS provou que a implementação de um conjunto de inovações no processo produtivo garantiu a melhoria da qualidade da moradia a baixo custo. Isso somado ao fortalecimento dos movimentos de moradia fez com que as propostas que contemplassem a autogestão fossem priorizadas. Assessorias técnicas e voluntários tiveram um importante papel de apoio técnico aos movimentos de moradias. O programa foi uma das práticas urbanas citadas no relatório para a Conferência das Nações Unidas Habitat II, de 1996 (BONDUKI, 1994).

Figuras 9 e 10

Mutirão 26 de Julho, realizado através do programa FUNAPS comunitário

Fonte: www.usina-ctah.org.br.

Críticas de caráter político-ideológico acusam a estratégia do mutirão de ser uma forma de ampliar a exploração da força do trabalho, sob a mesma ótica da mais-valia anteriormente aqui discutida. Outros consideram que o processo de mutirão representa um atraso na produção habitacional, pois comumente é associado a amplo aparato administrativo, sistemas construtivos menos elaborados e maior tempo de obra. Contudo, tais características se relacionam ao mutirão, quando a gestão é realizada pelo estado. Em se tratando de autogestão, a não intervenção do estado traz maior agilidade (BONDUKI, 2000).

Outras críticas afirmam que a produção realizada por mutirão não é capaz de ser bem-sucedida na redução do déficit habitacional. O argumento estabelece que tais programas levam muito tempo para ser implementados, são de difícil gestão e não podem ser transformados para maior escala (DENALDI, 1997).

Os mutirões autogeridos também eram tidos como vantajosos por uma série de fatores, como:

- A associação contrata assessoria técnica com seus recursos recebidos, não inchando assim a máquina pública;
- A contratação de mão de obra especializada era feita em atividades específicas, a fim de acelerar o processo;
- A destinação de 4% do financiamento era à compra de equipamentos, elevando a produtividade;
- A compra direta de materiais significava menor custo;
- Galpões de apoio tornam-se posteriormente instalações comunitárias;
- Eliminação de BDI, economia significativa (cerca de 35% do orçamento).

Como resultado, o custo das construções se tornava aproximadamente 45% menor do que o das construções convencionais. E o principal motivo para tal fato era a economia com custos indiretos no sistema convencional, e não propriamente a economia da mão de obra do mutirão (BONDUKI, 2000). Assim, a autogestão configurou-se, nesse contexto histórico brasileiro, como relevante alternativa à dualidade da gestão estatal ou da privatização proposta pelo modelo neoliberal.

3.2.4. Os anos 2000 e o Minha Casa Minha Vida

Nas décadas seguintes, o país vivenciou um período de crescimento macroeconômico, que, por consequência, trouxe um caráter reformista com uma série de programas federais de transferência de renda (KLINK; DENALDI, 2014). O período de entressafra, no qual não havia uma política habitacional clara, antecedeu a um período de grandes movimentações aos fundos dos projetos habitacionais. Programas desenvolvidos nos anos 2000, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), modificariam drasticamente a conjuntura habitacional brasileira (DONAGHY, 2013).

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Brasil passou a reconhecer a política urbana como um tema de importância nacional. As conferências municipais das cidades, realizadas em grande parte dos municípios do país, congregaram entidades empresariais, de representantes de trabalhadores e sindicais, instituições acadêmicas, de pesquisa, ONGs etc (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Esse novo momento, ao menos em teoria, traria menor caráter especulativo às áreas urbanas. A articulação da política habitacional com a fundiária, construída a partir dos Planos Diretores Municipais, mostraram um novo projeto político para a habitação social. Na luta pela construção de um novo Sistema Nacional de Habitação, os atores sociais percebem a necessidade de constante mobilização, uma vez parte integrante do tradicional cenário de desigualdade social do país (KLINK; DENALDI, 2014).

A herança do BNH se projetou fortemente nas iniciativas habitacionais recentes, como é o caso do Minha Casa Minha Vida. Dentre os principais pontos em comum entre o programa atual e a iniciativa do regime militar, podemos citar:

- o uso dos recursos do Fundo FGTS como principal fonte para o financiamento;
- exclusividade das esferas federal e estadual como responsáveis pelo desenvolvimento da política habitacional;
- burocratização e pequena margem de estrutura técnico-administrativa dos órgãos estaduais;
- dificuldade de ação entre os três planos de governo.

Seguindo esse tradicional padrão de desenvolvimento habitacional brasileiro, o PMCMV é ambicioso, ao tentar responder rapidamente à crise internacional, através da geração de emprego e renda, e também ao possibilitar preços acessíveis de habitação social, por meio de recursos orçamentais pelo nacional Sistema Financeiro de Habitação (CARDOSO, 2001).

Assim, após um longo período de desarticulação da política habitacional, em nível federal, alguns avanços na área começaram a ser encaminhados desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), como a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004. Baseado em algumas diretrizes gerais apontadas pelo Plano Nacional de Habitação, em 2009, foi formulado pelo Governo Federal o maior programa habitacional da história do país, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o qual surgiu com o objetivo inicial de construir um milhão de moradias. O alcance quantitativo do programa tem-se mostrado excepcional, pois o número de unidades produzidas indica forte impacto no déficit habitacional, incluindo faixas salariais historicamente não beneficiadas pelas políticas públicas, além da contribuição na geração de emprego e renda. O programa já está em sua terceira etapa e, hoje, possui mais de 3,4 milhões de unidades contratadas.

O PMCMV tem forte caráter econômico, uma vez que foi estrategicamente lançado como parte da medida de enfrentamento da crise financeira mundial, que se deflagrou em 2009. Tratou-se de uma política de controle do estado, que, devido à grande movimentação do setor da construção civil – tradicionalmente de grande participação no PIB do país –, promove a geração de empregos para grande quantidade de mão de obra do setor (BEZERRA, 2013).

Isso também reforça a relação entre política pública habitacional e produção privada de moradias, a qual se redesenhou com a entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras, desde os anos 2000. O aumento da produção privada de moradias já era previsto na Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada em 2004 pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), que buscava ampliar o mercado para atingir os "setores populares", permitindo a "[...] otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional." (SHIMBO, 2010).

Gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, o programa possui o objetivo de incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com

renda mensal de até R$ 5.000,00, de acordo com a faixa de renda correspondente:

- Faixa I (até R$ 1.600,00), o que corresponde a aproximadamente 90% do déficit habitacional atual;
- faixa II (R$ 1.600,00 a R$ 3.100,00);
- faixa III (R$ 3.100,00 a R$ 5.000,00).

Recursos da União são disponibilizados e depositados em diversos programas e fundos: Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), entre outros fundos.

O desenvolvimento do empreendimento e a construção são delegados ao setor privado e exigem dos governos locais um papel relativamente ativo, no registro e organização dos beneficiários, através da disponibilização de terrenos e infraestrutura. Assim, a provisão da habitação social e o projeto de reforma social urbana ficam vinculados à produção de mercado (SHIMBO, 2010). Os resultados preliminares do programa aparentam ser decepcionantes, frente aos desafios de maior conexão com reformas fundiárias estruturais no mercado da habitação.

O programa tem sido objeto de diversas avaliações críticas, entre os especialistas. A primeira e mais evidente entre elas decorre do fato já citado de ter sido lançado pouco antes da finalização da elaboração da PNH. Dessa forma, o programa não seguia recomendações para as subvenções orçamentais específicas para os grupos de menor renda. Mesmo que ocorrido um aumento de subsídios e subvenções, o MCMV ainda tem como desafio acessar os grupos tradicionalmente excluídos das políticas habitacionais. O projeto inicial, que considerava somente 40% dos recursos alocados no faixa I, onde se concentram 90% do déficit habitacional, veio sendo corrigido parcialmente, na segunda e terceira fase do programa, aumentando a dotação global atual para 60%. Essa ação redistributiva representou uma inovação frente à trajetória do financiamento habitacional, no Brasil (KLINK; DENALDI, 2014).

Outra crítica persistente sobre o programa vincula-se à qualidade da configuração espacial e sua inserção urbana. Os próprios requisitos do programa causaram um aumento dos preços de terrenos, trazendo o desafio de situar tais projetos em áreas acessíveis. Em cidades de menor porte, o programa acabou desencadeando loteamentos em áreas periféricas de infraestrutura deficiente (FERREIRA, J. S. W., 2012).

Os ganhos que o aumento de liquidez, produtividade e economia de escala que o programa prometia não necessariamente implicaram maior qualidade ao espaço construído nem menores preços na unidades. Os incentivos oferecidos aos produtores habitacionais refletiram muito mais em maiores margens de lucro das empresas, um aumento exponencial do preço da terra e unidades cada vez mais padronizadas e de menor qualidade (FERREIRA, J. S. W., 2012).

Além disso, os recursos disponíveis dentro do programa não foram alocados de acordo com as linhas definidas pelo PNH sobre a distribuição de recursos por região ou cidade. Tal fato causou um desequilíbrio entre a oferta e a demanda existente. Outra questão muito pontuada é a falta de mecanismos intrínsecos ao programa relacionados ao planejamento urbano participativo/colaborativo que visem à elaboração de planos diretores distributivos. O programa tem-se provado pouco conectado ao projeto político da reforma urbana (KLINK; DENALDI, 2014).

Klink e Denaldi (2014) ainda afirmam que, nos casos nos quais os governos locais, por razões técnicas ou políticas, foram capazes de implementar aspectos progressistas defendidos pela reforma urbana, o programa conseguiu alcançar um número expressivo de unidades a baixo custo, com localização razoável. O papel ativo do poder público provou ser fundamental para a provisão de habitação social em condições decentes aos beneficiários da Faixa 1.

O programa certamente reincide em uma série de erros do passado tecnocrático da produção habitacional brasileira. No entanto, o complexo cenário exige maior análise sobre a aproximação entre o estado e a iniciativa privada, de uma maneira inédita em nossa história.

3.2.5. A exceção do Entidades

Ainda sobre a presença de mecanismos participativos, no contexto de retomada da ação do estado na política habitacional, o lançamento do programa MCMV implicou, meses depois, o lançamento da modalidade MCMV – Entidades. Tratou-se de uma inevitável consequência devido ao forte posicionamento político dos movimentos de moradia em embates junto ao governo, ao longo de décadas, bem como uma consequência do precedente aberto pelo Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004. Com o objetivo de promover "[...] o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada", o PCS representou naquele momento a inauguração da autogestão na escala federal, visto que os agentes eram as próprias associações, pessoa jurídica dos movimentos de moradia (RIZEK; SANTO AMORE; CAMARGO, 2014).

Assim, a modalidade Entidades configura um programa de financiamento habitacional para viabilizar o acesso à moradia para famílias com renda familiar bruta de até R$ 1.600,00 (Faixa 1), organizadas sob a forma coletiva em área urbana, representadas por cooperativas, associações e entidades da sociedade civil. Tais associações, denominadas Entidades Organizadoras (EO), são responsáveis por estruturar práticas autogestionárias que definirão uma série de implicações em suas relações sociais (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

Sabe-se que a produção de tal modalidade, no Brasil, é inexpressiva em termos quantitativos, mas, ainda assim, parece representar um avanço significativo em termos qualitativos. Observa-se, nas figuras abaixo, que as produções nas regiões sudeste, centro-oeste e sul destacam-se pela participação dos estados de São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul.

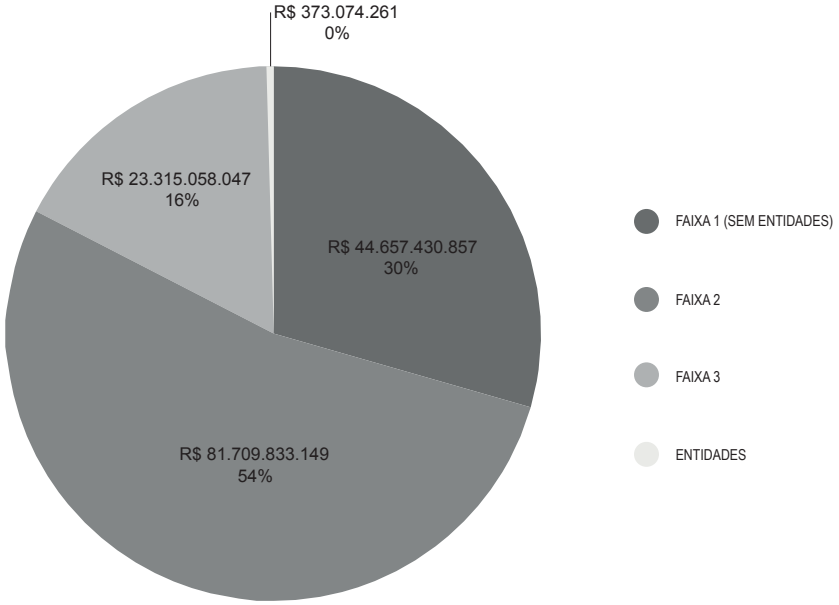
Figura 11

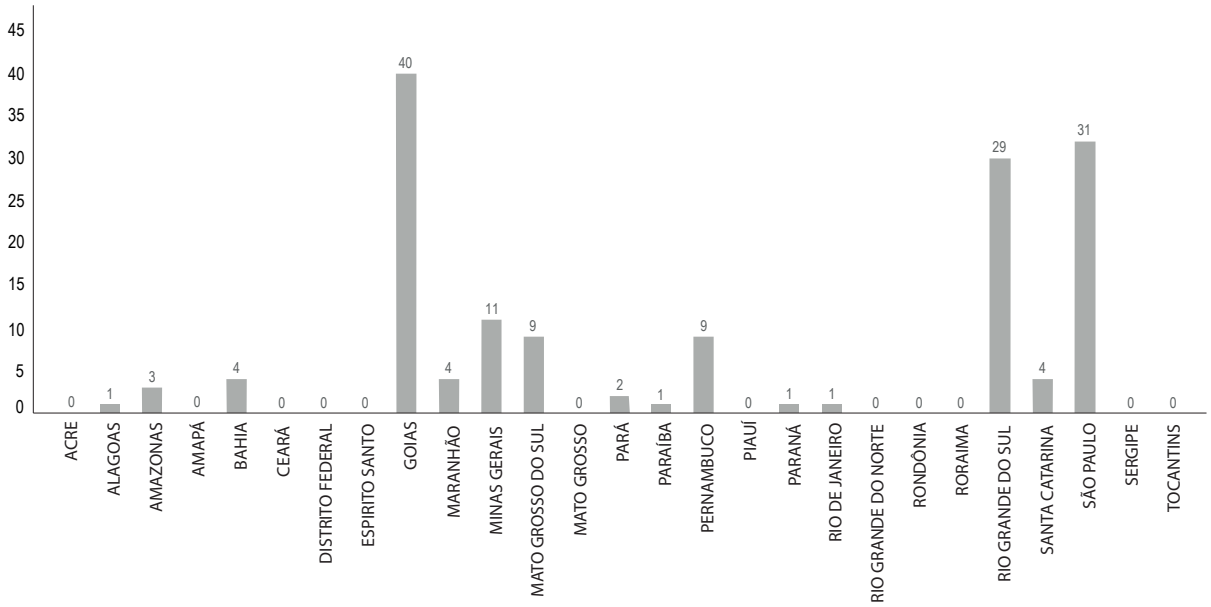
Valor do investimento por faixa PMCMV

Figura 12

Operações, por estado PMCMV-Entidades

Fonte: Rizek, Santo Amore, e Camargo (2014).





Dentre as entidades organizadoras, observa-se que além da participação de movimentos de luta para moradia há também grande participação de entidades relacionadas à assistência social e sindicatos. A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Ela deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, além de poder atuar como substituta temporária das famílias que serão beneficiadas com a moradia, caso contrate diretamente o financiamento. Só poderá atuar no Programa a Entidade Organizadora que estiver previamente habilitada pelo Ministério das Cidades.

Para garantir o devido acompanhamento e a avaliação físico/financeira da execução do projeto, exige-se a formação de duas comissões:

- CRE (Comissão de Representantes);
- CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras).

A CRE será responsável pelo acompanhamento financeiro do empreendimento e pela abertura e movimentação da conta bancária que receberá os recursos. Além disso, deve prestar contas aos beneficiários, quanto à aplicação dos recursos liberados.

A CAO deve acompanhar a execução do empreendimento e/ou acompanhar a elaboração, apresentação e aprovação dos projetos, juntamente com os beneficiários e a Entidade Organizadora. Essa comissão também deve prestar contas aos beneficiários, informando sobre o desenvolvimento dos projetos ou, no caso de construção, sobre o andamento das obras, segurança e guarda das obras e do material adquirido. As comissões devem ser eleitas em assembleia convocada pela Entidade Organizadora, com registro em ata. Não é permitido que os componentes da CAO sejam integrantes da CRE e vice-versa (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Dentre os regimes de construção, estes se dividem em regime autogestão e regime de cogestão. O primeiro caso aprofunda a questão da participação, com regimes de autoconstrução, mutirão ou autoajuda e administração direta. Já o segundo desencadeia a empreitada global, com a contratação de empresas para a execução da obra, semelhante ao programa geral do MCMV. Em relação às construções verticalizadas, a contratação sob o regime de cogestão é obrigatória, exceto em casos excepcionais, nos quais a entidade pode comprovar experiência em acervo técnico compatível ao projeto elaborado, sob apresentação de ART de execução e verificação de capacidade técnica.

Figuras 13 e 14

Empreendimento Parque Estela, Guarulhos, organizado pela Entidade Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia, filiada ao MNLM, e Obras no empreendimento Florestan Fernandes, em Cidade Tiradentes –SP, organizado pela Entidade Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1, filiada à UNMP.

Fonte: http://www.peabirutca.org.br e Acervo Ambiente Arquitetura.

Outro aspecto particular da modalidade Entidades é a obrigatoriedade do trabalho social. Trata-se de atividades de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e participação cidadã, cooperando para a sustentabilidade do empreendimento habitacional. Sua execução fica a cargo da Entidade Organizadora e deve ser desenvolvida em três etapas : pré-obras, obras e pós-ocupação. As atividades vão desde ações visando ao aprendizado de noções básicas sobre organização comunitária, gestão condominial, até a avaliação do processo e dos produtos realizados, levantamento de informações sobre satisfação dos beneficiários e desenvolvimento social da comunidade (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Ao longo do desenvolvimento desta Tese, o governo interino de Michel Temer (PMDB) tomou posse e alterou as nomeações e orientações políticas dos governo. Neste momento, um dos primeiros programas a sofrer cortes estruturais foi a modalidade Entidades do Minha Casa Minha Vida, esboçando um viés ideológico revelador do novo governo.

A modalidade, consequência de experiências virtuosas de participação democrática na produção e moradias, é importante legado deixado por outros governos, como os de Franco Montoro, Luiza Erundina, Olívio Dutra, Marta Suplicy etc. Sua consequência é a produção de moradias de baixo custo e boa qualidade para a baixa renda (MARICATO, 2016).

É fato que a modalidade nunca trouxe grande inspiração ao mercado e também por isso possuía um desenho muito limitado: apenas 2% do orçamento do programa foram a ela destinados, em toda sua existência. Contudo, a medida de restrição tomada pelo novo ministro das Cidades, Bruno Araújo, impactou fortemente as comunidades, grupo de famílias que lutam pela moradia há muitos anos e se encontram, em grande parte, em situação de vulnerabilidade. Mais de 11.250 famílias foram implicadas na ocasião da revogação de contratação de novas unidades em 17 de maio, contrariando as portarias até então definidas no governo Dilma Rousseff (AZEVEDO, 2016).

Após fortes reivindicações de militantes e movimentos de moradia, reeditou-se portaria da modalidade Entidades. A justificativa do Ministério é o aprimoramentos dos critérios técnicos para a seleção e contratação de propostas de financiamento, que passou a ser responsabilidade da Caixa Econômica Federal. O argumento defendido é que a instituição possui contato mais próximo com a realidade onde serão executados os empreendimentos (BRASIL, 2016).

A precipitação do Governo interino em limitar a ação do programa Entidades, logo no início de seu mandato, revela um caráter ideológico claro. O Entidades vem mostrando a abertura a possibilidades de melhorias nos projetos desenvolvidos e nos produtos construídos, além da inclusão da população que há tantos anos atua diretamente no movimento de luta pela moradia. Limitar, do dia para a noite, a atuação de tais coletivos pode trazer consequências desastrosas para uma dinâmica que vem se construindo há décadas, além de estimular a precarização da moradia.

3.3. Os protagonistas: sociedade civil e usuários

3.3.1 O papel das cooperativas e movimentos sociais de habitação

O tema tratado nos itens anteriores evidencia a relevância que certos grupos detêm, na promoção de políticas habitacionais sociais. Cooperativas e movimentos sociais de habitação e a importância de seus papéis, nesse contexto, serão tratados no presente item, circunstanciando como tais fatos ocorreram também no contexto brasileiro.

O trabalho desses atores da sociedade tem forte apelo questionador. Justiça social e solidariedade, ancoradas em princípios do movimento operário, são responsáveis pelo questionamento da redistribuição de renda, e até mesmo do quadro político-econômico capitalista no qual se insere a questão. Somados a isso, outros questionamentos sobre a relação entre a população, os profissionais e a indústria, ao longo dos anos 70, trouxeram o renascimento da compreensão da importância dos sistemas de autogestão, por meio do ressurgimento do

cooperativismo (HAMDI, 1995).

Conforme Favreau (2010), citando a tese de Kempf[18], para salvar o planeta é necessário sair do capitalismo. Ou, como salienta Baravelli (2006), mesmo a menor cooperativa é atravessada por uma ambivalência de seu objetivo fundamental: é um empreendimento econômico, com todos os compromissos com a lei e o mercado implicados nas atividades comerciais, questão esta indenitária das cooperativas. Mas, como seria possível que a lógica de cooperativas, movimentos e associações se operacionalizasse dentro de tal sistema econômico?

Dentro de um cenário onde a pressão da economia financeira mundial é crescente, o movimento cooperativo se insere em uma lógica de conexão da economia ao território, promovendo a ação de atores locais e o comprometimento voluntário. Tais características, trazendo o desenvolvimento às mãos dos beneficiados, seguem o principal preceito democrático.

Contudo, as ações no horizonte democrático não se fazem somente por essa parcela da sociedade. O mundo cooperativo ou associativista funciona em geral com a colaboração de setores públicos e privados, em participações múltiplas para a criação do desenvolvimento local. A pesquisa de novas práticas socioeconômicas, associando fundos públicos e privados, assim como a associação de fundos locais e regionais, é recorrente. Tudo isso configura novas formas de desenvolvimento multipolares, nas quais o mercado, o estado e as iniciativas dos cidadãos geram novos moldes de regulação política, congregando a ação de diversos atores locais, conforme cita ressalta Favreau (2010):

> Para evitar o crescimento das desigualdades, é necessário que os territórios mobilizem o máximo de recursos e de atores, afirmando suas potencialidades e sendo atrativos na grande competição mundial. Devem igualmente oferecer à população condições de trabalho e de vida correspondentes ao nível de bem-estar desejado. As organizações de economia social e solidária são então solicitadas para mobilizar atores coletivos, requalificar grupos sociais, dividir os recursos e responder às necessidades e aspirações da população. As duas dinâmicas de desenvolvimento local territorial e de economia social auto-organizada são assim suscetíveis de participação dos territórios e das populações, para reforçar as identidades coletivas, colocando em sinergia os seus atores. (DEMOUSTIER et al. apud FAVREAU, 2010).[19]

Assim, as condições para o desenvolvimento de um território inovante e solidário contam com a atuação de alguns entes detalhados na figura 15.

Cooperativas se caracterizam pela criação de estruturas econômicas solidárias que buscam a transformação do sistema econômico dominante (FAVREAU, 2010). Nesses laboratórios onde se estabelece uma relação indivíduo/empresa, os valores de solidariedade se sobressaem aos valores da concorrência. Assim, iniciativas econômicas populares se associam para a criação de empresas coletivas e movimentos sociais: a célebre economia solidária.

18 Kempf, H. (2013). Pour sauver la planète, sortez du capitalisme. Seuil.

19 Demoustier, D., Rousselière, D., Cassier, B., & Clerc, J. M. (2003). L'entreprise collective: unité et diversité de l'économie sociale et solidaire.

Por sua vez, empresas coletivas podem ser definidas como qualquer forma de agrupamento de pessoas mobilizadas por uma responsabilidade social, no plano econômico, produzindo bens e serviços com lucro que assegura a autonomia. Tais empresas trabalham embasadas na cooperação e na economia social, as quais

- têm por finalidade preencher funções sociais;
- possuem atores que se associam pelo benefício de uma coletividade;
- reúnem estruturas e regras orientadas à participação democrática;
- desenvolvem atividades coletivas de caráter empreendedor.

Desse modo, baseada no princípio de compromisso cidadão com a comunidade, a empresa coletiva se apoia nas três dimensões (social, econômica e política), conforme tabela abaixo:

Figura 15

Condições e atores no desenvolvimento de um território solidário

Fonte: Elaborado a partir de (Favreau, 2008).

Tabela 8

A empresa coletiva como forma de mobilização social: as três dimensões

Fonte: (Favreau, 2008).

A empresa coletiva como mobilização social: as três dimensões.		
Se associar	Necessidades de qualquer natureza que permitam se reagrupar em organizações democráticas.	Dimensão social
Empreender	Enfrentar o mercado na produção de bens e serviços.	Dimensão Econômica
Alternativamente	Pluralidade de compromissos cidadãos com meios sociopolíticos diversos.	Dimensão Política

Caminhando no sentido contrário às políticas dominantes sobre a habitação sociais que se relacionam a todas as penúrias e precariedades da habitação urbana, a habitação promovida por cooperativas oferece uma perspectiva interessante de reforçar os vínculos solidários da cidade. Dentro do modelo cooperativo, de origens latinas e anglo-saxãs, os habitantes produzem práticas de apoio e cooperação comunitárias (MAURY, 2012).

Pesquisas europeias demonstram que cooperativas são formas inovantes de empresas coletivas/empresas sociais, nas quais o lucro é reinvestido principalmente em função do objetivo da ação ou da comunidade. Tal formato permite considerar a habitação popular de maneira diferenciada, não apenas como objeto gerador de custos para a sociedade. Através de ferramentas não especulativas e mecanismos sociais de alta precisão, as cooperativas correspondem às exigências do desenvolvimento sustentável em alto nível, principalmente nos aspectos de inclusão, cooperação e solidariedade (MAURY, 2012).

> [A cooperativa] é uma forma de organização que visa criar e desenvolver pequenas economias, suprimindo intermediários e se apropriando coletivamente, primeiramente individualmente e na sequencia para benefícios comuns. (FERRATON, 2007).

A ação coletiva dessa organização social combina a reivindicação (resistência à exploração) e a construção de alternativas concretas. Mesclam-se, assim, as dimensões sociopolítica e socioeconômica.

Comunidades humanas de pequeno porte, as cooperativas de habitação formam convenções de justiça estáveis, trazendo confiança entre os habitantes e criando lugar para a identificação de interesses mútuos, e não o conflito de interesses. Assim, negando a dicotomia entre produção pelo estado ou produção pelo mercado, valorizam-se instituições nas quais os atores se engajam para resolver seus problemas de forma coletiva, em um quadro organizado e autogerido (WALKER; OSTROM, 2009).

Segundo Maury (2012), o modelo de economia cooperativa é baseado em quatro princípios:

1. Habitantes mobilizados: capital social que gera um reconhecimento mútuo e confiança entre as partes envolvidas, com efeitos diretos no resultado econômico e político da ação colocada em prática, e também indiretos, nos modos de vida da sociedade;
2. O embasamento na lei: respaldados pelo direito à habitação;
3. Unificação parcial das figuras do habitante e do construtor, rompendo processos especulativos e seus intermediários.
4. Financiamento ético: novas relações entre as populações necessitadas e as instituições bancárias.

Dessa forma, atuando fora do modelo neoliberal, os habitantes operam, ainda que em uma escala modesta, um precioso trabalho de inserção da questão imobiliária no seio da esfera política. Cooperativas de habitação contribuem para uma atribuição importante no mercado especulativo dominante da sociedade, ressaltando uma habitação fundada no direito de uso aberto a todos (MAURY, 2012).

Nessa perspectiva, as cooperativas, substituindo a noção de "crédito" por "ajuda", vão se organizando e utilizando solidariamente a capacidade de trabalho dos associados. Assim, subordinam os interesses dos consumidores ao interesse dos produtores, relacionando-se com estratégias estatais de financiamento e a gestão pública da provisão habitacional (BARAVELLI, 2006).

O histórico do movimento operário do século XIX baseia-se na resistência popular do contexto de transição da economia de mercado. A base associativa da classe operária forma uma ação coletiva, em um contexto de precariedade no universo sindicalista. A origem de tais práticas, em um âmbito rural, vem da Noruega do século XIX e, posteriormente, da Inglaterra, que por volta de 1850 fundavam pequenas iniciativas de autoconstrução[20]. Tais iniciativas, gerando relações entre os envolvidos e mobilizando as poupanças de seus associados, tornou-se uma alternativa ao mercado e ao investimento público (FAVREAU, 2010).

Em um segundo momento, a partir de 1880, dirigentes posicionam-se alinhados com os valores coletivos, transformando tais valores operários em cooperativos, buscando maior segurança e qualidade de vida à população envolvida. Nos anos 1920 e 1930, o movimento cooperativo tomou força nos Estado Unidos e Canadá, sustentado por seus programas públicos de habitação popular. Ideias paternalistas em grupos associativos ligados aos operários têxteis do Bronx e do Lower East Side de Manhattan marcaram esse momento histórico. Abbé Pierre e o movimento solidário Emauss, na França, também se opunham à tecnocracia e ao imobilismo impostos pelo estado (FIJALKOW, 2012).

Dos anos 60 até hoje, os movimentos cooperativos inserem-se na revitalização de bairros, desenvolvendo estratégias de luta na promoção dos direitos sociais e desenvolvimento comunitário. A década de 60 foi marcada pela ascensão de movimentos de habitação focando na utopia da moradia compartilhada, da habitação comunitária. Uma dinâmica de intercooperação entre os movimentos, trazendo mescla entre diversos grupos sociais existiu, garantindo a promoção das lutas sociais e a catalisação de uma ação coletiva (FIJALKOW, 2012).

A partir dos anos 80 acontecem importantes modificações nos valores defendidos e no modo de organização da habitação cooperativa, agora amplamente suportadas pelo movimento de esquerda. Ocupações de grandes imóveis institucionais, manifestações atraindo a atenção da mídia e outras ações planejadas foram estratégias que possibilitaram negociações sobre o tema da moradia junto às autoridades locais. Tanto nos Estados Unidos, com as Affordable Housings, quanto no Reino Unido, com as Housing Associations, mesmo que com meios financeiros e humanos limitados, tais iniciativas assumiram riscos sociais, financeiros e materiais então rejeitados por outros atores. Organizavam contratos, realizações de trabalhos, compra de terrenos e gestão da comunidade envolvida através da constituição de fundos de solidariedade. Outro fenômeno mais recente é o Cohousing, com iniciativas de habitação baseada no uso de espaços compartilhados (FIJALKOW, 2012).

20 *The Rochdale Society of Equitable Pioneers,* fundada em 1844, iniciativa pioneira de base ao movimento moderno cooperativo (BARAVELLI, 2006).

Nesse sentido, o movimento cooperativo é um engajamento em lutas econômicas e sociais em longo prazo. Hoje, mais do que nunca, ele baseia-se nas forças das comunidades locais que as sustentam, sendo que, ao longo do tempo, o movimento tem as principais perspectivas:

- ênfase no fortalecimento pela união com outras associações,
- ênfase no fortalecimento de novas formas de presença política
- ênfase no desenvolvimento de meios conforme suas ambições (FAVREAU, 2010).

Existem ainda diferenças substanciais entre cooperativas e associações, melhor exemplificadas na tabela abaixo. Todavia, ambas certamente estão ligadas à crítica das instituições existentes. Também se fundamentam na manifestação ativa a favor do direito à habitação, permitindo a experiência de formas inéditas de solidariedade local e ilustrando uma alternativa às instituições do mercado privado.

Tabela 9

Distinção entre cooperativas e associações

Fonte: (Favreau, 2010)

DISTINÇÕES ENTRE COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES	
COOPERATIVAS	ASSOCIAÇÕES
Atividades econômicas variadas do mercado publico e privado (serviços comerciais ou não).	Atividades voltadas para serviços não comerciais (sociais, socioculturais, de lazer), sobretudo no mercado publico.
Geralmente autônomos ou trabalham para assegurar sua autonomia no plano financeiro (forte porcentagem de recursos próprios).	Geralmente financiados e sustentados pelo estado (poucos recursos próprios).
A principio orientadas pelos membros societários e inscritos na luta contra desigualdades.	Sobretudo orientadas à terceiros (beneficiários) que são frequentemente grupos vulneráveis (luta contra a pobreza).
Reivindicam a autonomia sobre o plano econômico e politico.	Em busca de um reconhecimento publico.
Dispõem de uma identidade própria (principio, histórico, pertencimento internacional).	Dispõem de uma identidade frágil ligada à proximidade com instituições de serviço publico.

Uma sociedade civil forte é a chave para o desenvolvimento social de uma democracia. De Tocqueville (2003) afirma que associações de cidadãos criam uma sociedade mais bem informada, responsável por governos melhores, que melhor responsabilizam suas ações. Defende que o capital social gerado no interior de tais associações formais leva os cidadãos a exigirem mais de seus lideres. Assim, a habilidade da democracia consiste no estímulo ao desenvolvimento social baseado nas pressões coletivas da sociedade civil junto ao governo.

Gaventa (2002) enfatiza a importância do cooperativismo e do associativismo na democracia, alegando que a construção de uma robusta sociedade civil pode servir de contrabalanço à ação do governo. Contudo, detalhes específicos sobre ações táticas e estratégicas na produção de mudanças políticas no tema ainda são escassas na literatura sobre o tema. Estas serão brevemente tratadas na próxima seção.

Em linhas gerais, conforme anteriormente mencionado, mecanismos participativos respondem diretamente às necessidades de estabelecimento de um espaço no qual a sociedade civil e o estado se encontram para alinhar as diretrizes de intervenção estatal (DONAGHY, 2013).

O contexto sociopolítico brasileiro recente configurou um momento de forte crescimento econômico de abrangência internacional, o que desencadeou o enfrentamento de diversos desafios sociais, visando a aliviar a pobreza e a desigualdade há tempos existente no país. Muitos avanços na expansão de direitos econômicos, sociais e políticos, no sentido da criação de uma socialdemocracia, foram observados. No entanto, ainda que os níveis de pobreza extrema no país tenham melhorado, muita disparidade social ainda é presente ao longo de seu território (BRASIL, 2010).

A sociedade civil organizada, no Brasil, é configurada por um coletivo de organizações, ONGs profissionalizadas, movimentos sociais e associações de moradores. Muitas delas cresceram no contexto da redemocratização do país. A sociedade civil organizada ligada à moradia, assim como em outros países em desenvolvimento, trabalha a questão da provisão governamental de recursos e de questões fundiárias, respondendo aos desafios nas cidades e comunidades rurais. Podemos citar como quatro principais organizações da sociedade civil para habitação: a União Nacional dos Movimentos por Moradia Popular (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Ações da Moradia (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Estas trabalham juntas na rede do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), sendo a UNMP mais focada em demandas por instituições participativas na política habitacional.

Essas organizações enfatizam a necessidade de mais instituições participativas fortes, onde poderiam direcionar suas demandas. Para isso, desenvolvem estratégias variadas para a reinvindicação de mudanças políticas e aumento de assistência à habitação, com ações organizadas, como ocupações de edifícios e terrenos ociosos em áreas centrais. Nesse sentido, São Paulo ocupa uma posição central nas atividades dos movimentos sociais, geralmente embasadas por ONGs com profissionais engajados em pesquisa, reforçando as capacidades de organizações de menor porte e participando muitas vezes de conselhos de habitação.

O histórico da organização dessa sociedade civil data desde o corporativismo estatal, entre 1930 e 1970, que se calcava nas premissas do estado. O período do regime militar restringiu o desenvolvimento dessas organizações da sociedade civil, sendo retomado somente nos anos 70/80, com a reabertura no regime (CARDOSO, 2006). Tal organização da sociedade civil, almejando estabelecer as bases democráticas, foi apoiada pela Igreja Católica, com a promoção da Teologia da Libertação e dos movimentos comunitários de base. Ao mesmo tempo, grandes greves e sindicalismo alavancaram líderes como Lula.

Os movimentos sociais desse período foram responsáveis pela formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e tornaram-se atuantes na pressão à promoção dos benefícios sociais previstos na Constituição de 1988. O partido clamava pela criação de processos participativos como forma de

usar a democracia formal para a criação de novas oportunidades de inclusão. O desenvolvimento e a profissionalização das associações acompanharam a evolução do partido, que foi de oposição ao governo até chegar ao poder (DONAGHY, 2013).

Em geral, os movimentos sociais apoiam-se na premissa dos direitos do coletivo para a justificação de suas demandas. Assim, suas estratégias de ocupação sempre estão amparadas na "[...] obrigação do estado no provimento de habitação digna aos desprovidos, assim como saúde, transporte e segurança." A Constituição é empregada como instrumento para evitar possíveis abusos da lei e como forma de pressão aos governos, na garantia da provisão habitacional (DONAGHY, 2013).

Assim, a sociedade civil tende a negociar com esferas municipais, estaduais e federais para a garantia de tais direitos. Nesse sentido, conselhos de habitação tendem a ter mecanismos efetivos para a incorporação da sociedade civil nos processos decisionais, trazendo maiores resultados em programas e políticas sociais. Através de tais instituições de governança, a sociedade civil tende a ter maior representatividade, promovendo maior prestação de contas e responsividade à sociedade. A atuação dos conselhos é fundamental para a inclusão e cidadania (CYMBALISTA, 2001).

Altos níveis de capital social certamente são determinantes no funcionamento de instituições de governança participativas (PUTNAM, 1993). Muitos estudiosos argumentam que uma sociedade civil forte pode possibilitar o bom funcionamento de prestação de contas do governo e a mobilização consolidada de suas demandas, não sendo facilmente cooptada pelas elites. Essa sociedade civil forte é apta a prevenir a aglomeração de poder que ameaça a cidadania e a escolha, evitando o abuso de autoridade do estado e protegendo a democracia e a esfera pública. Essa força do capital social pode ser associada não somente à densidade do capital social, seguindo a teoria de Putnam, mas também à sua efetividade.

Contudo, Donaghy (2013) salienta que essa efetividade das instituições de governança participativa não se restringe à sociedades civil extremamente organizadas. Em muitos casos, sociedades civis com menores níveis de organização ou menor densidade são incluídas em instituições de governança participativas e colaboram de maneira efetiva, através de alianças, realizando propostas proativas. Com isso, mostra-se que a densidade da sociedade civil é menos importante do que a incorporação formal de CSO nas instituições de tomada de decisão. Os conselhos podem ser encarados como espaço de cooperação, onde são colocadas as demandas da sociedade civil organizada. Contudo, deve-se levar em consideração que, embora uma sociedade civil seja forte, a atuação dos conselhos pode não ser suficiente para sobrepor-se aos interesses de empresas.

Quanto aos mecanismos de aprimoramento da representação da sociedade em instituições de governança participativa, podemos citar:

1. A substituição de relações clientelistas por meios mais transparentes nas tomadas de decisão;
2. O nivelamento do espaço de ação para setores da sociedade previamente desorganizados ou excluídos;

3. A provisão de espaços para decisões deliberativas na formação de políticas. (SELEE; PERUZZOTTI, 2009).

As regras institucionais dos conselhos de habitação definem como a sociedade vai ser incorporada no processo de tomada de decisão e a influência que estes possuem na alocação de recursos. Isso constrói a tradição de "institucionalismo", na qual estudiosos buscam entender como regras institucionais definem comportamentos e resultados através dos incentivos que produzem. Assim, variações em regras institucionais são parcialmente responsáveis pelas diferenças que vemos nos processos de elaboração de políticas em distintas municipalidades. Os diversos tipos de conselhos – consultivos, deliberativos, normativos e de fiscalização – são responsáveis por resultados distintos, de acordo com o grau de profundidade no tema (DONAGHY, 2013).

Ainda segundo Donaghy (2013), três variáveis são determinantes na dinâmica sociedade civil/estado:

1. O partido no poder: dependendo da orientação política do partido, há maior cooperação e menor conflito entre sociedade civil e governo. Além disso, o partido no poder pode influenciar a escolha dos membros que participarão dos conselhos, de acordo com predisposições ideológicas;
2. O papel do setor privado: possui maior força no conselho, para afetar agendas e resultados de votações, devido às estreitas relações com o governo;
3. As estratégias de organizações da sociedade civil: devem ser mais importantes do que a densidade das organizações da sociedade civil em uma municipalidade, uma vez que podem determinar o processo de elaboração de políticas em instituições de governança democrática. A combinação de cooperação e contestação deve colaborar para a cooptação de interesses de governo, assim como a conscientização entre os atores para o aumento de relevância das instituições de governança participativa.

Um exemplo da primeira determinante no contexto do município de São Paulo é o da influência que as prefeituras do Partido dos Trabalhadores (PT) tiveram, na implementação de tais instituições, se comparadas às prefeituras de outros partido políticos. Desde o governo de Luiza Erundina, foi proposta a lei para criação do conselho municipal de habitação de São Paulo, que só foi efetivada em 2002, quando o partido obteve vantagem no conselho da cidade, ocasião da gestão da prefeita Marta Suplicy. Movimentos sociais, especialmente o UMM (União dos Movimentos da Moradia - SP), expressaram amplo desejo para esse conselho e foram amplamente envolvidos nos processo de negociação. Outro exemplo, relacionado à influência do setor privado, coloca a atuação do Sindicato da Habitação (SECOVI) na determinação de investimentos públicos no mercado imobiliário.

Outra importante estratégia na manutenção de instituições de governança democrática é a transparência. Tal política envolve a redução de comportamentos clientelistas e favorece a transmissão de informação aos usuários. Essa estratégia está diretamente associada ao partido no poder,

determinando, assim, o nível de transparência gerado. Em São Paulo, há uma constante tensão entre os representantes do setor privado e os movimentos sociais em relação ao desenvolvimento da cidade. A determinação do partido no poder acaba influenciando a composição do conselho habitacional e a transparência que tais instâncias praticam.

Assim, no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, parte da sociedade civil é orientada a questões ligadas ao planejamento e à habitação, sendo protagonista na elaboração de políticas. A influência dos mecanismos participativos é notada na transparência gerada e na discussão de alocação de recursos. Munidos de informações, tal sociedade civil organizada pode negociar com governos e publicar as consequências de tais ações. Através de tais táticas, esta pode afetar as políticas de intervenções habitacionais. Instituições participativas podem publicizar as ações do governo e aumentar seu peso político (DONAGHY, 2013).

Entretanto, muitos são os limitantes na atuação de mecanismos participativos na produção da habitação. De acordo com Bonduki (2000), problemas como o autoritarismo das lideranças, a falta de participação efetiva da população nos processos decisórios, a manutenção das praticas clientelistas e a dificuldade de comunicação entre lideranças, a má administração/corrupção são alguns dos principais problemas do funcionamento de tais mecanismos. Ainda segundo o autor, tais problemas podem ser facilmente superados com um trabalho eficiente de formação política e de educação, essenciais para a conquista da democracia.

O clientelismo em geral pode prejudicar os efeitos que mecanismos participativos podem trazer aos processos decisórios, favorecendo candidatos de interesses imediatistas, em detrimento de projetos de maiores benefícios futuros. O federalismo e a descentralização também podem afetar políticas sociais, visto que a maior proximidade dos governos mais vulneráveis às pressões dos cidadãos facilita a troca de informações e a melhoria dos serviços. Quando os atores locais são envolvidos e recursos suficientes são destinados a essa esfera, a descentralização aparece como garantia de prestação de contas. Esta tem sido definida como termo importante para a redução dos dois itens acima citados: corrupção e clientelismo.

Ao priorizar a implementação de governança participativa, a sociedade civil fortalece sua capacidade organizacional em função do desenvolvimento de trabalho em rede, estreitando também sua relação com o governo. Tal fato democratiza os repertórios de tais grupos, provocando mudanças estruturais nas tomadas de decisão. Essas organizações representam, portanto, um interesse outro que o do estado ou do setor privado (DONAGHY, 2013).

Desse modo, a governança participativa para cooperação é um mecanismo democrático inovador, porém, pouco se sabe sobre como as instituições que a usam trabalham em cada contexto. Estes são fóruns nos quais cidadãos e oficiais do governo discutem problemas e deliberam soluções gerais, desempenhando um diálogo através do mecanismo de cooperação. Tais instituições surgem baseadas na ideia de que instituições de representatividade democrática tradicionais não incluem adequadamente as vozes da população. Assim, estas expandem as tomadas de decisão e ponderam os

interesses das elites, balanceando com demandas da sociedade civil. Clareando questões como orçamento e planejamento, o formato de tais políticas esboça modernização e mudança da cultura política, sendo amplamente adotado por partidos de esquerda, sobretudo na América Latina.

O Brasil, atualmente, conta com arranjos múltiplos de intervenção habitacional, possuindo diretrizes e recursos financeiros em nível federal. Assim, a municipalidade é responsável por controlar seus programas e jurisdições, ficando a cargo dos conselhos municipais coordenar as propostas federais e encorajar governos municipais a buscar seus recursos.

O sistema descentralizado de habitação brasileiro e a forma de inclusão da sociedade civil na elaboração de políticas constituem fonte de grande inspiração. Seus diversos arranjos, instrumentos legais e sistemas descentralizados são modelos para outros países em desenvolvimento, na busca dos mesmos desafios democráticos. No entanto, há de se fazer ressalvas quanto ao enquadramento de tais modelos, em outros países. Além disso, um questionamento crítico é necessário: quão impactante é a atuação da sociedade civil na elaboração de políticas habitacionais?

3.3.2 Metodologias de participação da sociedade civil

Conforme mencionado na seção anterior, a governança participativa para cooperação é um mecanismo democrático inovador, porém, pouco se sabe sobre como as instituições que a usam trabalham em cada contexto. Por isso, esta seção discorre sobre as metodologias usadas pela sociedade civil na promoção de políticas de habitação e quais os principais rebatimentos na promoção de melhorias na produção habitacional.

Segundo já destacado, a política no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, é marcada por constantes mudanças de partido e fracos sistemas partidários, o que desencadeia políticas individuais de tradição clientelista. Essa disfunção em suas instituições democráticas é tanto a causa quanto a consequência da pobreza e desigualdade em tais países. A instauração de instituições de governança participativa, logo, visa a limitar a influência da elite, os interesses do capital e as práticas clientelistas.

Nesse sentido, as instituições participativas buscam conduzir práticas políticas que quebrem tal ciclo de pobreza, de forma equilibrada e trazendo soluções em longo prazo. Definida pela constituição brasileira, a responsabilidade pela implantação de políticas habitacionais fica a cargo dos municípios. Os conselhos municipais de habitação agem na proposição de novos programas e políticas. Sem tais instituições, não há um espaço formal para prestação de queixas ou transmissão de informação do governo para a sociedade. Estas aumentam o campo de atuação das organizações de sociedade civil junto aos órgãos oficiais do governo, levantando possibilidades de negociação (DONAGHY, 2013).

Os mecanismos usados pelas sociedade civil organizada que tradicionalmente afetam a elaboração de políticas habitacionais consistem em ações diretas. Protestos, campanhas públicas e negociações bilaterais com

instâncias públicas geralmente representam tais práticas.

Figura 16

Manifestação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em 2015

Fonte: Jornal GGN.

Sobre mecanismos de participação/consulta, tais dispositivos aparecem como forma de desbloqueio à operação, ao longo de um processo conflituoso. São caracterizados pela heterogeneidade da população e definem uma situação de diálogo e negociação, colocando os habitantes como parceiros sociais de um processo decisional, atores geralmente excluídos de tais processos. A principal questão é: como os habitantes realmente participam de tais decisões e quais seriam os fatores explicativos de uma eventual disfunção, nesses dispositivos?

Se admitirmos que a participação é uma condição indispensável para a garantia de uma habitação adequada às necessidades do usuário, o especialista é ator fundamental do processo, porque representa a garantia de que o usuário será guiado na concepção do produto. Em um primeiro sistema, os habitantes não têm competência para compreender abstratamente sua casa. Essa representação dos habitantes se opõe à representação dos profissionais que estão no sistema como competentes no nível técnico, detentores do saber e responsáveis, conhecedores perfeitos da demanda do usuário, responsáveis pela inovação, pela harmonia estética. Nesse sistema, profissionais do ramo julgam dever controlar e agir sobre a demanda do usuário, em busca de controlar a ação estética, por exemplo. A prática tradicional atribuída a tais especialistas é tida como repressiva, pois impõe um modelo cultural dominante, o qual se faz onisciente.

Ao mesmo tempo, a consulta ao usuário pode ser considerada um simples discurso de poder, representando um modo de controle de eventuais movimentos de reivindicação. As únicas reivindicações na esfera urbana são relacionadas ao questionamento da lógica de produção capitalista e das relações sociais que dela fazem parte. Logo, a consulta pode ser entendida como inserida dentro de reivindicações limitadas, especialmente designadas a tal instância. A validade de tal procedimento fica, assim, comprometida, e os agrupamentos reivindicativos se veem muitas vezes privados de suas vozes (DORÉ, 1979).

Se considerarmos a informação como forma de relação social, que varia de acordo com características e posições dos interlocutores, chegaremos à conclusão de que esta não representa algo neutro, mas uma relação

entre formas, espécies e categorias distintas (DORÉ, 1979). Essa manifestação de poder exige um embasamento em conhecimentos técnicos, jurídicos, financeiros complexos, cuja deficiência é forte entre os desfavorecidos, com acentuada ausência de meios socioculturais para se defender. Nesse contexto, a informação entre os usuários aparece como importante elemento constitutivo de poder, o qual pode determinar o sucesso ou o fracasso de um processo.

Nesse sentido, os profissionais do desenvolvimento social e urbano adotam uma postura militante que visa a uma posição mais ativa dos habitantes dentro de uma perspectiva de emancipação e de maior capacidade de ação sobre o ambiente. Trata-se, pois, de uma postura política que define esses coletivos, embasada na capacidade de negociação entre tais associações, representantes eleitos e proprietários de terras. Reconhecidos como "atores socioculturais", os valores políticos e profissionais são objeto de educação popular e animação sociocultural, construindo um universo heterogêneo (BIAU et al., 2013).

Ainda segundo Biau et al. (2013), as estratégias de intervenção se situam em ações:

1. Transformadoras: via emancipação social;
2. Conflituosas: via regulação social;
3. Culturalistas: via aliança entre culturas/meios sociais.

As estratégias utilizadas são variáveis e se modificam em função das condições específicas da situação, do desenvolvimento dos processos de interação dos diferentes parceiros de interação (DORÉ, 1979).

Assim, a influência na adoção de políticas de habitação pode ser atribuída à:

1. Sociedade civil: na condução e promoção de campanhas, engajando negociações diretas, protestos, ocupações e outras formas de influências;
2. Ideologia da administração: a orientação política do partido no poder pode estar mais ou menos associada com investimentos sociais;
3. Desigualdade: restringe ou amplia a prestação de contas do governo, limitando a participação dos pobres.
4. Urbanização: de acordo com o tamanho e da população, municipalidades são mais ou menos abertas à adoção de medidas diversas, no contexto da habitação.
5. Necessidade: varia de acordo com a necessidade de investimentos em habitação de cada país (DONAGHY, 2013).

Associações e movimentos de habitação possuem diferentes capacidades de profissionalização, nas questões de planejamento urbano. No cenário brasileiro, estas buscam revisões e aperfeiçoamento nas legislações urbanísticas municipais. Tentam excluir mecanismos que possam gerar redução da oferta de terra, sem cair na armadilhas de flexibilização da legislação interessante ao capital imobiliário. Também atuam na fixação de prioridades habitacionais, do ponto de vista dos grupos de mais baixa ren-

da e em situação de maior carência material.

Além disso, estabelecem sistemas de participação que articulam a participação direta da população atingida por programas habitacionais específicos, criando espaços (conselhos) para discussão, deliberação e monitoramento de programas específicos. Também lutam pelo emprego dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, em sintonia com a política habitacional local, procurando a concretização do exercício da função social da propriedade, usando instrumentos que viabilizam o acesso à terra (CARDOSO, 2001).

Tabela 10

Relação entre avanços na política nacional e urbana e atuação dos movimentos de moradia urbana

Fonte: Desenvolvido a partir de Ferreira, R. F. (2012).

Na tabela abaixo, podemos relacionar a atuação da sociedade civil organizada em prol da moradia e da reforma urbana e os principais avanços obtidos na políticas de habitação de interesse social, após o período de redemocratização, no Brasil.

Um importante caso a ser ilustrado como exemplo de metodologia foi o Programa de produção de habitação por mutirão do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais – Comunitário (FUNACOM), existente durante o mandato de Luiza Erundina, em São Paulo (1989-1992). A prática urbana brasileira foi considerada e citada no relatório brasileiro para a II Conferência das Nações Unidas Habitat II. O caso fez a incorporação da autogestão, no âmbito das políticas públicas de habitação, garantindo a produção de moradias de excelente qualidade a um custo menor do que o atingido em processos convencionais de produção habitacional. A produção da moradia passava, pois, por um processo de gestão do empreendimento habitacional em que os moradores, organizados em cooperativas/associações, geriam a construção das unidades habitacionais em todos os aspectos: desde as regras e diretrizes estabelecidas pelo estado até o financiamento do empreendimento. O resultado desse exemplo de organização autônoma da sociedade foi uma alta produtividade, ótima qualidade construtiva, baixo custo e riqueza de diversidade nas tipologias (BONDUKI, 2000).

O programa já influenciou diversas políticas habitacionais e tem sido referenciado por movimentos sociais, como exemplo para o estabelecimento de financiamentos governamentais. Em São Paulo, após o lançamento do programa, muita pressão foi feita ao governo para o lançamento de créditos específicos à autogestão (DENALDI, 1997).

O processo de produção do FUNACOM seguia alguns procedimentos-padrão. O crédito inicial destinava-se à contratação de uma equipe técnica independente, a qual auxiliaria as associações no processo de preparação do projeto e proposta do plano de implementação. Tal equipe poderia ser uma Organização Não-Governamental, que trabalharia de forma independente ao governo. Na fase de pré-implementação, as associações seriam assistidas no processo de desenvolvimento de projeto e aprovações. Tais instituições promoveriam e administrariam o treinamento e assistência, no período de implementação. Durante a implementação, seriam responsáveis pela performance da organização do processo de construção, através de mutirão e autogestão, além de dar suporte aos aspectos financeiros, sociais e administrativos de sua implementação. Ao fim da construção, contribuiriam também na elaboração de projetos econômicos comunitários,

PERÍODO	AVANÇOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E REFORMA URBANA
1985 - 1994 Nova República Sarney (1985-1989) Collor (1990-1992-PRTB) Itamar (1993-1994)	Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988).	Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987) / Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991).	Formulação de proposta e 4ª Caravana À Brasília (1991) / Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular.
1995 - 2002 Governo FHC (PSDB)	Introdução do direito à moradia como um direito social(art. 6º) na Constituição Federal (2006).	Formulação de proposta de Emenda Popular de Reforma Urvana (1987) / Lobby no Congresso Caravana à Brasília.
	Aprovação do Estatuto da Cidade (2001).	Formulação de proposta / Lobby no Congresso.
2003 - 2007 Governo Lula (PT)	Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ConCidades (2004).	Participação de Membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições - Plataforma de Reforma urbana e do Dreito à Cidade.
	Aprovação da Política Nacional de Habitação (2004) no ConCidades.	Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH.
	Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS)	Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à CIdade (2005).
	Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5796/2006.	Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular / Looby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005). Audiencia com ministros e Presidência da República. Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005.)
	Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos PDP's (2006).	Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos de Campanha dos PDP's por todos os estados.
	Aprovação da Lei 11447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com FNRU. Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana. Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP).
	Aprovação da Lei 11578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS.	Atuação no Conselho das Cidade, Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP.
	PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007)	Atuação no Conselho das Cidades.
	Ação de Apoio Produção Social de Moradia (2008)	Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito Cidade.
	Plano Nacional de Habitação / PLANHAB (2008)	Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB.
	Aprovação da Lei 11888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008)	Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades.
	Aprovação da Lei 11977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processo de regularização fundiária de interessesocial (2009)	Atuação no Conselho das Cidades.
2003 - 2010 Governo Lula (PT)	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (2009)	Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil.
2011 - Atual Governo Dilma (PT)	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previsto na Lei 12424/2011, que altera a lei 11977/09 (2011)	Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com SGP.
	Aprovação da Lei 12587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012)	Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso.

dando o amparo às relações da comunidade na escala do bairro (DENALDI, 1997).

AS ETAPAS DO PROCEDIMENTO PARA APROVAÇÃO DO PROCESSO PELA FUNACOM		
ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA	UNIDADE DE MORADIA MUNICIPAL	CONSELHO MUNICIPAL DE MORADIA
Etapa 1 Formação de associações integrado com a equipe de assistência.	Etapa 3 Análise da proposta inicial (equipe regional)	Etapa 6 Aprovação do projeto incluindo a solicitação de financiamento.
Etapa 2 Trabalhar as propostas preliminares e fazer o pedido financiamento.	Etapa 5 Avaliação do projeto incluindo documentos	
Etapa 4 Proposta do projeto final incluindo gastos projetuais.	Etapa 7 Elaboração do contrato entre o Fundo Municipal De Moradia e as Associações.	

Tabela 11

Processo de aprovação de projeto FUNACOM

Fonte: (Denaldi, 1997).

A elaboração de projetos com essa aproximação comunitária representava uma forma de aprendizagem prática, na qual ambos os lados eram beneficiados. Arquitetos abandonavam convicções estéticas dogmáticas a favor de projetos socialmente e economicamente responsivos às demandas de seus grupos. Ao mesmo tempo, a comunidade adquiria conhecimento técnico das experiências ocorridas. Ainda que conflitos entre associações e assistências técnicas tenham surgido, nesse processo, uma relevante relação de troca de informações e negociações se instaurava. Líderes surgiram como resultado dessas ações, assim como associações e partidos políticos (DENALDI, 1997).

Fica evidente que a implementação de um programa como esse subentende uma reforma institucional. O caso deixou claro que a burocracia no município foi um fator limitador dos objetivos do programa, além do restrito apoio do poder legislativo municipal (BONDUKI, 2000). Argumentos técnicos foram usados para justificar decisões puramente políticas sobre o programa, sobretudo, uma vez que este não atendia a interesses particulares do desenvolvimento imobiliário (DENALDI, 1997).

De acordo com Denaldi (1997) e Ferreira, R. F. (2012), o programa FUNACOM cumpriu importantes objetivos, como:

- O aumento da capacidade institucional do município, na gestão de programas de habitação;
- A redução de custos na habitação e no setor de infraestrutura;
- A promoção de participação autônoma comunitária, por meio da autogestão em programas financiados pela municipalidade.

A metodologia utilizada no programa definia a votação como mecanismo decisório. Estipulavam-se grupos decisórios que estabeleciam regulamentos internos. Ainda assim, regras sociais informais eram frequentemente mais decisivas. O sentido de solidariedade e responsividade entre os membros era requisito fundamental para o sucesso do projeto. A discussão para ajuda-mútua visava à construção de uma relação entre os envolvidos. Geralmente, tais grupos recebiam de suas assessorias uma formação técnica e social, no intuito de facilitar a performance, durante o estágio de

implementação do projeto. Tal formação variava de cursos de instalações até administração, gestão ou formação de líderes comunitários (DENALDI, 1997).

Um dos grandes gargalos ao estímulo às atividades geradoras de renda foi a falta de infraestrutura e posse legal da terra. Essa insegurança privava o investimento dos proprietários em suas habitações ou negócios locais. O programa veio ao encontro dessas necessidades, por promover regularização fundiária, infraestrutura e provisão material para construção. O processo de mutirão também facilitou a formação de mão de obra, profissionalizando e estimulando os participantes na formação de cooperativas.

3.3.3 O papel dos usuários e assessorias técnicas

O projeto participativo pode ser definido como um processo de capacitação e empoderamento, sendo seu produto, a arquitetura comunitária, um processo contínuo de aprendizado e desenvolvimento. Sua prática cria um reforço natural à comunidade, trazendo consigo a identidade de grupo e a noção associativa (WATES; KNEVITT, 1987; HAMDI, 1995).

A força das práticas participativas é fundamentada em um amplo movimento político, que desbrava as fronteiras tradicionais existentes na sociedade. Suas consequentes práticas se baseiam no entendimento de que um ambiente funciona melhor, se as pessoas que ali residem participem de sua criação e gestão.

Na literatura científica sobre a produção habitacional participativa, pouco se trata da questão do planejamento arquitetônico. A maior parte das discussões sobre o tema é voltada a questões de planejamento e gestão urbanos, à adoção de políticas públicas habitacionais (MALARD et al., 2002). Há, contudo, uma abordagem específica na escala do projeto arquitetônico participativo, na qual as especificações técnicas são abordadas com a participação dos usuários. Suas medidas são tomadas baseadas no entendimento de que as decisões do usuários influenciam positivamente a criação e a gestão dos espaços.

Desse modo, ambas as escalas são importantes e representam dois níveis distintos de participação. Como a participação da sociedade civil é fundamental para a elaboração das políticas, a participação dos usuários é indispensável ao desenvolvimento de projetos participativos. Nas seções precedentes deste capítulo, tratamos da relevância da atuação das cooperativas e movimentos sociais de habitação como protagonistas na ação em políticas habitacionais. Nesta seção, focalizaremos a importância da operação de usuários e assessorias técnicas nos projetos habitacionais, como determinantes na qualidade do ambiente construído.

Processos participativos são movimentos de troca entre partes que não necessariamente subentendem igualdade entre as partes ou relações unilaterais. Muitas abordagens sobre o assunto colocam tipologias sobre participação, as quais focam uma única dimensão e não são consideradas tais trocas. É o caso, por exemplo, das inúmeras escadas de participação, fomentadas pela famosa escada de Arnstein.

	Sherry Arnstein Progressão de participação cidadã (1969)	IAPP Sinais de Participação Pública (2000)	OECD Relações Governo-Cidadãos (2001)
Poder dos cidadãos	Controle dos cidadãos Poder delegado Parceria	Empoderar Colaborar	
Tokenismo	Localização Consulta Informação	Envolver Consultar Informar	Participação ativa Consulta Informação
Não-participação	Terapia Manipulação		

Figura 17

Escada da participação cidadã

Fonte: Adaptado de (Arnstein, 1969).

Assim, a participação ultrapassa uma simples sondagem de opinião, estabelecendo uma implicação na mobilização de troca, uma necessidade de equilíbrio de poderes, para que se torne estável, supondo assim um equilíbrio entre poder e mobilização (GODBOUT, 1983). Trata-se de um processo contínuo, inacabado, resultado de uma ação coletiva de criação de novos mecanismos, artefatos, procedimentos, dos quais os produtos serão usados por tais pessoas, para que participem de sua utilização (PELLI, 1989).

A participação busca o modo consensual, muitas vezes proposta no intuito de diminuir o risco, diminuir a distância entre a organização e a clientela. Não pode ser concedida pela organização, ou sugerida pelos participantes, porém, precisa ser resultado de uma demanda de mobilização pela distribuição de poder. Os participantes que consideram que não recebem poder suficiente, em troca de sua participação, se retiram do processo e tornam-se um grupo de pressão externa (GODBOUT, 1983).

A tabela abaixo exemplifica algumas características que diferenciam os processos participativos dos processos convencionais, descrevendo a atuação das partes envolvidas, as características do projeto e os modos de operação.

Wates e Knevitt (1987) apontam quatro características essenciais para o bom funcionamento da arquitetura comunitária :

1. Controle máximo do usuário e responsabilidade sobre o projeto e gestão da sua habitação;
2. Desenvolvimento de mecanismo organizacional para compartilhamento de responsabilidades comuns;
3. Desenvolvimento de relação de trabalho entre residentes e profissionais, com apropriação da expertise técnica;
4. Parceria entre residentes e profissionais, desenvolvendo projeto e soluções organizacionais simultaneamente.

Tabela 12

Comparativo arquitetura "comunitária" e arquitetura convencional.

Fonte: (Wates e Knevitt, 1987).

O QUE TORNA A ARQUITETURA COMUNITÁRIA DIFERENTE?		
	Arquitetura Convencional	Arquitetura Comunitária
Status do usuário	Os usuários são receptores passivos de um ambiente concebido, executado, gerenciado e avaliado por outros: proprietários de empresas, de setores públicos ou privados e desenvolvedores com profissionais "especializados"	Os usuários são - ou são tratados como - clientes. É oferecido o controle do projeto, desenhar, desenvolver, gerenciar e avaliar seu ambiente e podem às vezes ser fisicamente envolvidos na construção.
Relação Usuário X Profissional	Remota, plena concorrência. Pouco contato direto. Especialistas - encomendados por proprietários e desenvolvedores -, ocasionalmente, fazer tentativas superficiais para definir e consultar usuários finais, mas suas atitudes são principalmente paternalistas e condescendentes.	Aliança criativa e parceria de trabalho. Especialistas são responsabilizados por, e são responsáveis, pelos usuários, ou se comportam como se fossem.
Papel do perito	Prestador, burocrata neutro, elitista, "um deles", manipulador de pessoas para caber no sistema, um profissional no sentido institucional. Remoto e inacessível.	Habilitar, facilitador e "empreendedor social", educador, "um de nós", manipulador do sistema para atender as pessoas e desafiador do status quo, um profissional como um consultor competente e eficiente. Localmente baseado e acessível.
Escala do projeto	Geralmente grande e frequentemente pesado. Determinado pelo padrão de propriedade da terra e da necessidade de eficiente gestão da produção em massa e simples.	Geralmente pequeno, responsável e determinado pela natureza do projeto, a indústria de construção local e os participantes. Grandes sites geralmente divididos em pacotes gerenciáveis.
Localização do projeto	Elegantes e ricas áreas residenciais, comerciais e industriais preferidas. Caso contrário, um local de campo verde com infra-estrutura (estrada, energia, abastecimento de água e drenagem, etc), ou seja, sem restrições	Em qualquer lugar, mas com maior probabilidade de ser urbano, ou periferia de áreas urbanas, área de privação única ou múltipla, ambiente abandonado ou decadente.
Uso do projeto	Provável que seja uma única função ou dois ou três atividades complementares (por exemplo, comercial ou habitação, ou industrial)	Provavelmente será multifuncional.

Tabela 12 (continuação)

Comparativo arquitetura “comunitária” e arquitetura convencional.

Fonte: (Wates e Knevitt, 1987).

	Arquitetura Convencional	Arquitetura Comunitária
Estilo do projeto	Auto-consciente sobre o estilo, o mais agradavel movimento 'internacional' ou moderno '. Cada vez mais destaque entre outros estilos elegantes e identificáveis: pós-moderno, hi-tech, neo-vernacular ou revival clássico. Moderado e às vezes frigido, comum.	Sem consciência sobre o estilo. Qualquer "estilo" pode ser adotado conforme apropriado. É mais provável que seja "contextual", "regional", (lugar-específico) com relação a identidade. Largado e às vezes exuberante, frequentemente muito decorado, usando artistas locais.
Tecnologia / recursos	Tendência em direção a: produção em massa, repetição de pré-fabricação, fornecimento global de tecnologia material, máquina-amigável, 'clean sweep’ e construção, macchine intensivo, capital intensivo.	Tendência para a produção em pequena escala, construção individual, fornecimento local de materiais, tecnologia de convivência, reutilização, reciclagem e conservação, trabalho e tempo intensivo.
Produto final	Estático, deteriorando lentamente, difícil de gerir e manter, de alto consumo de energia.	Flexível, melhorando lentamente, fácil de gerenciar e manter, baixo consumo de energia.
Partido	Setor privado: retorno sobre o investimento (geralmente de curto prazo) e com pequeno interesse próprio. Setor público: bem-estar social e oportunismo político partidário. Especialistas: estima dos colegas profissionais. Resposta à abertura geral nacional ou regional em termos de necessidades de mercado ou sociais e oportunidades.	Melhoria da qualidade de vida de indivíduos e comunidades. Melhor utilização dos recursos locais. Investimento social. Resposta a necessidades e oportunidades específicas localizadas.
Método de operação	De cima para baixo, enfatiza sobre produto ao invés de processo, burocrático, centraliza com especialidades compartimentalizadas, stop-go, impessoal, anônimo, gestão de papel, evita estabelecer precedentes, confidencial	Debaixo para cima, ênfase no processo em vez de produtos, flexível, localizada, contínua, personalidade, familiar, gestão de pessoas, estabelecendo precedentes, aberto.
Ideologia	Totalitária, tecnocrática e doutrinária (esquerda ou direita) grande é bonito, competitiva, sobrevivência do mais apto.	Pragmática, humanitária, responsiva e flexível, pequena é bela, colaboração, ajuda mútua.

O último item diz respeito à grande demanda de habilidade de especialistas, com maior conhecimento técnico. Além disso, segundo o autor, sua abordagem de caráter evolutivo necessita da ação de:

1. Setor voluntário: representando as comunidades de interesse;
2. Setor governamental: de escala central e local, deve assistir a formação e o processo de desenvolvimento, em uma rede de planejamento de políticas;
3. Setor industrial: trazendo processos construtivos coerentes com a necessidade prática da produção, construção de parcerias contratuais e envolvendo a comunidade no planejamento;
4. Setores de pesquisa e comunicação: estabelecimento de sistemas de informação, para o armazenamento de dados sobre casos de sucesso. Uma atenção especial deve ser direcionada ao desenvolvimento de técnicas de projeto participativo.

Com efeito, a sociedade não pode depositar a responsabilidade da habitação em apenas um agente ou em seu aparato técnico organizacional (HABRAKEN, 1972). É necessária a ação diversa dos envolvidos, tanto usuários quanto assessoria técnica. Tais profissionais devem desempenhar o papel de facilitadores e educadores, ao invés de simples provedores, compreendendo os problemas existentes e trazendo soluções viáveis. Ao mesmo tempo, o estado deve agir na mediação/regulação, de sorte a eliminar entraves burocráticos que dificultam o processo. Trata-se de uma nova expressão arquitetônica conciliadora, baseada em um novo tipo de habitat, composto pela tríade habitante, arquitetos e estado (BIAU et al., 2013).

A figura do usuário, central no processo, integra a cada dia mais o interior dos processos de concepção, demonstrando o quão adaptada à mudanças a profissão do arquiteto deve estar (TRIBOUT, 2013). Sendo um processo de troca, tais profissionais possuem papel importante em antecipar tal participação, envolvendo desde o início de seus trabalhos os usuários (DEBARRE, 2009).

A implicação desses profissionais no processo de projeto vai desde a prospecção de terrenos até a execução da obra, passando por estudos de viabilidade técnica do conjunto. Sua atuação se instala no cerne do processo, apoiado por um consenso ideológico (BIAU et al., 2013).

As tarefas assumidas por arquitetos, dentro de um processo participativo, podem ser especificamente concernentes a:

1. Concepção: fundamental à autogestão, responsabilizando os participantes;
2. Organização: bom relacionamento entre as pessoas, promovendo a iniciativa própria;
3. Apoio: poucos planos conseguem ter êxito sem apoio político;
4. Fundos: conhecimento de alternativas para o crédito imobiliário;
5. Aquisição do terreno: conhecimento acerca dos trâmites necessários para a compra do terreno;

6. Financiamento: viabilidade das práticas de financiamento corrente dentro do contexto trabalhado;
7. Regulamentação: tanto regras formais quanto costumes e padrões de comportamento informais devem ser levados em consideração e negociados, para que os projetos sejam implantados;
8. Planejamento e projeto do local;
9. Reconhecimento: temos, em todos os contextos, uma falta de instrumentos ou métodos para compreender e prever a demanda de habitação e, até mesmo, para avaliar recursos;
10. Projeto e especificações de construção: a principal área passível de melhora, nesse caso, referem-se aos métodos de projeto – economia de tempo e dinheiro no uso de métodos instrutivos para os participantes, gerando uma mudança de percepção e atitude;
11. Implementação;
12. Administração e manutenção;
13. Formação: a formação deve ser uma parte integrante e consciente, em todas as atividades. Profissional é visto como habilitador: professor ou treinador. Três elementos importantes do aprendizado que devem receber atenção: tomada de consciência, comunicação e conhecimento ou informação. Conforme Paulo Freire, aprendizado como processo de conscientização para o empoderamento e libertação (TURNER, 1988).

Vale lembrar que diagnósticos realizados durante a fase de projeto, feitos em determinado momento congelado no tempo, muitas vezes resultam em "acidentes de percurso", não em indícios de qualquer deficiência estrutural das metodologias convencionais, porque as pesquisas de cunho sociológico e antropológico sobre essa autoprodução mostram que a utilização da moradia passa, em primeiro lugar, pela necessidade de adaptações, ao longo do processo produtivo, cuja extensão se ajusta aos vários momentos dos ciclos de vida familiares, implicando adaptações e readequações que precisam ser contempladas como necessidades básicas dessas famílias (KAPP; BALTAZAR, 2012).

O trabalho das assessorias técnicas pode garantir a autonomia comunitária e promover uma participação ativa dessa população. Além disso, pode ser responsável pela contribuição na efetividade de ações governamentais, aumentando sua capacidade de lidar com os inúmeros projetos (DENALDI, 1997).

Na atuação dos arquitetos, delineia-se uma atividade plural, a qual permeia tanto o engajamento profissional quanto militante. Muitas vezes, o profissional deve investir tempo e trabalho não remunerados, para garantir a viabilidade da produção desse tipo de habitação. Tal forma de resistência se estende a materiais, formas arquitetônicas e outras acepções do uso (DEBARRE, 2009).

Toda essa pluralidade de posicionamentos dificulta o embasamento de tomadas de decisão, ora por critérios políticos, ora por critérios técnicos (HEMMATI et al., 2002). A alternância entre esses posicionamentos passou

por diferentes tendências de postura, ao longo dos anos. Entre os anos 70 e 80, os arquitetos do movimento participativo correspondiam a militantes socialmente próximos aos habitantes pelos quais trabalhavam. Já a partir dos anos 2000, o contexto ideológico e operacional era diferente: arquitetos possuíam um papel técnico, em um contexto de grande complexidade, poucos recursos e forte demanda ambiental e social. Posicionam-se muito mais na garantia de interesses coletivos, sendo que não mais se concentram no ambiente construído, porém, em uma negociação/participação mais ampla. Há, atualmente, um maior distanciamento entre o arquiteto e o usuário, o primeiro se configurando muito mais um prestador de serviços externo (BIAU et al., 2013).

Tal complexa situação atual é tomada como um desafio, no qual a postura de profissionalismo é cada vez mais vista como básica a sua operação, face às inúmeras restrições operacionais. Os projetos financiados por grande agências internacionais foram responsáveis pela produção de uma grande classe de experts, técnicos, consultores, pesquisadores, principalmente no contexto brasileiro (ARANTES, 2006).

O trabalho criativo do arquiteto enfrenta inúmeros desafios, entre os quais o esforço em determinar, na participação, a mensagem autêntica de quem esta representa. Muitos trabalhos de elaboração participativa vão de encontro a atitudes grupais de reflexos autoritários e paternalistas, instintivamente refratários às solicitações de participação. Embora nem todos os tipos de participação possam trazer resultados positivos, o envolvimento da comunidade na avaliação de suas necessidades e expectativas é crucial para garantir a satisfação do coletivo (PELLI, 1989).

A prática frequentemente entra em conflito com os efeitos do autoritarismo profissional presente na atuação do arquiteto. Tal autoritarismo não cabe dentro do contexto do projeto participativo, ao contrário, os profissionais se encontram em uma delicada posição de negociação, possuindo a difícil tarefa de ponderar interesses individuais e coletivos, hierarquizando objetivos muitas vezes divergentes (DEBARRE, 2009).

Em casos onde o tal "autoritarismo do arquiteto" se faz presente, a negociação inerente à participação é enxergada como uma forma de degradação do projeto arquitetônico. Nesse entendimento, o tal "universo hostil" acaba prejudicando a realização do "bom projeto", tendo o profissional que "lutar contra" os diversos desafios do projeto: as normas, as instituições, a população leiga etc. (BIAU et al., 2013).

De fato, pouco se explora, dentro da categoria, sobre a arquitetura produzida em projetos participativos. Tais projetos, cujos resultados não são tão espetaculares em relação à forma arquitetônica, por possuírem outras prioridades, são pouco publicados nas mídias especializadas da arquitetura e construção. Por outro lado, sua produção em geral interessa às áreas de planejamento e gestão, sobretudo pela complexidade de atores envolvidos no processo. As dificuldades encontradas em tal percurso são frequentemente analisadas por sociólogos (DEBARRE, 2009). Assim, há pouca divulgação das imagens de tais edifícios, sendo seu maior reconhecimento justamente entre aqueles que utilizam seu espaço, os próprios usuários.

É necessário pontuar que a participação não é responsável por minar a disciplina da arquitetura ou o papel dos arquitetos, tampouco pela conversão de tais profissionais a ativistas políticos (HAMDI, 1995). Habilidades e mecanismos para inserir a participação dos usuários e oS métodos alternativos e estratégicos de projeto devem ser explorados, para que melhores práticas sejam desenvolvidas dentro desse núcleo de profissionais. Pelas manipulações espaciais em escala (maquetes, mapas mentais, plantas e outros artifícios), trocas são elaboradas, desenvolvendo a troca social, em uma pedagogia recíproca entre arquiteto e o grupo trabalhado. O aprendizado é mútuo: os arquitetos descobrindo as diferenças e a complexidade do diálogo, os usuários aprendendo um processo de elaboração de projetos que desconhecem. Trata-se de uma tarefa coletiva, que só se efetiva se esta for sua compreensão.

> O arquiteto não é um "escrivão" aquele que grava e traduz textualmente as necessidades e desejos de cada habitante. Ele é parte atuante e faz um esforço de explicitação de seu ponto de vista, dando aos interlocutores as ferramentas para que o diálogo exista. (BIAU et al., 2013).

Assim, o arquiteto possui uma atribuição complexa e plural, pois, ainda que seja uma tarefa coletiva, a responsabilidade sobre a concepção, sobre a coerência espacial, construtiva e estética é exclusivamente do arquiteto, e este deve ter relativa autonomia para gerir tais decisões. Ou, como frisam Biau et al. (2013): "O arquiteto deve escutar, mas ao contrário de outras práticas, se muito escutar pode acabar não sendo ouvido."

John Turner e John Habraken, importantes referências para o projeto participativo, reuniram muitas evidências empíricas sobre a importância da habitação como atividade flexível, econômica, dinâmica e incremental. Para eles, as intervenções por parte das assessorias técnicas deveriam ser sempre cuidadosas e com nítida prestação de contas junto ao público alvo. Contudo, o papel das assessorias se restringe a prestar um serviço especializado, direcionando as demandas para soluções práticas. Cabe à população envolvida a assunção da responsabilidade, uma vez que estes detêm o poder de decisão, conforme a afirmação de Erskine (em BROWER; HATCH, 1986): "Enquanto arquitetos projetam estruturas físicas usadas pela comunidade, os habitantes constroem a comunidade."

Talvez estejamos diante de uma relevante contribuição à evolução do trabalho do arquiteto. A prática de processos participativos pode representar um aporte ao aperfeiçoamento do trabalho do arquiteto e até mesmo da arquitetura em si. O papel do profissional é, assim, redefinido, sendo gradativamente associado às práticas de facilitação e empreendedorismo social, porém, sem renunciar a seu caráter técnico. O resultado: uma visão mais crítica sobre o ambiente construído, implicando iniciativas com processos operacionais alternativos. Para isso, fazem-se necessários o conhecimento e a visão sistêmica dos atores e grupos que integram tais processos, das práticas participativas nas quais estes se engajam, do tipo de demanda que os mobiliza, das metodologias a serem empregadas e dos processos e competências específicas para garantir a legitimidade do processo.

3.3.4. Metodologias de participação do usuário

A questão habitacional possui grande representatividade na aceitação social. A habitação se relaciona com a identidade do indivíduo, como uma forma de expressão de si mesmo (FIJALKOW, 2012). Uma simples fachada de uma habitação tem a capacidade de exprimir o status e a "domiciliziação" simbólica de um indivíduo, marcando sua identidade. A localização onde a habitação está inserida revela o capital social implicado.

O "habitar" significa estabelecer uma relação com o mundo onde as práticas implementadas constroem o seu próprio universo simbólico, ou seja, a participação constrói nossa própria constituição. Nesse sentido, a consulta e a capacitação existentes na participação são capazes de fazer com que os indivíduos se sintam implicados no processo, com a adesão de seus modos de vida cultivados, aumentando sua liberdade e a autonomia. Nessa perspectiva, agindo no controle de si mesmos, trata-se de um momento de reflexão, quando a identidade pessoal imprimida faz com que sejam indissociáveis do meio espacial.

A ação humana é fundamental à existência da habitação (HABRAKEN, 1972). Por isso, quais devem ser as condições a serem satisfeitas, para que a habitação atenda a seus propósitos? A busca pela legitimidade é sempre perseguida pelas autoridades públicas e assessorias técnicas, nos procedimentos participativos. A famosa "aceitabilidade social" é fator capital a ser considerado dentro das críticas democráticas sobre o tema.

Para isso, a implementação de metodologias participativas sempre esteve ligada à inovação social, trazendo uma abordagem pedagógica e humana à atuação dos habitantes. Seu objetivo principal é a construção social coletiva de um lugar comum ou, como denomina Zetlaoui-Léger (2013), um "bem comum".

Porém, o discurso muitas vezes aparece com uma noção vaga, sendo a mobilização da temática participativa algo sem nenhuma exigência particular. Ao mesmo tempo em que as práticas de consulta e processos participativos se multiplicam, a forma como essa participação é colocada em prática e os dispositivos e os meios para isso são extremamente vagos (TRIBOUT, 2013). Faz-se necessária a elaboração de pesquisas empíricas sobre a relação entre a negociação local e o processo, de uma maneira mais ampla, conectando projeto e política em um objetivo maior, desafio parcialmente abordado na presente tese. Atualmente, presenciamos processos participativos heterogêneos, os quais mesclam conhecimento e dúvidas, quando não temores, sobre a operacionalização da participação do usuário.

O momento de inserção dessa participação é crucial para os benefícios em longo prazo. A participação de beneficiários nos estágios iniciais do processo, na concepção e organização certamente pode ter impacto fundamental sobre o projeto. No entanto, quando a participação do usuário ocorre em estágios tardios, seja no trabalho braçal para construção de casas padronizadas, seja assumindo responsabilidade na contratação, construção ou gestão financeira sem assessoria técnica cabível, frequentemente se encontram problemas nas mais variadas escalas (WARD, 1982).

As qualificações funcionais podem ser sensíveis a diversos métodos. Alguns, como percursos urbanos, caminhadas de reconhecimento, são importantes por sua capacidade de "fazer o habitante falar", trazendo à tona sua experiência de uso, situando-o no registro relacional e trazendo ajustes pragmáticos à concepção (FABUREL, 2013).

Wates e Knevitt (1987) citam outras técnicas para o projeto participativo, como:

1. Levantamente/pesquisa/questionário social: abordando futuros usuários e partes interessadas para determinar necessidades e aspirações;
2. Reuniões públicas: informar uma audiência grande sobre propostas;
3. Reuniões de projeto: reuniões onde o projeto participativo é feito em um menor número de pessoas. Necessidade de continuidade dos membros;
4. Visita a outros esquemas: visita a projetos similares finalizados;
5. Slide shows: mostra de imagens de outros projetos como referência para demonstrar possibilidades;
6. Escritório de projeto: mostrar como é concebido o projeto;
7. Maquetes: ajudar na visualizacao 3D;
8. Mock-ups de grande escala: ajudar na visualizacao 3D;
9. Computadores: formas de simulação de resultado;
10. Desenhos;
11. Videos;
12. Visitas ao local;
13. Cerimônias para momentos-chave;
14. Publicidade.

A forma de processamento, seleção, compatibilização e priorização dos resultados não é tarefa fácil de se elaborar, todavia, é fundamental para a não manipulação do processo participativo. A participação do leigo só é realmente legítima, caso este tenha sido provido de todas as ferramentas e meios para acessar os códigos de representação, contribuindo de fato com a elaboração do objeto imaginado (MALARD et al., 2002).

A princípio, os participantes de um grupo em um processo participativo estão abertos ao projeto, aderentes à demanda de engajamento previamente estabelecida. Contudo, é necessário considerar as tensões e conflitos que esse engajamento pode provocar, e compreender as suas implicações em negociações premanentes (STOESSEL, 2012). Além disso, segundo Godbout (1983), vivenciamos um momento na democracia contemporânea no qual a apatia é dado essencial. Cabe ao profissional contornar todos esses empecílios na elaboração de metodologias que, de fato, garantam a legítima participação do usuário.

PARTE II
DA PRATICA DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL ATUAL
OBJETO EMPÍRICO

4. O PROCESSO

> *Uma sociedade dominada por produtores, mesmo sob a forma autogestionária, não corre o risco de continuar a ser uma sociedade tecnocrata? A autogestão, não acompanhada da participação dos usuários não possui um mecanismo capaz de impedir a generalização constante do poder tecnocrata que define, a partir de exigências da produção e dos produtores, que devem ser os bons utilizadores e utilizam a informação e a competência técnica para impor seus valores.* (GODBOUT, 1983).

O processo de produção habitacional do contexto do Minha Casa Minha Vida delineia uma série de padrões que podem indicar tendências sobre as formas de gestão e suas consequências no produto habitacional. Os processos de gestão desenvolvidos, os fluxos de informações, a gestão de projeto e a atuação das partes interessadas revelam ordenações que influenciam a qualidade do ambiente construído.

Assim, a hipótese colocada de que participação efetiva do usuário/sociedade civil, na produção habitacional, pode trazer significativos benefícios ao ambiente construído é circunstanciada no presente capítulo, destacando em que medida as condicionantes do processo são determinantes para tal resultado.

A análise foi fundamentada no trabalho de campo desenvolvido com estudos de caso comparativos entre empreendimentos FAR e FDS, amparando-se basicamente nos documentos, registros em arquivo, entrevistas e observação direta. A troca feita com os diversos atores de projeto – usuários, representantes das entidades, poder público, assessoria técnica e construtora – foi certamente a fonte mais rica de subsídios para tal análise, sobretudo pela ampla gama de considerações sobre o tema.

Também foi realizada uma série de visitas aos empreendimentos estudados, em variadas situações: visitas simples, visitas técnicas de obra, eventos de entrega de unidades, reunião de usuários, entre outras atividades. As múltiplas unidades, nas duas modalidades, possibilitaram uma análise comparativa, na qual o cruzamento dos dados revelou algumas diferenciações entre os processos produtivos. A partir de tal análise, elaborou-se, de forma descritiva, um artigo sobre o processo, ancorado nos relatos registrados[21].

Assim, o capítulo tratará da análise do processo como um todo, enfatizando as características específicas da modalidade Entidades. Tendo como referência os antecedentes em processos participativos, parte-se para a compreensão da operacionalização do processo, examinando as partes interessadas, a estrutura organizacional, os fluxos de desenvolvimento, entre outras questões ligadas à gestão. Através de um relato do processo, colocando a interferência de cada um dos atores que deste participam, marcaremos os principais padrões encontrados. Na sequência, analisam-se alguns códigos definidos na pesquisa, sendo esses padrões encontrados durante o trabalho. Por conseguinte, definem-se as consequências de tais padrões e as conclusões resultantes de tais mudanças.

21 Os relatos aqui mencionados referem-se às entrevistas realizadas com 24 pessoas, atores relacionados diretamente aos 6 casos estudados. As entrevistas transcritas fazem parte de um banco de dados de posse da pesquisadora, disponível para consulta. A identidade dos entrevistados foi preservada, conforme estabelecido pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) presente no Apêndice A.

Conforme descrito no Capítulo 3, a política habitacional brasileira enfrentou, após a extinção do BNH, cortes significativos nos setores sociais. Tal fato, estimulado pelo período de redemocratização do país, possibilitou o crescimento da participação da sociedade civil, com a inclusão de novos atores sociais, organizados em movimentos sociais, em busca de uma unidade nas políticas habitacionais (KLINK; DENALDI, 2014).

Até o início dos anos 2000, políticas locais prevaleceram, sobretudo na implantação de instrumentos de planejamento urbano, estimulando as produções habitacionais autogestionárias e as relações de colaboração entre poder público e comunidade. Tais mecanismos, contrapondo-se ao modelo neoliberal de produção habitacional, visavam à afirmação dos princípios do direito à cidade (CUTTS; MOSER, 2015). Posteriormente, a passagem de tais políticas ao nível federal se deu com a criação do Programa Crédito Solidário, embrião que se incorporou no programa Minha Casa Minha Vida, na criação do Entidades.

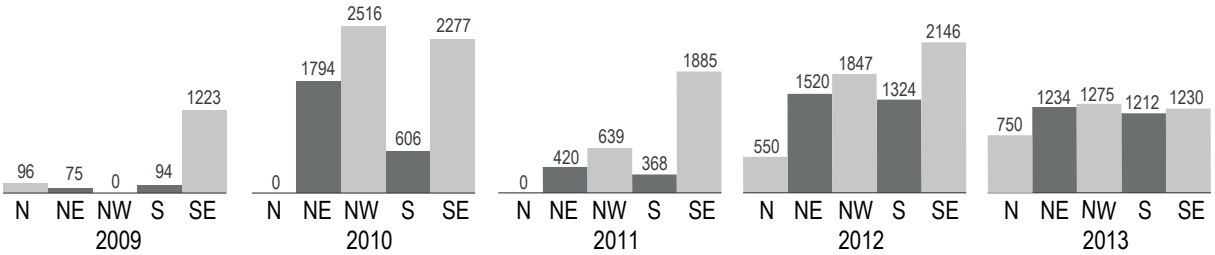
O programa MCMV tem um impacto significativo nos novos padrões de urbanização. Com a facilitação do crédito e a redução de taxa de juros, o programa estimula a produção habitacional, fortalecendo a relação entre a esfera pública e privada. O objetivo de incluir o capital financeiro no setor da construção fez crescer o mercado, no intuito de atingir os setores mais populares, baseando-se nas premissas do programa de "[...] otimização de recursos públicos e privados." (SHIMBO, 2010; ANGÉLIL; HEHL, 2014).

O programa, com seu caráter eminentemente econômico, almeja melhorar a economia e estimular a criação de empregos, através de crescimento no investimento na construção civil (TATAGIBA et al., 2013). A modalidade Entidades, posteriormente reivindicada pelos movimentos de moradia, inseriu no quadro do programa a atuação dos movimentos de moradia, através da formação de entidades organizadoras, pessoa jurídica que responde à gestão de cada um dos empreendimentos. Obrigatoriamente respaldada pela a figura da assessoria técnica, a entidade conta com uma equipe, a princípio interdisciplinar, composta por arquitetos e urbanistas, engenheiros, assistentes sociais. Estes atuam de forma colaborativa, na gestão de um processo participativo de produção habitacional, garantindo organização social (CUTTS; MOSER, 2015).

Figura 18

Relatório quantitativo da produção de unidades construídas pelo MCMV-E

Fonte: Ministério das Cidades.



Na primeira fase do programa, a produção do MCMV-Entidades correspondeu a aproximadamente 5% das operações, ainda que recursos para uma produção mais significativa tenham sido disponibilizados para a modalidade (ANGÉLIL; HEHL, 2014). Muitas limitantes são presentes nesse processo produtivo, que será pormenorizado na presente seção. A principal questão é como essa estrutura poderia ser aprimorada, para ampliar as oportunidades de atuação e efetividade dessa modalidade.

4.1. MCMV e MCMV-E : processos distintos em um mesmo programa

A modalidade Entidades contrasta com a modalidade regular no Programa Minha Casa Minha Vida, por provocar benefícios, como o fortalecimento das relações socioeconômicas dos beneficiados, por meio de seu processo autogestionário de projeto e execução. A hipótese que se cria naturalmente é que a produção do Entidades apresenta melhor relação custo/benefício, com maior satisfação dos beneficiários, em longo prazo, com o mesmo investimento feito na modalidade regular do programa. Favorece também a formação de comunidades, fortalecendo as relações sociais estabelecidas (ANGÉLIL; HEHL, 2014).

Claramente, o efeito esperado pela modalidade não vem do arranjo do programa, mas de um longo histórico de luta pela moradia. Os produtos do Entidades são resultado de um processo organizativo de vários movimentos nacionais de luta pela moradia que atuam no setor, desde os anos 80. A luta não se restringe ao pleito pela moradia popular como direito fundamental, abrangendo a reforma urbana e reivindicações sobre emprego, saúde educação e outros direitos sociais. E, dentro do contexto do Entidades, os movimentos envolvidos acabam contribuindo para o cumprimento desses serviços e melhorando a qualidade do entorno dos empreendimentos, dos bairros, das cidades.

> *O MTST não é só moradia popular. No Jardim Salete, na verdade, quem tá constituindo o bairro é o movimento. Porque são 192 famílias aqui mais 192 famílias aqui embaixo, que são dois condomínios junto do outro, então já são quase 400 famílias. Aqui, do outro lado tem todo esse terreno que vai ser feito mais ou menos nesse estilo, nesse padrão, que vai gerar em torno mais de mil moradias. Então, imagina só, um bairro que vai construir mil e poucas moradias. Esse bairro vai ficar pendente, de quê? De saúde, posto de saúde, escola, creche... E o movimento visa isso, o movimento corre atrás. Tanto que no projeto tá incluso uma creche, que vai ser feita no próprio terreno.* (D.S., beneficiário do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 05.08.2016).

> *Pedimos duas lombadas aqui nessa rua, a gente tá fazendo também a calçada ao redor dessa área verde. Então, são melhorias que a gente tá correndo atrás, pra melhoria do bairro. E o bairro tem tudo pra ser um bairro bom, porque é uma localidade boa. Porque não é só o direito à moradia, é direito à cidade. Moradia sozinha não é o necessário. Precisa de benfeitorias, né?* (N.F., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 20.04.2015).

Os integrantes do movimento, em contato durante o trabalho de campo, frisaram a célebre temática da importância da luta pela moradia como veículo para a articulação de novas reivindicações. Segundo eles, seriam conquistas casadas, com mobilizações de caráter complementar, de fácil compreensão pelas famílias envolvidas. No caso do João Cândido, linhas de ônibus que atendem à rua do empreendimento foram conquistadas pela demanda dos beneficiários, integrantes do movimento.

A implementação do programa Minha Casa Minha Vida marcou uma mudança na configuração das políticas habitacionais, no país. A grande oferta de recursos oriundos do Governo Federal de certa forma enfraqueceu a autonomia de programas na escala regional e local, que hoje operam em parcerias, sempre vinculados ao Minha Casa Minha Vida.

> *O Brasil virou um programa habitacional só no Brasil inteiro: é o Minha Casa Minha Vida. As COHABs não fazem mais as casas que faziam, o CDHU passou a dar dinheiro ao Casa Paulista... Mal faz casa hoje. A CDHU faz casa pra cidade só pra... cidade com menos de 50.000 habitantes ou na emergência. Então, assim: o programa COHAB São Paulo que eu não vejo, gente, não... Eu sinto muito isso: cadê as assessorias, os programas da prefeitura? Não tem mais! "Vamos viabilizar dinheiro do governo federal!* (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15.08.2016).

As assessorias feitas por programas da prefeitura foram aos poucos cedendo lugar para as iniciativas com as verbas do governo federal. Suas atuações limitaram-se à complementação das verbas para viabilização do programa, em situações onde o custo da operação é elevado ou em situações onde as famílias envolvidas estão nos limites de renda estipulados. Uma atuação que se restringiu a viabilizar o dinheiro do governo federal, seja dinamizando a aprovando os projetos, seja disponibilizando terrenos etc.

As Assessorias Técnicas e Movimentos também vivenciaram um novo momento, no qual o recurso agora se encontrava facilmente disponível. Estas não mais precisariam atuar com tanto empenho na captação de recursos, porém, na agilidade de sua viabilização. Dessa forma, novas relações e papéis foram se configurando, assunto que será detalhado na seção seguinte. Os movimentos e assessorias agora se viram no papel de cobrança da prefeitura para a facilitação dos empreendimentos.

Logo, o programa trouxe à autogestão uma outra configuração, a qual demandou a adaptação dos agentes, partes interessadas às novas demandas. Essa adaptação se tornou necessária para o acesso às verbas destinadas ao programa, bem como sua operação. Notou-se que os discursos dos participantes ressaltam que o intuito do programa é "começar e terminar", é viabilizar ou, como ressaltou V.O.:

> *A obra tem que ter; tem que acabar a obra, tem que virar obra, tem que virar casa, dar a casa pro povo! [...] O programa tem dinheiro. Você vai atrás do projeto e você faz pra ganhar dinheiro. Então, as pessoas se adaptaram a esse programa.*

A contratação dos empreendimentos FAR e FDS pela agência finan-

ceira é similar[22], todavia, possuem uma diferença fundamental em relação às fases de contratação. No caso do Entidades, existe a alternativa de contratação em duas fases, possibilitando a compra antecipada do terreno (suas implicações serão mais bem detalhadas em seção adiante).

A análise de projetos no caso do Entidades é dividida em dois momentos. As aprovações dos projetos junto aos outros órgãos competentes ficam a cargo das assessorias técnicas no caso do Entidades, e das construtoras, no caso do MCMV regular. A expertise das assessorias técnicas determina a capacidade de lidar com as solicitações burocráticas de aprovação, e as exigências na aprovação também dependem muito da localidade onde o empreendimento é desenvolvido.

Figura 19
Agentes PMCMV e PMCMV-E
Fonte: Elaboração própria.

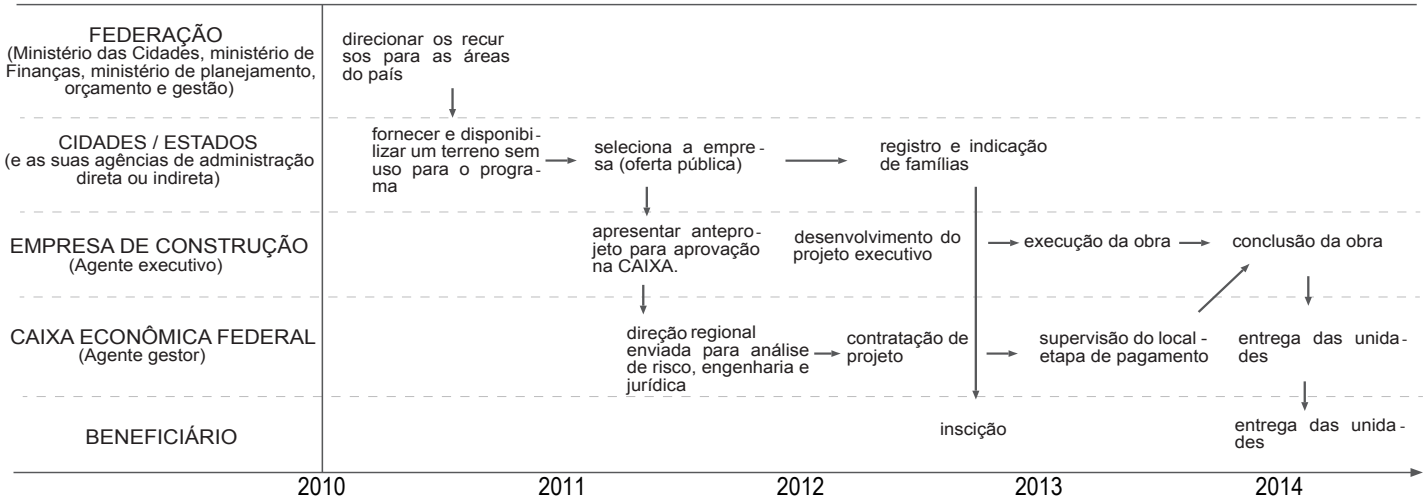
FEDERAÇÃO (Ministério das Cidades, Ministério de Finanças, Ministério de planejamento, orçamento e gestão)	Ministério das Cidades - Responsável por estabelecer as diretrizes do programa, definir as regras e condições na distribuição dos recursos entre as unidades federadas, monitorar e avaliar o desempenho do programa. Ministério de Finanças e Ministério de Planejamento, orçamento e gestão - Em colaboração ao Ministério das CIdades, analisa anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e para determina a remuneração também da Caixa Econômica Federal gerado pelas atividades realizadas no programa.
CIDADES / ESTADOS (e as suas agências de administração direta ou indireta)	Participação estabelecida pela assinatura do acordo de adesão com a Caixa. O objetivo é garantir a sua cooperação em ações para o desenvolvimento de fatores favoráveis e a implementação de projetos, nomeando a indicação das áreas prioritárias para implementação, isenção de impostos, provisão de recursos, apresentação de demanda, indicando os candidatos para aprofundar nos projetos da execução de trabalho técnico ao social dos beneficiários.
EMPRESA DE CONSTRUÇÃO CIVIL (Agente executivo)	Participar da licitação para a execução de projetos aprovados pelas regras do programa e acompanhar a propriedade por 60 dias após a conclusão e legalização de unidades habitacionais.
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Agente gestor)	Instituição financeira é encarregada de definir os critérios e determinar as ações necessárias para a implementação do programa assim como os critérios técnicos.
BENEFICIÁRIO	Famílias (Faixas 1, 2, 3) Entidades organizadoras: promotores e facilitadores do projeto (em conjunto para organizar e apoiar as famílias em cada fase dos projetos)
ASSISTENCIA TÉCNICA	Profissionais nomeados pelo beneficiário (Entidade, da modalidade "Entidades") responsável pelos projetos técnicos de arquitetura, engenharia e trabalho social.

Ambos os empreendimentos para a população de baixa renda Faixa 1 (FDS e FAR) possuem as mesmas especificações mínimas, em termos de qualidade e desempenho, critérios estes definidos pelo Ministério das Cidades. Tais especificações mínimas para o programa contemplam quantidade mínima e definição de mobiliário, dimensão mínima de alguns cômodos, dimensão mínima de aberturas, acessibilidade etc. Ainda assim, os resultados do próximo capítulo esboçam uma perceptível diferença entre os dois produtos.

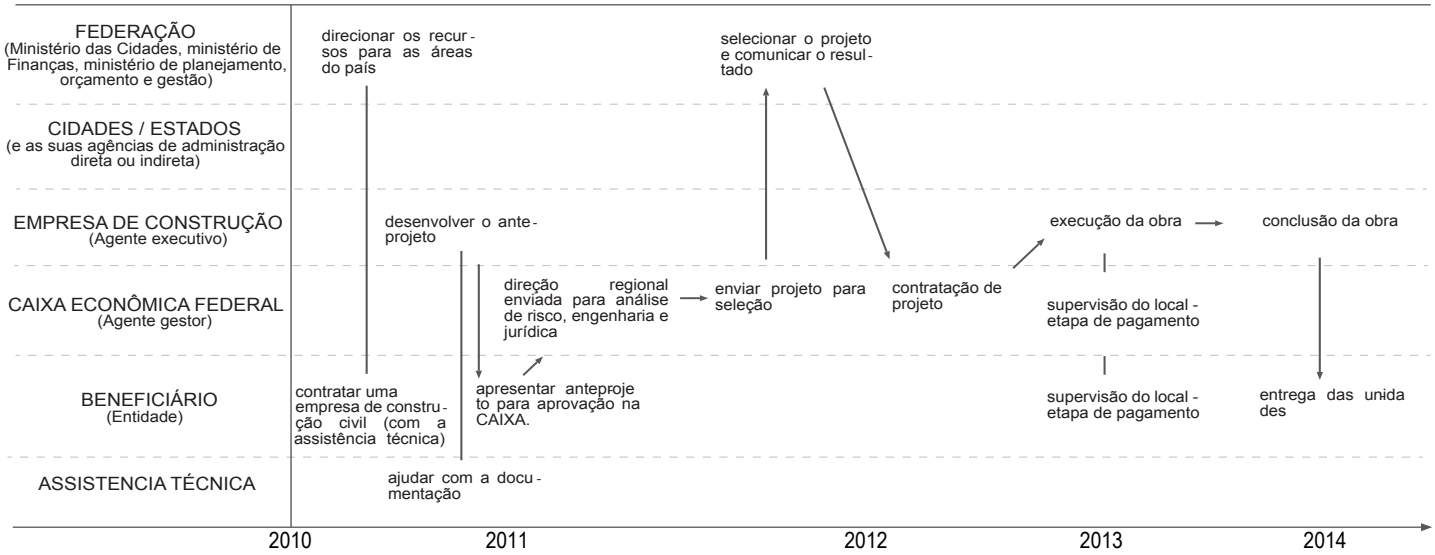
A diferenciação dos processos e produtos entre as duas modalidades extrapola inúmeros aspectos convencionais. O engajamento da entidade e seus beneficiários provoca um diferencial na concepção de projeto, desencadeando melhorias físicas. Segundo os representantes da agência finan-

22
A Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009, regulamentou a Resolução 141. Tal modo de operação implementou a Fase 1 (Projetos), também denominada Compra Antecipada do Terreno e Contratação de Projetos e Aprovações. A inclusão dessa fase possibilitou a destinação de financiamento à Entidade Organizadora, para aquisição de terreno e contratação de assistência técnica para elaboração de projetos para a futura contratação do empreendimento.

GRUPO 1
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS
FONTE: FAR



MODALIDADE ENTIDADES - SEM FASE DE PROJETO
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS
FONTE: FDS



MODALIDADE ENTIDADES - COM FASE DE PROJETO
ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS
FONTE: FDS

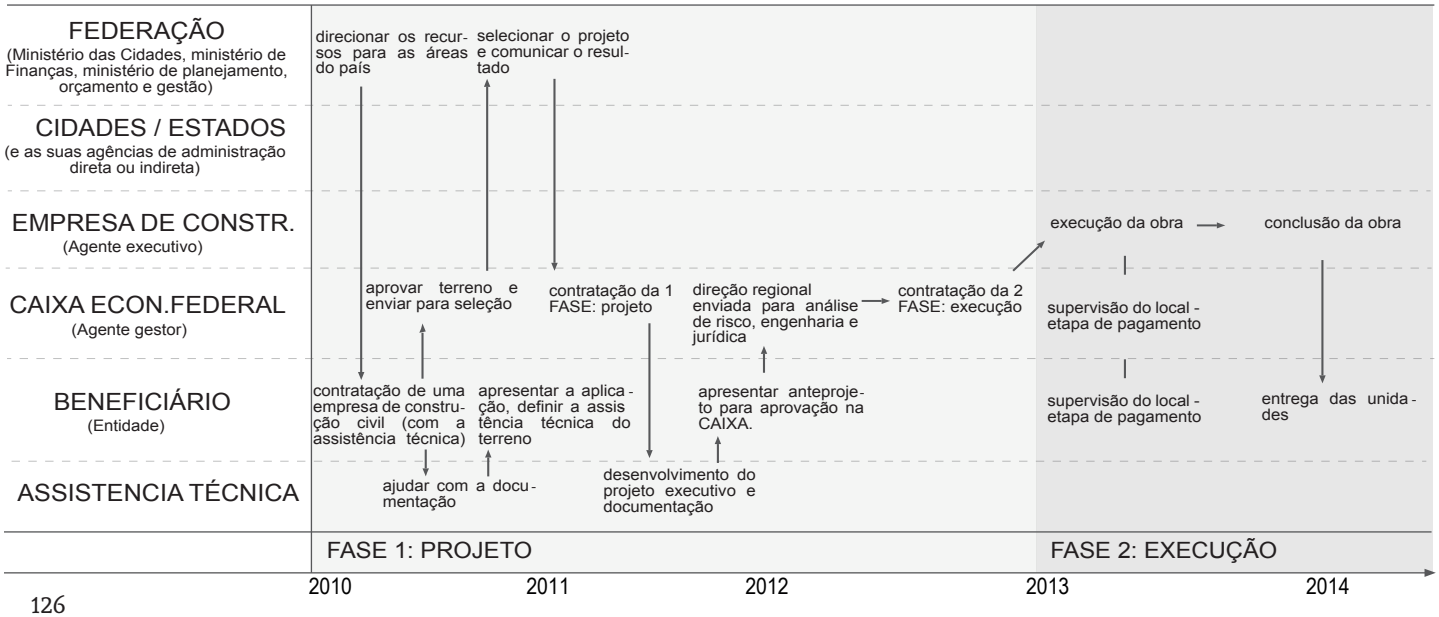


Figura 20

Fluxograma Faixa 1 FAR

Figura 21

Fluxograma Faixa 1 FDS (Entidades)

Figura 22

Fluxograma Faixa 1 FDS (Entidades), com fase de projetos

Fonte: Elaboração própria.

ceira, alguns movimentos mais envolvidos buscam, de maneira legítima, a construção de unidades habitacionais melhores, preocupadas com a inserção do conjunto no entorno, com a participação dos usuários na concepção de projeto. Em tais casos há, realmente, uma distinção na concepção de projeto, seja nos equipamentos implantados no conjunto, seja no tamanho das unidades, seja na qualidade dos materiais utilizados. Isso se deve ao fato de que quase todos os temas são fruto de uma escolha feita por assembleia, e muitos recursos poupados pelo uso de mão de obra mutirante acabam sendo disponibilizados para melhorias.

> *Então, há uma diferença, não são todos. Não posso falar: 100% dos Entidades é melhor que o FAR. Não necessariamente. Depende muito desse engajamento da entidade, dos beneficiários, até de uma assessoria técnica envolvida. Nem todos têm assessoria. Então tem essa questão aí. Mas, na grande maioria, são melhores. Então, está muito mais atribuída a ação do movimento e a assessoria técnica do que até da construtora. É muito mais uma questão de lutar...* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Logo, a "luta" mencionada parece ter um outro foco, no contexto do programa. Esta não mais está concentrada na luta por espaço, no contexto da habitação social, por recursos físicos e financeiros para a viabilização dos conjuntos, mas para uma maior atuação dentro do movimento, para o engajamento dos envolvidos. A luta, que antes era muito mais externa ao movimento, hoje passa a ser interna, na ressignificação da atuação de seus integrantes para a qualificação da moradia.

Os próprios beneficiários atribuem as melhores condições dos seus espaços físicos à luta interna do movimento. As reuniões, assembleias, discussões e negociações com órgãos de aprovação, em suma, a dedicação das pessoas envolvidas aparece na percepção geral dos beneficiários como principal fator determinante.

> *Porque, de fato, são melhores do que os outros que a gente vê por aí. [...] Então, se a gente se reuniu, sentou e reuniu com os acampados, a gente que faz a votação. Porque o movimento não deixa a desejar, não. Então, a gente estuda bastante o que vamos fazer pra ir pra cima. Que aí a gente sabe que vamos ter luta, conquista. E sobre o empreendimento daqui, é o que a maioria escolheu. No movimento, a gente falava: esses apartamentos daí são tão pequenininho, né? Podia ser um empreendimento maior.* (Z.F., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 20.04.2015).

> *O movimento quebrou regras, que nem a gente tinha comentado que a Caixa exigiu ser feito um projeto-padrão, que a gente bateu na tecla e através de estudos, corremos atrás e vimos que a verba que iria ser fornecida poderia, sim, gerar uma moradia digna, uma moradia mais confortável e não uma caixinha de fósforo. [...] Então, o movimento, através de mobilização, através da união nossa no coletivo, a gente estudando, correndo atrás, vimos que poderia, sim, através do mesmo valor, construir moradia mais confortável, mais ampla, moradia com sacada, elevador... Coisas que pessoa vir de fora e se a gente não falar que é empreendimento de moradia popu-*

> *lar, ninguém acha que é realmente moradia de movimento popular. Porque o padrão é outro. E a verba é praticamente a mesma.* (D.S., beneficiário do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 05.08.2016).

Nessa perspectiva, as entidades historicamente engajadas no processo de luta pela moradia em geral são determinantes na consolidação de espaços de maior qualidade.

Também em relação aos materiais e componentes empregados e aos espaços construídos existe uma diferenciação entre os resultados do FAR e FDS. A concentração do poder de decisão na mão da Entidade, beneficiária do processo, somada às instruções técnicas oferecidas pela Assessoria Técnica, orienta as compras de produtos de maior qualidade. Muitas vezes, o fato de se tratar de um empreendimento Minha Casa Minha Vida acaba gerando entre os fornecedores uma expectativa de venda de material de qualidade muito inferior ao que as Entidades estão dispostas a empregar.

> *O pessoal que vai fazer a cotação já faz a cotação no material que é o melhor, né? Então, esse processo que é a melhor qualidade, que é bem negociado, já está bem esclarecido pras famílias. Não tem nada aqui que seja de má qualidade. Nada, nada, nada! Às vezes, o próprio fornecedor, por ver que é uma associação, acaba acontecendo preconceito dele trazer o que ele tem de mais de mais em conta: "Esse aqui é o padrão que usa no Minha Casa Minha Vida..." A gente fala: "Então, aqui é diferente..." A gente briga por um preço decente, dentro das nossas possibilidades, porém, de qualidade boa.* (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Considerando-se a grande quantidade de casos de reforma, de mudança de pisos e equipamentos hidrossanitários pelos beneficiários, após a entrega das unidades, em função da simplicidade dos materiais empregados, em geral, e tendo em vista que a família beneficiária é de baixa renda, os movimentos preferem investir em materiais e componentes de qualidade, evitando a necessidade de reformas posteriores.

À assessoria técnica compete a apreciação da parte técnica do material, a avaliação sobre seu atendimento às questões técnicas (normas e especificações solicitadas), bem como se seus custos estão de acordo com a previsão orçamentária. Eventualmente, até mesmo análises e ensaios dos materiais são realizados. Posteriormente, questões relacionadas a aspectos estéticos são decididas pelos usuários, em assembleia.

A qualidade em relação às boas práticas da construção é muito influenciada pela participação dos usuários, membros das entidades, organizados na Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO). A presença, no canteiro, de beneficiários que exercem atividades na construção civil traz ao acompanhamento um olhar mais técnico, com críticas embasadas em experiências concretas. Até mesmo conflitos entre beneficiários e empreiteiras acontecem devido a essa interferência dos usuários no processo de construção. As melhorias nos aspectos de qualidade são mais perceptíveis

nos padrões de acabamento empregados, etapa na qual os usuários têm mais domínio e acesso ao que está de fato acontecendo.

> *Eu vejo que boas entidades conseguem, sim, uma pequena melhora, até no limite financeiro. Mas é um olho a mais, é alguém que tá la no pé da construtora, pra que seja feita de alguma forma melhor. Quando ela é bem estruturada, ela tem uma comissão de moradores que acompanham a obra. [...] O fato de ter um dono durante o processo de construção, eu acho que traz uma diferença, sim. Eu acho que ele tem um padrão de acabamento um pouco melhor.* (F.F., arquiteta e urbanista CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

Entretanto, as fases de projeto muitas vezes são restritas à participação somente do movimento, não envolvendo tanto a participação dos usuários[23]. Dessa forma, observa-se também um esvaziamento do processo de participação do usuário, na fase de projeto, ao mesmo tempo em que há um enriquecimento do processo de participação, na tomada de decisões nas especificações e acompanhamento de obra, ainda que não haja autoconstrução propriamente dita.

Moradores do empreendimento Condomínio da Gema, que se iniciou como FDS e posteriormente foi transformado pela prefeitura em FAR, queixaram-se da perda de qualidade dos espaços físicos com essa modificação. Já moradores do Residencial Jardim Portinari frisaram que, "[...] se os moradores estivessem junto (no projeto) passo a passo, não teriam tantos erros, evitaria o transtorno." Mesmo assim, a opinião de um dos técnicos da agência financeira é de que "[...] a qualidade final depende muito mais da competência da construtora, do que se é FAR ou se é FDS."

Contudo, o acompanhamento das Assessorias Técnicas, ao longo do processo, diferencial da modalidade Entidades, exerce a importante função de contraponto à atuação das construtoras, respaldando as Entidades de conhecimentos que visem à manutenção da qualidade. Sua atuação abrange a análise de viabilidade técnica e financeira, o controle de qualidade no processo produtivo da construção e a proposição de boas soluções técnicas dentro das restrições físico-espaciais condicionadas pelo programa. Cabe às assessorias o questionamento de aspectos técnicos oferecidos pelas construtoras, fornecendo às Entidades Organizadoras subsídios técnicos para tal.

Além disso, a decisão da Entidade sobre o regime de construção empregado deve ser devidamente conduzida pela assessoria, para que esta seja feita de forma consciente. A escolha pela empreitada global implica outro produto, outras relações e até mesmo outra construção social entre os membros da Entidade. São diferenças essenciais que não devem ser desconsideradas, e a escolha sobre a utilização dos recursos deve ponderar tais aspectos. Faz parte da atribuição da Assessoria o esclarecimento desse tema.

> *Quando você vai começar a trabalhar com a associação, a associação tem que entender isso: olha, vocês vão querer uma construtora? Ok, o projeto vai ter uma característica. Ah, vai ser autogestão mesmo? As famílias vão trabalhar como mutirantes e tal? Vai ser outro projeto. São coisas totalmente diferentes. O resultado de projeto*

23 Por se tratar de uma fase inicial (Compra Antecipada – Fase 1), os líderes dos movimentos preferem fechar a demanda entre eles, mediante o estudo de viabilidade realizado pela Assessoria Técnica. Só depois com a aprovação daquele lote e a definição do número de unidades a serem realizadas, estes conseguem fechar as demandas e oficializar o número de famílias envolvidas.

> *vai ser muito diferente. [...] A construtora pensa muito como ela vai executar a obra, e como é que ela consegue terminar a obra e entregar, e ficar livre dessa obra e partir pra outra. A gente faz o projeto pensando em como as famílias vão morar. Então, o nosso trabalho é envolver essas famílias pra fazer a discussão, tem que ser viável, a gente tem que construir, a gente pensa na obra também, pensa em tudo isso. Só que a gente pensa, nosso objetivo é: como é que as famílias vão morar.* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral em entrevista concedida em 01.08.2016).

Via de regra, a empresa construtora, no intuito de aumentar sua margem de lucro, atém-se às especificações mínimas do programa. Assim, área construída, padrão de materiais e sistemas, entre outros aspectos, mantêm-se no limiar do que é permitido, influenciando sobremaneira o produto final.

A qualidade do empreendimento também pode ser avaliada pela sua inserção urbana. Nesse quesito, quando tratamos de FDS, podemos considerar benefícios na localização do terreno e relação ao FAR. Assim, quando se trata de movimentos sociais, estes geralmente escolhem o terreno, que costumam até ser razoavelmente inseridos, conforme relatou E.P. (Engenheiro CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

A gestão do condomínio no pós-ocupação também é algo que certamente é influenciado pelo processo diferenciado que ocorre no Entidades. O contato entre beneficiários, feito ao longo do processo, com a Comissão de Obras (CAO) e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE) resulta em uma maior coesão social, que, sem dúvida, influencia a manutenção dos espaços físicos do empreendimento. No caso do empreendimento João Cândido, segundo J.T., engenheiro residente na obra, "[...] a escolha do síndico se deu por este ser considerado uma peça-chave, que acompanhou toda a construção."

No caso do Parque Estela, a tímida participação dos beneficiários no início do processo foi crescente e permaneceu presente, após a conclusão da obra:

> *A gente sabe que, nas formas de organização, eles mantiveram a questão de formar comissão, de dividir em grupos menores, eles mantiveram... E fizeram depois abaixo-assinado para iluminação na rua. Ou seja, tem gente participando que antes não participava.* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Nesse mesmo caso, a existência de um espaço para o diálogo entre os beneficiários é igualmente consequência de todo o trabalho desenvolvido pelas entidades, durante o processo:

> *Hoje você tem aqui a prova dos nove. Você faz aqui a conversa com o povo, mas vai fazer naquele outro condomínio a 200m daqui, Faixa 1 feito pelo município, para você ver... [...] Lá os caras não conseguem fazer nem o regimento interno. Aqui já se discute de uma forma de-*

> *mocrática, então, é mais tranquilo.* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM), em entrevista concedida em 01.08.2016).

Embora represente uma produção de menor expressividade em termos quantitativos, os aspectos qualitativos do Entidades têm sido objeto de avaliações positivas, as quais não se restringem ao campo dos benefícios sociais dos beneficiários e entidades envolvidos; os ganhos também se estendem à cidade como um todo. Muitos dos equipamentos produzidos por tais empreendimentos são equipamentos de uso comunitário, abertos ao público, para a comunidade do entorno, como é o caso dos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, quanto a seu Centro Comunitário.

Segundo C.V., engenheira civil da CEF, muito embora a produção do Entidades seja restrita, o que o processo produz em um espaço de tempo maior é infinitamente melhor do que o que o FAR produz, em um curto espaço de tempo, por conta da participação. O índice de rejeição é menor, há escolha maior dos terrenos, grandes diferenças no produto habitacional, no empreendimento, nas famílias. Assim, ela não considera a baixa produção do Entidades um gargalo, porém, uma característica inerente a uma modalidade com maiores e mais complexos anseios.

Iniciativas particulares à modalidade Entidades são responsáveis por um notável retorno à sociedade. A abertura de um espaço ao exterior e o uso dos recursos para converter renda ao condomínio é um dos exemplos citados:

> *Por que não abrir pra uma oficina pra comunidade? Mas por que não abrir uma festa pra pegar aquele recurso e converter pro condomínio, pra custear o condomínio pros beneficiários? Essa visão que eles tem é totalmente diferente da visão do FAR. Acho que isso é o que volta pra sociedade. No FDS, eles conseguem dar esse retorno pra sociedade, de beneficio e tudo o mais. [...] Tenho um empreendimento em Suzano de casas onde eles tiveram que fazer uma compensação ambiental bem grande. Como eles tinham o tempo da obra pra poder plantar, eles fizeram um viveiro de mudas. conseguiram produzir a quantidade de mudas que eles necessitavam pro TCA e, ao mesmo tempo, eles conseguiram transformar aquilo como algo de retorno pro condomínio.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Da mesma maneira, o Condomínio João Cândido, um dos casos analisados, também desenvolveu diversas iniciativas, com o contato da prefeitura, no âmbito comum. Além da criação das linhas de ônibus já mencionadas, estão atualmente reivindicando espaços para a instalação de uma horta comunitária. Essas melhorias reais para o bairro e para a cidade dificilmente são articuladas no contexto do FAR, tanto pela falta de unidade dos beneficiários quanto pela não efetividade do trabalho social da prefeitura:

> *Quem deveria fazer esse papel seria a prefeitura, com trabalho técnico social. Juntar, unir as pessoas, empoderar, falar pra eles assim:*

> *"Vocês podem! Vocês podem fazer isso! Olha, as ideias são essas..." Mas não tem, o FAR infelizmente não tem, e no FDS tem.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

No caso do Parque Estela, foi registrado inclusive um envolvimento dos usuários nas questões de planejamento urbano, no município. Com a revisão do plano diretor de Guarulhos, os condôminos resolveram trazer tal discussão para o interior de suas reuniões periódicas. As conversas incorporam a ampliação do sistema de transporte público até a região próxima ao empreendimento. Assim, o trabalho desenvolvido durante o processo de desenvolvimento de tais empreendimentos do Entidades tende a trazer rebatimentos ao longo do tempo, de maneira contínua. O trabalho não finalizado segue uma inércia e transporta a questão da qualidade espacial do empreendimento para a escala do bairro e da cidade.

Assim, são nítidas as diferenças no processo das duas modalidades, de sorte que as consequências no ambiente construído despertam atenção. Em muitos momentos, no trabalho de campo, frases como "Aqui nem parece Minha Casa Minha Vida!" ou "O povo passa aqui e fala que aqui é classe média." eram constantemente proferidas, manifestando um certo orgulho na gestão de um conjunto "[...] feito com o mesmo dinheiro e pelo mesmo programa" e, muitas vezes, "[...] até pela mesma construtora", referindo-se aos casos de FAR.

Portanto, os processos observados no MCMV (FAR) e no MCMV-E (FDS) apresentam percursos e resultados distintos, ainda que atendam às exigências mínimas comuns ao mesmo programa. O contexto de "luta", no qual o Entidades se insere, permite um maior envolvimento dos beneficiários em causas próprias, embora a forma de engajamento do usuário no processo autogestionário tenha sofrido modificações em relação a metodologias anteriores.

Notou-se que o êxito de um empreendimento Entidades associa-se fortemente com o empenho do binômio Assessoria Técnica e Entidade, com seu Movimento relacionado. Caso essa relação não seja eficaz e expedita, a produção pode não ter grandes distinções da produção regular do Faixa 1 do programa.

Hoje, podemos observar mudanças na participação dos usuários, no processo de projeto autogestionário devido às condicionantes impostas pelo próprio programa. Essa ressignificação da forma de atuação de seus integrantes é resultado de novas configurações na produção habitacional, novos papéis entre as partes interessadas e novas interações entre os envolvidos, temática que será mais bem abordada na próxima seção.

4.2. Mudanças de papéis e conflitos de interesse

4.2.1. Negociações entre as partes

A incorporação recente da autogestão nas políticas publicas federais de habitação e sua consequente adequação às regras do PMCMV provocou modificações nos papéis das partes interessadas e em suas relações, de uma maneira geral. Tais relações trouxeram consigo novos conflitos de

interesse, novas negociações, colaborações e adaptações das dinâmicas usuais, alterando significativamente seu processo produtivo.

A principal transformação, entretanto, é notada na atuação do usuário. Godbout (1983) afirma que os usuários ou consumidores não somente interferem na produção, durante sua participação, mas também são um elemento dinâmico de mudança.

Conflitos de interesse entre produtores e usuários aparecem, por conseguinte, como resultado de uma acomodação, necessária à compreensão e operacionalização do programa. Assim, dinâmicas de negociação entre as partes (entidades, assessoria técnica, construtora, agente financeiro, poder público) são recorrentes e podem estar inseridas em diversas escalas.

A Assessoria técnica teve uma atribuição essencial nas modificações nas legislações que operavam o Entidades, que, em sua fase inicial, prejudicava alguns processos de contratação devido a limitações administrativas. O pleito pela elaboração da Instrução Normativa Nº 36/2009 sobre a Fase 1 (Projetos/Compra Antecipada) foi uma importante negociação na escala da política pública entre Assessorias Técnicas, Movimentos e o Poder Público, no sentido de dar condições para a viável realização do programa.

> *Naquele momento, a gente discutia na união, muitas associações estavam perdendo os terrenos, então passava um ano, dois anos às vezes em negociação, desenvolvendo projeto, e quando a coisa estava andando aparecia uma construtora e comprava o terreno e eles perdiam todo o trabalho. Então, a gente vinha discutindo com o movimento da possibilidade de ser assim, essa era a nossa reivindicação: fazer a compra do terreno separada da grande obra. Por isso, a nossa reivindicação de ter a compra antes, com uma análise de algumas questões técnicas que a gente discutiu com o Ministério, que a gente propôs inclusive. A primeira regulamentação que surgiu acho que foi exatamente aquilo que a gente propôs. Então, o que que olha num terreno pra comprar? O que que tem que apresentar pra comprar? A gente fez uma lista de coisas: olha, acho que é isso aqui. Eles até se surpreenderam, acharam que a gente ia propor menos coisas. Não, tem que ser isso. A ideia é ter um programa, e se o programa é pra todo mundo, não pode ser menos do que isso. Tem que olhar o solo, tem que olhar a legislação, enfim, tem que olhar um monte de coisa. Fazer um estudo de viabilidade que demonstre o que é que dá pra construir nesse lugar e o que de fato pode ser aprovado, qual é a legislação, enfim. E é isso o que a gente fez nesse caso, e em qualquer outro de compra.* (M.C., arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

As negociações na escala do projeto também foram inúmeras, no casos analisados, sobretudo nos casos onde a empreitada global foi o regime de construção adotado. Nesse caso, foram registrados relatos que aludiam à pressões por parte da construtora por modificações de projeto, visando ao aumento do lucro na obra.

> *Daí veio a ideia de mudança de projeto por parte da construto-*

> *ra... Nós dissemos que não, que não queríamos mudar: "O projeto já está aprovado, em time que está ganhando não se mexe. A conta fecha, você pode não ganhar muito, mas vai ganhar crédito na Caixa."* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM) em entrevista concedida em 01.08.2016).

No caso acima relatado, até mesmo a CEF sofreu pressão da empreiteira para modificações de projeto, contudo, esta deixava claro que a relação de contratada da empresa era configurada diretamente com a Entidade. Nessa perspectiva, ainda que a CEF participe do acompanhamento do andamento da obra, não cabe à instituição intermediar tal negociação. Essa visão aparece de forma bem clara entre os depoimentos dos analistas da CEF.

> *Em casos de retomada de obra, a Caixa até acaba ajudando um pouco na parte técnica, até pra construtora conseguir se adaptar... Mas, mesmo nas retomadas, quem contrata essa nova construtora é a entidade. Então, ela é quem define quais são as cláusulas do contrato, que que vai fazer, o que é que não vai fazer... Uma negociação que é fora da Caixa.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Ainda segundo analistas da Caixa, apenas durante a fase de obras esta tem o contato direto com a construtora, para controle de medições baseadas na Planilha de Levantamento de Serviços (PLS). A construtora mantém seu papel técnico na execução da obra, geralmente operando da mesma maneira que operaria no Faixa 1. Assim, a entidade faz o contraponto, envolvendo os beneficiários na participação, no decorrer do processo.

Essa situação gera interesses distintos. Da parte da entidade, há a busca por melhor qualidade espacial; da parte da construtora, pela eficiência na execução da obra e otimização da margem de lucro; da parte da agência financeira, o atendimento às especificações mínimas do programa. Em um dos casos de entidades avaliados, a empresa se queixa das solicitações de alteração de detalhes/especificações que não estavam previstos em projeto, o que implicou custos mais elevados à construtora.

A Caixa garante que a relação entre entidade e construtora é bem configurada e profissional, e que as decisões do início dos trabalhos são discutidas entre empresa e entidade, de forma que, quando se faz de maneira bem estruturada, não se cria espaço para desentendimentos em função de modificações de projeto. Ainda de acordo com a instituição, o que acontece é que algumas vezes as entidades são mal assessoradas e se veem obrigadas a realizar mudanças no meio do percurso. Todavia, aparentemente, casos como este são excepcionais; em geral, os contratos são bem regidos e os projetos executivos completos, gerando pouca margem a duvidas. Acrescenta que muitos desses conflitos são de natureza comum a qualquer tipo de contratação de prestadores de serviços, e não são inerentes ao caso do Entidades.

Quanto ao condomínio João Cândido, onde houve a iniciativa de contratação de mão de obra do movimento para integrar a equipe da construtora contratada, gerou-se uma situação conflituosa na gestão do projeto,

que certamente rebateu na qualidade do produto construído. Segundo depoimentos da empresa construtora, houve uma diminuição da produtividade da obra, em decorrência da contratação dessa mão de obra. Ao mesmo tempo, foram relatados pelos integrantes da entidade e assessoria técnica conflitos decorrentes da dinâmica de trabalho, justamente por reunir numa ação conjunta, objetivos distintos entre beneficiários e construtora:

> *São trabalhadores em um canteiro de obras do movimento, mas que tem uma construtora que explora os trabalhadores. Então, criam-se tensões que são difíceis de se resolver. Se os trabalhadores ficam insatisfeitos, eles poderiam parar a obra. Mas a obra é deles mesmos.* (D.E., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio João Cândido, em entrevista concedida em 31.03.2015).

> *Porque você imagina, as pessoas são um grupo que participam do movimento mas trabalham dentro da construtora, e não é um movimento sindical, é um movimento de moradia, então é uma coisa assim bem complexa.* (J.T., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio João Cândido, em entrevista concedida em 31.03.2015).

Alguns incidentes de tal natureza revelam que, muito embora algumas decisões se deem por interesse comum às partes envolvidas, a prática desses processos ainda é complexa, por configurar uma delicada situação de conflito de interesses, principalmente na empreitada global, onde é claro o papel da construtora.

Também foram muito citadas as negociações com a CEF para aprovação de projeto, sobretudo quando as propostas de projeto delineavam um produto com benefícios espaciais muito superiores às especificações mínimas do programa. Em certos casos, assessorias técnicas revelavam concepções de unidades com áreas úteis muito superiores ao padrão do programa, o que apresentava à instituição financeira preocupações, do ponto de vista da viabilidade financeira.

> *"Como que você vai fazer com 64 metros quadrados, se o pessoal chora pra fazer com 45?". Tudo bem, eu entendo que dá pra fazer um pouquinho maior. Eu, como o engenheiro, sei que a construtora tem muito lucro, mas vai ter que me provar via SINAPI*[24] *, que dá pra fazer.* (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15.08.2016).

A crítica que se faz, por parte do analista da agência financeira sobre algumas assistências técnicas, é em relação à idealização de espaços, que, em muitos casos, torna inviável a proposta técnica. Ao mesmo tempo, esse tipo de negociação pode trazer resultados positivos espacialmente, como o exemplo do João Cândido, Florestan Fernandes e José Maria Amaral, com suas amplas áreas úteis nas unidades.

> *Foi ato em cima de ato, em cima da Caixa Econômica, em cima do CDHU... [...] Porque eles queriam fazer menos... Eles não queriam fazer o padrão que o movimento queria. Pra isso a gente teve que lutar bastante pra conseguir esse padrão. Mesma verba que passa pro CDHU, Caixa Econômica, que constrói esses apartamentos, que*

24 Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, indicado pelo Decreto 7983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, para obtenção de referência de custo. A adoção do SINAPI como limitador de preços para serviços contratados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi determinada inicialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003, perpetuando até 2013, quando foi suprimido da LDO para 2014, em função da publicação do Decreto 7983/2013.

> *é pequenininho, é a mesma quantia da verba, era pra construir um desses. Eles falavam que a verba não dava. E a Usina também nos acompanhou, e ela fez os projetos e viu que dava pra fazer maior.* (N.F., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 05.08.2016).

Contudo, no caso do João Cândido, relatos do processo apontam que, embora o Movimento tivesse algum poder por receber diretamente a verba e realizar os pagamentos à construtora, muitas ideias originais de projeto foram se perdendo, ao longo do processo, por conta da interferência desta:

> *Há sempre uma negociação com a construtora, o que dá, o que não dá, é caro etc... Mas algumas coisas que foram um acordo com a construtora e depois, enfim, foram se perdendo no processo... Eram algumas áreas comuns, áreas comerciais, uma quadra, a ideia de um restaurante comunitário...* (D.E., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio João Cândido, em entrevista concedida em 31.03.2015).

No Condomínio Residencial Parque Estela, outro caso onde o regime de construção foi a empreitada global, a relação entre entidade e construtora não se mostrou tão colaborativa, sendo suas negociações controversas:

> *Ela (construtora) veio totalmente de cima, ninguém a conhecia, foi a Caixa quem indicou. E a relação sempre foi muito comercial, de contratada e contratante, como falei. Nosso único meio de negociar era através das medições. Então, não havia uma parceria, um "Vamos conversar cobre isso?", isso nunca teve... No começo, teve uma discussão de projeto, e foi só isso... Foi uma relação conflituosa*. (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Deve-se mencionar a importância da informação como elemento de poder ao usuário. A defesa dos interesses dos beneficiários, durante as negociações de partes interessadas, deve ser embasada nesse empoderamento, feito em grande parte pelo trabalho desenvolvido pelas assessorias técnicas. Saber o que elas podem decidir e qual margem de barganha elas possuem é essencial, porém, não é um trabalho tão simples quanto parece, como bem descreve R.G:

> *Como é que é a participação das famílias e como é que elas podem decidir? Porque não é uma coisa tão simples como pode, num primeiro momento, alguém imaginar. Você chegar numa assembleia e dizer assim: "Vocês querem construir casa ou prédio?" Eu não tenho dúvida, né... casa vai ganhar, fácil. "Ah, vocês querem uma casa grande e bonita e legal, ou vocês querem uma casa porcaria?" Ora, todo mundo vai querer uma casa grande, bonita, legal, o máximo, né? "Vocês querem uma janela grande ou uma janela pequena?" A grande, né? Só que a decisão nunca é essa. Essa não é a forma de você discutir projeto. Você tem que primeiro passar informação. Se as famílias tiverem bem informadas, elas vão conseguir participar e decidir. Bem informada significa: o que a legislação permite, quanto*

dinheiro a gente tem, quanto está custando cada coisa... Enfim, fazer com que essas famílias participem inclusive de entender os custos; a legislação etc. Com essas informações, aí a família consegue participar. [...] Enfim, ir colocando isso pras famílias, ir fazendo essa discussão até de fato chegar na discussão do projeto. Trazer as informações pra ter uma troca pra iniciar o processo da participação. (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

O trabalho social certamente faz parte de todo esse processo de empoderamento do usuário da tomada de decisões. A atuação engajada da Entidade e Assessoria é responsável pelo entendimento do usuário sobre sua função e seu poder de escolha, dentro do contexto do programa.

4.2.2. Adaptar para construir mais

As mudanças de papéis identificadas na produção habitacional da pesquisa são consequência de uma nova configuração socioeconômica brasileira, que, por isso, modificou as bases da sua produção habitacional, através da implementação do Minha Casa Minha Vida. O maior programa de habitação da história brasileira despendeu grandes volumes de recursos federais para minimizar o déficit habitacional brasileiro, alterando significativamente o cenário do setor da indústria da construção civil no país. A palavra de ordem é "adaptação", e essa premissa permeou a atuação de todas as partes interessadas, para a acomodação a esse "outro momento" vigente.

Tal momento, contando com a adaptação da dinâmica de cada uma das partes, configurou uma enorme "força-tarefa" na construção de habitações, muitas vezes de desempenho duvidoso, mas que trazia em comum a força de uma política econômica (e não social) que não poderia parar.

Contudo, com essas burocracias e essas coisas todas, a gente vê que é uma coisa que é pra acontecer. Uma obra que começa pra acabar. Diferente da minha, que dependia da gestão política que tivesse lá. É muito complicado, né? Aqui não. Aqui, esse começo foi muito bom, a gente até se assusta com tanta efetividade. (C.P., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Nessa "força-tarefa" da produção habitacional, a busca pelo aumento quantitativo acaba acarretando limitações do ponto de vista qualitativo. E a possibilidade da ampla produção de unidades habitacionais termina por reduzir o espaço destinado à participação. Assim, a qualidade do ambiente construído acaba ficando para trás, em detrimento do "fazer mais".

Eu vou continuar fazendo cem, sendo que eu tenho a possibilidade de fazer mil? Não, vou fazer mil e vou me adaptar pra fazer mil. Então, acho que o pensamento mudou em decorrência do que estava disponível. O programa permitiu que se construísse mais, então eles

> *(construtora, assistência técnica, entidades) se viram na necessidade de se adaptar a esse movimento, em detrimento às vezes dessa parte de concepção de projeto, do ambiente, do entorno e tudo o mais, dessa preocupação. Então, teve essa mudança.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Sabe-se que a quantidade de movimentos engajados é muito pequena, em relação às possibilidades de exploração do programa[25]. Muito dessa discrepância é atribuída à falta de estrutura de tais entidades para o desenvolvimento de projetos dentro das demandas do programa. A capilaridade no desenvolvimento dos projetos é citada como uma possível solução da questão: mais entidades fazendo conjuntos de menor porte. Desse modo, seria possível garantir mais participação e consequentemente maior qualidade ao ambiente construído.

> *Se fosse mais capilar, eu acho que teria tempo pra ver essa parte do entorno, da concepção do projeto, de como aquele empreendimento tá inserido ali naquele local.[...] Então, é diferente você pegar uma entidade e falar assim: "Você tem um projeto de cem pra pensar e trabalhar nele..." e daí eu falo assim: "Você tem um projeto de mil pra trabalhar nele." Você não vai conseguir trabalhar num projeto de mil da mesma forma que você trabalha num de cem. Então, acho que isso foi uma adaptação que teve que ser feita e acabou prejudicando.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

As modificações nas quantidades de unidades habitacionais por conjunto acabaram acarretando o acréscimo de complexidade no desenvolvimento dos empreendimentos, situação que não fazia parte das práticas dos movimentos de moradia, anteriormente. Tais entidades iniciaram a busca por especialistas que pudessem auxiliar nesse novo processo, desde assessorias técnicas até construtoras mais experientes.

> *Eu acho que esse programa cresceu muito. O que antes se fazia, por exemplo, um empreendimento de duzentas unidades, cento e cinquenta, hoje nós temos contratos de mil unidades. Como uma entidade às vezes, sei lá... meia dúzia de pessoas mais ativas, dez, sei lá.. consegue tocar um empreendimento de mil unidades? Acho que eles acabam recorrendo mesmo a uma empresa especializada nisso. Seja uma assessoria técnica grande, seja uma construtora grande. Então, acho que essa tendência foi por conta do tamanho dos empreendimentos.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

O programa, que antes possuía limitações, como a quantidade de unidades máximas permitidas por empreendimento, passou de empreendimentos de pequeno porte a grandes conjuntos habitacionais. De trezentas unidades por empreendimento, hoje, alguns deles alcançam a marca de 500 unidades. Assim, a busca por especialistas se deu por uma necessidade de adaptação ao programa, possibilitando o acolhimento de um número maior de integrantes do movimento por projeto.

Tal dinâmica vem contribuindo para profissionalização dos movi-

25 Há, atualmente, em torno de 170 entidades habilitadas sendo que somente 20% a 30% destas apresentaram projeto ao programa, segundo dados da entrevistada.

mentos, assessorias e construtoras envolvidos. A dilatação do espaço de produção de moradia popular colaborou para a formação dos movimentos, que agora tiveram de lidar com a nova burocracia nas tramitações. O termo "profissionalizar-se para conseguir aprovar" é recorrente nos depoimentos colhidos e representam um efeito que o *boom* da construção habitacional desencadeou, no interior dos movimentos e entidades. As assessorias técnicas, por sua vez, se profissionalizaram, sendo que muitas passaram do status de ONG para empresas de projeto e consultoria propriamente ditas.

> *Até as próprias assessorias técnicas profissionalizaram também. Tem gente que só trabalha com isso. Trabalha com assessoria técnica. Não é ONG, não é assistente social. É gente que ganha dinheiro com isso. Isso aconteceu.* (F.F., arquiteta e urbanista CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

Nesse sentido, a alteração nos papéis das partes interessadas tornou-se uma inevitável consequência do processo. Os movimentos, os quais anteriormente exerciam o papel de agentes sociais, na luta pelo direito à cidade, tiveram seu papel enfraquecido, esvaziando sua legitimidade. Segundo Moreno (2013), o novo programa configurou a essa parcela da sociedade civil organizada a simplista representação de "público-alvo" do programa, que raramente constrói críticas a ele, sendo este considerado bom simplesmente por possuir recursos disponíveis.

Ao mesmo tempo, o governo, que anteriormente possuía um papel de coordenação da produção de habitacional social, hoje desempenha uma função de estado facilitador, promovendo habitação via iniciativa privada. Assim, este se responsabiliza apenas pela definição de "especificações mínimas", não sendo nem mesmo responsável pela fiscalização das conformidades a estas, delegando tal tarefa à instituição financeira. Tal atribuição assemelha-se muito às práticas implementadas durante o neoliberalismo, como o paradigma da ajuda-mútua relatado no embasamento teórico desta tese, no qual o governo atua como moderador, ou quase espectador, da ação entre os demais agentes. Segundo Baravelli (2014), tal mudança conduziu o entendimento da produção da habitação social como um projeto de produto, convertendo a uma leitura mercadológica desse bem social.

A Assessoria Técnica também teve suas práticas transformadas. Apesar de sua tradicional dimensão política, na assessoria à autogestão dos movimentos, muitas das assessorias acabaram tornando-se pura e simplesmente empresas de gestão, auxiliando as entidades nos procedimentos burocráticos e lidando com as questões sociais ligadas à autogestão. Ainda que a operação de tais assistências técnicas tenha sido objeto de longa luta, até a sanção da Lei da Assistência Técnica[26], o formato do programa induziu à necessidade de um "nova especialidade" por parte das assessorias, conforme relatos dos representantes das Entidades.

As construtoras, por sua vez, passaram de simples executoras, no processo de produção habitacional, a coordenadoras do empreendimento. Estas incorporam muitas vezes o papel de projetistas e executores, aproximando a produção habitacional da mesma produção de mercado existente na modalidade FAR do Faixa 1, da produção de mercado, conforme apontado por Shimbo (2010):

26 A Lei Federal nº 11.888/2008 assegura às famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (tal Lei altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005).

> 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 logica de estruturação do mercado se altera. Consequentemente, as formas de produção da habitação e os produtos imobiliários também se transformam.

Finalmente, a instituição financeira, a Caixa Econômica Federal, que outrora desempenhou papel apenas de agente financeiro das operações, agora amplia sua atuação, tornando-se o agente operador do programa. A instituição é responsável pela definição de novos critérios, despachando os atos necessários para a implementação do programa, bem como para a aprovação dos empreendimentos no programa. O crescimento da atuação da instituição financeira foi perceptível, durante os governos Lula/Dilma, sobretudo entre 2009 e 2014, período no qual a instituição vivenciou um nítido crescimento em seu corpo técnico, contando com a contratação de mão de obra especializada (engenheiros e arquitetos) por meio de inúmeros concursos públicos, visando a monitorar e avalizar toda essa nova forma de provisão habitacional oficial do governo. A nova atribuição da instituição financeira acabou "achatando" a produção do Entidades às mesmas configurações da produção de mercado, fato perceptível no discursos de seus analistas, os quais garantem que "é o mesmo tipo de processo burocrático".

Assim, as mudanças de papéis descritas trouxeram como consequência inúmeras interações entre as partes interessadas, criando relações intensas, negociações permanentes, conflitos de interesses e lutas de poder, aspectos que serão mais adiante discutidos.

4.2.3. Burocracia e tecnocracia

A burocracia e a tecnocracia identificadas em diversos momentos também foram importantes padrões do processo, estabelecendo-se como causa e consequência dos conflitos de interesse e mudanças de papel intrínsecos ao programa. As operações realizadas antes do estabelecimento da Fase 1 (Projetos/Compra antecipada) marcaram uma primeira e enorme barreira transposta para a viabilização do Entidades.

> *Nós começamos, em 2005, a primeira reunião com a demanda do primeiro terreno, foi em março de 2005. Nós viemos a assinar o contrato em abril de 2010, só para você ter uma noção aí de tempo. [...] A gente foi atrás desses terrenos, conseguimos fechar com o terceiro com a compra da construtora, e aí teve todo um processo superburocrático de aprovação, e em nenhum desses momentos as famílias estavam presentes. Em 2011, entra algo específico do Entidades, que é a compra antecipada, né? e que antes não tinha. Isso significa que, para formalizar junto à Caixa para contratar, você tinha que estar com tudo pronto, tudo aprovado. E tudo isso sem recurso, inclusive para projeto. Ou seja, a entidade entra completamente no risco e a assessoria também. O processo que a gente hoje faz junto ao movimento com a compra antecipada já é bem diferente, a gente faz os*

estudos de viabilidade e, a partir do momento que consegue uma compra com o proprietário, a gente já começa a trabalhar com as famílias. Parece mais garantido, você acaba criando uma relação com aquele terreno diferente do que era antes. Você tem uma opção de compra, já protocolou o estudo na Caixa, falando que é viável, você já começa a desenvolver um processo de projeto junto com as famílias. Isso tem acontecido hoje em dia, o que é muito diferente. (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

O trâmite da habilitação das pessoas jurídicas junto ao Ministério das Cidades, para participação na modalidade Entidades, é relatado por alguns movimentos como um processo também burocrático e moroso. Contudo, alguns analistas da agência financeira contestam:

A habilitação da entidade não é um trâmite... É um processo que você tem que entregar um monte de documento? Sim! Mas nada mais é do que você provar que você é uma entidade, é a questão da regulamentação técnica. Você ganha pontos, se você fizer assembleia. Mas se você é uma entidade, você faz assembleia. Você ganha pontos, se você participa de conselho municipal de habitação, estadual, nacional etc. Mas, se você é uma entidade, você participa. Então, a habilitação da entidade é assim: se você for uma entidade, você é habilitado, isso é um fato. Se você é uma entidade antiga que conseguiu fazer, viabilizar um empreendimento, você consegue fazer mais empreendimentos ainda. (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15.08.2016).

Recentemente, com todas as mudanças na modalidade Entidades provocadas pelo então governo interino do Presidente Michel Temer, o Ministério das Cidades reeditou a portaria da modalidade Entidades. A nova portaria, nº 258, de 16 de junho de 2016, estabelece novos critérios técnicos para a contratação de propostas e financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Entidades, atribuindo à Caixa a competência de promoção do processo de seleção[27]. A medida deixa clara a estratégia política e a intenção de distanciamento ainda maior do papel do estado, nas definições mínimas do programa habitacional.

Com o Temer, então, o Ministério falou: "Não quero mais esse povo aqui, a seleção vai ser com a Caixa. E mandou as coisas pra Caixa, pro pessoal ficar pressionando lá. Jogou pra Caixa, assim, sem a gente saber! Então a gente está com um empreendimento pra ser selecionado, e a gente falou: "E aí? Ah, não sei ainda como vai ser..." A Caixa não sabe como fazer seleção. (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15.08.2016).

O processo de aprovação de projeto junto aos órgãos competentes foi amplamente relatado como um grande entrave burocrático na operacionalização do Entidades. As entidades pesquisadas citavam esse início como "o momento mais difícil", se comparado com o processo da obra.

A obra, depois que ela começa, ela é rápida. Mediu, tem a liberação dentro do prazo estipulado. Então, não é tão demorado como era

27 A justificativa então colocada pelo Ministério é de que a Caixa Econômica Federal possui contato mais próximo com as realidades dos locais onde se implementarão os empreendimentos.

nos outros mutirões, ou como no CDHU. Então, se esse início, que é pra selecionar, pra aprovar, pra começar, que é bem burocrático. A obra, depois que ela começa, ela é rápida. (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

A nova tabela do SINAP é de outubro ou novembro de 2012. Você vê, quantos anos tem? Quase quatro anos. Imagina o valor. Então, se esse processo todo burocrático de documentação, de aprovação, fosse mais rápido, até nisso ajudaria. Porque tem reajustes e reajustes. E esse programa não tem reajuste. É os 76 mil, é os 76 mil. Vai ter que terminar a obra nesse valor. (D.C., beneficiária dos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral e coordenadora de Comissão. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Teve aprovação na CETESB, demorou dois anos para aprovar o projeto, então, foi super longo. Acho que a gente começou a trabalhar com eles em 2006 e foi viabilizar a obra em 2010. Foi um processo longo, para a gente e para as famílias. (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Toda essa morosidade, responsável por inviabilizar e retardar inúmeras operações, acabou desencadeando modificações no processo, visando ao seu aprimoramento, conforme relatado por uma das assessorias:

A parte da aprovação, especificamente, ela foi extremamente difícil. Porque a gente tinha problemas da matrícula, não se achava esse terreno, não estava cadastrado na prefeitura, a rua não existia. [...] Aí nós resgatamos todo o material que tinha do CDHU, porque todos aqueles conjuntos no entorno são CDHU, a construtora que fez em 86 tinha falido; eles estavam em um processo de regularização de todo o conjunto, que daí a rua ficaria regularizada, mas isso ia levar uma eternidade. [...] O que aconteceu foi o seguinte: depois desse problema, surgiu um decreto, uma ordem interna, não me recordo mais como é que foi... De poder aprovar projeto de HIS, mesmo em via que não fosse oficial, mas existia, estava ali. (M.C., arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

O processo de análise de projetos também é um tema controverso, que confronta as impressões e opiniões das diversas partes envolvidas. Os analistas da agência financeira reforçam sempre que não há nenhuma diferenciação nesse processo: "As exigências são as mesmas no projeto: o que tem que ter pra um, tem que ter pra outro." Segundo eles, independente de quem for, o projeto tem que "ser igual". Já as assessorias técnicas se queixam da diferença que existe no rigor da análise dos projetos oriundos de construtoras e entidades, por parte da agência financeira.

A Caixa garante que não há tal diferenciação, pois internamente à empresa há uma única forma técnica de avaliação. No entanto, assume que se trata de produtos distintos, por terem a diferenciação da possibilidade da

contratação da primeira fase, Fase 1 (Projetos/Compra Antecipada), no caso do Entidades. Ainda para a Caixa, a implementação da Fase 1, apesar de possibilitar o custeio dos projetos e a compra antecipada do terreno, gera um trabalho específico de análise do desenvolvimento do projeto. Isso criaria uma situação muito particular, de sorte que caso a caso deveria ser analisado do ponto de vista do projeto.

Entretanto, na fase de contratação da obra, a Fase 2, analistas da Caixa garantem que o procedimento se equipara ao caso do FAR. Assim, a diferenciação nos trâmites de avaliação se daria somente pelo acréscimo do tempo correspondente às análises da Fase 1. Afirmam que a questão não é que o FDS é um processo mais burocrático, mas que é um processo onde os projetos são desenvolvidos paralelamente à avaliação da Caixa, ao contrário do FDS, no qual o projeto já chega pronto, desenvolvido pelas construtoras. Uma vez que a grande maioria das entidades opta pela implementação da Fase 1, para garantir recursos para a compra do terreno e o pagamento da assistência técnica, o processo como um todo acaba sendo mais longo.

> *O projeto é contratado mediante o terreno e uma implantação de estudo, um estudo de massa. Aí tem que ter as diretrizes das concessionárias, tudo, e tem que ter um documento da prefeitura dizendo que aquela concepção, aquele estudo de massa tá dentro dos coeficientes da prefeitura, das diretrizes urbanísticas que a prefeitura aceita, que aquele projeto é "aprovável". Então, é um projetinho muito simplificado, bem preliminar... é mais para você estudar a quantidade de unidades pra ver se ali cabe aquela quantidade de unidades mesmo, e daí depois desenvolve tudo, desde de anteprojeto até o executivo, é desenvolvido depois de contratado. Aí termina a Fase 1 e depois a Fase 2 só com executivo já finalizado. E é isso que torna um pouco mais longo. Até porque há a participação dos beneficiários nessa concepção de projeto. Na maioria dos casos, há assembleia onde os beneficiários participam.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Se, do ponto de vista dos analistas técnicos, a burocracia no MCMV-E é entendida somente como um efeito colateral da tão eficiente compra antecipada, as assessorias e movimentos enxergam tal adversidade como algo presente em todas as etapas do processo. Tais agentes depõem com tranquilidade sobre as dificuldades do processo de aprovação, mesmo se tratando de casos nos quais Assistências Técnicas de grande experiência foram responsáveis pela condução do processo. Pontuam que o rigor de análise varia também de região para região, não respeitando uma isonomia na implementação do programa em todos os estados.

As assessorias supõem que parte desse rigor analítico se deve à questão do risco que a atuação de uma Entidade pode representar. Segundo elas, as construtoras contam com capital disponível para qualquer eventualidade, enquanto muitas assessorias não possuem histórico em autogestão. A ousadia propositiva das Assessorias é igualmente colocada como questão:

> *E lógico, tem um lado que não podemos deixar de ver que os técnicos habituados a predinhos de cinco pavimentos sem elevador, pequenininhos, tudo padrão, projetos muito parecidos, senão iguais, no*

> *Brasil inteiro... De repente, a gente chega com um projeto com quinze pavimentos, elevador... Os caras olham e dizem: "Putz, vocês estão loucos, né? Como é que vocês vão construir isso, e quanto que vai custar, principalmente? Não só o custo de implantar elevador, mas e a manutenção?" São uns mitos...* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Por outro lado, há, por parte da equipe técnica de analistas da agência financeira, uma forte crítica ao despreparo e idealismo de algumas Assessorias Técnicas, fato que pode acarretar um maior dispêndio de tempo, na aprovação de projetos. De acordo com um dos analistas, tal fato acaba caindo na regra do "O ótimo é inimigo do bom":

> *Porque é bonito, é lindo, fazer um projeto de 64 metros quadrados... Acho que, se você fizer a conta, talvez feche a conta mesmo, porque você tira o lucro, você reduz o BDI, você põe um pouquinho de mão de obra própria, tal... Talvez feche, mas a crítica que eu faço, às vezes, pra algumas assessorias técnicas é: "Em vez de 64, você não consegue fazer um de 55, que é um apartamento legal, maior, bonitinho e a conta vai fechar, e a gente viabiliza mais rápido?" Porque, às vezes, fica insistindo: "Poxa, eu sei que você quer o ótimo, eu também gostaria do ótimo, mas vamos tentar fazer o bom, ou o muito bom?" Acho que a burocracia é por conta também um pouco da vontade de ser algo melhor.* (V.O., engenheiro civil CEF. Entrevista concedida em 15.08.2016).

A questão fundiária também aparece como importante entrave burocrático, na modalidade Entidades, configurando um diferencial absoluto entre as modalidades no FAR e FDS. As construtoras operantes no Faixa 1 FAR, em geral, apresentam um corpo técnico que trabalha a questão da incorporação de terrenos e sua viabilidade financeira, o que não ocorre no caso do entidades, colocando a modalidade em uma desvantagem inicial na concorrência por terrenos:

> *Se você, pensando como empresário, se você vê um bom negócio de uma área que pode te gerar um projeto que pode te dar muito lucro, você pode fazer esse investimento, você pode de fato comprar. Mesmo que não esteja regular, pode fazer como investimento mesmo. Então, se ele vai precisar de ratificação, regularizar alguma coisa na matrícula e tal, é investimento, mesmo que leve dois anos pode valer a pena. É questão do empresário fazer as contas dele e saber. No caso do Entidades, não dá, porque não tem o dinheiro e não consegue fazer isso.* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Isso coloca as entidades em uma incessante "força-tarefa" de busca por terrenos ainda disponíveis. As narrativas feitas por alguns movimentos desvela uma situação estafante e cruel, sobretudo antes do desenvolvimento do mecanismo da Compra Antecipada. Desenvolvimento de projeto em risco somado a vendas de terrenos no meio do processo foram lugares comuns nos relatos:

> *Nós tínhamos escolhido outra área em outro endereço, depois do projeto quase pronto, o cara vendeu a terra para outro... Ficamos com "a brocha na mão"... O proprietário tinha seis lotes grandes, o irmão, dando uma de bonzinho, disse que um irmão venderia, do lado. Ok, mas não é receita de bolo o projeto, vai ter que começar tudo de novo, diretrizes etc., mesmo sabendo, nós somos obrigados a fazer, tem um procedimento, um processo, não tem jeito, tem que ser do zero. E, para nossa surpresa, no meio do caminho, o cara vendeu também.* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM), em entrevista concedida em 01.08.2016).

O fato de ter sido aprovada a Fase 1 facilitou o desenvolvimento de projetos pela entidade, gargalo este presente no início do programa. A essa altura, a Entidade não mais necessitava contar com a parceria de uma assessoria técnica no desenvolvimento do projeto para aprovação da prefeitura, o que acabava por inviabilizar uma série de empreendimentos.

Não obstante, essa exaustiva procura traz à sociedade como resultado um precioso trabalho de inserção da questão imobiliária no seio da esfera política, conforme anteriormente citado por Maury (2012). Embora por uma deficiência do processo de produção do programa e em forma de exceção à regra, a modalidade Entidades é responsável pela contribuição na resistência a processos especulativos dominantes em nossa sociedade, oferecendo uma perspectiva de reforço aos vínculos solidários da sociedade.

A configuração do Entidades, que traz autonomia aos Movimentos na gestão dos recursos repassados pela agência financeira, teve suas práticas cada vez mais associadas com a atuação da iniciativa privada, configurando uma relação de troca entre as partes. O termo "barriga de aluguel" foi criado para definir essa relação perversa, que acaba desviando as práticas da modalidade de seus objetivos iniciais, nos quais teve sua criação embasada. Muitas entidades, com pouca ou nenhuma experiência em construções verticalizadas, recorrem a parcerias com empresas construtoras, no intuito de conseguir aprovar junto à Agência financeira sua capacidade técnica de construção. Ao mesmo tempo, muitas construtoras perceberam a grande disponibilidade de recursos do FDS e, para acessar tais recursos, usam o mecanismo de "aluguel" dessas entidades.

Tal procedimento se justifica especialmente porque muitas vezes, pelo histórico de luta, algumas entidades ligadas a movimentos específicos têm grande capacidade de influência política e acabam mobilizando recursos mais facilmente do que o FAR.

> *Então tem também uma outra modalidade que, na verdade, é um empreendimento de mercado que a entidade entra com a demanda, com os compradores. E isso também tem acontecido muito, mas aí no FDS, uma outra estrutura de mercado. O construtor topa vender um valor um pouco mais barato que o mercado, porque ele não vai ter custo de comercialização... uma série de despesas, em que dali tá com a demanda. Então, isso também tem um movimento recente, bem forte nesse momento de crise.* (E.P., engenheiro CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

Como consequência, algumas entidades relatam que hoje existe até mesmo uma preferência por parte de algumas construtoras em trabalhar com a modalidade Entidades, em função da facilidade de liberação de recursos, passo que ocorre direto com a Entidade Organizadora:

> *Eles nunca tinham feito "Entidades". Nós temos uma boa relação até hoje, estão aí querendo fazer mais, e se especializou na área de 0 a 3, Faixa 1. Eles estavam antes em outro patamar, mas não querem mais saber do outro. Gostaram do processo, e Faixa 1 com Entidades. Com Faixa 1 tem mais complicações de liberação de recursos, mas com entidades é diferente, né? Mediu, tem. No Faixa 1, não é bem assim... Mediu, vem, mas que dia? Não sei... O futuro a Deus pertence: daqui a dez dias, vinte dias, trinta ou quarenta dias, não sei... É de outro jeito. Pois é uma regra geral para o país inteiro que já existe, de liberação de recurso e ninguém faz questão de mudar... No caso da Entidades é uma regra geral para o país inteiro, mas foi criado recentemente um pouco diferenciado, com a ideia do pagamento antecipado. Você recebe hoje para fazer, não pelo que você fez. Agora, se você não fizer dentro do cronograma, você não recebe o que está estabelecido, você recebe o que você fez.* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM) em entrevista concedida em 01.08.2016).

A questão fundiária também traz rebatimentos à burocracia, no que se refere à sua regularização. Grande parte dos terrenos disponíveis nas periferias das grandes cidades revelam irregularidades nos registros, impostos, entre outras pendências, o que acaba dificultando a viabilização do empreendimento, especialmente no caso de entidades com pouca experiência em regularização.

É inegável o impacto que a questão do terreno possui sobre a burocracia. Nesse sentido, faz-se necessária uma maior integração das políticas fundiárias com as políticas públicas de habitação. Os empreendimentos do MCMV em geral são periféricos, tanto no FAR quanto no FDS. A priorização de áreas de interesse social e a integração com as políticas públicas de infraestrutura municipal são essenciais, e a responsabilização dessa esfera deveria fazer parte dos pré-requisitos do programa. Muitas queixas sobre a falta de contrapartida das prefeituras foram registradas durante o processo de pesquisa, sobretudo quanto aos empreendimentos do FAR, nos quais os usuários não exerciam forte pressão sobre o poder público.

4.2.4. Empreitada Global *versus* Autogestão

Os regimes de construção dentro do quadro do Entidades se dividem em dois grandes grupos:

1. Autogestão (que se divide entre três possibilidades: Autoconstrução, Mutirão/ Autoajuda/Ajuda mútua e Administração direta);
2. Cogestão: Empreitada Global.

Em casos de empreendimentos verticalizados, faz-se obrigatória a contratação do regime de Cogestão, a menos que haja experiências anterio-

res, por parte da equipe propositiva[28]. Desse modo, garante-se a capacidade técnica dos responsáveis pelo seu desenvolvimento.

Assim, atualmente, a autogestão acontece sobretudo na construção de casas, unidades térreas, sendo rara a autogestão em condomínios verticais. Nesse contexto, as construtoras geralmente contratam uma construtora através da cogestão, por possuírem uma expertise que poucas entidades/assessorias possuem. Ainda assim, entre os casos selecionados, conseguimos observar um caso de autogestão que certamente trouxe outros padrões e enriqueceu a análise.

Sem dúvida, um ponto latente sobre as mudanças de papéis e os conflitos de interesses identificados no processo diz respeito à escolha do regime de construção. A empreitada global no Entidades acontece com a escolha pela contratação de uma empreiteira/construtora, configurando uma relação de serviço padrão contratante/contratada. A Caixa intermedeia o repasse das verbas, de acordo com as medições, validando o acompanhamento técnico das Assessorias Técnicas contratadas pelas entidades. Tal regime assemelha-se, portanto, com a produção convencional do Entidades.

Já no caso da Autogestão ou administração direta, a Entidade contrata diretamente os especialistas das diversas disciplinas da construção, muitas vezes executando parte dos serviços ela própria, em forma de mutirão. A autogestão garante uma participação mais direta do usuário no processo de projeto e obra, enquanto, da empreitada global, mais indireta.

> *Então, no Autogestão, a gente percebe nitidamente essa participação do beneficiário, dando opinião no tipo de material, no tipo de piso, que tipo de porta... A cozinha tem que ser maior que a área de serviço.. Então, esse tipo de decisão, no Autogestão, que foi os que eu participei, a gente consegue notar que há uma participação dos beneficiários. No outro sistema, que é o da Empreitada Global, não sei se é mais fechado, se limita a questão só da parte de trabalho técnico social. Porque a gente sabe que, no Empreitada Global, tem essa separação mais nítida: ah, quem é responsável pela obra? A construtora. A participação limita-se à comissão de acompanhamento de obra.* (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Assim, no Empreitada Global, a participação é vinculada a três pessoas, figuras que realizam o acompanhamento da obra. Esse técnico acaba fazendo a comunicação entre construtora e movimento, informando e traduzindo os conceitos técnicos dos acontecimentos do desenvolvimento da obra ao restante dos usuários.

Foram relatadas diminuições na proporção de empreendimentos com regime de Autoconstrução, com o passar dos anos, por inúmeros motivos, que vão desde o desinteresse pelo trabalho mutirante, até por uma mudança do contexto social e econômico. Tal fato representou uma redução da participação de uma maneira geral no programa, conforme o relato de C.V.:

> *No Empreitada Global, a gente tem uns 40%, sendo que 60% ainda é Autogestão. Tem empreendimentos grandes com Autogestão. Mas a gente tá percebendo que esse índice tá caindo cada vez mais. Pela*

28 A experiência deve ser comprovada através de RT ou AT de acervo técnico compatível ao empreendimento.

complexidade de tocar os empreendimentos, de ter esse controle... Tinha essa percepção de um ano atrás, de que as famílias não queriam participar tanto, no caso de mutirão. Porque, no Autogestão tem a mão de obra mutirante, quase cem por cento mão de obra mutirante. E daí, sei lá, pela economia, pelo país mesmo, por esse desenvolvimento econômico, as pessoas começaram a ter acesso a lazer do que cinco, dez anos atrás. Porque a diversão deles era realmente ir pro mutirão. Agora, como eles têm acesso ao lazer, a adesão é pequena. Houve casos de Autogestão, por exemplo, onde eles não conseguiam o quórum de mutirão, e no final da obra a gente foi obrigada a suplantar o contrato, porque aquele percentual que estava destinado não foi alcançado. Então, tem-se essa dificuldade nos casos de verticalizados. E não são todos os serviços que a gente aceita como mutirão, são serviços mais específicos, paisagismo... Então, a cota de mutirão acaba ficando pequena, e a Autogestão acaba sendo gerir uma construtora. Ou uma empreiteira, pra poder tocar a obra. (C.V., engenheira civil CEF. Entrevista concedida em 14.08.2016).

Outra possível explicação para o declínio da opção por tal regime de construção é o fato de o formato do programa, e seu consequente crescimento, ter provocado a tal "adaptação" citada na seção anterior. Os contratos e empreendimentos cresceram, tornando complexa a atividade de gestão para movimentos pequenos. Assim, muitos deles preferem recorrer a uma empresa especializada.

Prazo e técnica apareceram inúmeras vezes, nos discursos dos movimentos, como argumento que justifica a escolha pelo Empreitada Global. A suposta rapidez na execução da obra foi argumento exaustivamente mencionado, colocando o mutirão como elemento retardador do processo.

Eu acho que o movimento escolheu a construtora, porque era mais rápido do que se escolhesse outra coisa, tipo mutirão. Se fosse pra escolher o mutirão, haveria aquele problema do pessoal não querer ir... Uns não quer ir. Aí, dá trabalho, vai trabalhar sábado, domingo... Então, demorava mais. (M.C., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 20.04.2015).

O tempo de execução era algo importante. Tanto que preferiu-se contratar a construtora e tal, e teve esse interesse nessa tecnologia pois o tempo era importante, era uma preocupação. Sabia-se quais eram as vantagens de se ter uma construtora, apesar de todas as desvantagens. Ter capital para poder mecanizar o canteiro fazia toda a diferença na obra, foi incrivelmente mais rápido. (R.P. arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Conforme mencionado, nos casos onde o regime escolhido foi a Empreitada Global, a participação se fazia por representantes da entidade, que, revezando-se, comunicavam-se em assembleias mensais. No caso do Parque Estela, segundo depoimentos, o desejo de participação fazia com que algumas famílias se aproximassem do acompanhamento da obra, de maneira informal. Já no caso do João Cândido, o acordo feito entre entidade e construtora para contratação de funcionários que seriam futuros bene-

ficiários acabou aproximando um pouco mais os usuários do processo de construção. No Parque Estela, a coordenação do movimento decidiu não envolver usuários no processo de construção, por receio de interferir no bom andamento da produção.

> *A gente que preferiu não se envolver nisso, porque a gente sabia que a situação aqui era de risco, qualquer coisa que desse errado, a gente sabia que não ia dar para fazer. Pois tem uma margem mínima de lucro que não tem jeito, não vai fazer por menos, a gente sabe disso... Então, a gente preferiu ter só o acompanhamento da obra as comissões etc., do que se envolver, pois qualquer coisinha que desse errado seria fácil o cara culpar a mão de obra... Então, eles que se virem e façam.* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM), em entrevista concedida em 01.08.2016).

Na realização do acompanhamento de obras por comissões, foram relatadas dificuldades no andamento do processo. Conflitos de agenda, em uma realidade na qual os representantes se encontravam todos empregados em horário comercial, significaram um empecilho à dedicação dos mesmos. Assim, inúmeros problemas por falta de acompanhamento foram apontados. Ainda que a intenção dos representantes fosse a participação plena, a realidade da disponibilidade e rotina de tais pessoas limitou o desempenho dessa forma de participação.

Certamente, o regime de Empreitada Global significou perdas na dimensão e na profundidade da participação dos usuários no processo, se comparado à Autogestão. As Assessorias Técnicas manifestaram descontentamento com a desmotivação dos integrantes da entidade e dificuldade de envolvê-los no processo. As assessorias também custaram a conseguir lidar com a realidade da empreitada global, pois estavam acostumadas a pensar com o repertório do mutirão, de sorte que levou um certo tempo até que houvesse uma compreensão das melhores metodologias a serem empregadas.

> *A relação que você tem com o mutirão, com as famílias era completamente outra. Diferente, nem melhor, nem pior. Lá você se apropria do negócio, pois é algo que você vai fazer, você acompanha o negócio. E lá não, as pessoas estavam indo mais no sentido de fiscalizar mesmo. E a gente ficava em um questionamento: "O que lhes importa saber?" Lógico que as pessoas não vão, não precisam e não querem se tornar especialistas em construção. Não querem entender quantos ferros tem na armadura. Então, o que é de fato importante? Um pouco qualificar essa questão da participação.* (R.P. arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Também surgiram críticas em relação às perdas do processo, conforme citado na seção anterior. No caso do João Cândido, críticas por parte da Assessoria Técnica foram tecidas quanto à entrada da construtora no processo, que acabou modificando bastante a implantação original, refletindo na perda de qualidade em função da patamarização proposta para o terreno. Outras negociações foram se desenvolvendo entre construtora e entidade, as quais acabaram por acarretar uma série de perdas de anseios

iniciais dos movimentos, em função da adequação às demandas colocadas pela construtora.

A falta de protagonismo também foi constatada pela Assessoria no Entidades, sobretudo no processo de Empreitada Global:

> *As famílias não tinham nenhum tipo de ativismo, não participavam de nada, a gente fez uma pesquisa nesse sentido. Então, normalmente "caíam meio de paraquedas", indicados. Pensavam: "Eu preciso resolver meu problema, quero uma casa própria: quais são os meios? Então vou entrar na lista da prefeitura, vou ver o que há no mercado e vou também via entidades." O Entidades era uma outra opção, não é que era a única opção. Isso generalizando, né?* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Já no caso da Autogestão, uma maior margem de negociação é encontrada, possibilitando maior poder para a entidade e, consequentemente, maior protagonismo dos usuários. O caso do conjunto Florestan Fernandes ilustra bem o fato, único em regime de Autogestão analisado. Para além das comissões convencionalmente estipuladas, a Entidade criou 15 outras comissões e três grandes grupos de trabalho para o mutirão, contando com a participação de todas as famílias beneficiárias em tais grupos.

Além da diferença natural existente entre FAR e FDS, foi possível notar, em acréscimo, uma diferença considerável entre os casos de FDS de Empreitada Global e Autogestão. As consequências no espaço construído puderam ser constatadas na avaliação do próximo capítulo. São perceptíveis as diferenças que o caso dos conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral representa ou, como coloca Camargo (2016), fazendo alusão à expressão de Oliveira (2006): "É virtuoso, porque é excepcional."

Assim, foi possível verificar, no processo de produção do Minha Casa Minha Vida Entidades, uma sensível transformação nos papéis das partes interessadas, acarretando conflitos de interesse de uma nova relação que se forma entre essas partes. Como afirma Godbout (1983), os usuários, assim como as demais partes, não somente interferem na produção, durante a sua participação, mas também representam elemento dinâmico de mudança do processo.

Por isso, ainda com todas as deficiências e efeitos colaterais da nova política habitacional para a autogestão, embora o argumento do "fazer mais" reja tanto o formato regular quanto as premissas da modalidade com participação, mesmo que opere como exceção à regra, a operacionalização do processo do Entidades diferencia-se das outras formas de produção da habitação social, no cenário brasileiro. Esta representa um importante subsídio para a permanência de uma forma de resistência ao desenvolvimento especulativo tão presente nas grandes cidades.

4.3. Participação e transformação social: possibilidades e desdobramentos

> *Então, acredito que todos vão estar lembrando de tudo até pegar a sua moradia. Eu sempre digo que, depois que eu entrei pro movimento, meu senso crítico foi muito aflorado, por conta de cursos de formações. Hoje eu tenho uma visão de mundo do todo muito diferenciada do que eu tinha antes. Então, acho que isso a gente leva pra vida, né? Eu costumo dizer assim que a moradia um dia vai acontecer, vai chegar, mas essa bagagem nunca vai terminar, você vai levar pra vida toda.* (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

4.3.1. A atuação da participação

Para além das consequências físico-espaciais observadas na pesquisa, é oportuno mencionar as implicações que a participação suscita, do ponto de vista da transformação social. O envolvimento das famílias no processo, participando de maneira ativa, dentro de grupos e comissões, representa grande diferença no pós-ocupação, no estreitamento de relações entre moradores e no fortalecimento da consciência de grupo.

> *Você vai no Cingapura e você vê que não tem pessoas mais que mudaram pra lá. No nosso, teve pessoas que foram embora? Teve, mas é minoria. Então, essa participação da família dentro desse processo, nessa fase de obra, antes da obra e depois da obra, ela faz diferença na vida depois, no condomínio, quando estiver morando aqui. Então, essa é a participação que a gente fala, porque não é só a moradia, né? Claro que ela enche os olhos de todo mundo, quando vê. Mas não é só a moradia pela moradia. É entender esse processo que ela tá vivendo, ela se fortalece quando está em grupo. [...] Então, a importância dessa participação, de como crescer enquanto cidadão. [...] E esse processo começa lá atrás, quando a pessoa se inscreve no movimento e aqui se concretiza o que a pessoa veio buscar, que é a moradia dela. Mas ela ganha muito muito mais do que isso.* (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Do ponto de vista do projeto, o modo de intervenção dos usuários através de assembleias restringe-se a escolhas restritas às opções apresentadas pelas Assessorias Técnicas, que como foi anteriormente ressalvado, trabalham no sentido de dispor à Entidade elementos de informação, subsidiando possíveis decisões. Assim, os usuários interferem pouco em questões mais técnicas como implantação e forma dos edifícios, e mais nas unidades em si. Sobre o terreno, a discussão é menos voltada às questões físico-espaciais e mais relacionadas à definição do programa. Já quanto às unidades, são discutidos aspectos como programa, formato, layout, materiais empregados.

> *Teve uma grande influência do Waldir, que na época era o coordenador da Leste 1. E que tinha já essa experiência, defendia muito isso: que o centro comunitário não fosse o salão de festa do condomínio. Que fosse um equipamento comunitário de verdade, pra comunidade. Um cara que tinha esse entendimento, ele sabia a importância de você chegar num lugar que você não conhece, num bairro já consolidado, onde todo mundo mora, e propor um equipamento comunitário para essa comunidade como um todo.* (M.C., arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Já nos demais casos de Empreitada Global, ainda que presentes em assembleias mensais, os usuários aparentemente tiveram uma influência mais modesta sobre as decisões de projeto. Questões mais banais, como escolha de guarda-corpos, pintura, componentes, foi definida nos casos como o João Cândido, sendo o diálogo descrito como "não substancial".

As ferramentas utilizadas pelas Assessorias Técnicas junto aos usuários para processos decisórios foram variadas, mas sempre se basearam na assembleia mensal, onde as escolhas são feitas por votação, e a maioria absoluta apura as definições de projeto. No caso do Parque Estela, houve a intenção de mudança em tal instrumental, de sorte que as longas assembleias expositivas fossem evitadas, envolvendo de maneira mais efetiva as famílias. Foram exibidos vídeos, power-points, foram realizadas oficinas e teatros, programaram-se visitas a outras associações, percursos de caminhada pelo terreno etc.

> *Cada um participa de um jeito e em um determinado momento, dependendo da ferramenta que se usa, do assunto que é tratado, as pessoas se interessam mais ou menos, é normal. [...] O que a gente achou que foi bacana nesse processo foi de conseguir usar diferentes ferramentas e tratar de diferentes assuntos, ao longo desses dois anos, porque se via que se conseguia atingir um pouco todo mundo, nem que seja um pouquinho, por partes, sensibilizar em algum momento aquela pessoa.* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

> *Nesse processo, a gente levava muito, como hoje é muito comum, a maquete eletrônica, e olha vira, puxa... Sempre levando isso, o desenho. Eles tinham um galpão onde faziam as reuniões, a gente também marcava os espaços no chão, coisa muito convencional...* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Também no caso do Parque Estela, foram realizadas atividades de reconhecimento de grupo, reconhecimento do território, mapeamento de serviços e equipamentos. Essas atividades, traduzidas em oficinas de projeto e oficinas de educação ambiental, contribuíram para a familiarização com o ambiente e a integração dos futuros moradores.

As atividades desenvolvidas pelas Assessorias sempre buscaram esclarecer os limites reais para as transformações almejadas pelo coletivo. Tais atividades são capazes de promover grande influência na questão da apropriação, tema que será discutido posteriormente.

> *A gente sempre levou muita informação, que são as legislações, o programa, os recursos, o que é que dá, o que é que não dá... Mas tentando sempre valorizar o máximo possível o que vinha de anseio deles. E também não deixava de devolver pra eles que o anseio era muito do que eles viam de construção, de classe média... Isso vinha muito da informação deles, da ansiedade, da expectativa deles. Isso a gente sempre tentava desmontar um pouquinho, na medida do possível. Mas eu acho que foi bem esse processo: participativo, dentro do possível. Acho que tem muitos limitadores...* (M.C., arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

> *O primeiro trabalho é botar todo mundo com o pé no chão, né? Oh, o que nós temos, qual é a legislação, como é com a Caixa, como é o programa, prefeitura, governo do Estado, enfim: esse é o quadro. Você tem que fazer um projeto que atenda às famílias, que aprove na prefeitura, no Governo do Estado, na Caixa, que caiba no orçamento... Enfim, é uma complexidade razoável.* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Mesmo presente, a participação não abrangia todos os momentos, ocorrendo apenas após a aprovação da Fase 1 (Projetos/Compra Antecipada). Dessa forma, os movimentos fecham a demanda e somente depois da certeza de aquisição do terreno e do número de unidades a serem produzidas, estes envolvem as famílias em processos participativos. Com efeito, ao deixar as famílias fora do processo, nesse momento inicial, por conta dessa falta de controle, os movimentos visam a não criar expectativas ou gerar frustrações nas famílias, caso haja redução do número de unidades construídas, por exemplo.

A falta de participação é constatada como frequente, nos casos de Empreitada Global. Alguns membros dos movimentos alegaram que relações clientelistas se instalaram no processo, fazendo com que as ações na participação fossem motivadas apenas por interesses pessoais, perdendo-se o caráter coletivo da participação dos movimentos.

> *Participação? Foi complicado, a gente faz de tudo para esse povo participar, mas não é fácil, hoje eles são muito voltados para o eu: "Comprei, tô pagando!" é assim. Reconhecer uma luta que é importante organizar? Ele quer que o outro se dane... O pessoal que a gente criou aqui da comissão, nós tentamos envolver com o movimento, fizemos um curso de capacitação com eles, aí é que eles entenderam direito e aí é que eles não querem mesmo.* (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM), em entrevista concedida em 01.08.2016).

Entretanto, a participação desempenha um importante papel propositivo, de construção de uma nova maneira de organização que questione as formas tradicionais de produção e transforme as bases de atuação da sociedade civil na construção da cidade.

> *De uma certa forma, a gente está propondo uma coisa para tirar todos de uma zona de conforto. [...] Inclusive nas assembleias, que eram em tese obrigatórias, com lista de presença e tudo, a gente percebia que nunca ia todo mundo, ia metade no máximo. Dentro desse grupo, tinha sempre o grupo das pessoas que iam, participavam, gostavam, faziam as atividades, estavam lá de bom grado, pois era um domingo de manhã... E tinha também aquele outro grupo que estava lá, meio desmotivado. Mas a gente foi vendo como isso ia se modificando ao longo do dois anos, esse trânsito de pessoas que não viam sentido e passaram a enxergar sentidos... Mesmo que não fossem superprotagonistas. Outras se envolveram mais e hoje tem uma liderança, tem uma influência sobre os outros.* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Não obstante, frequentemente também se presenciavam relatos sobre como o sentimento de desmotivação consumia os beneficiários, principalmente em função dos aspectos de burocracia já mencionados. A porcentagem que dentro dessas situações adversas reage e briga para a exigência de seus direitos é pequena, sendo que surge, na grande maioria, a sensação de cansaço e revolta.

A participação dos usuários no processo de projeto e obra foi pontuada por alguns membros da Assessoria Técnica como um começo. Segundo eles, a vivência posterior no conjunto será fundamental para estender o alcance do processo participativo para a utilização e a ocupação do edifício, promovendo um uso coletivo dos espaços de forma muito mais pertinente.

> *Até porque a vivência é outra história, né? Na hora que você está lá vivendo a coisa, por mais que você tenha ajudado a pensar naquilo... Um exemplo claro é os espaços comuns: a gente fez oficina, desenhou com eles, mostrou, todos acharam legal, e aí chegou na hora de viver aqui, todos acham o parquinho pequeno. Todos reclamam do parquinho e, realmente, é muito pequeno. Então, eu acho que a vivência é muito mais forte do que qualquer coisa, mesmo participando, ele pode chegar lá no final e mudar de ideia. E acho que, também, as regras do condomínio, nós desenvolvemos longas atividades para desenvolver essas regras, pois é um dos produtos que temos que entregar no cartório, o regimento interno. Daí montou-se uma comissão, desenvolveu-se uma minuta e foi produzido, foi na assembleia etc. Mas quando fizemos a pesquisa: "Nossa, não concordo com várias coisas daqui", "Mas vocês quem escreveram!", "Mas não funciona... Precisamos rever... Não tem o menor cabimento não poder empinar pipa na APP!". Eu acho que tem uma vontade inicial de querer restringir tudo. Aí, na hora, eles veem que algumas coisas não fazem tanta diferença, eles ficam reféns das próprias regras deles mesmos... Acho que é isso, a participação é um pedaço, daí depois*

> *você vai viver aquilo e vai ver que não necessariamente é do jeito que você pensava... É um começo...* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela em entrevista concedida em 14.05.2015).

Assim, pudemos notar, na avaliação dos resultados da pesquisa realizada, que o desenvolvimento de processos participativos, durante o projeto e execução da habitação social, pode trazer consigo um caráter de transformação social, o qual, embora subjetivo, acarreta implicações no uso e ocupação do edifício. Verificou-se que muitas distorções na efetiva participação aparecem como consequências de condicionantes do programa, sobretudo no caso da Empreitada Global. No entanto, o simples fato de existir um espaço em que as iniciativas dos usuários possam modificar as perspectivas de projeto e execução já pode significar uma mudança de enfoque nos papéis ativos da produção habitacional, trazendo o usuário ao centro da demanda.

4.3.2. Usuário dinâmico

Com o aumento do enfoque no papel central do usuário, na produção habitacional, é importante observar os rebatimentos de suas consequências. O usuário, agente e alvo das práticas, no caso do Entidades, apresenta agora papel ativo, assumindo funções que não são comuns em outras modalidades do Minha Casa Minha Vida.

> *Geralmente envolvem outras contrapartidas, né? O Minha Casa Minha Vida 2 não tinha recurso para o pré-obra, pro social, pro trabalho social. Então, fizemos também um contrato com eles em que as famílias também davam uma contrapartida, pagavam, sei lá 10,00 reais, coisa assim, por tempo indeterminado, para a gente contratar os técnicos sociais. Tem a contribuição física deles irem lá trabalhar e tal, mas também tem essa contribuição. Até pra sobrevivência do movimento. Então, isso cria também uma relação de que "Isso aqui é meu."* (M.C., arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

A arquiteta enfatiza ainda as limitações que o trabalho da Assessoria possui, e a relevância da assunção de contrapartidas por parte dos beneficiários. Nesse sentido, iniciativas e lideranças espontâneas surgem, sobretudo no contexto dos empreendimentos de Empreitada Global, onde não há institucionalmente tanto espaço para tais manifestações. No caso do empreendimento João Cândido, comissões de obras não-oficiais eram formadas, integrando trabalhadores de áreas técnicas que estavam sendo desempenhadas na construção. Estes atuavam no importante papel de pressionar a construtora para elevação de padrões de qualidade da construção.

Já no caso do Parque Estela, havia igualmente um acompanhamento informal por parte dos moradores, os quais se aproveitavam do isolamento precário do canteiro para acompanhar a evolução da execução e exigir qualidade nos serviços. Certamente, tais casos de protagonismo podem

gerar inúmeras tensões nas relações entre Entidade e Construtora, embora signifiquem maior garantia de qualidade do produto.

Também no caso do Parque Estela, diversas iniciativas de registro e divulgação do acompanhamento de obra, bem como um trabalho de reconhecimento do bairro, foram feitos pelos moradores. Blogs, página de Facebook e até um manual do proprietário foram desenvolvidos por determinação dos próprios usuários, representando uma contribuição importante para o processo de apropriação dos espaços.

O dinamismo dos usuários é identificado, ademais, na formação de comissões além daquelas exigidas pelo programa, como pode ser constatado no caso dos conjuntos José Maria Amaral e Florestan Fernandes. No total, foram formadas 19 comissões, para prestação de contas, trabalho socioeducativo, juntamente com as diversas comissões de obras.

> *Então, além dessas que já tem, aí tem prestação de contas, socioeducativo, que são comissões específicas pra obra. Então, enquanto a comissão de obra está organizando o canteiro de obras, tem o socioeducativo que está com as crianças, que vem pra obra. Tem o pessoal da cozinha, que tá na cozinha fazendo o que tiver que fazer. Fazendo comida, fazendo almoço. Tem o pessoal da comissão do almoxarifado também, que tá cuidado da organização das ferramentas. Tem o da pontuação, que pega, então... Enquanto... pra obra acontecer, as famílias estão distribuídas. Toda família tem que estar em uma comissão. Pode ser da mais elaborada a não mais. Porque todas elas são necessárias pra atividade. Para que as coisas aconteçam.* (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Nesse caso analisado, o trabalho das famílias funciona em sistema de mutirão; elas são distribuídas em três grupos de cores, e suas atividades são organizadas através de um calendário distribuído em assembleia. Assim, estas revezam os trabalhos aos sábados, desenvolvendo uma série de serviços auxiliares de obra. A auto-organização dos mutirantes dinamiza o trabalho no canteiro de obras, possibilitando reduções de custo e prazo na empreitada, de maneira dinâmica e flexível.

As comissões possuem um diálogo frequente entre elas, realizado pela coordenação (representante de cada comissão), semanalmente. A comunicação com o restante dos beneficiários é feita mensalmente, através das assembleias gerais, espaço de decisão coletiva. A própria elaboração do regimento interno do conjunto faz parte de um dos trabalhos em que o usuário se faz ativo, é um importante exercício de participação e diálogo entre os participantes, implementado por meio de inúmeras atividades coletivas.

A fiscalização da obra também representa um trabalho de relevante iniciativa do usuário, em busca da qualidade. Nesse sentido, a participação do usuário significa grande poder de melhora do ambiente desenvolvido.

> *Quando ela (entidade) é bem estruturada, ela tem uma comissão de moradores que acompanham a obra... Então, eles realmente ficam lá verificando, às vezes tem alguns casos que eles até esdrúxulos*

da gente ir visitar a obra com entidade que o cara já foi empreiteiro na vida, então, ele olha: "Isso aqui não pode, tem que ter mais braçadeira nessa tubulação, tem que ter não sei o quê, isso aqui tá torto..." (F.F., arquiteta e urbanista CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

O grau de envolvimento dos usuários também pode variar, representando as diversas nuances de experiências de vida dos envolvidos. Segundo relatos, quanto mais fragilizadas as famílias, mais condicionadas são a desistir do processo, tamanhas são as dificuldades que estas já enfrentaram na vida. O trabalho próximo entre Assessoria Técnica e liderança do movimento é fundamental para garantir o prosseguimento da implantação do projeto participativo, bem como o trabalho técnico social.

Há ainda uma questão de mérito na dinâmica de participação dentro dos movimentos. A participação ativa dos integrantes dos movimentos garante uma maior pontuação, que se reverte em maiores benefícios ou até mesmo na seleção para a participação em determinado empreendimento.

Essas famílias são pessoas que lutaram muito. Pra ter a conquista aqui, teve que ter luta. Portanto, a seleção na hora de entrar aqui teve pontuação, quem teve mais participação de ato, assembleias, e até mesmo dentro do terreno, ajudando... E na real foi essa seleção, então, quem tinha mais pontuação entrou. E as pessoas que entraram aqui necessitam mesmo. Estavam morando em aluguel muito caro, terreno de prefeitura, barraco..." (Z.F., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 20.04.2015).

Essa "meritocracia da participação", esse cumprimento de tarefas para a garantia de vínculo gera efeitos questionáveis, podendo estar relacionada a uma efetiva crise na intenção e legitimidade da participação:

Eles se sentem um pouco reféns, e tudo que a gente faz para que eles não se sintam assim, não adianta... Eles pensam: eu vou obedecer para não perder. E não é bem assim, é claro que a gente estabelece a regra, porque se não, não tem jeito, toda organização tem que ter suas regras, seus critérios. Mas eles não encaram como uma coisa importante, de uma luta de uma conquista. Eles encaram mais assim: eu preciso, eu tolero, eu suporto. Quando eu não preciso mais, eu não faço mais... (A.J., liderança do Movimento Nacional de Luta para Moradia (MNLM), em entrevista concedida em 01.08.2016).

Entretanto, o papel de agente de emancipação social que o movimento exerce sobre tais beneficiários, nesse contexto de luta, é fundamental, sendo constante o processo de transformação nos indivíduos. Cada família, com seu histórico individual, passa a procurar o movimento pela luta pela moradia. Esse processo organizativo, congregando inúmeros movimentos, é responsável pela formação política e até amparo social desses membros.

É um processo que vai continuamente te transformando.. Porque é isso, né? no final das contas, é pra isso que a gente luta, né? Pra transformação, né? Porque moradia por moradia... não é isso, né? o objetivo. Fora a qualidade, fora tudo isso, tem esse outro lado que

acho que é até mais importante do que a própria moradia. (D.C., beneficiária dos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral e coordenadora de Comissão. Entrevista concedida em 02.08.2016).

Não achei apoio em família e amigos, então, quem me deu apoio foi o movimento. Se não fosse o movimento... Eu sou muito grata por isso. Então, ele me tirou de lá, me trouxe pra cá, sem contar que a ajuda que ele me deu, quando eles descobriram que minha casa teve enchente, que eu perdi tudo, eles foram me visitar, me deram uma palavra amiga... Me ajudaram em muitas coisas, é isso. (Z.F., beneficiária do Condomínio João Cândido. Entrevista concedida em 20.04.2015).

Ainda assim, a atuação das Entidades possui inúmeras restrições, muito relacionadas à capacitação técnica para atuação das mesmas. Contudo, alguns analistas apontam que tal situação é circunstancial e não se restringe somente à modalidade:

Eu não vejo as entidades com problema por causa do processo em si. As entidades têm problemas por causa de um processo de construção qualquer. [...] É um problema muito mais conjectural do país do que de processo, na minha visão. Na verdade, a gente teria que ter assessorias técnicas mais competentes, tem muita assessoria técnica que infelizmente é oportunista... Quer lá ganhar algum e não tá preocupado com o sucesso efetivo do programa. [...] Acho que é uma questão muito mais abrangente do que simplesmente do programa. É uma questão estrutural do país. O país tem que ter melhores profissionais, o país tem que ter pessoas mais esclarecidas. (E.P., engenheiro CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

Muitas vezes, eles são muito alienados do processo, porque eles não têm conhecimento. eles se baseiam na assessoria. E aí é uma questão de sorte, porque, mesmo pra contratar uma assessoria, eles precisariam de algum tipo de subsídio de entender o processo minimamente pra poder contratar. E normalmente as entidades não são profissionais nesse nível. Não é uma questão do programa. É uma questão que, na verdade, o programa colocou. Eu não sei se uma estruturação de programa em algum outro sentido poderia suprir isso. (F.F., arquiteta e urbanista CEF. Entrevista concedida em 11.08.2016).

Há uma grande preocupação dos analistas da CEF sobre essa dependência que as Entidades possuem em relação às Assessorias Técnicas, que frequentemente pouco se empenham para uma melhor orientação dos movimentos. A entidade acaba encontrando dificuldade de esclarecimento de suas demandas técnicas e, consequentemente, acaba ficando "à mercê" de tais Assessorias.

4.3.3. Apropriação

A apropriação dos espaços é importante desdobramento da participação no processo, com um enorme potencial na transformação social. De difícil definição, a apropriação pode ser percebida nos casos de Entidades estudados pelo conhecimento entre as pessoas envolvidas e a construção de vínculos. Ao longo do processo participativo, relacionamentos entre os envolvidos foram estabelecidos, formando conexões humanas e materiais.

> *Eu diria que, de uma maneira geral, com a pesquisa de pós-obra que a gente fez, a avaliação era que o conjunto das atividades fez sentido. Por exemplo, as pessoas deram muito valor para a questão de conhecer uns aos outros. Porque as pessoas chegam e já se conhecem. Teve de fato a construção de vínculos. O processo de escolha de apartamentos também possibilitou as pessoas de se juntar por laços de afinidade, então, isso, por exemplo, foi um sentido que foi bacana, e tiveram outros. Essa coisa de conhecer o bairro também foi bastante falada. Você, recém-mudado, vindo de longe. Conhecer as pessoas e o ambiente que você está, foi importante de uma maneira geral.* (M.H. arquiteta e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Essa apropriação é resultante de um trabalho coletivo, muitas vezes conflituoso, que visa a exercitar o diálogo entre os usuários, instaurando uma relação mais sólida e respeitosa, conforme descreve um Assessor Técnico do Parque Estela:

> *De uma certa forma, a gente está propondo uma coisa para tirar todos de uma zona de conforto, pois as pessoas vêm com uma bagagem que muitas vezes não é o que estamos pensando ser a vivência das pessoas. As pessoas trazem um repertório, e o sentido desse trabalho é um pouco tirar as pessoas da zona de conforto e propor outras formas de enxergar coisas. Então, quando discutimos os conflitos, outras formas de resolver conflito que não seja somente chamar o sindico, a polícia, o papa, multa... Na hora de pensar os espaços, de se permitir pensá-los.* (R.P. arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio Residencial Parque Estela, em entrevista concedida em 14.05.2015).

Assim, três pontos se mostraram fundamentais para a promoção da participação, no contexto da modalidade do programa. O primeiro deles foi a questão do trabalho social. Tal atividade é fundamental para a transição de moradia e para o cuidado com o novo local de morada, conforme observado no relato abaixo:

> *É muito diferente você chegar no lugar onde você não conhece ninguém. Você mudou lá pro bairro vizinho, aí chega aquela sensação de insegurança, e aqui é totalmente o contrário. Aqui você vai entrar sabendo quem é seu vizinho, com quem você pode contar, com quem você tem mais afinidade. E a partir desse momento, também, é por conta da mudança ser mais próxima de outras pessoas, fazer amizade... Então, aqui é difícil algum falar "Ah, aquele ali eu não conheço..." Esse trabalho social é muito importante nessa questão e*

> *também de preservar... de preservação do material mesmo. Quem passou por todo esse processo não vai deixar...não vai ver alguém estragando ali...* (C.O., integrante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, atuante nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral. Entrevista concedida em 02.08.2016).

A formação de comissões também se mostrou muito importante para a questão da apropriação. O trabalho dos coordenadores das comissões e as respectivas prestações de contas junto aos beneficiários trouxeram maior proximidade ao empreendimento, maior consciência do que se estava sendo feito.

A compra antecipada desempenhou função fundamental para a apropriação do espaço. Com a implementação desse trâmite, o trabalho participativo junto às famílias começa a acontecer mais cedo no processo, o que cria uma relação com aquele terreno mais precoce. Como consequência, percebe-se uma maior compreensão e acomodação da população no ambiente resultante.

Modificações no espaço físico também são uma frequente manifestação da apropriação dos espaços. No caso do João Cândido, a velocidade com que eles transformam o espaço sinaliza o quanto estão se sentindo à vontade com o sistema construtivo, visto que estes acompanharam a obra através das comissões.

> *Se você pega, por exemplo, o Rosevaldo e aquele outro rapaz que estavam no dia da visita, você pode ver. Eles trabalharam na obra, Rosevaldo era responsável pela elétrica e ele era muito bom, muito qualificado tecnicamente. Várias soluções para as instalações elétricas foi ele quem sugeriu e inclusive outras soluções para outras coisas. E eles montaram um equipe lá que vai fazer varias modificações em vários apartamentos. Inclusive o bloco de baixo fez um acordo, uma decisão de condomínio, que modificações só podem ser feitas por eles, que já conhecem os sistemas. Então, tem o caso do banheiro, que não gostam daquela configuração por conta da acessibilidade, então, vários deles já furaram as lajes e mudaram tudo de lugar. Daí quem faz é essa equipe que vai fazendo em todos os lugares. O Rosevaldo foi um dos primeiros a cortar várias paredes lá, e ele, por ser eletricista, ter trabalhado na obra, acabou passando aos outros vários modelos de adaptação. Como a inclusão de arandelas na varanda e no corredor, mudança de interfone de lugar. Algumas alterações de arquitetura já estão sendo feitas por eles, coisas na cozinha, mudanças de layout de equipamentos etc.* (D.E., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica no Condomínio João Cândido, em entrevista concedida em 31.03.2015).

Durante o processo de construção, frequentemente se nota um discurso que exalta uma intenção de vida longa morando no local, ou o "imóvel para a vida toda", o que demonstra um propósito distinto no resultado da construção. Muitos beneficiários, durante o processo de participação, colocam a ideia de passar tal patrimônio aos filhos e netos, pensando sempre na permanência da família, algo que não se vê tanto nos casos de FAR.

> *A gente ouve muito assim: "Eu tô construindo isso e vou deixar isso aqui pros meus filhos. Então, assim, mesmo as pessoas envolvidas, elas pensam nelas e pensam na família, nos filhos, nos netos... Eles estão pensando em uma vida muito longa nesse lugar, então, também por isso o resultado acaba ficando muito diferente.* (R.G., arquiteto e urbanista, Assessoria Técnica nos Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral, em entrevista concedida em 01.08.2016).

Essa participação ativa, atuante, certamente influenciará a vida dos usuários, a partir do momento em que coabitarem no conjunto. Ou, como manifestam os próprios beneficiários: "Essa participação das famílias nas fases de antes, durante e depois da obra faz diferença na vida."

4.4. Restrições e desafios da autogestão no processo de produção do MCMV-E.

Analisando os códigos definidos nesta pesquisa, bem como os padrões encontrados durante o desenvolvimento do trabalho, foi possível a definição de consequências das dinâmicas constatadas no processo. Tais consequências foram subsídios para a relativa compreensão do processo produtivo, no qual se destacaram algumas conclusões.

Os pressupostos encontrados na literatura de referência sobre habitação social incitaram que o projeto explorasse as principais consequências dessa forma de participação cidadã institucionalizada, existente no programa MCMV-E. As recentes mudanças nas formas associativas de provisão habitacional determinaram uma grande influência, não somente no grau de legitimidade da participação do usuário/sociedade civil no processo, mas também em resultados qualitativos e quantitativos dessa produção habitacional. Assim, chegou-se às seguintes consequências:

4.4.1. Conflitos entre burocracia e autogestão

Conforme mencionado anteriormente, a burocracia presente no MCMV-E, ainda que em teoria seja similar à do MCMV regular (FAR), gera uma série de fatores limitantes na fluidez do processo. Desse modo, tal burocracia acaba entrando em conflito com a autogestão, minando os objetivos emancipatórios presentes na modalidade. Os movimentos sociais aparentemente dedicam mais tempo lidando com a burocracia estatal do que com educação política. Dessa forma, muitos movimentos perdem oportunidades de luta em outras frentes, uma vez que têm de lidar com as burocracias para a viabilidade do projeto (FERREIRA, R. F., 2012).

Consequentemente, tal burocracia acaba causando perdas no processo participativo. No intuito de não frustrar os beneficiários, a coordenação dos movimentos busca evitar a participação destes nas fases preliminares do projeto. Segundo a Assistência técnica do Parque Estela, a coordenação do movimento só inicia o diálogo com beneficiários após a aprovação do estudo preliminar e a contratação da operação. No caso do Parque Estela, por exemplo, esse cenário exato aconteceu somente depois da terceira negociação de compra de terreno[29].

29 O caso do Parque Estela iniciou-se antes da "Resolução 143" de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, resultado de reivindicações movimento de moradia. Tal resolução autorizou a compra antecipada de terrenos no caso do Entidades, facilitando o desenvolvimento do projeto.

A burocracia também pode levar à descrença no processo, à falta de participação e ao utilitarismo entre os membros da entidade. De acordo com as lideranças dos movimentos, muitas famílias se tornaram céticas e indiferentes ao processo, após longas negociações fundiárias, que duravam anos. Mesmo posteriormente ao término do processo, muitos pareciam diminuir a importância do processo participativo. Uma vez que seus objetivos eram atingidos, estes dificilmente continuavam participando do movimento de luta pela habitação. Assim, aparentemente, esse processo de institucionalização da participação pode subentender a formação de um círculo vicioso, que possivelmente representa a causa do enfraquecimento dos movimentos de habitação, privando sua atuação na elaboração de medidas de revisão pré-estabelecidas do programa, conforme ilustra figura abaixo.

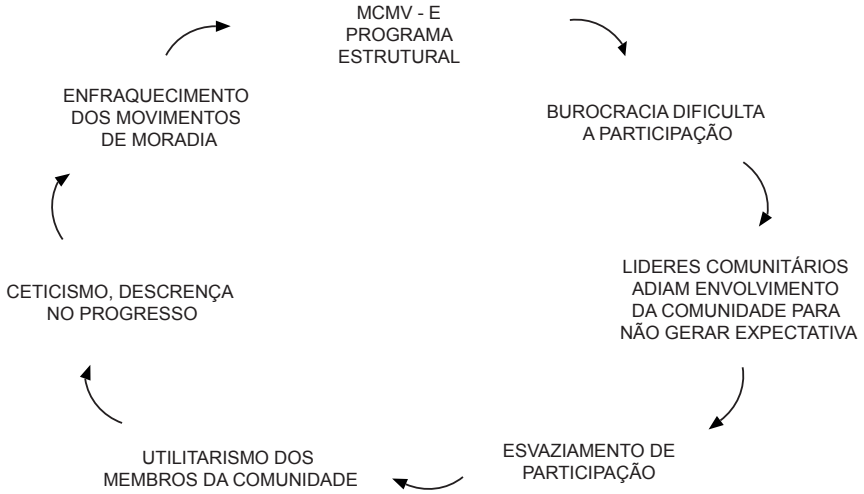


Figura 23

Esquema sobre o círculo vicioso no MCMV-E

Fonte: Elaboração própria.

4.4.2. Inadequação entre a estrutura do programa e os processos participativos

Outra consequência do processo está relacionada à inadequação de uma produção participativa ao quadro estrutural do programa atual. Esta tende, portanto, a reproduzir o mesmo processo de produção privada existente no MCMV FAR. Desde seu lançamento, em uma tentativa de responder rapidamente à crise de 2009, o Programa MCMV é muito criticado por não ter sido previamente discutido, no Ministério das Cidades e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (KLINK; DENALDI, 2014).

Além disso, a dinâmica do programa possibilita que as empreiteiras apresentem seus projetos de forma independente, diretamente à Agência Financeira. Assim, a construção de políticas públicas integradas fundiárias, ambientais, de transportes etc. vinculadas ao programa ficam comprometidas (FERREIRA, J. S. W., 2012). No caso do Entidades, a situação é ainda pior, uma vez que o desenho do programa não se adequa à realidade dos movimentos de moradia e seus beneficiários. Ambos os programas acabam pressupondo uma produção privada de habitação social, subsidiada pelo estado. Tais práticas mostram o recorrente estado de preocupação atual, no qual o crescimento econômico deve ser priorizado em relação à sustentabilidade e à inclusão socioespacial (KLINK; DENALDI, 2014).

Mesmo que o MCMV-E incorpore algumas propostas de reformulação feitas pelos movimentos sociais, ele ainda tem as características de um

programa “adaptado” aos movimentos e parece ter sua produção induzida ao mesmo processo de produção privada de habitação social existente no programa regular, haja vista a grande quantidade de empreendimentos no regime de construção da Empreitada Global, tendência que parece estar em uma crescente. Como esse regime é o único que possibilita o alcance máximo do financiamento e não possui nenhum pré-requisito de conhecimentos técnicos, por parte da Entidade, torna-se a opção mais atraente para as Entidades Organizadoras. Essas questões específicas acabam estimulando a contratação de empresas de construção, gradativamente afastando as possibilidades de práticas de autogestão (RODRIGUES, 2013). A arquiteta integrante da Assessoria Técnica do Parque Estela afirma que, após todo o tempo gasto com as burocracias iniciais do processo, ter uma empresa privada para a execução dos serviços de construção foi visto como uma vantagem pela Entidade Organizadora, porque representou a possibilidade de mecanização do canteiro e aceleração do processo.

O fato anteriormente discutido sobre a preferência de certas construtoras pela modalidade Entidades, pela facilidade dos mecanismos de liberação de fundos, trouxe igualmente consequências indesejadas à modalidade. Nesse caso, a transferência global dos fundos é feita diretamente à Entidade Organizadora, a qual é responsável pelo repasse dos pagamentos à construtora, conforme as etapas de obra são cumpridas (medições de obra), com a devida supervisão da Caixa. Tal dinâmica cria uma atmosfera de pressão exercida da parte das empresas sobre a entidade, sem que haja nenhuma instituição de suporte. Segundo depoimentos de líderes das entidades, no caso do João Cândido e do Parque Estela, as negociações de projeto, a fim de aumentar a margem de lucro das construtoras, foram exaustivas.

Esse desamparo que os movimentos vivenciam também aparece na própria estruturação dos projetos, que muitas vezes têm suas execuções inviabilizadas pela ausência de conhecimento por parte das entidades. Embora amparados pela lei da Assistência Técnica, de sorte a alavancar um empreendimento, a entidade deve estar minimamente estruturada, possuindo contatos diretos nas prefeituras, no ministério etc. Essa experiência técnica, esse conhecimento específico, necessário em diversas áreas, muitas vezes está concentrado em uma única pessoa ou em um pequeno grupo de pessoas, na entidade, tornando complexa sua articulação para a viabilização do empreendimento. Atualmente, ainda é uma minoria do número de entidades que possui tal capacidade, mesmo que habilitadas ao Programa pelo Ministério das Cidades.

É notável que a baixa produção do Entidades também esteja vinculada à questão da falta de capacidade técnica da grande maioria dos movimentos. A morosidade em muitos processos de avaliação decorre igualmente de propostas mal concebidas ou com embasamento técnico inadequado, senão, inviáveis. Intervenções nesse sentido, visando à formação das assessorias técnicas ou à capacitação das Entidades habilitadas, poderiam representar uma melhoria e uma possibilidade de ampliação da atuação do Entidades.

4.4.3. A disputa fundiária

Sem dúvida, a questão fundiária aparece como gargalo mais perverso na produção da modalidade. O programa, desconectado do projeto político de Reforma Urbana, coloca os movimentos de moradia em uma complicada concorrência pela terra, colocando Entidades no mesmo nível de grandes incorporadoras. Contudo, estas possuem muito mais expertise, poder aquisitivo e poder de negociação na compra de terrenos, sendo que na maioria dos casos estas já adquiriram grande parte dos terrenos economicamente viáveis das grandes cidades. Esta consequência do subprograma promove a reprodução das exclusões espaciais existentes nas cidades, em última análise deixando de contribuir para sua democracia. (Ferreira, J. S. W., 2012; Tatagiba et al., 2013).

Como consequência, a cidade vai sendo composta por inúmeros bolsões periféricos de urbanização. Mesmo no caso do Entidades, onde em teoria a questão da localização seria uma escolha da entidade, a prática atual nos mostra que a realidade não dá margem à tais negociações. A agência financeira defende que é o que o teto atual do programa possibilita, e aumentar o teto do programa significa "tirar menos pessoas do esgoto na porta de casa para uma situação minimamente digna". Mas até que ponto o mercado não se autorregula em função desse teto?

4.4.4. Pontos fortes

É inegável o grande potencial que os grupos de autogestão tem na transformação da sociedade. Os casos analisados demonstraram alguns avanços democráticos conquistados pelos grupos durante o processo de construção, consolidando assim uma base sólida para a consolidação de um debate democrático entre os moradores. Tais discussões são raramente encontradas nos processos convencionais, e provam a importância do processo na construção da solidariedade, vínculos sociais e capacidade de lidar com tensões.

A importância da participação também é enfatizada por membros da assistência técnica, que a colocam como fundamental à construção de laços comunitários. Para eles, conhecer as pessoas e o ambiente contribui para a apropriação do espaço pelos usuários, significando maior comprometimento e pertencimento. A notável distinção física entre conjuntos convencionais e aqueles onde a participação ocorre também é um fator citado, que será melhor analisado no capítulo seguinte. Assim, ainda com todas as deficiências e lacunas, o MCMV demonstra a possibilidade de geração de um ambiente com maiores qualidades sociais e físicas baseados em processos participativos e na autogestão.

Algumas metas da modalidade para além da habitação não devem ser subestimadas. O processo educacional e a troca envolvidas no processo participativo são importantes subprodutos do processo. O engajamento político e a melhoria das capacidades organizacionais das Entidades/Movimentos são certamente bons resultados do processo participativo em si (LIZZARALDE; MASSYN, 2008).

> O objetivo supremo do da participação não é somente construir bons edifícios, mas também bons cidadãos e boa sociedade. Participação são os meios para que, quanto mais rica seja a experiência - mais aspectos do projeto arquitetônico serão abertos ao envolvimento, e maior o grau de controle do participante, mais compreensível será a educação que envolve a participação - maior impacto na alienação será e maior reestabelecimento da saúde. (WATES; KNEVITT, 1987).

No entanto, é importante que seja desenvolvida uma compreensão mais aprofundada sobre quais impactos diretos tais processos têm, no ambiente construído, tema que será tratado no próximo capítulo.

4.4.5. Análise do processo e conclusões

É importante mencionar o desempenho dos movimentos de moradia, na luta pela definição de políticas públicas para o direito à cidade. Tais grupos trabalham constantemente esses temas e possuem uma abordagem atival a qual permite avanços jurídicos importantes. O subprograma MCMV-E é, pelo menos, uma importante forma de produção de habitação social a um baixo custo; contudo, algumas mudanças em seu quadro devem ser feitas, a fim de garantir uma base mais sólida e legítima para a participação da comunidade.

Novas interações entre as partes interessadas, resultantes da institucionalização da autogestão dentro do programa, estão gerado novas questões que desafiam a participação efetiva do usuário e a aceitação social. Burocracia, falta de integração das políticas sociais, conflitos da estrutura do programa com a autogestão e concorrência fundiária são alguns dos principais problemas verificados, no contexto da pesquisa. Suas consequências, apresentadas neste estudo de caso, podem ser listadas como: a diminuição do papel do usuário/sociedade civil, a renúncia do estado, a orientação da habitação social para a produção de mercado, o enfraquecimento da demanda habitacional e as perdas de credibilidade do processo participativo.

As evidências empíricas expostas neste trabalho mostram resultados distintos. Por um lado, a importância da existência de um espaço institucional de participação da sociedade civil, no âmbito do programa habitacional federal, não é desprezível, e a atuação dos movimentos de moradia, nesse contexto, é fundamental. Por outro lado, o PMCMV cria conflitos de implementação e formalização da participação da sociedade civil/usuário, especificamente no caso do MCMV-E. Como consequência, o principal objetivo da participação da sociedade civil é explorado de uma maneira relativamente superficial, questionando-se a legitimidade da abordagem e da sua eficácia. Além disso, nos casos Entidades analisados, onde houve escolha da Empreitada Global como regime de construção, a análise indica que a institucionalização da participação da sociedade civil pode ser responsável pelo seu próprio enfraquecimento.

Tais constatações apontam que as bases que estruturam o MCMV-E devem ser revisadas, para que possam ser levantadas, a partir de uma política pública real, incorporada a outras políticas públicas associadas. Poderia, assim, trazer consigo as questões centrais da autogestão que cooperem para a democracia, a solidariedade e a cultura empresarial, na qual

indivíduos, comunidades e sociedades mobilizam novas práticas para o desenvolvimento de novas formas de engajamento.

O estudo sugere que o Estado deve manter seu relevante papel no controle, monitoramento e gestão sobre o mercado de terras, e sua aliança com a sociedade civil pode representar uma oportunidade de efetivação do Direito à Cidade, fortalecendo e incentivando as capacitações dos usuários e sociedade civil organizada (KEIVANI; WERNA, 2001; CUTTS; MOSER, 2015). Tais ações representam alternativas eficazes para o mercado imobiliário formal e merecem uma análise adicional. Como já foi visto em outros casos semelhantes, a abordagem da produção da habitação social baseada na sociedade civil ou no usuário pode ter resultados inesperados, assemelhando-se com a produção com fins lucrativos (LIZARRALDE; MASSYN, 2008). Dessa forma, alguns dos mecanismos e as vantagens da participação no processo descrito precisam ser reconsiderados.

Caso contrário, seguindo o raciocínio da citação de Godbout (1983), no início do capítulo, se não acompanhada da participação real dos usuários, a Autogestão corre o risco de seguir os mesmos moldes gerais definidos pela sociedade tecnocrata. Tal generalização dificulta a proposição de mudanças de fato, na forma de se fazer a habitação. Dessa maneira, fica nítida a dificuldade de se institucionalizar uma manobra espontânea, como a da autogestão, sem a redução do campo de estratégias possíveis. Ou, como coloca Doré (1979): "Toda institucionalização é uma estratégia de controle do campo social."

Com todas as limitações científicas que a presente análise possui, esta pesquisa preliminar do processo de produção do Minha Casa Minha Vida Entidades delimita um amplo campo passível a investigações, que pode ser dividido em áreas paralelas de especialização, tais como: a análise de estruturas de programas de autogestão, a análise de políticas de habitação social integradas ao território e a análise de oportunidades de integração efetiva da sociedade civil, em processos participativos. No caso desta pesquisa, a análise preliminar do processo foi subsídio importante para o capítulo seguinte, para a compreensão do produto por meio da análise física e espacial dos resultados desse processo.

5. O PRODUTO

Um edifício de habitação pode ser considerado um produto industrial de alta complexidade. Ao longo de seu processo produtivo, representado pelo ciclo de vida do projeto, sucessivas fases contam com a participação de uma diversa gama de especialistas. Desde a concepção inicial, passando pelo desenvolvimento de projeto, execução e uso e ocupação do edifício, decisões de inúmeros níveis técnicos influenciarão a composição do produto final (COSTA, 1995). Tais intervenções irão compor um complexo conjunto de atividades, que tem como objetivo final atender com qualidade às expectativas dos futuros usuários.

Quando entramos no domínio da habitação social, a complexidade do produto se amplifica. Esse cenário específico da habitação não deve se ater às demandas de necessidade básica, como a de abrigo e segurança, porém, precisa garantir o reconhecimento e inserção em um marco cultural e econômico (MEDVEDOVSKI, 2009). Ao contrário do que a prática da produção de habitação de interesse social frequentemente preconiza, esta deve ser considerada um instrumento de inclusão social e acesso à cidadania. A questão da qualidade da habitação social aqui aparece com um maior apelo, como uma forma de reconhecimento desses cidadãos implicados como parte da sociedade.

A participação desses usuários, durante o ciclo de vida do projeto, poderia ser também tida como uma forma de inclusão com a qualidade como principal objetivo final. Angélil e Hehl (2014) colocam a participação como responsável por um produto habitacional de melhor qualidade e menor custo, classificando suas práticas como de melhor relação custo/benefício, com grande satisfação do usuário em longo prazo, através de baixos investimentos.

Mathéy (1992) argumenta que o desenvolvimento arquitetônico, através de processos participativos, tende a promover produtos com melhores soluções arquitetônicas, por estas serem focadas no valor de uso e não em valores abstratos de mercado. Dessa maneira, a incorporação do usuário no processo de produção da habitação social poderia trazer excelente qualidade a um custo menor do que o atingido em processos produtivos convencionais de edificações. O fator da economia, certamente determinando, pode ser apresentado como uma das causas. A redução dos custos se dá não somente nos casos onde a mão de obra da execução é mutirante, mas também na compra direta dos materiais, na eliminação dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). Mas, mais do que isso, a tese frequentemente defendida é de que autonomia e liberdade para empreender é responsável pela busca por alternativas melhores e mais flexíveis (BONDUKI, 2000).

Além da importância da participação nos processos de concepção, outros autores associam muito o sucesso de um produto habitacional ao envolvimento do usuário no pós-ocupação: processos de gestão, uso e ocupação do conjunto habitacional. Segundo Wates e Knevitt (1987), quando pessoas que habitam o ambiente estão efetivamente envolvidas com a gestão do local, provavelmente este terá uma maior qualidade física, estará mais bem adaptado ao seu uso proposto, será melhor mantido e fará melhor uso

de seus recursos. Um ambiente no qual os usuários possuem envolvimento em várias fases do processo certamente pode criar maior empoderamento, reduzir o crime e construir comunidades mais estáveis e autossuficientes.

Por isso, tendo em vista o conceito de Pelli (2007) de habitação como "fluxo de serviços a ser prestado ao longo da vida dos usuários", é necessário entender como a atuação dos usuários pode interferir no produto final, e essa interferência se dá de maneira decisiva nas primeiras etapas (planejamento/projeto) e no uso contínuo (processos de gestão). Tornam-se relevantes, assim, não só as decisões iniciais de projeto, mas também as cada vez mais complexas decisões da etapa de uso, operação e manutenção da habitação de interesse social (MEDVEDOVSKI, 2009).

A questão da provisão habitacional com participação do usuário é largamente discutida em ambiente acadêmico e costuma ser associada a uma privação da celeridade e quantidade da produção. Contudo, há ainda uma grande dúvida sobre a qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos feitos dessa forma (MARICATO, 2016). Há a necessidade de desenvolvimento de mais pesquisa empírica sobre a relação entre tais processos e a qualidade do ambiente construído gerado.

Dessa forma, conforme mencionado anteriormente, a hipótese colocada nesta tese é de que a participação efetiva do usuário/sociedade civil na produção habitacional pode trazer significativos benefícios ao ambiente construído. O produto assim gerado certamente apresentará maior qualidade espacial; nesse sentido, a busca deste capítulo é avaliar se tal hipótese se confirma, dentro do contexto da produção habitacional brasileira. A escolha dos conjuntos habitacionais nas duas modalidades, entidades FDS e regular FAR, tratadas neste trabalho, levou em conta os diferentes processos de gestão, atores e ciclos de vida do projeto, acreditando-se que o produto final sofreria interferências e teria resultados físico-espaciais distintos.

Assim, o capitulo tem como objetivo principal a análise do produto gerado nos dois casos e um estudo comparativo, composto pelos três subcasos de cada modalidade. Critérios para a avaliação da qualidade habitacional foram estabelecidos e cada um dos seis casos foram examinados individualmente e, depois, os grupos com e sem participação (FDS e FAR) foram analisados e comparados.

Os critérios de análise definidos centraram-se em aspectos físico-espaciais, relacionando-se à qualidade espacial, funcional, contextual, visual, perceptiva e social do ambiente construído. Aspectos de segurança física e psicológica também devem ser levados em conta, na medida em que se ligam aos fatores físicos (KOWALTOWSKI et al., 2006). Enfatizam Reis e Lay (2010):

> A qualidade das soluções arquitetônicas envolvendo os aspectos estéticos e funcionais do projeto da habitação social determina a eficiência com que o projeto responde às necessidades de seus usuários.

Os dados utilizados, como entrevistas, documentos, arquivos e observação direta, possibilitaram a produção das informações necessárias para tal análise. Os resultados obtidos reforçam a importância da consideração dos critérios escolhidos para a análise da qualidade e apontam as

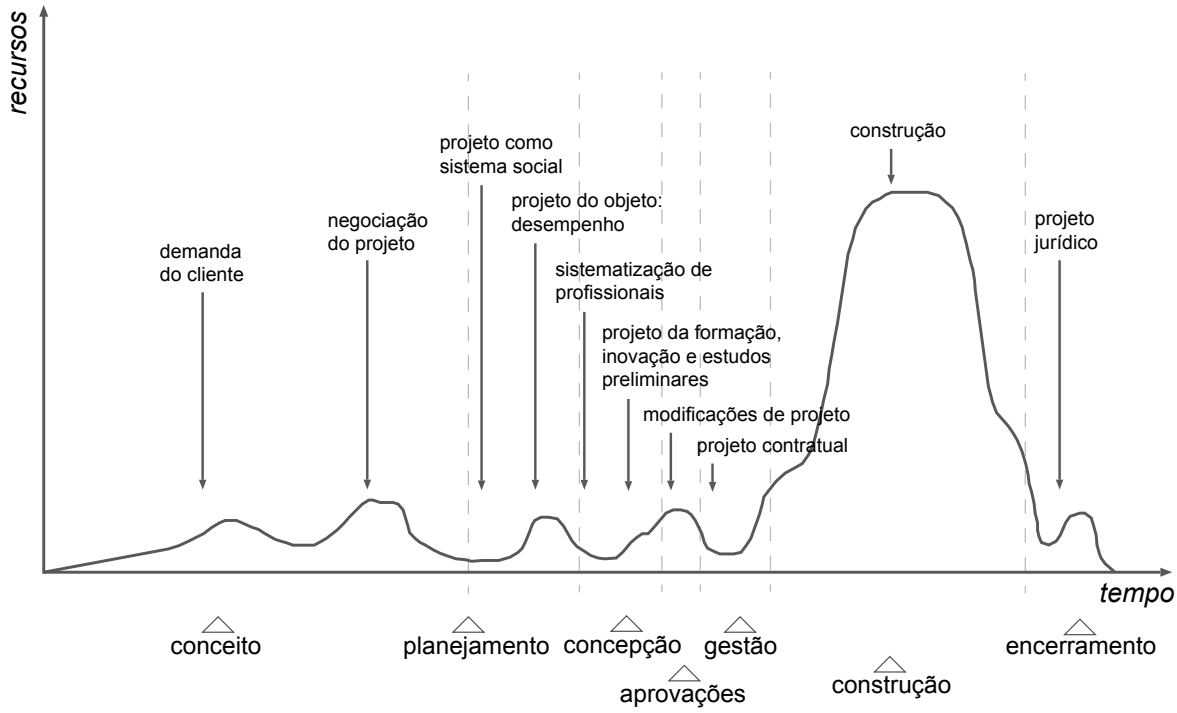
principais distinções entre as duas modalidades de casos, pontuando recomendações gerais, estabelecendo diretrizes e potenciais desafios.

Escolheu-se a análise que se concentrou na primeira e última fase do ciclo de vida de projeto, conforme figura abaixo. Acreditou-se na importância da análise da fase de projeto, por ser importante momento responsável por aspectos de não qualidade na construção habitacional, segundo Costa (1995), além de representar momento de tradicional envolvimento do usuário. Já a última fase, de uso e operação do edifício, também representa relevante fase de envolvimento dos usuários nos processos de gestão.

Figura 24

Ciclo de vida o projeto e fases escolhidas para análise

Fonte: (Lizarralde, 2015).[30]



Assim, o presente capítulo tratará sobre os parâmetros de qualidade, descreverá a metodologia e os critérios de avaliação da qualidade dos casos, desenvolverá a avaliação da qualidade individual dos casos e, posteriormente, efetuará a análise comparativa das duas modalidades. A partir disso, tentará compreender e relacionar onde a participação do usuário pode influenciar os aspectos da qualidade e pontuar as principais restrições e desafios.

5.1. OS PARÂMETROS DE QUALIDADE

5.1.1. Sobre a qualidade na habitação

De uma maneira abrangente, uma habitação pode ser classificada como "habitação de qualidade", quando dotada de segurança legal da posse de terra, disponibilidade de infraestrutura, bom custo-benefício, habitabilidade, acessibilidade e quando culturalmente adequada (DONAGHY, 2013). Dessa forma, diversas determinações técnicas, financeiras e jurídicas em relação ao ambiente devem ser analisadas para a determinação da qualidade da habitação (MEDVEDOVSKI, 2009).

30 Informação fornecida durante a disciplina AME 6043 - Planification et élaboration des projets d'aménagement - MGPA. Montréal, 2015.

No entanto, quando tratamos do produto habitacional, o ambiente construído em si, a noção de qualidade torna-se mais palpável. De acordo com a British Standard BS4778, qualidade pode ser definida como:

> *[o] conjunto de propriedades e características de um produto ou serviço relacionadas com a sua capacidade de satisfazer exigências expressas ou implícitas [...] (STANDARD, 1990).*

De uma maneira geral, a qualidade do produto habitacional é comumente associada a manifestações de patologias construtivas das edificações, atribuídas frequentemente a uma má execução e combatidas com estratégias de controle da qualidade da execução dos trabalhos e certificação dos materiais e procedimentos de construção. O que pouco se esclarece, no entanto, é que grande parte de tais deficiências são manifestações de fases anteriores à execução, consequentes a uma má condução da elaboração de projeto, planejamento e gestão.

A aplicação de metodologias relacionadas à qualidade de produtos invariavelmente passará pelo campo da gestão, com a aplicação de sistemas de gestão de qualidade definidas pelos padrões internacionais[31], mas também pelo domínio da certificação de materiais e processos construtivos, o qual influi diretamente no ciclo de vida de projetos, questões que serão mais adiante circunstanciadas.

Normas de aplicação nacional, como a ISO 9001 – "Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos" (2008), ISO 10001 – "Gestão da qualidade — Satisfação do cliente — Diretrizes para códigos de conduta para organizações" (2013), ISO 10004 – "Gestão da qualidade — Satisfação do cliente — Diretrizes para monitoramento e medição" (2013), ISO 10018 – "Gestão de qualidade — Diretrizes para envolvimento das pessoas e suas competências" (2013) e ISO 8402 – Gestão da qualidade e garantia da qualidade (1993), são exemplos do estabelecimento de parâmetros de qualidade, no campo da gestão.

Já outras normas, como ABNT NBR 15575 – "Edificações habitacionais — Desempenho" (2013), ISO 15686 – "Prédios e ativos construídos - Planejamento vida Serviço" (2011), ABNT NBR 14432 – "Exigências de resistência ao fogo de elementos construtivos de edificações – Procedimento" (2001), e tantas outras normas técnicas de especificação de materiais e sistemas construtivos tratam da questão da qualidade pelo viés do controle dos materiais, sistemas e processos construtivos[32].

Especificamente, a ABNT NBR 15.575 teve o importante papel de trazer ao setor da construção civil parâmetros de qualidade baseados em requisitos a serem atendidos. Ainda que a norma técnica por si só não seja lei, por estar vinculada ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), a NBR 15575 passa a possuir esse peso.

Nessa norma, a noção de qualidade do produto interfere especialmente em aspectos definidos sobre a Vida Útil do Projeto (VUP). A determinação da VUP, caracterizada através de diversas metodologias, geralmente incorpora aspectos sobre desempenho, manutenção ou uso e operação que inevitavelmente se relacionam com a noção de qualidade[33]. Além disso, a questão da inovação tecnológica aparece como uma ação enfática que obje-

31 Definidos pela International Organization for Standardization (ISO), e emitidas nacionalmente pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as normas da "linha" 9000 são normas de especificações de gestão da qualidade que interferam diretamente na produção brasileira da construção civil.

32 Segundo Sinduscon-MG (2013), atualmente dispomos de um total de 393 normas de especificação de materiais e sistemas construtivos.

33 A ABNT NBR 15.575 preconiza: "O valor real de tempo de vida útil será uma composição do valor teórico de Vida Útil Projetada devidamente influenciado pelas ações da manutenção, da utilização, da natureza e da sua vizinhança." Dessa maneira, manifestando a influência que exerce sobre a questão da qualidade.

tiva a melhoria da qualidade do edifício ou de um sistema (ABNT, 2008).

Por isso, a ISO 9001 seria uma forma de garantia de qualidade do processo, enquanto a NBR 15.575 seria um modo de garantir a qualidade do produto. Segundo Cipolli (2012), a certificação ISO 9001 exclusivamente não garante a manutenção da qualidade, pois esta fixa apenas os requisitos necessários para um sistema de gestão da qualidade (SGQ) que garanta a padronização dos processos e dos produtos. Assim, a ABNT NBR 15575, estabelecendo parâmetros mínimos de qualidade, em seus requisitos, é o elemento-chave da ISO 9001, porque a simples implantação da ISO 9001 não impede a ocorrência de problemas nas construções civis.

Nesse sentido, a ABNT NBR 15575 foi criada, representando importante parâmetro de qualidade do produto, sem desprezar a importância da implantação de um sistema de gestão da qualidade (SGQ). No caso da ISO 9001, as atividades associadas à realização do produto habitacional são monitoradas por equipamentos de controle de qualidade, por meio de constantes processos de monitoria "medição, análise e melhoria", prevendo ações corretivas e preventivas, conforme figura abaixo.

Figura 25

Melhoria contínua da gestão da qualidade

Fonte: ISO 9001.

Exatamente por isso a ISO 9000 se distingue das outras normas. Trata-se de uma norma de gestão, que vai além da padronização de produtos, atendendo à padronização de processos. Normatizar tal controle significa normatizar a empresa como um todo, através de sistemas de certificação via certificadoras de terceira parte, empresas especializadas e independentes. Na prática, essa forma de adequação à qualidade é tomada por muitos como uma forma de coerção de mercado, uma vez que condiciona a contratação das empresas certificadas a se adequarem às demandas solicitadas pela norma e à submissão de auditorias feitas exclusivamente por empresas cadastradas (BARAVELLI, 2014).

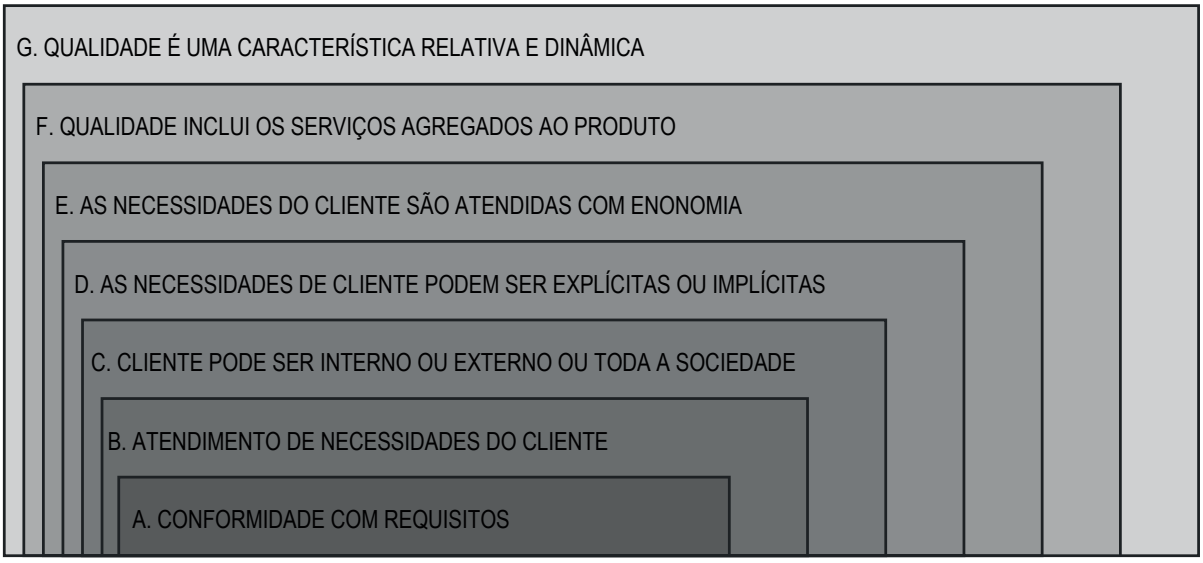
A rigor, caso os requisitos da norma de desempenho ABNT NBR 15575 e da ISO 9001 forem atendidos, o usuário terá a certeza de que o edifício habitacional satisfaz as suas necessidades. Essa interpretação sobre a conexão entre "qualidade" e "satisfação dos clientes" é cada vez mais corrente e, conforme Picchi (1993 apud BARAVELLI, 2014) esclarece, tende a tirar a expertise da área da engenharia e enfatizar cada vez mais aspectos sobre a psicologia e setores como propaganda e marketing.

Assim, a noção da qualidade passa a extravasar o campo da técnica, vinculando-se cada vez mais ao campo do consumo. Essa mudança atribui a qualidade à noção de satisfação do cliente, de necessidades e expectativas do consumidor, esboçando um projeto de metas nunca atingidas, com melhorias cíclicas e contínuas de qualidade, conforme o gráfico abaixo. Nesse modelo que embasa as estratégias da Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management), a gestão da qualidade passa a ser parte de todo e qualquer processo organizacional de uma empresa (BARAVELLI, 2014).

Figura 26

Evolução dos sentidos da qualidade normatizada

Fonte: Picchi (1993 apud BARAVELLI, 2014).



A gestão da qualidade orientada pelo consumidor, objetivando a satisfação das necessidades do cliente, certamente abre precedentes para uma percepção mais atenta às reais demandas dos usuários, estreitando a relação do conceito de qualidade com a participação dos usuários.

Diversas outras metodologias foram desenvolvidas em contextos distintos, como no caso europeu. O Método QUALITEL e o Bureau Securitas, na França, o Centre Scientifique et Technique de la Construction (CSTC), na Bélgica, e o Método SEL, na Suíça, são alguns exemplos de metodologia de grande impacto na melhoria da qualidade das habitações. Alguns elementos empregados na hierarquização desses métodos serão importantes na definição dos critérios de análise do presente trabalho. A ação dessas metodologias, no contexto europeu, delineia um relevante papel desempenhado pela fase de projeto.

O Bureau Securitas, elaborado em 1979, foi uma metodologia utilizada para a elaboração de relatório analisando deficiências construtivas diversas de mais de 1000 construções. Tal relatório, visando à defesa dos in-

teresses do consumidor, constatou que 43% dos custos de reparações construtivas se deram devido a falhas na etapa de projeto (SECURITAS, 1979).

Da mesma forma, o Centre Scientifique et Technique de la Construction (CSTC) apresentou, em 1991, resultados da caracterização do mercado da construção belga, onde a distribuição das causas de falta de qualidade relacionadas ao projeto correspondiam a 46% (COSTA, 1995).

Outros estudos são conduzidos pela Chalmers University of Technology, na Suécia, e pela Socotec, na França, estudando inclusive os custos para a obtenção da qualidade e os custos internos e externos de não-qualidade. O panorama desses e outros estudos é uniforme e apresenta a constante incidência de deficiências relacionadas ao Projeto, conforme Tabela 13.

Tabela 13

Causas de patologias em diversos países europeus

Fonte: Costa (1995).

Causas de deficiências	Bélgica %	Reino Unido %	Alemanha %	Dinamarca %	Romênia %
Projeto	46	49	37	36	37
Materiais	15	11	14	25	22
Utilização	8	10	11	9	11
Execução	22	29	30	22	19
Outras	9	1	8	8	11

Apesar da distinção dos contextos especificados com a realidade do setor brasileiro da construção civil, é imperioso notar que esse cenário se dá em países de alto nível técnico, onde as fases de projeto e planejamento representam importante aspecto do ciclo de vida do edifício (COSTA, 1995). Assim, a importância da fase de projeto e planejamento fica bem delimitada em tais casos, e terão atenção especial na pesquisa.

5.1.2. Qualidade nas políticas habitacionais brasileiras

O Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo (Qualihab) foi lançado em 1996, pelo governo do Estado de São Paulo, como primeira ação objetivando assegurar qualidade uniforme na produção da habitação social. Ação articulada entre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a Caixa Econômica Federal (CEF), tal programa buscava inserir em seus projetos e obras de engenharia exigências relativas à qualidade de produtos e serviços. Os programas setoriais da qualidade estavam em consonância com o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) e os representantes do setor.

Desde 1998, o Qualihab passa a ser adotado como referência para o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional (PBQP-H). Seu sistema de avaliação da qualificação de empresas, o Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), baseou-se no sistema de qualificação existente no Qualihab, aprimorando-o. Tal sistema é mantido pela Comissão Nacional do SiAC, composta por representantes de diversas áreas da construção civil.

Houve, nessa transição dos acordos setoriais do Governo do Estado de São Paulo para o programa federal e seu sistema de qualidade, uma aproximação total dos requisitos técnicos da habitação social, no Brasil, com o padrão ISO, conforme destaca Baravelli (2014):

> *O conjunto dos requisitos técnicos que forma o referencial normativo do PBQP-h tem a mesma organização temática e sequência de seção, requisito e subitens da norma ISO 9001:2008. Mesmo quando a terminologia é modificada para indicar com mais clareza sua aplicação ao empreendimento de construção, ela mantém coerência de sentido com a generalidade da norma internacional.*

Tabela 14

Requisitos de qualidade por nível de certificação

Fonte: Mcidades (2012, Anexo IV).

A principal distinção entre o programa de qualidade brasileiro e a ISO é a certificação em níveis, no caso da primeira (Nível A ou B) e a certificação por conformidade completa, no caso da ISO. Os níveis A e B diferem em relação ao controle que as empresas devem possuir de seus serviços e materiais, de sorte que, quanto maior a porcentagem de controle, mais elevado é o nível de qualidade da empresa no SiAC (MCIDADES, 2012). A tabela 14 exemplifica os requisitos de qualidade que a certificação avalia.

Nas mesmas premissas da ISO, o PBQP-H também prevê igualmente a gestão da qualidade, através de análises e melhorias cíclicas, com operações absolutamente registradas e documentadas. Assim, as atividades em não-conformidade devem prevenir ações futuras, em um sistema de retroalimentação (MCIDADES, 2012). Esse ciclo pode ser avaliado como interminável, quando centralizado na necessidade do cliente.

5.1.3. A qualidade do produto no PMCMV

O tema da qualidade do produto aparece claramente em dois momentos no ciclo de vida do projeto do Programa Minha Casa Minha Vida. Em um primeiro momento, a escolha das empresas envolvidas tange o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional (PBQP-H) e o Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), delimitando e padronizando um nível de qualidade aos principais atores da execução dos empreendimentos, com um controle apurado dos serviços e materiais que comporão o produto habitacional. Em um segundo momento, após a execução do empreendimento, o Programa De Olho na Qualidade visa a monitorar e corrigir patologias físicas do empreendimento, objetivando, além de minimizar os danos e exigir as garantias fornecidas pelas construtoras, criar um banco de informações capaz de promover a melhoria contínua do programa.

O contexto do programa Minha Casa Minha Vida delineou grande crescimento nas atividades da construção civil, com as atividades de empreiteiras e empresas de construção. O inevitável caminho rumo os sistemas de gestão de qualidade atingiu, assim, o nível nacional, uma vez pressuposto às empresas que atuam no programa MCMV para o financiamento publico de habitação social. Desse modo, o programa abre um precedente à organização e controle de sua própria produção, conseguindo controlar também o mercado da construção habitacional.

SEÇÃO	REQUISITO	ITEM
4. Sistema de Gestão de qualidade	4.1 Requisitos Gerais 4.2 Requisitos de documentação	4.2.1 Generalidades 4.2.2 Manual de qualidade 4.2.3 Controle de documentos 4.2.4 Controle de registros
5. Responsabilidade da Direção da empresa	5.1 Compromentimento da Direção da Empresa	
	5.2 Foco no Cliente	
	5.3 Política da Qualidade	
	5.4 Planejamento	5.4.1 Objetivos de qualidade 5.4.2 Planejamento do sistema de gestão de qualidade
	5.5 Responsabilidade, autoridade e comunicação.	5.5.1 Responsabilidade e autoridade 5.5.2 Representante da direção da empresa 5.5.3 Comunicaçãp interna
	5.6 Análise crítica pela direção	5.6.1 Generalidades 5.6.2 Entradas para análise crítica 5.6.3 Saídas da análise crítica
6. Gestão de recursos	6.1 Provisão de recursos 6.2 Recursos humanos 6.3 Infraestrutura 6.4 Ambiente de trabalho	6.2.1 Designação de pessoal 6.2.2 Treinamento, conscientização e competência
7. Execução da obra	7.1 Planejamento da obra	7.1.1 Plano de qualidade de obra 7.1.2 Planejamento da execução da obra
	7.2 Processos relacionados ao cliente	7.2.1 Identificação de requisitos relacionados a obra 7.2.2 Análise crítica dos requisitos relacionados a obra 7.2.3 Comunicação com o cliente
	7.3 Projeto	7.3.1 Planejamento da elaboração do projeto 7.3.2 Entradas de projetos 7.3.3 Saídas de projeto 7.3.4 Análise crítica de projeto 7.3.5 Verificação de projeto 7.3.6 Validação de projeto 7.3.7 Controle de alterações de projeto 7.3.8 Análise crítica de projetos fornecidos pelo cliente
	7.4 Aquisição	7.4.1 Processo de aquisição 7.4.2 Informações para aquisição 7.4.3 Verificação do produto adquirido
	7.5 Operações de produção e fornecimento de serviços	7.5.1 Controle de operações 7.5.2 Validação de processos 7.5.3 Idenificação e rastreabilidade
	7.6 Controle de Dispositivos de Medição e Monitoramento	7.5.4 Propriedade do cliente 7.5.5 Preservação do produto
8. Medição, análise e melhoria	8.1 Generalidades 8.2 Medição e monitoramento	8.2.1 Satisfação do cliente 8.2.2 Auditorio interna
	8.3 Controle de materiais e de serviços de execução controlados e obra não-conformes	8.2.3 Medição e monitaramento de processos 8.2.4 Inspeção e monitoramento de materiais e serviços de execução controlados e da obra não-conformes
	8.4 Análise de dados	
	8.5 Melhoria	8.5.1 Melhoria continua 8.5.2 Ação corretiva 8.5.3 Ação preventiva

Da mesma forma, o PBPQ-H, após dez anos de sua implantação, sofre considerável expansão, levando a todos os empreendimentos do programa a operar um sistema de gestão da qualidade. Contudo, pouco tem sido feito quanto à inovação tecnológica dentro do contexto das empresas, apesar da pretensão da formação de uma nova cultura nas empresas. Ou, como enfatiza Farah (1996) :

> As iniciativas de inovação são assistemáticas, propostas de fora para dentro pelo contratante - o Estado - e de forma episódica, não chegando a constituir uma nova "cultura" nas empresas. Assim, na construção da habitação popular, incorpora-se à produção um novo sistema construtivo, sem que esta incorporação seja acompanhada por uma reorganização da empresa.

Como conclui Baravelli (2014): o controle da variabilidade do empreendimento se dá pelos sistemas de gestão da qualidade, alterando os seus processos produtivos e não pela sua construção. Além disso, tais alterações de porte se concentram nas grandes empresas, não mudando a cultura das empresas menores e não se estendendo, logo, para todo o setor da construção civil. Os mecanismos de mercado e a diferença de porte das empresas acabam restringindo a competitividade àquelas que possuem maior disponibilidade de recursos, contrariando o princípio da isonomia competitiva pregado pelo Ministério das Cidades. O resultado mais frequente dessa situação é a subcontratação de pequenas construtoras para serviços de menor porte, no interior de grandes construtoras que atendam aos critérios de tais programas de qualidade.

Fabricio et al. (1999) defendem que o estabelecimento de parcerias entre construtoras pode ampliar a eficiência global do processo de construção. Alega que, caso a gestão seja conduzida para uma Gestão por Processo, envolvendo como um todo os agentes externos à construtora, subcontratados, há maior certeza de se alcançar qualidade e produtividade superior. Segundo os autores:

> [...] a constância dos processos e procedimentos construtivos utilizados ao longo de vários empreendimentos de uma empresa bem organizada (em especial aquelas certificadas ou que tem um sistema de gestão da qualidade), permite a busca de uma maior sinergia entre os processos dos fornecedores e das construtoras; significando que os ganhos desta convergência entre processos pode refletir-se ao longo de vários empreendimentos. (Fabricio et al., 1999).

Já no caso do programa De Olho na Qualidade, após a entrega das unidades, a Caixa Econômica Federal orienta seus usuários a uma avaliação das condições físicas do empreendimento, buscando garantir o alto padrão construtivo das edificações. O monitoramento de patologias físicas, baseado em uma lista com os itens que o banco elenca como importantes a serem observados desde o momento da entrega, subsidia solicitações de correções e providências dos construtores, os quais devem emitir um laudo de contestação ou resolver o problema no menor tempo possível. As solicitações podem ser feitas via uma linha exclusiva que também possibilita o esclarecimento de dúvidas, sugestões etc.

A Caixa gerencia tais solicitações, através de um sistema, e intermedia o diálogo entre os usuários e as construtoras, buscando solucionar problemas relacionados a vícios construtivos o mais breve possível. A quantidade de chamados que cada um dos empreendimentos possui reflete bem a realidade qualitativa que o empreendimento geralmente esboça.

Na ausência de resposta às solicitações da Caixa, esta tem autonomia para a adoção de sanções administrativas que bloqueiam novas contratações habitacionais do construtor e/ou responsável técnico até a solução dos problemas de sua responsabilidade. O programa visa a estabelecer, portanto, uma relação "ganha-ganha", na qual os clientes recebem uma moradia de qualidade e os construtores resolvem embates mais rapidamente, estando novamente habilitados a realizar novas contratações de empreendimentos. A caixa baseia-se no o Código Civil – Lei 10.406/02 (artigos 445 e 618) – e na Norma de Desempenho ABNT NBR 15575/2013, para subsidiar as reivindicações de correções (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016).

Os atendimentos já ultrapassam o número de 227 mil, sendo que a grande maioria deles (76,5%) é referente a dúvidas sobre o programa. As reclamações sobre os problemas de construção somam 13% do total, sendo apenas 7,15% correspondentes ao Faixa 1, conforme gráfico abaixo (FDS e FAR) (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016).

Figura 27

Caráter dos atendimentos feitos até 2014 no Programa De olho na Qualidade

Fonte: (Agência-Caixa-De-Notícias, 2016).

TOTAL DE ATENDIMENTOS	227.259	100%
Informações gerais	173.795	76,47%
Dano Físico - Faixa I	16.256	7,15%
Dano Físico - Faixa II e III	14.198	6,25%
Manutenção de contrato	8520	3,75%
Seleão de Beneficiérios	4778	2,10%
Entrega do Empreendimento	3035	1,34%
Condomínio	2671	1,18%
Invasão e Ociosidade	1438	0,63%
Denúncia - MCMV	725	0,32%
Poder Público	625	0,28%
Segurança	478	0,21%
Sinistro Faixa II e II	338	0,15%
Sinistro Faixa I	325	0,14%
Não categorizado	77	0,03%

Segundo Roberto Ceratto, da Caixa, mesmo assim, grande parte das reclamações é referente a precariedades em infraestrutura, muitas vezes de responsabilidade da esfera municipal ou estadual. Segundo ele: "O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) está sendo obrigado a produzir escola, posto de saúde e creches porque os municípios não contribuíram com os acordos" (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2016).

Assim, os principais parâmetros de qualidade foram colocados na presente seção, certamente norteando a definição e a hierarquização dos critérios de análise do estudo de caso, mais bem detalhados na seção seguinte.

5.2. CRITÉRIOS DE ANÁLISE

5.2.1. Conceitos e critérios para a avaliação da qualidade da habitação

A presente seção trata dos critérios de análise definidos para a avaliação da qualidade dos empreendimentos estudados, visando à realização de uma análise comparativa entre os casos de produção habitacional com e sem participação do usuário em sua elaboração. O exame do processo formulado no capítulo anterior fomentou importantes subsídios para a compreensão da configuração de aspectos físico-espaciais que encontramos, na pesquisa.

Assim, a definição de conceitos-base para a avaliação da qualidade da habitação, a delimitação dos critérios de análise de tais empreendimentos e a metodologia utilizada serão discutidas nesta seção, para que a análise dos casos possa ser feita de maneira equânime entre eles e a compreensão da qualidade do produto habitacional nos dois casos seja coerente.

Os conceitos-base definidos para balizar a hierarquização de critérios de análise são fundamentados em aspectos físico-espaciais do empreendimento, considerando sempre premissas funcionais do produto. Definiu-se focar em duas principais fases do ciclo de vida do projeto – a fase inicial: planejamento e projeto – e a fase final: uso e operação do edifício. O motivo da escolha das duas fases deu-se pelas seguintes justificativas:

- Conforme citado anteriormente, é sabido, na literatura referente ao tema, que grande parte dos problemas relacionados à qualidade da habitação são originados na fase de projeto;
- As fases escolhidas são aquelas nas quais se dá maior influência dos usuários: no projeto, há a possibilidade de escolha, e no uso e operação, no pós-ocupação, o morador de fato compreende e atua no produto do qual faz parte.
- Ambas as fases se inter-relacionam, uma vez que grande parte das decisões de projeto rebatem diretamente nas ações de manutenção do edifício.
- Dentro da hipótese principal desta tese, espera-se que a participação na primeira fase traga benefícios à segunda, porque os processos organizacionais de gestão necessários para o desenvolvimento da primeira fase são mantidos e aperfeiçoados para a segunda fase.
- Não foi possível estar presente no acompanhamento das fases de obra da grande maioria dos casos; logo, o trabalho de campo sobre essa fase do ciclo de vida seria incompleto.

Assim, amparada em tais conceitos e em tais períodos do ciclo de vida de projeto, a análise buscou avaliar metodologicamente o projeto em si e o uso e ocupação que se dá ao projeto, no período no qual a pesquisa de campo foi desenvolvida (entre 2015 e 2017). A metodologia adotada, que mais adiante será descrita, levou em conta as perspectivas das soluções de projeto, bem como o uso empregado e levantado durante o trabalho de campo.

A definição dos critérios foi consequência de uma revisão bibliográfica sobre a elaboração de critérios de avaliação da qualidade da habitação, e tentou reunir os aspectos significativos e relevantes entre as mais diversas metodologias de avaliação, sempre focando no contexto específico do estudo de caso escolhido.

Na busca pela qualidade da habitação, é importante considerar como embasamento as necessidades humanas mais simples. Estas são o patamar mais básico, e sua ausência pode desestruturar todos os níveis superiores e tentativas de melhoria da qualidade habitacional. Necessidades humanas essenciais relativas ao ambiente construído, como sobrevivência, segurança, legitimidade, aprovação, confiança e liberdade, devem ser premissas para toda e qualquer ação, e qualquer modelo que vise à qualidade deve reconhecer tais premissas fundamentais (BENEDIKT, 2008).

Medvedovski (2009), dentro do projeto INQUALHIS – FINEP HABITARE, para avaliação da habitação de interesse social, propõe a seguinte estrutura conceitual:

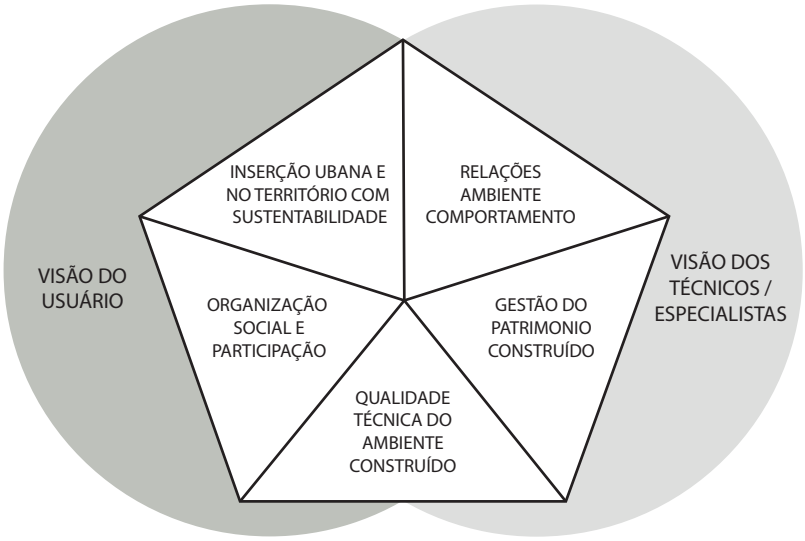
1. A inserção urbana e no território com sustentabilidade;
2. As relações ambiente/comportamento;
3. A gestão do patrimônio construído;
4. A qualidade técnica do ambiente construído;
5. A organização social e a participação.

Alguns desses conceitos são avaliados sob a perspectiva do usuário, outros pela perspectiva dos técnicos/especialistas, conforme a figura proposta abaixo:

Figura 28

Estrutura de avaliação da qualidade de HIS

Fonte: (Medvedovski, 2009).



Além dos conceitos a serem avaliados, há também uma série de níveis hierárquicos concretos associados à escala de avaliação que estão sujeitos à avaliações e que podem determinar a qualidade da habitação, conforme a próxima figura.

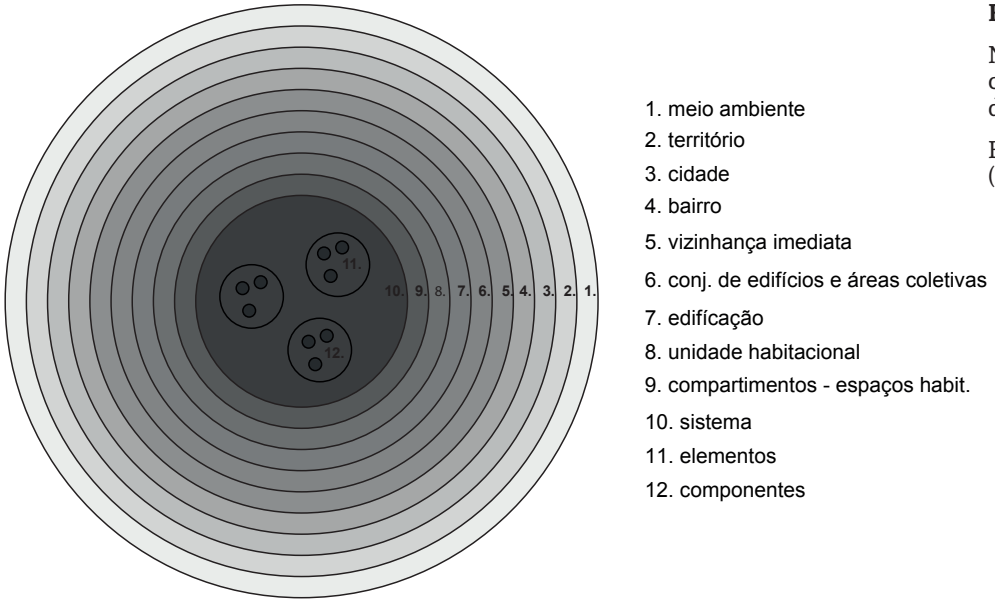


Figura 29

Níveis hierárquicos concretos de abordagem da avaliação da HIS

Fonte: Adaptado de (Medvedovski, 2009).

A estruturação de um elenco de indicadores de desempenho funcional do ambiente construído que possa embasar o projeto arquitetônico, com análises dimensionais, volumétricas, ergonométricas, de integração entre ambientes, entre outras, pouco tem sido pesquisada no ambiente acadêmico. Tal avaliação é frequentemente restrita aos ambientes da prática profissional, que adotam critérios legais, como Códigos Sanitários, Códigos de Obras e Edificações, entre outros , os quais, ainda assim, deixam a discussão sobre desempenho e qualidade muito aquém do desejado. Segundo Ornstein e Cruz (2000), esforços têm sido feitos no sentido de elencar tais indicadores de desempenho funcional na forma de critérios referenciais de qualidade e checklists técnicos para a habitação de interesse social autoconstruída ou promovida pelo poder público.

As escalas de análises para critérios de qualidade variam em três dimensões: a dimensão do conjunto como um todo e sua relação com a cidade; a dimensão do empreendimento e suas relações entre edifícios, espaços comuns, circulações e a dimensão; e a dimensão do edifício em si. Optou-se por priorizar a análise da segunda e terceira dimensões, por configurarem escalas do ambiente construído que melhor se relacionam com a questão da tecnologia da construção. A primeira escala de análise tocaria em aspectos sobre planejamento urbano da cidade, cuja complexidade vai muito além da teoria aqui estudada.

Além das escalas de análise, há também a natureza do uso dos espaços pertencentes ao conjunto habitacional como um todo: espaços públicos, espaços semipúblicos e espaços privados, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 30

Escalas de análise

Fonte : Elaboração própria.

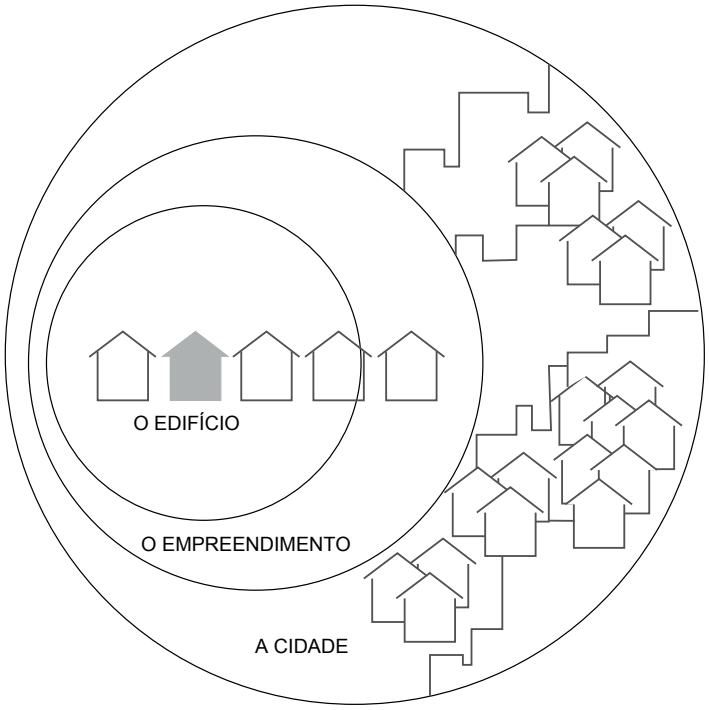
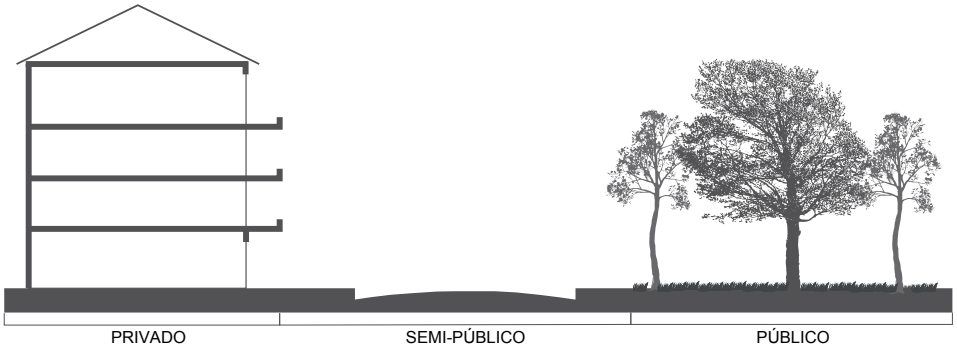


Figura 31

Natureza dos espaços analisados

Fonte : Elaboração própria.



Os espaços públicos estão mais voltados ao uso e gestão comum, de cunho coletivo. Compreendem os acessos e circulações, espaços exteriores de lazer, técnicos e administrativos e atendimento aos requisitos de conforto (MEDVEDOVSKI, 2009). Questões como a forma de implantação dos edifícios, se há simetria, repetição ou incorporação de conceitos da arquitetura humanizada, dinâmica, bem como uma preocupação no projeto de áreas livres, praças e parques com bom paisagismo, acuidade estética, privacidade são alguns dos itens a serem considerados em uma avaliação da qualidade dos espaços públicos (KOWALTOWSKI et al., 2006).

Um importante aspecto dos espaços de uso coletivo é o modo como se associam as unidades habitacionais, em um determinado espaço, trazendo consigo a complexidade do estabelecimento das condições de uso comum, das responsabilidades pela operação e manutenção de espaços coletivos (MEDVEDOVSKI, 2009). A forma como a relação entre esses espaços é configurada estabelece o grau de clareza da hierarquia espacial, afetando o grau de apropriação dos espaços abertos coletivos. A falta de compreensão sobre a importância dessas relações é uma das principais causas de mau desempenho de complexos habitacionais. Em muitos casos, a ausência de

ordem e a falta de relação em espaços abertos da edificação resultam em espaços de não-apropriação/rejeição, com dificuldades de reconhecimento e demarcação do território, culminando em processos de invasão desses espaços. Assim, quanto mais legível for a relação entre os espaços, estes serão usados de maneira mais apropriada e serão mais eficientemente mantidos. O conjunto de qualidades físico-espaciais apoiam ou inibem padrões de comportamento (REIS; LAY, 2010).

A questão da aparência geral do conjunto, diretamente relacionada à questão de sua manutenção, também é consequência dos padrões de comportamento. O item é fator capital para a satisfação dos moradores com o conjunto habitacional, visto que grande parte de descontentamentos está diretamente ligada à aparência externa das edificações e espaços abertos dos conjuntos. Falta de conservação dos edifícios, falta de manutenção de seus sistemas, falta de segurança, patologias causadas por problemas estruturais, ocupações irregulares de espaços públicos, falta de qualidade dos materiais – estes são alguns dos itens de maiores críticas, sobretudo em conjuntos habitacionais verticalizados. A existência de organizações entre os moradores, em geral, garante maiores possibilidades de manutenção, melhorando a aparência geral do conjunto (REIS; LAY, 2010).

Pesquisas empíricas realizadas pelos autores sobre o tema salientam que a avaliação da aparência externa tende a estar associada aos seguintes aspectos:

- nível de conservação das edificações;
- composição arquitetônica das edificações;
- tipo de circulação vertical (aparência das escadas externas e passarelas);
- qualidade dos materiais utilizados nas edificações;
- ocupações dos espaços abertos comunais;
- existência e tipo de mobiliário presente nos espaços abertos;
- presença de vegetação.

A questão da orientação espacial também é relevante fator a ser considerado na avaliação da qualidade de espaços públicos. O fácil acesso às unidades, uma circulação clara e de fácil orientação facilitam a legibilidade do conjunto habitacional, constituindo critérios que aumentam a qualidade de seus espaços públicos. A orientação no conjunto habitacional também é facilitada pela existência de referências e distinções entre os edifícios, bem como pela sinalização de percurso. Conjuntos habitacionais com unidades repetidas, sem distinções formais ou tratamentos diferenciados ou apenas orientadas pela divisão em quadras/setores dificultam a orientação espacial do conjunto (REIS; LAY, 2010).

A carência de espaços de lazer, comércio e serviços institucionais, no contexto urbano onde tais edifícios se inserem, somada à inexistência de projetos de uso misto, faz com que muitos espaços internos ao conjunto sejam tomados por ocupações irregulares que atendam a essas necessidades.

O espaço semippúblico (ou semiprivado) é definido por espaços de circulação e distribuição dos apartamentos, caminhos e rotas para pedestres e veículos. Já o espaço privado é caracterizado pela unidade habitacional em si. Critérios gerais definidos para análise da qualidade do espaço privado muitas vezes esbarram nas questões de área útil, organização espacial, dimensões e uso da flexibilidade/compartimentação, conforto ambiental e materiais (VILLA, 2009).

Dentro da avaliação funcional do espaço privado, foram tratados aspectos como: área útil dos cômodos, sobreposição de funções, circulação e integração e área útil do apartamento. Foram considerados valores de área útil (m^2/morador) conforme Tabela 14, assim como referenciais sobre as características dos cômodos baseados em Ornstein et al. (1997), conforme tabelas a seguir:

Tabela 15

Referencial para avaliação funcional do espaço privado: áreas úteis

Área útil (m²/morador) recomendada por diversas entidades e países europeus, de acordo com o tamanho da família.

nº de moradores	2	3	4	5	6	7	8
área útil	17,0-19,5	10,5-16,6	10,0-13,7	9,2-13,7	8,2-12,3	7,7-12,0	7,5-11,4

Tabela 16

Referencial para avaliação funcional do espaço privado: característica dos cômodos

Características dos cômodos

	dorm 1	dorm 2	sala	cozinha	banheiro	área de serviço
área útil (m²) - mínima	7,30	6,80	11,30	6,20	2,20	1,60
área útil (m²) - média	9,00	7,90	13,30	6,60	2,90	2,50
área útil (m²) - máxima	17,20	12,30	18,00	7,70	3,50	4,20
obstrução (%) - média	57	55	46	49	25	50

Tabela 17

Referencial para avaliação funcional do espaço privado: característica dos cômodos

Características dos cômodos

	dorm 1	dorm 2	sala	cozinha	banheiro	área de serviço
área útil (m²)	7,80	7,70	10,19	6,27	3,07	1,46
perímetro (m²)	11,20	11,12	13,00	10,78	8,34	4,98
largura (m)	2,61	2,61	2,64	1,70	0,95	0,94
comprimento (m)	2,99	2,95	2,86	3,69	3,22	1,55
razão (C/L)	1,15	1,13	1,46	2,17	3,39	1,65
obstrução (%)	51	44	34	39	14	48

Fonte: (Ornstein *et al.*, 1997)

Dentro do contexto das escalas de análise (empreendimento e edifício) e da natureza do uso dos espaços (espaços público, semippúblico e privado), focou-se em uma análise físicoespacial. Levou-se assim em consideração aspectos construtivos (segurança, conforto, durabilidade etc.) e de uso do espaço (acessibilidade, integração, análise dimensional, ergonomia etc.).

Alguns exemplos de metodologias de avaliação da qualidade da habitação social já esboçam tais preocupações. Romero e Vianna (2002) organizam, em sua pesquisa a propósito de procedimentos metodológicos para avaliação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, as seguintes subáreas:

- avaliação dos aspectos funcionais e das áreas livres;
- avaliação dos aspectos construtivos;
- avaliação do conforto ambiental;
- avaliação econômica;
- avaliação de equipamento comunitário.

Já Costa (1995) separa os critérios de avaliação em eficiência dos aspectos construtivos e eficiência da utilização dos espaços, colocando os aspectos físicos e funcionais para determinar a qualidade de projeto. O estabelecimento de tal metodologia possibilita uma interessante forma de avaliação sistêmica sob diversas perspectivas do projeto.

O quesito de eficiência em aspectos construtivos avalia como é feita a materialização física de elementos e sistemas da construção, assim como avalia a capacidade de corresponder às necessidades da habitação. Avalia segurança estrutural, segurança contra incêndio, conforto ambiental, durabilidade de materiais não-estruturais e eficiência e manutenção de instalações. Já o quesito de eficiência do uso de espaços avalia os espaços configurados em termos de números, finalidade, dimensões e organização. Avalia, assim, a concepção espacial nas zonas privadas e nas zonas comuns do edifício (COSTA, 1995).

No caso da avaliação de Costa (1995), foram definidas notas para cada um dos quesitos e sub-quesitos, correspondentes ao nível de satisfação em uma escala de 1 a 5, conforme tabela abaixo. Após a definição de notas, o estabelecimento de uma ponderação foi estipulado, mecanismo com capacidade de alterar substancialmente o resultado final.

Tabela 18

Escala de notas na metodologia desenvolvida pelo autor

Fonte: Costa (1995).

NOTA	SITUAÇÃO DE PROJETO VERIFICADA
1	Não cumpre disposições regulamentares em vigor ou as exigências mínimas de avaliação
2	Solução de projeto com um nível de qualidade *Insuficiente*
3	Solução de projeto com um nível de qualidade *Médio*
4	Solução de projeto com um nível de qualidade *Bom*
5	Solução de projeto com um nível de qualidade *Muito Bom*

Importantes aspectos da NBR 15.575 – "Desempenho de edificações habitacionais" – também foram incorporados na elaboração dos critérios de análise da qualidade na habitação. Questões importantes sobre segurança, habitabilidade e sustentabilidade foram incluídas, sobretudo nos aspectos físicos dos indicadores de desempenho funcional, como será tratado a seguir.

Dessa maneira, chegou-se à definição de critérios de análise da qualidade habitacional, cujos indicadores de desempenho funcional se dividem em três grandes aspectos, conforme gráfico e tabelas a seguir:

Tabela 19

Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: tabela-síntese.

Fonte: Elaboração própria.

CRITÉRIOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO PRODUTO HABITACIONAL: TABELA SÍNTESE		
OBJETIVO PRINCIPAL	ASPECTOS DE ANÁLISE	TABELA REFERENTE
QUALIDADE DA HABITAÇÃO	1 - ASPECTOS GERAIS: Questões gerais do conjunto habitacional	TABELA 20
	2 - ASPECTOS FÍSICOS: Eficiência de aspectos construtivos	TABELA 21
	3 - ASPECTOS ESPACIAIS: Eficiência de utilização dos espaços	TABELA 22

Tabela 20

Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos gerais

Fonte: Elaboração própria.

1 - ASPECTOS GERAIS	
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO
Área	Área total destinada do conjunto
Topografia	Características da superfície do terreno
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno
Orientação	Disposição das edificações no terreno
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais
Acessos	Pontos de acesso do conjunto
Integração	Conexão com o entorno

Tabela 21

Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

2 - ASPECTOS FÍSICOS: Eficiência construtiva	
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.
Aspectos construtivos	Adequação dos sistemas construtivos
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.

3 - ASPECTOS ESPACIAIS: finalidade, dimensão, organização dos espaços	
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO
Espaços públicos	Circulação Orientação Integração (relação entre espaços) Análise dimensional Organização espacial Acessibilidade Legibilidade dos conjuntos Áreas de lazer
Espaços semi públicos	Circulação Integração (relação entre espaços) Análise dimensional Acessibilidade
Espaços privados	Circulação Orientação Integração (relação entre espaços) Análise dimensional Análise ergonométrica Organização espacial Característica dos cômodos (área útil) Sobreposição de funções

Tabela 22

Critérios de análise da qualidade do produto habitacional: aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

A hierarquia de critérios aqui definidos para a avaliação foi embasada nas referências citadas e tem caráter experimental. Contudo, visa a obter grande abrangência, por seu desenvolvimento de maneira lógica e de fácil entendimento. Sua elaboração permitirá atualizações de metodologia, introduzindo com facilidade novas condicionantes, na medida em que se façam necessárias. Critérios e ponderações podem ser introduzidos ou revistos, sem que haja prejuízo ao restante da estrutura.

5.2.2. Metodologia de análise dos projetos

O objetivo principal da presente análise é a avaliação da qualidade do ambiente construído, no contexto habitacional dos casos estudados. A avaliação feita concentrou-se em questões físico-funcionais, através da adoção de métodos múltiplos de natureza qualitativa. Conforme mencionado anteriormente, os critérios de avaliação desenvolvidos, os quais podem ser constantemente melhorados, se relacionam com a capacidade de análise e observação e se constituem como tendência de trabalho considerada adequada para o atendimento da qualidade arquitetônica residencial.

Bertezini (2006 apud VILLA, 2009) afirma que o desenvolvimento de uma discussão mais ampla sobre o processo de projeto de arquitetura, focando nas características do processo-produto, necessita de:

- uma organização de bibliotecas ou banco de dados de informações com soluções e detalhes de projetos, com soluções a serem constantemente atualizadas;
- uma organização de um modelo de avaliação de desempenho do processo de projeto;
- a ampliação de uma discussão sobre a formação/atualização e modo de atuação dos profissionais arquitetos, propondo uma ação institucional, visando ao fortalecimento dessa atuação;
- a organização de um modelo de avaliação de desempenho das próprias empresas de projeto.

Dessa forma, o estudo de casos precedentes é fundamental para a ampliação do repertório do arquiteto. A qualidade projetual tende a melhorar, a partir da montagem e observação de avaliação de outros casos, com metodologias de análise que incluam técnicas de percepção física do ambiente construído e a interação com o ambiente e seus usuários.

Condicionantes socioculturais do conjunto analisado devem ser levadas em consideração. Nesse sentido, fatores como percepção e flexibilidade do avaliador devem ser valorizados, uma vez que podem trazer questões contextuais ao roteiro inicial da pesquisa de campo/protocolo de pesquisa proposto. Um dos grandes desafios do pesquisador é acessar aspectos íntimos dos moradores. Assim, resultados podem apresentar distorções provenientes do grau de envolvimento e abertura dos participantes (VILLA, 2009).

Em suma, o trabalho de análise comparativa pode representar a importante função de constituição de banco de dados de informações sobre a qualidade que retroalimente projetos futuros de escopo similar.

Conforme já destacado no capítulo sobre a metodologia de pesquisa, a análise dos casos foi baseada em pesquisa qualitativa, estabelecida pelas descrições detalhadas de situações, eventos, pessoas, interações, comportamentos. Desta forma, entrevistas aprofundadas e observação direta em campo foram as principais fontes de coleta de dados empíricos brutos.

Além da observação direta e entrevista sobre os casos, os registros em arquivo, material técnico, como atas de reunião, relatórios finais, relató-

rios técnicos de obras, projetos arquitetônicos completos, planilhas, memoriais, foram objetos examinados. E, ainda que de importância menor, em geral, os edifícios ou "artefatos físicos" representaram relevante forma de evidência, com suas condições físicas e espaciais para a avaliação do produto.

As entrevistas abrangeram os seguintes atores: o usuário (ou líder do movimento de moradia), a fiscalização (agente financeiro), a construtora e a assessoria técnica. Foram realizadas em duas fases: a primeira, em 2015, antecedeu o período de Doutorado sanduíche e concentrou-se nos casos de FDS (entidades). A segunda fase, acrescentando novas informações desenvolvidas no período de Doutorado sanduíche, focalizou os novos casos do tipo FAR do programa, somados aos casos previamente estudados.

As entrevistas da Fase 1 com os casos FDS (entidades) eram estruturadas em 4 partes:

1. Identificação dos envolvidos no projeto: quem, onde e como?
2. Projeto participativo: formas como se desenvolvia o processo participativo. Oficinas, trabalho social etc. Demandas específicas em relação aos espaços construídos. Identificação de alguma forma de protagonismo.
3. Processo: sobre o regime de construção adotado.
4. Produto: sobre a construção e o pós-ocupação.

Já as entrevistas da Fase 2 com os casos FAR eram estruturadas em 2 partes:

1. Sobre o processo: a burocracia e tecnocracia, os conflitos de interesses entre a produção do mercado e os interesses de governo na habitação social e a mudança de papéis entre as partes interessadas.
2. Sobre o produto: as posturas em relação à norma e padrões de qualidade no FAR.

Por sua vez, o trabalho de campo (feito por observação direta) foi devidamente estruturado pelo protocolo de estudo de caso, organizando instrumentos, procedimentos e regras gerais. Conforme anteriormente descrito, na metodologia, o trabalho de campo marcou o início de uma atividade informal de análise, visto que ideias, percepções, interpretações e inspirações ocorreram em tais momentos.

Para o cumprimento de coleta de dados em tais fontes citadas, de acordo com Villa, (2009), faz-se necessário:

- conhecimento do lugar: uma leitura mais detalhada do local;
- inclusão da opinião do pesquisador/observador na avaliação: forma de potencializar sua participação;
- contato estreito com atores envolvidos no processo;
- capacidade do pesquisador em solucionar imprevistos: reavaliações rápidas e elaboração de novas estratégias;
- elaboração de protocolo de pesquisa: roteiro indicando etapas e logística do trabalho.

Tabela 23

Etapas de trabalho da avaliação

Fonte: Desenvolvido a partir de Villa (2009).

Nessa perspectiva, as etapas de trabalho de avaliação implementadas na pesquisa foram divididas em duas fases. A primeira, precedente ao período de Doutorado sanduíche, focou nos casos de FDS (entidades), objeto primeiro de pesquisa. Já a segunda fase concentrou-se no recorte do FAR, conforme Tabela 22, a seguir.

FASE	ETAPA	OBJETIVO	PRODUTOS
FASE 1	1. LEVANTAMENTO GERAL DE DADOS	Consulta à grande quantidade de material relacionado ao tema de maneira indutiva. Acesso inicial ao conjunto de empreendimentos pertencentes ao FDS (entidades). Escolha de lista ampliada casos.	Lista de possíveis casos a serem estudados. Compilação de dados gerais que fomentaram a escolha dos casos e a análise dos dados.
	2. CONTATO COM REPRESENTANTES CHAVE	Contato com representantes-chave relacionados à possíveis casos do FDS (entidades). Contato através de colegas de profissão/professores da FAU USP.	Informações específicas sobre os possíveis casos de FDS (entidades), esclarecimento de questionamentos sobre tais casos.
	3. VISITAS PRELIMINARES E ESCOLHA DOS CASOS	Visitas e conversas informais com representantes de possíveis casos de FDS.	Definição dos casos de FDS (entidades) a serem estudados.
	4. OBSERVAÇÃO DIRETA E ENTREVISTAS DOS CASOS ESCOLHIDOS	Visitas de campo e entrevistas feitas com os diversos atores envolvidos no processo dos casos de de FDS (entidades) estudados.	Descrições detalhadas, citações diretas e entrevistas transcritas e informações complementares para o desenvolvimento da pesquisas.
	5. LEVANTAMENTO MATERIAL TÉCNICO	Solicitação aos atores envolvidos/entrevistados no processo de materiais técnicos referentes aos casos.	Atas de reunião, relatórios finais, relatórios técnicos de obras, projetos arquitetônicos completos, planilhas, memoriais e fotos referentes aos casos.
	6. ANÁLISE DE DADOS PRELIMINARES	Analise preliminar dos dados dos primeiros casos estudados: FDS (entidades).	Análise preliminar dos dados dos casos de FDS (entidades).
FASE 2	7. AMPLIAÇÃO DO RECORTE: FAR	Busca por novos casos do programa na modalidade Faixa 1 (FAR) para análise comparativa.	Contato de representantes chave relacionados à possíveis casos do FAR. Contato através de colegas de profissão/professores da FAU USP. Escolha dos casos de FAR
	8. OBSERVAÇÃO DIRETA E ENTREVISTAS DOS CASOS ESCOLHIDOS	Visitas de campo e entrevistas feitas com os diversos atores envolvidos no processo dos casos de FAR estudados.	Descrições detalhadas, citações diretas e entrevistas transcritas e informações complementares para o desenvolvimento da pesquisas.
	9. ANÁLISE DE DADOS	Analise dos dados dos casos FAR estudados.	Análise dos dados dos casos FAR estudados.
	10. ANÁLISE COMPARATIVA	Analise comparativa entre os dados do FAR e FDS.	Avaliação da qualidade do ambiente construído com a participação do usuário.

Os resultados dessa etapa de avaliação do produto, além de colaborar para a sustentação da hipótese construída na presente tese, também podem ser usados para fomentar estudos sobre programas habitacionais de qualidade. A partir do estudo, recomendações projetuais que visem à qualidade de unidades habitacionais podem ser desenvolvidas e aprofundadas.

5.3. ANÁLISE DOS CASOS

Os casos escolhidos, na região metropolitana do Município de São Paulo, situam-se em localidades diversas, conforme a figura 32.

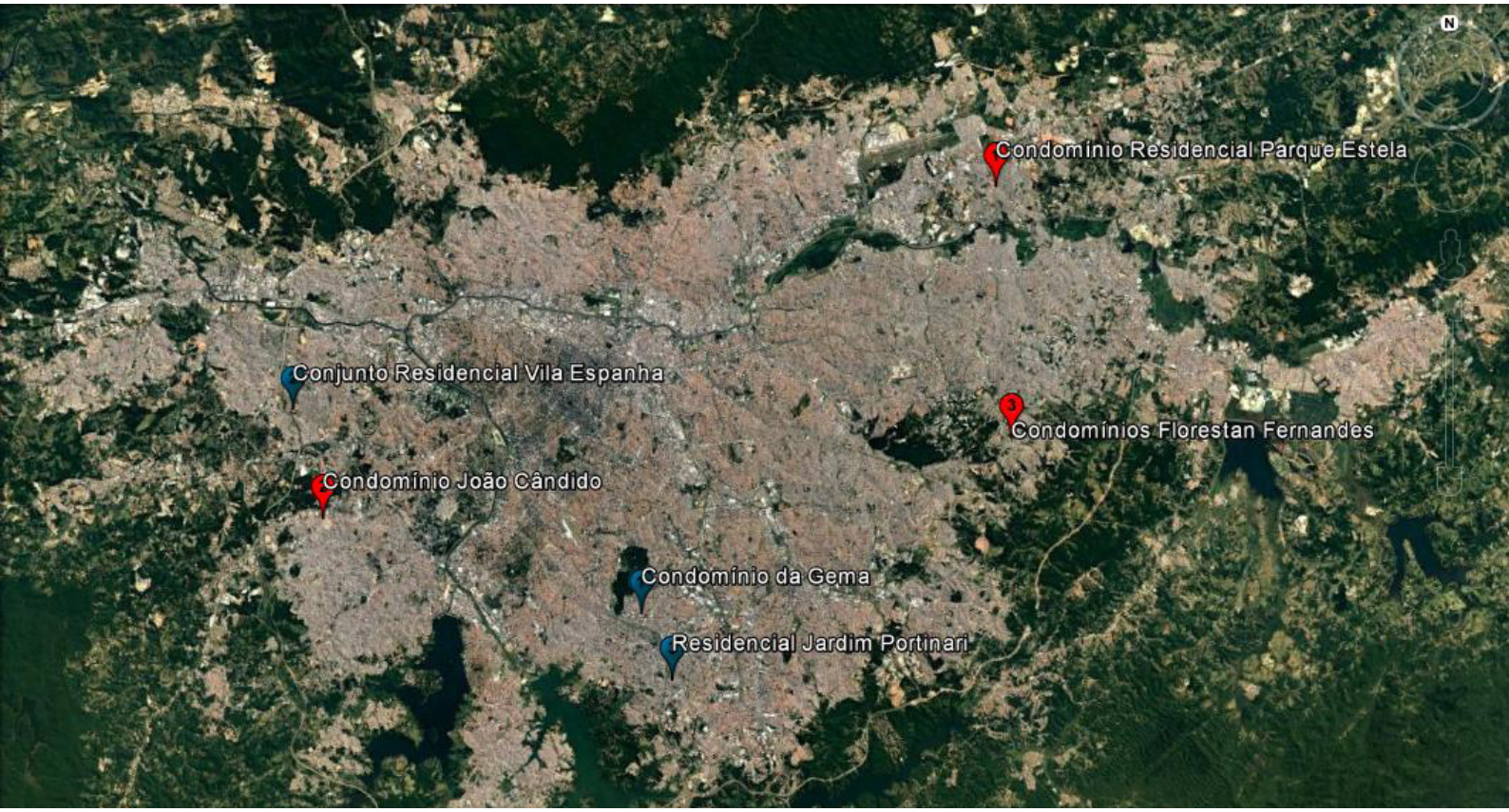


Figura 32

Localização dos casos avaliados FDS e FAR

FDS

1 - Condomínio Residencial Parque Estela

2 - Condomínio João Cândido

3 - Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral

FAR

1 - Condomínio da Gema

2 - Conjunto Residencial Vila Espanha

3 - Residencial Jardim Portinari

Fonte : Adaptado de Google Maps.

Optou-se pela escolha de empreendimentos em localizações distintas, com construtoras, assessorias técnicas e movimentos distintos, no intuito de se obter um panorama mais amplo e diversificado do cenário objeto de análise, ainda que limitado pelos fatores de disponibilidade de acesso a informações sobre os casos. Analisaremos primeiramente os três casos de FDS (entidades) e, posteriormente, os casos de FAR[34].

34 As informações citadas nesta apresentação e análise dos casos é fruto de dados coletados em visita a campo, em entrevistas e em materiais fornecidos pelos atores entrevistados.

5.3.1. Condomínio Residencial Parque Estela (FDS)

Figuras 33 e 34

Conjunto Parque Estela

Fonte: A autora.

Um dos pioneiros na modalidade Entidades do Faixa 1 do programa MCMV, o Residencial Parque Estela é o mais antigo dos empreendimentos analisados, cujo início ainda ocorreu no contexto do programa Crédito Solidário. Com a criação do MCMV, o projeto passou por essa migração, o que significava a necessidade de adequação às novas regras do programa. Ainda dentro do MCVM, o empreendimento passou também pela transição do MCMV 1 para o MCMV 2.

Segundo o movimento, as primeiras ações de elaboração do Parque Estela iniciaram-se em 2005, com as primeiras reuniões de levantamento da demanda. O projeto antecedeu a incorporação do mecanismo da compra antecipada (Fase 1 de projeto), o que significa que os projetos foram desenvolvidos pela assessoria sem nenhuma garantia de realização. Assim, entre estudos preliminares com a assessoria técnica, negociações de terreno até a assinatura do contrato, 5 anos se passaram. Somente em 2011 a obra começou, tendo sido entregue em 2013.

A construção do Parque Estela foi liderada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), através da Entidade Organizadora Sociedade de Apoio à Luta pela moradia (SAM). Sua Assessoria Técnica foi feita pela Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais. A origem dos beneficiários do Parque Estela é predominantemente do município de Guarulhos (68%), sendo a segunda grande parte dos moradores proveniente da Zona Leste e Zona Norte de São Paulo (28%).

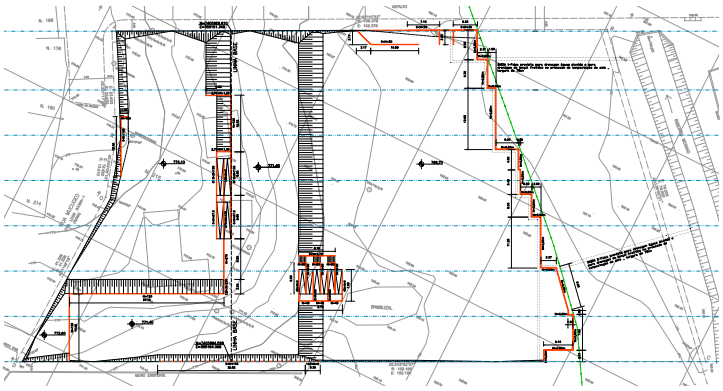
O regime de construção adotado pelo movimento foi a Empreitada Global, com a contratação da construtora Qualyfast[35]. A construtora possui certificação nível A no Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), conferida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

35 A contratação foi feita através de indicação do agente fiscalizador/financeiro, Caixa Econômica Federal, uma vez que a Entidade já havia tido problemas em contratos anteriores com construtoras, para esse empreendimento.

Figuras 35 e 36

Foto aérea e implantação Parque Estela

Fonte: Adaptado de Google Maps e Peabiru TCA.



Figuras 37 e 38

Topografia relativamente plana do terreno

Fonte: Peabiru TCA.

O Conjunto Residencial está localizado na Rua Mucugeo, 20, no Bairro dos Pimentas, em Guarulhos, SP. Seu acesso é relativamente próximo às Rodovias Presidente Dutra (SP-060) Ayrton Senna (SP-070). Situa-se também perto das centralidades locais de comércio, como a Av. Juscelino Kubitscheck e o Shopping Bom Sucesso. Além disso, possui boa infraestrutura de equipamentos institucionais, como Centros Educacionais Unificados (CEU), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI). Localiza-se ainda próximo ao Parque Ecológico Chico Mendes. Sua infraestrutura básica (água, esgoto, iluminação, drenagem) é adequada e possui boa integração de transportes públicos com bairros de Guarulhos e São Paulo.

O terreno de 9.200,40m² possui um total de 218 unidades de 46,80m², distribuídas em 6 blocos de 5 ou 6 pavimentos. Três desses blocos estão sobre pilotis, possibilitando a implantação de garagens, com o total de 110 vagas e um centro comunitário. Além do centro comunitário, o conjunto conta com *playground*, churrasqueiras e salão de festas. Todo esse programa é rodeado por uma área de 3.113,45m² de área verde, onde fica uma Área de Proteção Permanente (APP), ao redor de um córrego existente no terreno. A circulação coletiva dos blocos é feita através de caixas de escada de concreto e corredores abertos à área externa.

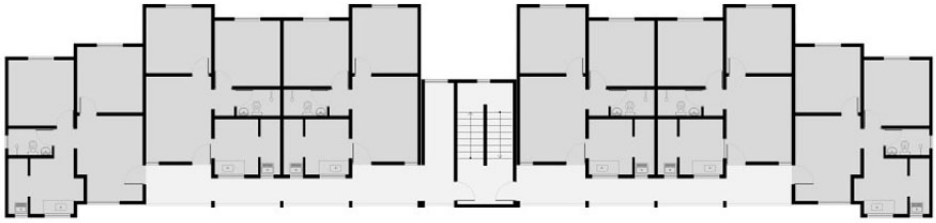
Aspectos gerais

O terreno do Condomínio Residencial Parque Estela é relativamente grande para as 218 unidades que possui: 9.200,40m². Contudo, deve-se considerar que grande parte configura uma Área de Proteção Permanente (APP) existente no terreno, correspondente a aproximadamente 2.000m², que permeia um pequeno córrego. Após inúmeras tentativas de compra pelo movimento, o terreno escolhido apresentou desafios do ponto de vista técnico. Este possuía grande afloramento de água e, dessa forma, seria necessária a compactação do solo para mudança do nível do lençol freático. A Caixa solicitou à Entidade uma solução para tal questão, e esta foi executada por uma empresa especializada. Além disso, o terreno apresentava inúmeros matacões, criando dificuldades na realização dos serviços de terraplenagem e fundações.

A topografia de área é relativamente plana, possuindo apenas 10 metros de desnível entre os dois limites do terreno, conforme ilustrado na Figura 37. Os 6 blocos residenciais criam uma circulação perpendicular central ao terreno, em formato de T, uma vez que a maioria de seus blocos está disposta no sentido noroeste/sudeste, enquanto apenas dois deles estão implantados no sentido sudoeste/nordeste. Em alguns trechos, especificamente nos blocos 2, 3 e 4, estes são dispostos com apenas 6 metros de recuo entre eles, ocasionando certo sombreamento entre os blocos. Os bolsões de estacionamento estão implantados, ora sob os blocos cujo térreo é provido de pilotis, ora em um bolsão principal de estacionamento próximo ao acesso oeste (Rua Mucugeo).

Os 6 blocos possuem 5 ou 6 pavimentos (blocos 1A, 1B, 2, 3, 4 e 5, com 5 pavimentos, e bloco 6, com 6 pavimentos). O bloco 1A possui 3 unidades por pavimento, o bloco 1B, 5 unidades por pavimento, os blocos 2, 3 e 4 possuem 6 unidades por pavimento e os blocos 5 e 6, 8 unidades por pavimento. As unidades em cada pavimento são dispostas linearmente, lado a lado, criando uma circulação comum aberta, externa e linear (Figura 39). Cada pavimento compartilha um núcleo de circulação vertical, composto por escadas enclausuradas.

Os acessos ao lote são dois : um na Rua Mucugeo e outro na Rua Guarapiranga, adjacente à primeira. Ambos os acessos são tanto para veículos quanto para pedestres. Os limites norte e sul do lote são vizinhos a ter-



Figuras 39 e 40

Circulação comum externa e planta pavimento tipo Parque Estela

Fonte: Qualyfast e Adaptado de Peabiru TCA.

Figura 41

Integração do conjunto Parque Estela com o entorno

Fonte: Adaptado Google Maps.

renos ainda desocupados. A leste, após o córrego que divide o lote, há uma Escola Municipal de Educação Infantil e, a oeste, habitações unifamiliares e outros empreendimentos Minha Casa Minha Vida FAR, os quais vêm sendo construídos.

A conexão com o entorno é razoável e se dá pelas vias Avenida Santa Helena, rumo Rodovia Presidente Dutra (SP – 060) e Avenida José Miguel Ackel, rumo Rodovia Ayrton Senna (SP – 070). Conforme citado, há certa conexão com pontos comerciais e institucionais no bairro, o que faz a região configurar uma certa centralidade (Figura 41).

Tabela 24

Parque Estela: análise de aspectos gerais

Fonte : Elaboração própria.

PARQUE ESTELA – ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	5
Topografia	Características da superfície do terreno	5
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	4
Orientação	Disposição das edificações no terreno	4
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	5
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais	3
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	5
Integração	Conexão com o entorno	5

Aspectos físicos

Com respeito aos aspectos físicos e construtivos do empreendimento, os projetos de estrutura, elétrica e hidráulica ficaram a cargo Assessoria Técnica, que subcontratou a empresa DMA.ENG Projetos e Instalações, para instalações, e Moretti Engenharia, para estrutura, fundações e terraplenagem. Todas as demandas exigidas pelos órgãos legais foram contempladas, em projeto, e atendidas. A execução foi devidamente acompanhada pela Caixa, através das medições de obra, que considerou o empreendimento completo e autorizou sua entrega. Não houve queixas sobre a implantação de tais sistemas.

O sistema construtivo utilizado no edifício foi a alvenaria estrutural em blocos de concreto, com sua fundação em estacas, conforme ilustra a Figura 42. O canteiro aderiu a um processo de pré-fabricação das lajes (Figura 43), o que dinamizou o processo construtivo e acelerou o tempo de obra. As situações de estrutura na periferia do terreno são simplificadas tanto pela situação do terreno, que não oferece grandes desníveis, quanto pelo bom projeto de terraplenagem, o qual distribui o desnível ao longo do terreno, sem gerar grandes contenções de terra (Figura 44).

Figura 42

Sistema construtivo em alvenaria estrutural

Figura 43

Estrutura na periferia do terreno.

Figura 44

Pré-fabricação de lajes

Figura 45

Iluminação limitada na sala

Figura 46

Áreas de sombreamento entre os edifícios

Fonte: Peabiru TCA e a autora.

O projeto de prevenção e combate a incêndio aparece integrado ao projeto de arquitetura, com a locação de hidrantes e guarda-corpos, conforme recomendação da Instrução Técnica nº 11/2004 - Saídas de Emergência do Corpo de Bombeiros[36].

Sobre os sistemas prediais, aparentemente apresentam bom detalhamento. A cobertura do edifício em telha ondulada de fibrocimento possui uma inclinação de 10%, um pouco acima dos 9% mínimos recomendados por fabricantes. O projeto da cobertura está adequadamente detalhado, com transpasse entre telhas, calhas, rufos, descidas de águas pluviais e extravasores devidamente dimensionados.

Os pisos, especificados nas áreas molhadas, são cerâmicas 30x30cm de 1ª linha sobre contrapiso, com devido caimento, garantindo a segurança de uso e operação. No caso das áreas não-molhadas, o apartamento foi entregue com contrapiso desempenado 3cm no traço 1:3, sobre a laje de concreto.

Em relação ao conforto ambiental, o projeto revela aspectos positivos e negativos. A disposição linear das unidades no pavimento possibilita importante ventilação cruzada no apartamento, além da insolação dos apartamentos, tanto no período matutino quanto vespertino. Tal fato certamente contribui para o conforto térmico e lumínico. Contudo, os caixilhos, medindo 1,20m x 1,20m (mas no caso dos dormitórios, possuindo somente 50% dessa área para iluminação e ventilação), restringem a 0,72m² de área iluminante, inferior ao recomendado pelo Código Sanitário do Estado de São Paulo[37]. A iluminação da sala, com 1,08m², também fica aquém da 1,125 m² de área iluminante recomendada pelo código (Figura 45). A insolação de alguns blocos igualmente se vê prejudicada, se considerarmos o recuo de 6 metros entre os blocos 2, 3 e 4, conforme ilustra a Figura 46.

Quanto ao conforto acústico, o terreno não está sujeito a grandes fontes de ruído, devido ao entorno predominantemente residencial.

Os sistemas construtivos parecem adequados à realidade em questão: edifícios de até 6 pavimentos, sem a necessidade de uso de elevador. A alvenaria estrutural com lajes pré-fabricadas em concreto otimizou a execução da obra e mostrou-se apropriada em um contexto onde o canteiro era minimamente mecanizado.

Sobre a durabilidade dos materiais, aqueles já existentes na entrega do conjunto, tanto internamente quanto externamente ao edifício, atendem às demandas do SiaC, PBQP-h. No que concerne ao uso e operação, o trabalho de campo, durante as visitas ao empreendimento, revelou que o conjunto apresenta excelente estado de conservação, mesmo tendo sido entregue há mais de 3 anos. Na ocasião da entrega foi criado um manual do proprietário, com informações gerais sobre o edifício, o condomínio e a cidade. Tal manual foi resultado da iniciativa de uma das moradoras do conjunto. A elaboração desse instrumento, somada ao trabalho de acompanhamento das comissões e usuários, durante a execução do empreendimento, provavelmente influenciou tais boas práticas de uso e operação do empreendimento.

36 Foram consideradas as especificações da Instrução Técnica nº 11, sobre dimensionamento das saídas de emergência, distâncias máximas a serem percorridas, número mínimo e tipos de escadas e corrimãos de emergência por ocupação.

37 Segundo a normativa, os compartimentos destinados a dormir, estar, cozinhar, comer, e em compartimentos sanitários, a área iluminante deverá corresponder, no mínimo, a 1/8 da área do piso, com o mínimo de 0,60m², o que, no caso dos 9m² de área de dormitório, seria 1,125m² de área iluminante.

PARQUE ESTELA – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	5
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.	5
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	5
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	3
Aspectos construtivos	Adequação dos sistemas construtivos.	5
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	5
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	5

Tabela 25

Parque Estela: análise de aspectos físicos

Fonte : Elaboração própria.

Aspectos espaciais

Em relação à análise dos aspectos espaciais, sobre a finalidade, a dimensão e a organização dos espaços do conjunto, o resultado encontrado é positivo.

Conforme a Figura 47, os espaços públicos possuem uma circulação bem definida. São compostos por dois grandes eixos leste/oeste e 5 eixos norte/sul, fazendo com que o terreno seja altamente permeável e promovendo uma grande integração dos espaços de convivência com todos os blocos.

As dimensões desses espaços parecem adequadas ao uso, contudo, talvez o dimensionamento do estacionamento principal, na rua Mucugeo, seja responsável por uma grande ocupação da área do terreno, deixando aos blocos 2, 3 e 4 pouca margem de implantação.

Acessos são bem localizados, centralizados nas duas ruas que permeiam o terreno, alinhando-se com os dois eixos principais de circulação, perpendiculares. A acessibilidade é universal, conforme exigência da Caixa, para todos os empreendimentos. O projeto de acessibilidade é muito bom, dotado de rampas e passarelas corretamente dimensionadas, inclusive garantindo o acesso da pessoa com mobilidade reduzida à APP (Figura 48).

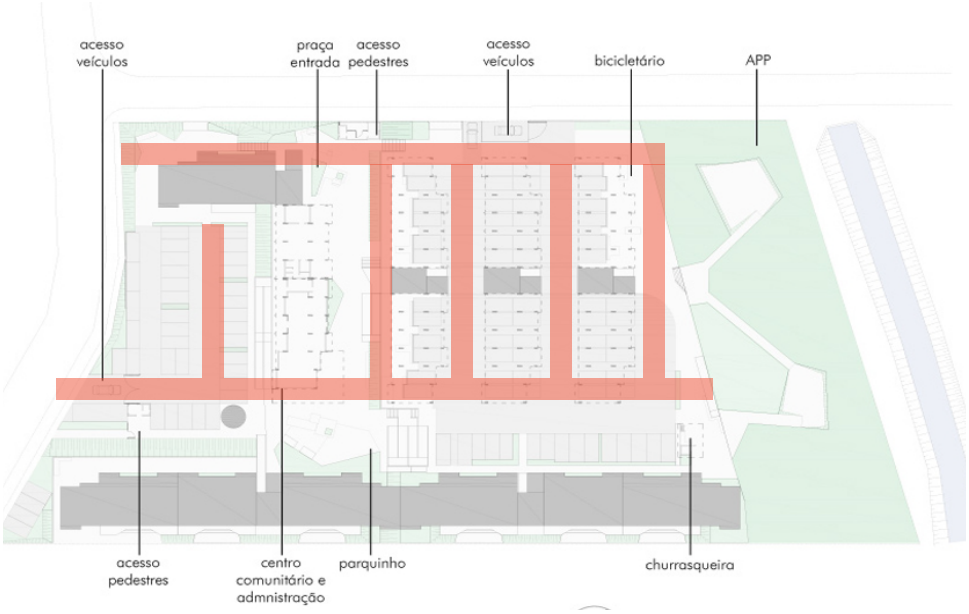
A clara circulação anteriormente citada contribui para a promoção de facilidade de legibilidade do conjunto. A relativa variação entre os blocos, com mudança de orientação de suas implantações e mudança de altura e largura dos blocos, promove razoável legibilidade do conjunto.

As áreas de lazer são satisfatórias em programa e dimensão, e o contentamento com tais espaços foi justificado pelo uso constante do local pelos usuários, durante todas as visitas realizadas.

Figura 47

Diagrama circulação e espaços livres do conjunto Parque Estela

Fonte : Adaptado de Peabiru TCA



Figuras 48 e 49

Acessibilidade à APP e espaços de lazer

Fonte: A autora.

Figuras 50 e 51

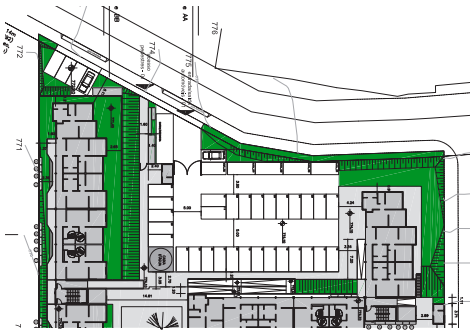
Circulação externa e passarela entre blocos 2,3 e 4

Fonte: A autora.

Figuras 52 e 53

Área estacionamento

Fonte: Peabiru TCA.



Os espaços semipúblicos são compartilhados por parcela dos moradores do conjunto. Estes são compostos pela circulação (escadas e corredores) e pelo estacionamento, que não atende a todas as unidades de apartamento. Os corredores, compostos por uma circulação externa em todos os pavimentos e blocos, atende a no mínimo 6 e no máximo 8 unidades. A circulação, adequadamente dimensionada com seus 1,20m de largura, tanto nos corredores quanto nas escadas, desenha recuos nos acessos dos apartamentos, criando espaços de transição entre o semipúblico e o privado. No caso dos blocos 2, 3 e 4, uma passarela (Figura 51) integra, no primeiro pavimento, os três blocos, preservando o pedestre do térreo-estacionamento sob pilotis, facilitando a integração do conjunto e a acessibilidade.

As áreas de estacionamento por sua vez, apresentam um dimensionamento generoso, com vagas de 4,50m x 2,25m, e ruas internas de 5m a 6m de largura (Figuras 52 e 53). O *layout* é racional, otimizando a estrutura do térreo e os dois acessos de entrada e saída do condomínio.

Já com respeito aos espaços privados, as unidades evidenciam três tipologias principais: a unidade do corredor (41,50m² de área útil), a unidade da ponta (41,65m² de área útil) e a unidade adaptada à acessibilidade no térreo (41,35m² de área útil), conforme figuras abaixo. As unidades do corredor apresentam uma orientação norte/sul ou leste/oeste, o que possibilita aberturas para duas fachadas do edifício. As unidades da ponta permitem aberturas para três fachadas do edifício. O resultado dessa diferença é a iluminação e a ventilação dos banheiros, que, no caso das unidades da ponta, é aberta ao exterior.

Os espaços internos da unidade são compartimentados em sala, cozinha, área de serviço, banheiro e 2 dormitórios. Não há integração entre os cômodos. A circulação dentro da unidade é otimizada, não havendo longos corredores, apenas um pequeno hall de distribuição. No caso das unidades do corredor, os cômodos possuem as seguintes dimensões, definidas na Tabela 26.

Os cômodos possuem dimensões e áreas úteis reduzidas, todavia, o projeto consegue alcançar boa organização espacial, com poucas sobreposições de função e boa qualidade ergonométrica. Assim, conclui-se a análise dos aspectos espaciais do conjunto, na Tabela 27, a seguir.

Figura 54

Tipologias unidades habitacionais

Fonte: Peabiru TCA.

Tabela 26

Parque Estela: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.

	DORM 1	DORM 2	SALA	COZINHA	BANHEIRO	AS
ÁREA ÚTIL (M2)	9,00	9,00	11,70	5,10	2,40	2,11
LARGURA (M)	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	0,90
COMPRIMENTO (M)	3,00	3,00	3,90	2,55	1,20	2,55

Tabela 27

Parque Estela: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

PARQUE ESTELA ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	5
	Orientação	5
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	3
	Organização espacial	4
	Acessibilidade	5
	Legibilidade dos conjuntos	5
	Áreas de lazer	5
Espaços semi-públicos	Circulação	5
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	5
	Acessibilidade	5
Espaços privados	Circulação	5
	Orientação	2
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	3
	Análise ergonométrica	4
	Organização espacial	5
	Característica dos cômodos (área útil)	3
	Sobreposição de funções	4

5.3.2. Condomínio João Cândido (FDS)

Figuras 55, 56 e 57

Condomínio João Cândido

Fonte: A autora.

O histórico do condomínio João Cândido também possui longa duração. Aproximadamente em 2009, período no qual a prefeitura do Taboão da Serra era do Partido dos Trabalhadores (PT), uma longa negociação foi feita com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) de Taboão da Serra para a ocupação daquele terreno.

Foi então contratado pela prefeitura um Estudo Preliminar de Urbanização para o Jardim Salete, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), no Taboão da Serra. A Assessoria Técnica Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (USINA) elaborou tal estudo, bem como o projeto arquitetônico para tal conjunto habitacional. Sendo o terreno propriedade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e uma vez que o projeto desenvolvido não fora aceito pela mesma, o movimento buscou manter o projeto existente da CDHU, a fim de agilizar o processo.[38]

38 O projeto desenvolvido junto com o Estudo de Urbanização promovia o uso misto do conjunto habitacional, com o térreo para uso comercial, fato que, segundo alguns envolvidos no processo, pode ter sido determinante para sua recusa por parte do CDHU.

Figuras 58 e 59

Proposta para o Condomínio João Cândido recusada pelo CDHU

Fonte: Usina CTAH.

Figura 60

Foto aérea João Candido

Fonte: Adaptado de Google Maps

Figura 61

Implantação João Candido

Fonte: Usina CTAH

Após longos trâmites, a própria construtora contratada decidiu que seriam necessárias modificações de projeto para garantir a viabilidade econômica de sua execução, porque o projeto então atual exigia imensos movimentos de terra. Assim, a USINA foi contratada novamente para a revisão da implantação e do projeto de arquitetura dos edifícios. O projeto foi contratado pelo programa somente em 2013 e sua execução foi concluída em 2014 (João Cândido 1) e 2015 (João Cândido 2).

A Entidade Organizadora registrada no Programa como responsável pelo João Cândido é a Associação dos Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio (AMAENM) e o movimento relacionado é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). Conforme anteriormente mencionado, a Assessoria Técnica do projeto foi do Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (USINA). Os beneficiários originalmente residiam em regiões próximas ao Taboão da Serra, em situações distintas, como aluguel, terrenos da prefeitura, ocupações, mas sobretudo em áreas de risco ou situação de reassentamento.

O regime de construção adotado pelo movimento foi a Empreitada Global, com a contratação da Esecon Construtora e Incorporadora. A justificativa para tal escolha foi a suposta "especialidade" que a empresa apresentaria, na execução da obra, diminuindo a variável do tempo. Ainda assim, o movimento negociou com a construtora, para que houvesse participação da mão de obra do movimento.

Em média, os trabalhadores contratados pertencentes ao movimento representaram 15% a 20% dos funcionários, chegando a períodos de pico de até 40% da mão de obra. Muitos deles estavam ligados ao movimento, mas não faziam parte do condomínio, ou seja, não eram futuros moradores. A limitação da mão de obra do movimento se deu pela necessidade de trabalho especializado. A construtora também possui certificação nível A no Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC).

O Condomínio está localizado na Rua Reinaldo da Silva, 21 - Jardim Salete - Taboão da Serra. Fica a menos de um quilômetro da Rodovia Régis Bittencourt (SP-230), com fácil acesso ao centro do Taboão da Serra e ao município de São Paulo. A infraestrutura em equipamentos públicos na região é razoável, contudo, a diretriz inicial de áreas institucionais das Secretarias de Educação e de Saúde do Município demanda que, pela área projetada para esse empreendimento, sejam destinados aproximadamente:

- 4.000m2 (educação) para EMEF, creche e pré-escola;
- 300 m2 (saúde), em área contígua, para uma UBS de pequeno porte – o que corresponde a, no mínimo, 10% da área total da gleba, no caso de loteamento, e 5% da área total da gleba, no caso de desmembramento.

A gleba como um todo é dividida em dois terrenos: João Cândido A, de 7.703,54m², e João Cândido B, de 8.268,97m². A área total construída em cada um dos terrenos (A e B) é de 13.767,96m², totalizando 27.535,92m². Tal área é distribuída em 384 unidades (A: 192; B: 192), em 6 blocos de 8 pavimentos, com 8 unidades por pavimento cada. Há no térreo um centro comunitário, *playground* e 128 vagas. Há também uma Área de Proteção Permanente (APP), dentro dos limites do João Cândido B.

O conjunto obteve grande impacto no setor, por ter conseguido construir unidades com áreas superiores a outros exemplos do mesmo programa, com a mesma verba. As unidades de 2 dormitórios possuem 50,80m² e as de 3 dormitórios chegam a 60,35m². Grande parte desse feito foi atribuído ao sistema construtivo de paredes de concreto moldado in loco. A redução de tempo de execução que tal técnica propiciou foi de interesse tanto da construtora quanto do movimento. As unidades possuem dois ou três dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço.

Além dos Condomínios João Cândido, outro condomínio, o Chico Mendes, está em processo pelo mesmo movimento. A previsão é de construção de aproximadamente 600 novas unidades, em uma gleba vizinha ao Condomínio João Cândido.

Figuras 62, 63 e 64

Ex-presidente Lula na inauguração do João Cândido 1, Expansão do Conjunto e sistema construtivo em concreto moldado in loco.

Fonte: Folha de São Paulo, a autora e Usina CTAH.

Figuras 65 e 66

Taludes resultantes da implantação do conjunto

Fonte: Usina CTAH e a autora.

Aspectos gerais

O grande terreno de 15.972,51m² de área do Condomínio João Cândido é dividido em dois lotes, onde se implantam o João Cândido A e João Cândido B. Os terrenos, contíguos e em declive, possuem uma difícil configuração topográfica, com mais de 15 metros de desnível. O projeto inicial desenvolvido pela Assessoria Técnica Usina previa a utilização da estrutura metálica como garantia de melhor adequação dos edifícios, na superfície do terreno.

Contudo, com a decisão de retornar ao projeto proposto no CDHU e a mudança para o sistema construtivo atual[39], o projeto de terraplenagem deveria prever a criação de amplos platôs para a acomodação dos blocos, gerando grandes taludes. A revisão proposta pela Usina, ao projeto do CDHU, otimizou o tamanho desses taludes, porém, estes ainda são expressivos (Figuras 65 e 66). A proposta à Usina para revisão do projeto do CDHU partiu da construtora, no intuito de tornar sua execução economicamente viável.

O arranjo do conjunto é feito pelos 6 edifícios; os 3 blocos superiores fazem parte do João Cândido A e os três inferiores, do João Cândido B. A execução de todos os blocos foi concomitante, somente as etapas finais foram priorizadas no João Cândido A, que foi entregue em 2014, postergando a entrega do João Cândido B para o início de 2015. Os blocos estão dispostos paralelamente sentido norte/sul, em duas fileiras, no João Cândido A, e duas fileiras, no João Cândido B. Um grande talude separa os dois conjuntos A e B. Os estacionamentos estão dispostos entre os blocos, no João Cândido A, e entre os terrenos, no João Cândido B, ambos orientados no sentido norte/sul.

Os dois conjuntos possuem 3 blocos de 8 pavimentos com 8 unidades por pavimento, resultando em 2 conjuntos de 192 unidades, totalizando 384 unidades. As unidades estão dispostas em uma planta-tipo, com circulação através de um corredor central (Figuras 67 e 68), provida de circulação vertical via elevadores e escadas.

Cada conjunto possui um único acesso de veículos e pedestres. Ambos se dão através da Rua Reinaldo da Silva. Os limites do terreno estão estabelecidos, ao norte, pela via e um terreno privado ; a sul, pela Avenida Cid Nelson Jordano, onde uma área de reurbanização de favela junto ao córrego foi implantada pela prefeitura ; a leste, por um estabelecimento industrial ; e, a oeste, pela área que abrigará o futuro Condomínio Chico Mendes, também pertencente ao movimento.

A conexão com o entorno é feita pela própria Avenida Cid Nelson Jordano, a qual conecta o conjunto a outros bairros do município, ou através da Rua Maria Patrícia da Silva, que liga rapidamente o conjunto à Rodovia Régis Bittencourt (SP - 230).

39 Sistema construtivo de paredes de concreto moldadas *"in loco"*.

Figura 67

Planta pavimento-tipo

Fonte: Usina CTAH.

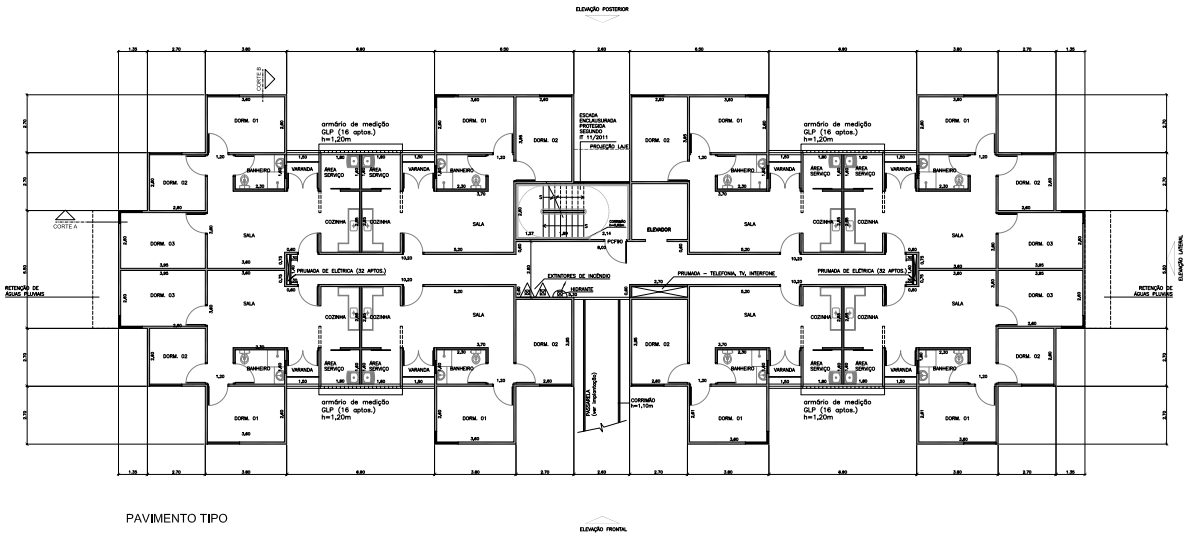


Figura 68

Integração do conjunto João Cândido com o entorno

Fonte: Adaptado de Google Maps.

Figura 69

Circulação em corredor central

Fonte: A autora.

Tabela 28

João Cândido: análise de aspectos gerais

Fonte: Elaboração própria.

JOÃO CÂNDIDO – ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	5
Topografia	Características da superfície do terreno	3
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	4
Orientação	Disposição das edificações no terreno	4
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	4
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais	5
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	5
Integração	Conexão com o entorno	5

Aspectos físicos

Os projetos complementares ficaram a cargo da contratação da empresa executora Esecon. No entanto, diversos problemas de compatibilização de projeto existiram, por não haver sido desenvolvido o projeto executivo de arquitetura. Pequenas irregularidades, como a falta da especificação de desnível nas varandas e a entrada de água no apartamento, foram relatadas pelos envolvidos no processo, resultantes dessa ausência de projeto de compatibilidade de instalações.

A estrutura do edifício, em concreto monolítico estrutural adensável, foi um sistema construtivo inédito no programa MCMV. Tal proposição, feita por parte da construtora, também interessava ao movimento, pela vantagem da velocidade da construção. As fundações em radier sofreram adequações ao longo do processo construtivo, uma vez que foi grande a dificuldade encontrada pela construtora na locação de instalações no piso térreo. A falta de precisão da construtora, somada à ausência de compatibilização de projeto citada, resultou em diversas quebras de porções de lajes para reparos nas instalações.

Para a execução do concreto moldado *in loco*, uma equipe especializada, indicada pela empresa que vendeu as formas à construtora, foi contratada. O desenvolvimento do trabalho, envolvendo também futuros moradores do conjunto (então funcionários contratados da construtora) gerou uma série de conflitos, os quais resultaram na saída de tal equipe externa. Houve uma transferência de tecnologia aos outros funcionários, que prosseguiram na execução do conjunto. No entanto, foi constatada pelos fiscais de obra uma perda significativa da qualidade entre o primeiro e o último bloco executado. Ainda que exista um desgaste natural do uso das formas, alguns relatos acusam uma intencionalidade na sua deterioração por parte da equipe externa.

A utilização de tal técnica construtiva possibilitou paredes menos espessas, ampliando a área útil da unidade. Contudo, as fundações projetadas para o sistema (e o próprio projeto em si) acabaram interferindo de maneira desfavorável nas situações de periferia do terreno, conforme ilustra a Figura 74.

O projeto de prevenção e combate a incêndio atende às recomendações da Instrução Técnica nº 11/2004 - Saídas de Emergência do Corpo de Bombeiros[40]. Sobre os sistemas prediais, apresentam projeto e execução satisfatórias. A cobertura foi executada com telhas de fibrocimento e madeiramento leve, apoiado diretamente sobre as lajes. Os pisos foram especificados para todas as áreas internas e externas. Internamente, foram indicadas cerâmicas 30x30 comuns, para as áreas privadas, e antiderrapantes, para as áreas semipúblicas (corredores e circulação vertical). Nas áreas externas, foram usados pisos em cimentado desempenado e blocos intertravados.

Em relação ao conforto ambiental, a implantação dos edifícios é bem orientada, e a planta-tipo possibilita duas faces para insolação. As áreas amplas possuem grandes áreas de iluminação e ventilação, dotadas de elementos generosos, como portas-balcão, janelas de canto (L) (Figuras

40 Foram consideradas as especificações da Instrução Técnica nº 11 sobre dimensionamento das saídas de emergência, distâncias máximas a serem percorridas, número mínimo e tipos de escadas e corrimãos de emergência por ocupação.

Figuras 70 e 71

Sistema construtivo em concreto monolítico estrutural adensável

Fonte: Usina CTAH.

Figuras 72 e 73

Execução da cobertura

Fonte: Usina CTAH.

Figura 74

Estrutura na periferia do terreno

Fonte: A autora.

Figuras 75 e 76

Generosas aberturas garantem conforto térmico e lumínico

Fonte: A autora.

75 e 76). Todavia, algumas dimensões de aberturas ainda têm área aquém daquela recomendada pelo Código Sanitário Estadual, como, por exemplo, a do dormitório 1 da planta de 3 dormitórios. Contudo, a parede fina em concreto decorrente do sistema construtivo empregado traz desvantagens, do ponto de vista do isolamento térmico e acústico.

Há bastante controvérsia em relação ao sistema construtivo usado. Boa parte dos atores consultados enaltecem os benefícios que a rapidez da construção propiciou aos usuários, bem como a ampla área útil resultante da escolha do sistema. Porém, outros apontam que o sistema construtivo foi inadequado ao terreno em questão, pela necessidade de patamarização e pouca possibilidade de ajuste ao terreno. Outros, por sua vez, alegam que a questão da patamarização é resultante do projeto desenvolvido.

Do ponto de vista da durabilidade dos materiais não estruturais, sua escolha foi feita pelo movimento, em contato direto com a construtora e com o contínuo auxílio da assessoria técnica, através das visitas semanais. Os materiais empregados também atendem às demandas do SiaC, PBQP-h.

Sobre a manutenção dos sistemas e instalações, o sistema construtivo de concreto moldado in loco destaca-se pela sua singularidade, e suas consequências são notáveis. Ainda que não tão familiarizados com o sistema quanto outros, como alvenaria estrutural, nota-se que, após a conclusão da obra, os usuários sentiam-se já à vontade para realizar inúmeras readequações. Estima-se que tal confiança tenha sido estimulada durante a experiência de ter estado na própria obra. Dentre os usuários que trabalharam como mão de obra na construtora, alguns fundaram pequenas empreiteiras, as quais trabalham em adequações em todo o conjunto habitacional.

Assim, chegou-se à seguinte análise de aspectos físicos:

Tabela 29

João Cândido: análise de aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

JOÃO CÂNDIDO – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	4
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.	5
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	5
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	4
Aspectos construtivos	Adequação dos sistemas construtivos.	4
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	5
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	5

Aspectos espaciais

Os espaços públicos existentes são compostos pelas circulações entre os blocos, *playground* e área comunitária. A organização espacial dos blocos é simplista, porém, não tão clara. A circulação está situada em todo o perímetro dos blocos implantados e ao longo do estacionamento. No conjunto João Cândido B, a circulação de pedestres é isolada do trânsito de veículos, fator bem visto pelos moradores locais.

Por conta do grande talude, não há conexão direta entre os conjuntos João Cândido A e João Cândido B. Ainda que idênticos, a pouca quantidade de torres e o grande desnível separando os dois conjuntos facilita a legibilidade do conjunto. A acessibilidade, no entanto, é prejudicada ao cadeirante, no conjunto B, visto que o estacionamento se conecta ao platô dos edifícios, através de uma extensa rampa.

Figura 77

Diagrama circulação e espaços livres do conjunto João Candido

Fonte : Elaboração própria.

A dimensão dos espaços externos parece adequada ao uso, embora as áreas de lazer não tenham sido tão determinantes na implantação do projeto e apareçam quase como uma área residual. A área destinada ao *playground* apresentou-se situada em uma região sombreada, cercada entre dois blocos e o talude, local onde também estão instalados abrigos de gás. Os acessos aos conjuntos são únicos em cada conjunto, tanto para pedestres quanto para veículos.

Os espaços semipúblicos são compostos pela área de estacionamento, área de circulação interna dos pavimentos (corredores) e circulação vertical (escadas e elevadores). As circulações internas são generosas (de 1,40m a 2,60m de largura) e as escadas possuem a dimensão adequada às normas de acessibilidade (1,20m). Ainda que enclausurada, a circulação dos pavimentos possui boa qualidade ambiental, devido aos elementos vazados instalados face ao elevador.

As 128 vagas de estacionamento atendem parcialmente às unidades. Estão dispostas linearmente, ao longo de ruas internas, implantadas em função dos platôs onde se dispõem os edifícios. A imagem a seguir coloca a situação topográfica onde se insere o estacionamento.

Em relação aos espaços privados, o conjunto apresenta três tipologias: 2 dormitórios A (50,80m² de área útil), 2 dormitórios B (50,80m² de área útil) e 3 dormitórios (60,35m² de área útil) conforme a Figura 82. As fachadas principais das unidades estão orientadas ora leste, ora oeste, com aberturas também para outra fachada adjacente.

Figuras 78, 79, 80

Circulação exclusiva de pedestres, elementos vazados nos corredores e playground em área residual entre edifícios

Fonte: A autora.

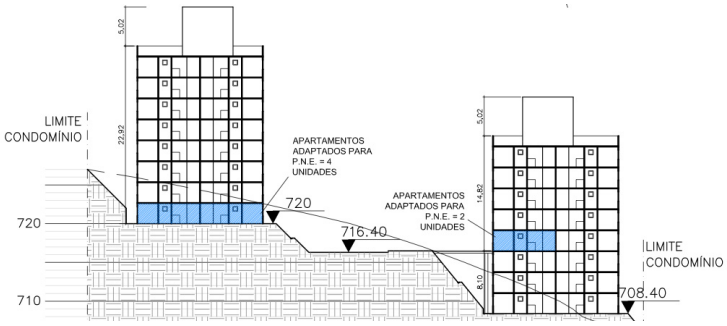


Figura 81

Corte conjunto João Cândido A

Fonte: Usina CTAH.

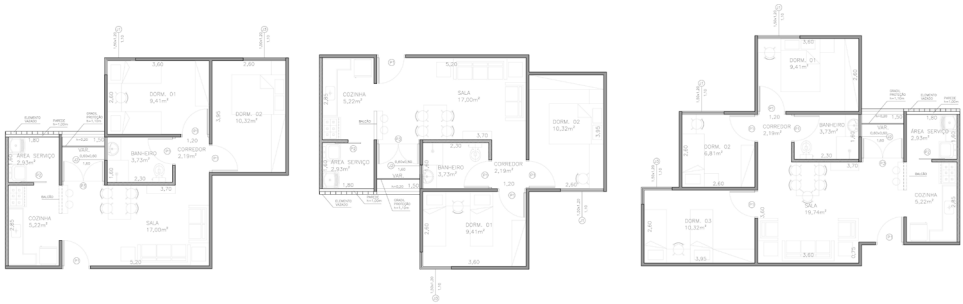


Figura 82

Tipologias existentes no conjunto João Cândido

Fonte: Usina CTAH.

Os espaços internos às unidades são generosos, com boa integração entre os cômodos sala, varanda, cozinha e área de serviço. A circulação é otimizada. As dimensões dos cômodos (tipologia 3 dormitórios) pode ser observada na Tabela 29. Dessa forma, chegou-se à análise dos aspectos espaciais descrita na Tabela 30.

	DORM 1	DORM 2	DORM 3	SALA / VARANDA	COZINHA / AS	BANHEIRO	CIRCULAÇÃO
ÁREA ÚTIL (M2)	9,41	6,81	10,32	19,74	8,15	2,73	2,19
LARGURA (M)	3,60	2,60	2,60	3,60	3,45	2,30	1,20
COMPRIMENTO (M)	2,60	2,60	3,95	3,70	1,80	1,60	1,82

Tabela 30

João Cândido: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 31

João Cândido: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

JOÃO CÂNDIDO – ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	4
	Orientação	4
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	5
	Organização espacial	4
	Acessibilidade	3
	Legibilidade dos conjuntos	5
	Áreas de lazer	4
Espaços semi-públicos	Circulação	5
	Integração (relação entre espaços)	4
	Análise dimensional	5
	Acessibilidade	3
Espaços privados	Circulação	5
	Orientação	4
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	5
	Análise ergonométrica	5
	Organização espacial	5
	Característica dos cômodos (área útil)	5
	Sobreposição de funções	5

5.3.3. Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral (FDS)

Figuras 83 e 84

Condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral

Fonte: A autora.

Os condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral exemplificam o primeiro caso no qual o instrumento de Compra Antecipada foi aplicado, no contexto do programa Minha Casa Minha Vida. A implantação do instrumento veio como consequência de uma reivindicação dos agentes envolvidos no processo, dada a inviabilidade de prosseguimento de trâmites de compra e desenvolvimento de projeto, com a garantia de compra dos terrenos por essas pequenas entidades. A assessoria técnica Ambiente Arquitetura, responsável pelo projeto do Florestan Fernandes e José Maria Amaral, teve importante ação proativa na discussão sobre a mudança de regras. Com grande experiência anterior em crédito solidário, a assessoria sugeria a mudança de compra de terreno separada da grande obra.

A busca pelo terreno para o empreendimento iniciou-se em 2008, ainda no contexto do Programa Crédito Solidário, sendo a compra antecipada realizada somente em abril de 2010. De 2010 a 2013, foram desenvolvidos os longos trâmites de aprovação. A contratação da obra se deu em março de 2013, no entanto, ela somente se iniciou em outubro de 2013. A previsão de término é 2017 e, atualmente, se encontra em avançado estágio de execução.

A Entidade Organizadora é a MTST Leste 1, do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1. Conforme mencionado anteriormente, a assessoria técnica do projeto foi a Ambiente Arquitetura. Os beneficiários são predominantemente provenientes da Cidade Tiradentes e de bairros da Zona Leste, como Itaquera, Belém, São Mateus, Fazenda da Juta. Alguns poucos são proveniente das Zonas Norte e Sul do município.

O regime de construção escolhido foi a Autogestão, através da administração direta. A necessidade de demonstrar capacidade técnica para construções verticalizadas foi comprovada pela ampla experiência que a Assistência Técnica possuía em conjuntos similares. Além disso, a própria entidade, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste 1, possuía experiência na construção verticalizada de outros empreendimentos do movimento. De acordo com a própria presidência da Caixa, a experiência de ambos era tanta que, se tal assessoria com esse movimento não fossem capazes de fazer autogestão, seria mais realista não oferecer essa opção no programa.

Desde o momento da compra antecipada, o intuito do movimento sempre foi a realização do empreendimento através da autogestão. Acreditava-se que, por meio do processo de mutirão com autogestão, as famílias beneficiadas teriam a oportunidade de adquirir:

- Consciência de cidadania;
- Experiência em convívio em grupo;
- Organização;
- Proximidade com os futuros vizinhos;
- Apropriação do espaço;
- Domínio do processo participativo;
- Integração com o bairro.

O processo de autogestão se desenvolveu de maneira fluida, graças à formação de quinze comissões, além das comissões CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras) e CRE (Comissão de Representantes do Empreendimento), obrigatórias pelas regras do programa[41]. A dinâmica proativa, reforçada pelo método da solução diária dos problemas, trouxe os usuários mais próximos do produto habitacional. Iniciativas, como o revezamento para vigília de roubo de material ou até mesmo a triagem de material de descarte, prevenindo o desperdício, são manifestações que garantiram os objetivos da escolha do movimento pela autogestão. A Entidade decidiu, assim, contratar quatro empreiteiras distintas, uma para cada dois blocos.

Os condomínios estão localizados na Rua Francisco José Alves, 194 (atualmente, Rua Mar de Baffim) no bairro de Cidade Tiradentes, em São Paulo. A região é predominantemente residencial, sendo o conjunto vizinho imediato a um conjunto da CDHU. O bairro de Cidade Tiradentes comporta diversos conjuntos habitacionais nos mesmos moldes, construídos ao longo de décadas por diferentes gestões municipais. Trata-se de uma Zona Especial de Interesse Social - ZEIS 1. Apesar de haver no bairro serviços institucionais, estes não se localizam muito próximos ao empreendimento. Quanto ao sistema de transporte, há apenas uma linha de ônibus que serve ao conjunto, contudo, o Terminal Cidade Tiradentes, que possibilita diversas conexões na cidade, se encontra a 1 km do local.

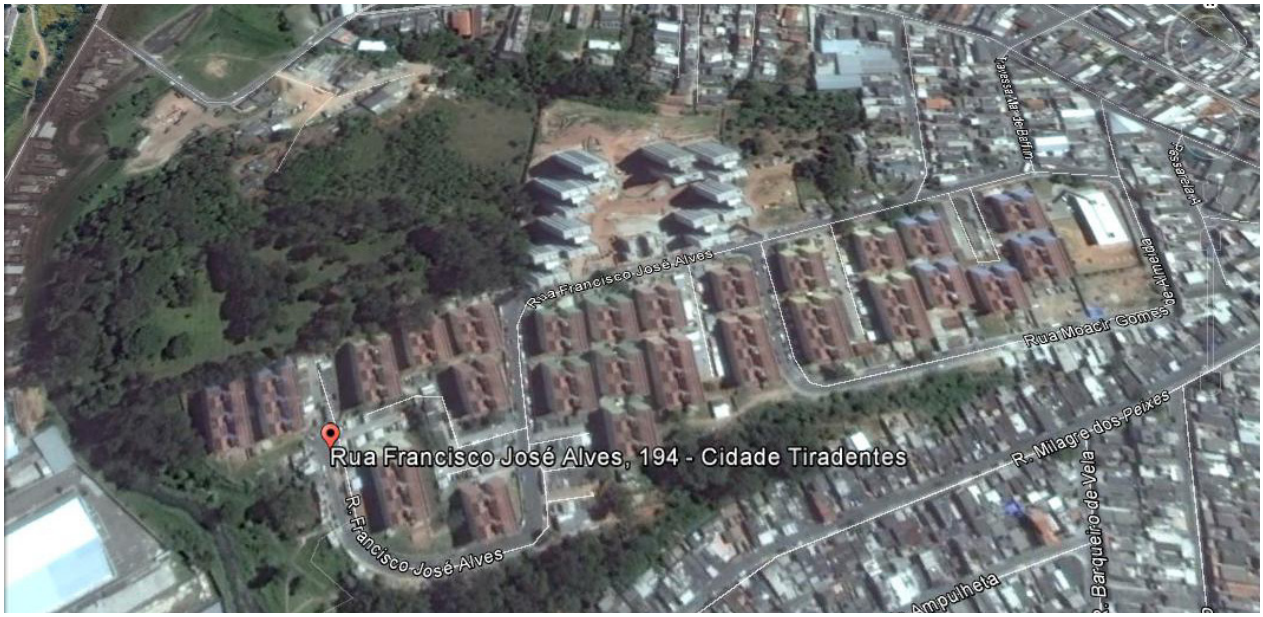
Os dois conjuntos, cada qual em seu lote, possuem 4 blocos cada, sendo que cada bloco é composto por duas torres interligadas através de passarelas externas. Os dois blocos compartilham a mesma circulação vertical, compondo 4 unidades por pavimento. Assim, totalizam-se 16 torres, 8 em cada lote, denominados blocos A1/A2, B1/B2, C1/C2, D1/D2. As torres variam de 8 a 15 pavimentos, conforme o desnível do terreno aumenta. Os dois conjuntos somam 396 unidades.

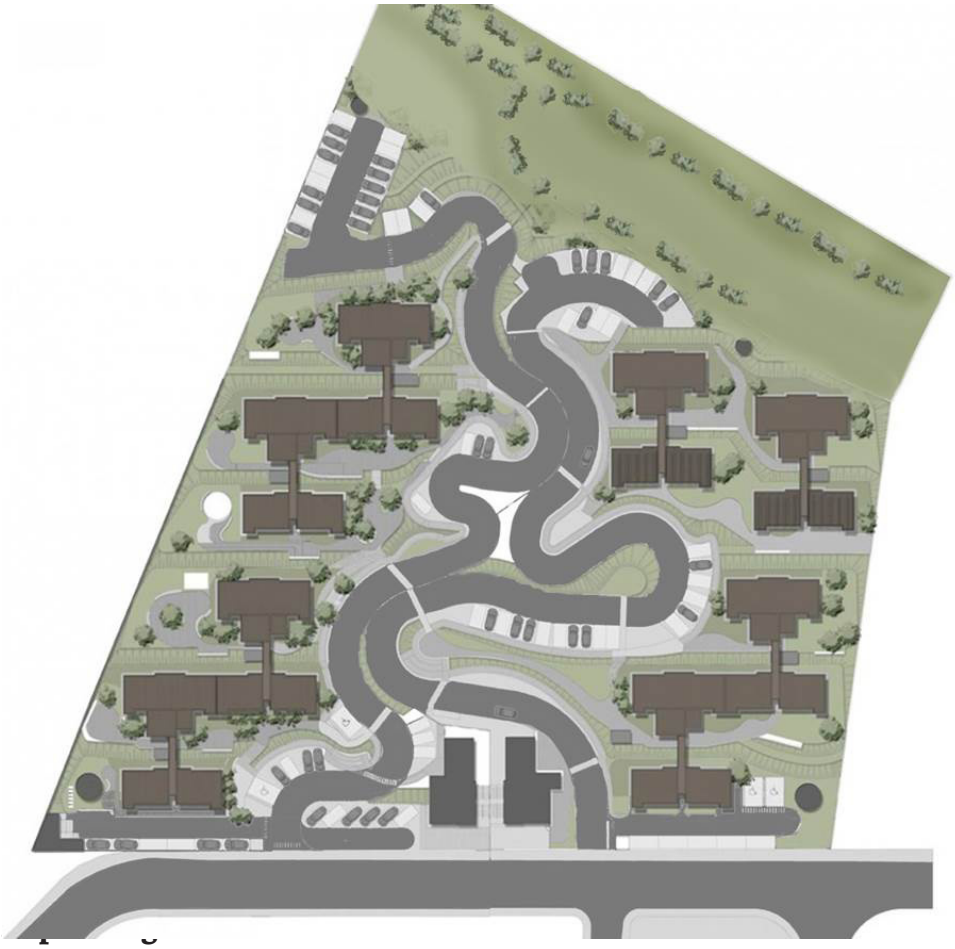
Os dois terrenos, criados a partir de uma gleba única, possuem 9.385,33m² cada, totalizando 18.770,66m² de área de terreno dos dois lotes. A área construída de cada lote é 14.301,82m², totalizando 28.603,64m². As unidades de aproximadamente 59m² possuem dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Os terrenos 1 e 2 têm, respectivamente, 42 e 34 vagas de estacionamento, totalizando 76. Há ainda, dentro dos limites

41 Além das comissões obrigatórias, foram criadas as seguintes comissões: Comissão de orçamentos de materiais, Comissão de orçamentos de contratações, Comissão de prestação de contas, Comissão de conselho fiscal, Comissão de alimentação, Comissão de limpeza, Comissão de trabalho com idosos e adolescentes, Comissão de pontuação, Comissão de meio ambiente, Comissão de prevenção de acidentes, Comissão de segurança (contra roubos e furtos), Comissão de ética, Comissão de obras, Comissão socioeducativa e Comissão de almoxarifado.

do terreno, uma APP próxima ao córrego da região.

Além da APP, das áreas verdes e bolsões de área de lazer, foi previsto um centro comunitário, cujo uso será compartilhado com a comunidade do entorno. Em três pavimentos e aproximadamente 330m², o centro ainda não possui programa definido e sua implantação se localiza na zona limite dos dois lotes.





Figuras 85 e 86

Foto aérea e implantação do Florestan Fernandes e José Maria Amaral

Fonte: Adaptado de Google Maps e Ambiente Arquitetura.

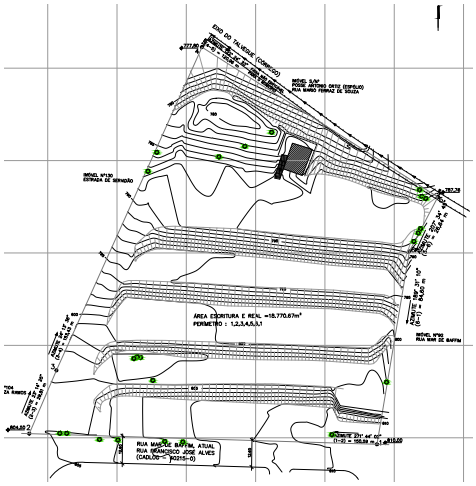
Conforme citado, os condomínios Florestan Fernandes e José Maria Amaral estão implantados em dois lotes distintos de áreas equivalentes (9.385,34m²), resultados de desmembramento de uma vasta gleba de 18.770,67m². O terreno conta ainda com uma área de proteção permanente (APP), que permeia um pequeno córrego existente.

O terreno como um todo possui grande declividade, o que, somado à experiência anterior do movimento com conjuntos verticalizados, gerou a demanda do adensamento do conjunto. Sua topografia descendente inicia-se na Rua Mar de Baffim até o córrego nos limites do lote, gerando um desnível de aproximadamente 30 metros. Patamares já eram presentes no terreno existente, resultado do excedente da movimentação de terra feita pelo conjunto CDHU vizinho, em outra ocasião. O projeto previu uma rua-jardim entre os dois lotes, permeando-os desde a rua até o córrego, garantindo a acessibilidade universal em todo o terreno.

Figuras 87 e 88

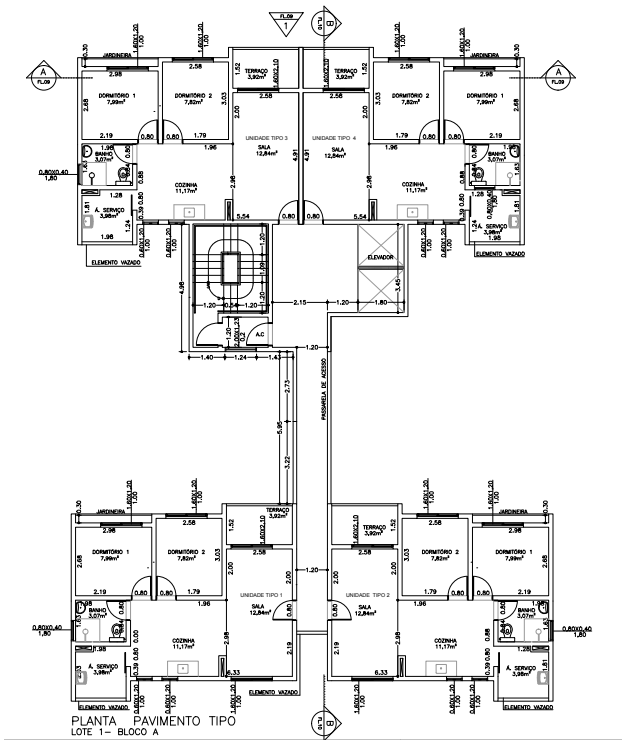
Topografia acidentada do terreno

Fonte: A autora e Ambiente Arquitetura.



O arranjo dos edifícios no terreno é feito através da implantação das 8 torres paralelas, sentido leste/oeste, ao longo da rua-jardim que divide os lotes. O edifícios compõem-se por blocos duplos de 8 a 15 pavimentos, conectados através de passarelas e compartilhando a mesma circulação vertical, compostas por escadas e elevador. Cada pavimento é composto por apenas quatro unidades, as quais possuem seus dormitórios orientados à fachada norte e as áreas de estar orientadas à fachada sul.

Os acessos ao conjunto se dão por meio de duas entradas, uma em cada lote, ambas na Rua Mar de Baffim. Os acessos são tanto para pedestres quanto para veículos. Há ainda o acesso junto ao centro comunitário, com entrada independente à entrada do condomínio. As vagas de estacionamento estão locadas ao longo da rua-jardim, contemplando a locação de cada um dos blocos.



Figuras 89 e 90

Planta pavimento tipo e circulação comum Florestan Fernandes

Fonte: Ambiente Arquitetura e a autora.

Figura 91

Integração do conjunto Florestan Fernandes e José Maria Amaral com o entorno

Fonte: Adaptado Google Maps.

A Avenida Iguatemi, continuação do eixo da Av. Aricanduva, está a somente 2 km do conjunto, assim como o terminal rodoviário Cidade Tiradentes, que se encontra apenas a 1 km do local. O entorno é predominantemente composto por habitação social, ainda que haja uma zona comercial/institucional na Av. dos Metalúrgicos.

Tabela 32

Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos gerais

Fonte: Elaboração própria.

FLORESTAN FERNANDES E JOSÉ MARIA AMARAL– ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	5
Topografia	Características da superfície do terreno	3
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	5
Orientação	Disposição das edificações no terreno	5
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	5
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais	5
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	5
Integração	Conexão com o entorno	4

Aspectos físicos

Os projetos foram coordenados e produzidos pela Assessoria Técnica Ambiente Arquitetura. Por se tratar de um caso de administração direta, com regime de construção de Autogestão, a assessoria está presente em todo o processo, instrumentando as escolhas da Entidade Organizadora nas contratações.

A entidade dividiu a execução do empreendimento em quatro pequenas empreiteiras, sendo cada uma delas responsável por dois blocos. Estas são compostas por mestre de obras, pedreiros, ajudantes, em uma média de 30 funcionários, de acordo com o momento do cronograma da obra. Houve contratação de beneficiários do empreendimento, no corpo da equipe das empreiteiras. É perceptível a diferença de ritmo de trabalho em cada uma dessas empreiteiras e, segundo envolvidos no processo, há também diferença no padrão de execução de cada uma delas, cabendo à fiscalização a dedicação de uma atenção especial à padronização de processos.

O trabalho mutirante realizado pelas famílias se restringiu a serviços auxiliares, como limpeza de obra, execução de pavimentação, organização do canteiro, transporte de materiais e triagem de materiais a serem reaproveitados etc. Tais serviços otimizam a atuação do trabalho especializado das empreiteiras, bem como direcionam tais recursos a escolhas dos materiais e componentes construtivos. As famílias são organizadas em três grupos (rosa, azul e amarelo), que trabalham em sábados alternados, realizando as pendências levantadas pela fiscalização (Figura 92).

Figura 92 a e b

Mão de obra mutirante trabalhando aos finais de semana

Fonte: Ambiente Arquitetura.

Figuras 93 e 94

Sistema construtivo em alvenaria estrutural e muros de arrimo do terreno

Fonte: A autora.

Há ainda o trabalhos das 15 comissões existentes, conforme mencionado anteriormente. Tais comissões, compostas por integrantes de todos os 3 grupos e dos 2 empreendimentos, atuam na fiscalização e administração do processo. Grupos de vigília também foram nomeados, assim como foram escolhidos caseiros para os edifícios finalizados do conjunto, no intuito de garantir a ocupação e a manutenção do terreno, além da segurança da guarda de materiais de obra.

Até o momento do desenvolvimento desta pesquisa, a obra se encontrava em estágio avançado, com 80% de seus serviços já executados, segundo medição de obra efetuada e autorizada pela Caixa Econômica Federal.

Os sistema construtivo utilizado no conjunto é a alvenaria estrutural em blocos de concreto. As situações estruturais no terreno foram resolvidas com a execução de muros de arrimo, delineando a sinuosa rua interna ao conjunto. Dessa forma, o projeto resolveu o desnível do local, aproveitando a parametrização existente no terreno e possibilitando a implementação do sistema construtivo convencional, como a alvenaria estrutural (Figuras 93 e 94). O projeto de prevenção e combate a incêndio atende às recomendações da Instrução Técnica nº 11/2004 - Saídas de Emergência do Corpo de Bombeiros.

Antecipando possíveis problemas nos edifícios com respeito a reformas e readequações de *layout* em áreas molhadas, o projeto previu a execução de paredes de alvenaria comum sobrepostas à alvenaria estrutural do edifício, nas áreas molhadas (banheiro e cozinha). Com isso, garante-se a preservação do sistema construtivo, deixando o usuário livre para readequar o *layout* conforme suas necessidades.

A segurança do uso e operação do edifício é garantida pelo bom detalhamento dos projetos dos sistemas prediais. A cobertura, em telha em fibrocimento de 8 mm, com estrutura metálica sobre laje de concreto, apresenta inclinação de 7%, adequada ao contexto, com rufos, calhas e descidas de águas pluviais bem dimensionados. Há, na nas coberturas das edificações, a instalação de sistemas de linha de vida, garantindo a segurança do uso e operação do edifício. Os pisos, definidos pelos beneficiários em assembleias organizadas pelo movimento, sob orientação da assessoria técnica, atendem às especificações de materiais de primeira linha.

Em relação ao conforto ambiental, o conjunto possui muitos fatores positivos a serem pontuados. Conforme já destacado, a orientação das torres e das unidades garante uma insolação adequada, reservando a fachada norte de maior insolação para os dormitórios e a fachada sul para cozinha e sala. O escalonamento entre os edifícios permite que não haja muitas áreas de sombreamento entre eles.

Além disso, o sistema construtivo em alvenaria estrutural garante bom isolamento térmico e acústico às unidades. As aberturas destinadas à iluminação e ventilação dos cômodos são generosas e estão de acordo com as recomendações sugeridas pelo Código Sanitário do Estado de São Paulo, oferecendo aos apartamentos ótimas condições ambientais (Figura 95). A circulação (passarela) em cada pavimento, em elementos vazados, favorece sombreamento e circulação de ar, sendo alguns elementos vedados para o controle da ventilação (Figura 96).

Figuras 95 e 96

Generosa abertura na sala e elementos vazados na circulação entre os edifícios

Fonte: A autora.

Os materiais não estruturais utilizados foram igualmente estipulados pelos futuros moradores, em assembleias, com a devida orientação da assessoria técnica, para que sejam atendidos os requisitos de qualidade das normas vigentes da indústria da construção. Embora não finalizada a obra, nas visitas realizadas, foi possível identificar a definição de materiais de excelente qualidade, superando os padrões encontrados nos outros casos analisados. A durabilidade de tais materiais ainda não foi colocada à prova, mas se trata dos mesmos materiais que atendem às demandas do SiaC, PBQP-h. A eficiência à manutenção dos sistemas e instalações é premissa de projeto, que contou com áreas técnicas bem dimensionadas e apropriadas.

Tabela 33

Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

FLORESTAN FERNANDES E JOSÉ MARIA AMARAL – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	5
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.	5
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	5
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	5
Aspectos construtivos	Adequação dos sistemas construtivos.	5
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	5
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	5

Aspectos espaciais

Os aspectos espaciais do conjunto também exibem resultados positivos. Em relação aos espaços públicos, estes apresentam uma circulação livre e de acessibilidade universal. Ao longo da rua-jardim, veículos e pedestres circulam em uma área central do terreno, onde a insolação é privilegiada. A integração de tal área central com os edifícios existentes é grande, de sorte que a rua-jardim principal é conectada com passeios de pedestres que conduzem à entrada de cada bloco, através de rampas e escadas. A dimensão de tais circulações é generosa.

Assim, a organização espacial do conjunto é clara, por definir dois grupos de edifícios e uma circulação central, facilitando a legibilidade do conjunto e a fácil identificação dos blocos e unidades. A acessibilidade universal é garantida por calçadas-rampas com inclinação que se adequam às normas vigentes.[42]

42 Rampas devem ter inclinação máxima de 8,33%, conforme norma ABNT/NBR 9050 - Acessibilidade a edifcações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

Figuras 97 e 98

Panorâmica área central de circulação e diagrama circulação e espaços livres Florestan Fernandes e José Maria Amaral

Fonte: A autora e adaptado de Ambiente.

Figura 99

Tipologias unidades habitacionais

Fonte: Ambiente Arquitetura.

Figuras 100 e 101

Integração dos espaços internos na unidade

Fonte: A autora.

As áreas de lazer previstas para o conjunto englobam uma grande área de APP, áreas verdes com projeto paisagístico, um centro comunitário de uso aberto à comunidade e inúmeros bolsões de área de lazer descobertos, próximos aos edifícios. Tais bolsões terão programas ainda a ser desenvolvidos junto às famílias (*playgrounds*, áreas de convivência, mesas, bancos etc.).

As áreas semipúblicas, compostas por estacionamentos, escadas, halls e passarelas, revelam uma boa avaliação. Por ter cada bloco dividido em dois, através da passarela, diminui-se a quantidade de apartamentos dividindo o *hall* de acesso de 4 para 2, criando maior privacidade para os usuários. A passarela em elementos vazados une os benefícios da ventilação e da iluminação sem insolação direta, por meio da instalação de elementos vazados em toda a sua dimensão.

O estacionamento talvez seja um ponto frágil no dimensionamento espacial dos espaços semipúblicos, visto que, as 76 vagas contemplam menos de 1/3 das unidades. Tal fato limita o acesso dos moradores a esta facilidade, sendo seu uso em forma de rodízio acordado em assembleia.

No que concerne ao espaço privado, as duas tipologias (fachada norte e sul) possuem 58,78m² de área construída (Figura 99). A diferença entre elas é a localização da entrada da unidade. No caso da tipologia 2, a entrada pela lateral da unidade possibilita o fechamento da sala, formando um terceiro cômodo, uma vez que a ampla sala possui janelas em ambos os lados, com iluminação e ventilação cruzada.

Os espaços internos da unidade são compartimentados em sala, cozinha, área de serviço, banheiro e 2 dormitórios. Há integração entre os cômodos da cozinha e da sala, ampliando o espaço existente. A planta não apresenta corredores, otimizando a área útil da unidade. Na varanda e nos quartos, jardineiras são acopladas, garantindo maior qualidade espacial e conforto térmico ao ambiente. Os cômodos possuem as seguintes dimensões, definidas na Tabela 34.

	DORM 1	DORM 2	SALA	COZINHA	BANHEIRO	AS
ÁREA ÚTIL (M2)	7,98	7,82	12,84	11,17	3,07	3,98
LARGURA (M)	2,98	2,58	2,58	3,74	1,98	1,98
COMPRIMENTO (M)	2,19	3,03	4,91	2,98	1,63	1,81

Tabela 34

Florestan Fernandes e José Maria Amaral: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.

Os cômodos demonstram boa organização espacial, com poucas sobreposições de função e boa qualidade ergonométrica. Dessa forma, conclui-se a análise dos aspectos espaciais do conjunto, conforme a tabela a seguir.

Tabela 35

Florestan Fernandes e José Maria Amaral: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

FLORESTAN FERNANDES E JOSÉ MARIA AMARAL – ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	5
	Orientação	5
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	5
	Organização espacial	5
	Acessibilidade	5
	Legibilidade dos conjuntos	5
	Áreas de lazer	5
Espaços semi-públicos	Circulação	5
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	4
	Acessibilidade	5
Espaços privados	Circulação	5
	Orientação	5
	Integração (relação entre espaços)	5
	Análise dimensional	5
	Análise ergonométrica	5
	Organização espacial	5
	Característica dos cômodos (área útil)	5
	Sobreposição de funções	5

5.3.4. Condomínio da Gema (FAR)

Figuras 102 e 103

Conjunto Habitacional Gema

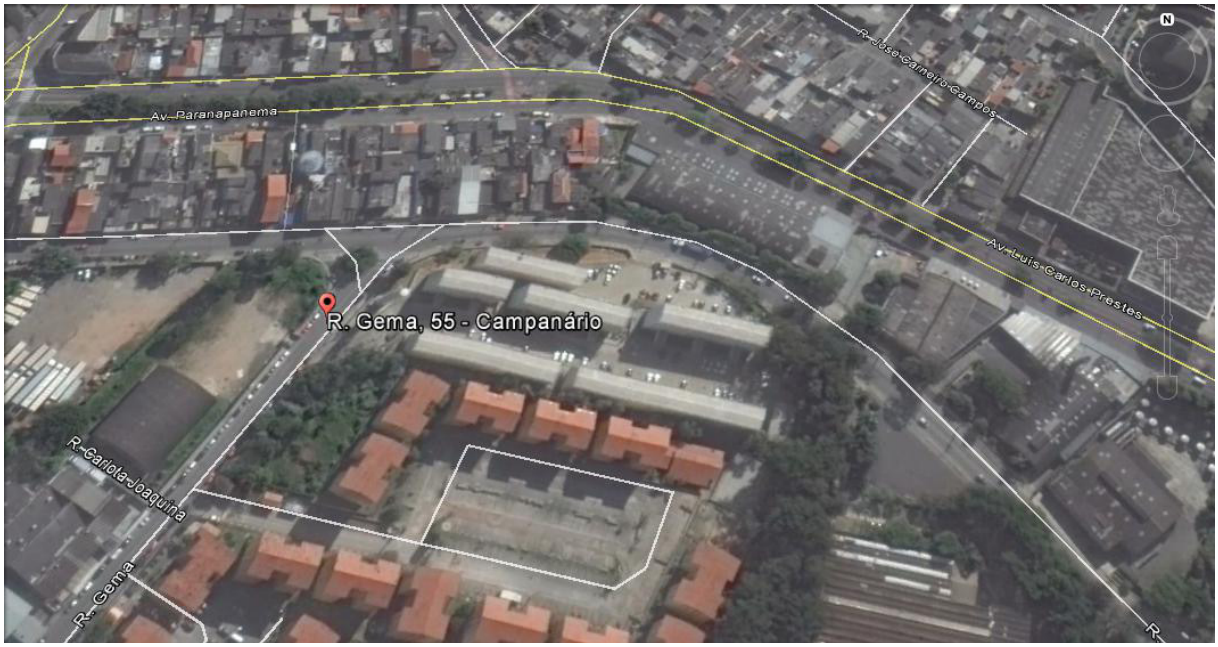
Fonte: A autora.

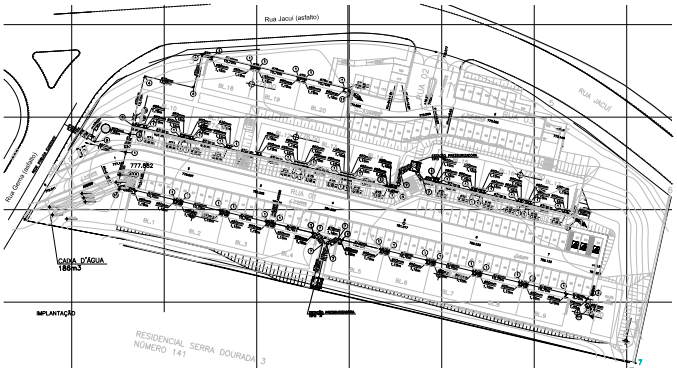
O Conjunto Habitacional Gema é o nosso primeiro caso analisado que faz parte da modalidade Faixa 1 – FAR. Seu projeto, desenvolvido entre 2010 e 2011, foi, na sequência, executado e entregue em dezembro de 2013.

Tratou-se de um trabalho conjunto, iniciativa da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Diadema, que congregou moradores de origens distintas. Aproximadamente 50% dos moradores do atual condomínio faziam parte de um grupo pertencente à Associação Taboão, população esta removida de áreas de risco. A outra metade dos beneficiários, inscrita no Programa Minha Casa Minha Vida, tinha a intenção de ser contemplada pela modalidade Entidades. Estas já possuíam uma rotina de mais de dez anos de trabalho conjunto, com fortes vínculos. A mistura de dois tipos de demanda distintas trouxe repercussões que serão tratadas posteriormente.

O regime de construção empregado foi a Empreitada Global, e a construtora responsável pela elaboração do projeto e execução do empreendimento, a Souen Nahas Construtora e Incorporadora. Inicialmente, a construtora trabalhou no projeto a ser enquadrado como FDS (Entidades). Após algum tempo, com a demanda da Prefeitura de relocação da população em área de risco, o empreendimento passou a ser enquadrado como FAR, na Prefeitura de Diadema, contando com o aporte de cerca de R$ 13,4 milhões. A construtora também possui certificação nível A no Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), conferida pela British Standard Institute do Brasil.

O conjunto está localizado na Rua Gema, 55, no Campanário, Diadema. A apenas um quilômetro da Rodovia dos Imigrantes (SP-160), o conjunto é servido por três linhas de ônibus que se conectam aos municípios de São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo. Há certa infraestrutura em escolas públicas e Unidades Básicas de Saúde na região.





Figuras 104 e 105

Foto aérea e implantação do Conjunto Habitacional Gema

Fonte: Adaptado de Google Maps e Souen Nahas.

Figura 106 e 107

Inauguração do conjunto pelo prefeito de Diadema e acessibilidade entre os blocos

Fonte: ABC do abc e a autora.

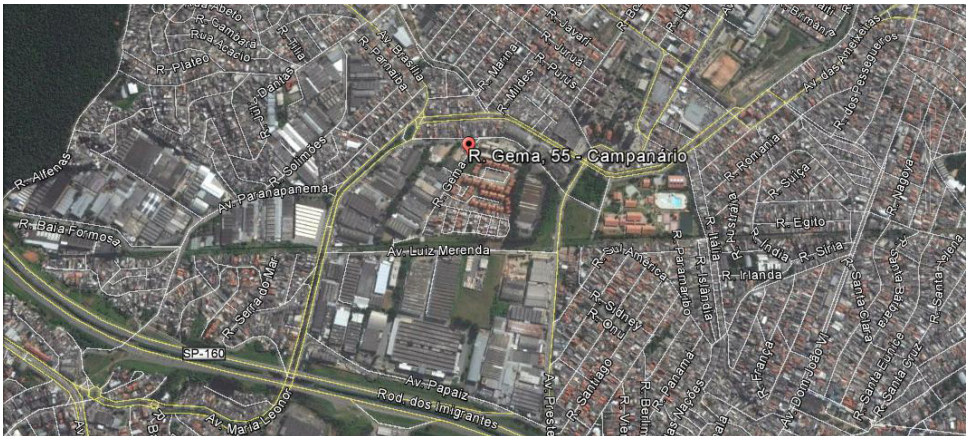


Figura 108

Integração do Condomínio da Gema com o entorno

Fonte: Adaptado Google Maps.

O Conjunto possui 20 blocos de apartamentos, de cinco pavimentos cada e duas unidades por andar, totalizando 200 unidades habitacionais. Os apartamentos possuem dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, totalizando uma área de 42m². A área total construída do Conjunto é de 15.000m². O terreno conta com 116 vagas de estacionamento, playground, salão de festas e áreas verdes. Ruas internas distribuem o fluxo de circulação entre os blocos. Rampas e escadas cortam perpendicularmente o terreno entre os blocos. A simplista solução de implantação torna o terreno de difícil acessibilidade, ainda que seu desnível seja pequeno. Tal quesito será tratado na análise a seguir.

Aspectos gerais

O terreno do Condomínio da Gema apresenta uma área generosa de aproximadamente 9.000m². Contudo, sua baixa densidade de construção acarreta a ocupação de quase todas as áreas, dificultando a acomodação dos blocos e criando taludes e arrimos para a adequação da topografia do terreno. O terreno possui topografia não acidentada, sendo que o maior desnível não chega a 7 metros.

A implantação dos edifícios é feita no sentido leste/oeste, em 6 grandes lâminas compostas por módulos de 2 a 5 blocos geminados, formando 3 "paredões". Tais "paredões" definem os principais eixos de circulação do conjunto. Os dormitórios estão orientados para a fachada norte, enquanto as áreas sociais estão voltados para a fachada sul.

Conforme mencionado, os blocos, com 5 pavimentos e 2 unidades por pavimento, totalizam 10 unidades e são dispostos de forma geminada, "carimbados" repetidamente para compor os 20 blocos.

Três ruas internas são definidas pela implantação dos blocos: Rua 1, de maior extensão e Ruas 2 e 3, menores. As áreas para estacionamento concentram-se ao longo de tais ruas, sendo que ainda há um bolsão maior, na porção norte do lote. Os acessos ao conjunto se dão em dois pontos: ao norte, próximo ao bolsão de estacionamento, uma entrada secundária na Rua Jacuí provê o acesso de veículos e a oeste, na Rua Gema, a entrada principal é para veículos e pedestres. A conexão do conjunto com o entorno é facilitada pelas Avenidas Paranapanema e Prestes Maia, com fácil acesso à Rodovia dos Imigrantes (SP-160) (Figura 108).

Tabela 36

Gema: análise de aspectos gerais

Fonte : Elaboração própria.

GEMA – ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	5
Topografia	Características da superfície do terreno	5
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	2
Orientação	Disposição das edificações no terreno	3

ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	2
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais	3
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	5
Integração	Conexão com o entorno	5

Aspectos físicos

Contratada pela Souen e Nahas Construtora e Incorporadora, os projetos foram desenvolvidos pela empresa Pentarco Engenharia e Arquitetura Ltda. A execução foi devidamente acompanhada pela Caixa, através das medições de obra, que considerou o empreendimento completo e autorizou sua entrega, embora muitas queixas tenham sido relatadas sobre o processo.

O sistema construtivo empregado foi a alvenaria estrutural em blocos de concreto. A situação estrutural da periferia é complexa, caracterizada por muros de contenção e taludes, uma vez que a terraplenagem para a implantação das lâminas gera grandes contenções de terra (Figura 109).

Os sistemas prediais possuem pouco detalhamento. A cobertura é em telha ondulada de fibrocimento com estrutura em madeira, instalada sobre laje. Seu dimensionamento está adequado, possui inclinação de 10%, contudo, o projeto não detalha nem dimensiona itens do sistema coletor de águas pluviais, como descidas de águas pluviais e extravasores. A construtora recebe atualmente muitas reclamações por problemas de infiltração na cobertura, porém, alega que essas falhas são resultantes do mau uso da cobertura, porque é frequentemente local de instalações de antenas particulares dos apartamentos.

O projeto de prevenção e combate a incêndio foi aprovado, mas ainda existem pendências quanto à sua completa instalação, como, por exemplo, as portas corta-fogo, que até o momento não foram contempladas. Também foram construídas, posteriormente à obra, paredes isolando os blocos geminados, visto que a maneira como foram implantados estava em desconformidade com as exigências do código de bombeiros.

Os pisos são especificados em duas linhas, uma de cerâmica de primeira linha, inclusive indicando marcas, para as áreas molhadas. Outra cerâmica comum é especificada para as demais áreas. Pisos das circulações das áreas semipúblicas são executados em concreto regularizado.

Em relação ao conforto ambiental, o conjunto apresenta mais aspectos negativos do que positivos. O fato de os blocos serem geminados, formando “paredões”, impossibilita a ventilação no sentido leste-oeste nos edifícios. Além disso, as aberturas nos quartos são inferiores ao recomen-

dado pelo Código Sanitário do Estado de São Paulo. É importante lembrar que quase metade dos blocos (9) tem seus dormitórios voltados para o sul, prejudicando a salubridade de tais cômodos. Em relação ao conforto acústico, as unidades na porção norte do terreno têm seus dormitórios voltados para a Rua Jacuí, grande fonte de ruídos, pela grande movimentação de veículos (Figura 110).

Figuras 109 e 110

Arrimos na periferia do terreno e dormitórios voltados à Rua Jacuí, fonte de ruídos

Fonte: A autora.

Os sistemas construtivos se adequam à realidade de um edifício de 4 pavimentos, sem elevador. Os materiais utilizados estão dentro dos requisitos de qualidade do programa, atendendo às demandas do SiaC, PBQP-h. No entanto, muitas reclamações são feitas em relação ao uso e operação do edifício.

Dessa forma, chegou-se à seguinte avaliação dos aspectos físicos:

Tabela 37

Gema: Análise de aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

GEMA – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	5
	Segurança ativa, segurança passiva.	3
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	3
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	3
Aspectos construtivos	Adequação dos sistemas construtivos.	5
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	3
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	3

Aspectos espaciais

Quanto aos aspectos espaciais do conjunto, o resultado também é ruim. Os espaços públicos sofrem de um problema seríssimo de acessibilidade. A integração entre os espaços é ruim, devido à implantação de extensos blocos contínuos. A legibilidade do conjunto também é prejudicada por esse fato, ainda que a distinção de blocos por cor tente amenizar esse problema.

As dimensões de projeto (inclinações, larguras, comprimentos, desníveis), em geral, não alcançam as recomendações da norma técnica de acessibilidade[43]. Circulações estreitas e danificadas, escadas com grandes extensões sem patamares intermediários, rampas com inclinações impraticáveis são algumas das situações encontradas no projeto de circulação, que parece não ter sido objeto de estudo, apenas resultado da implantação dos blocos. Desse modo, os espaços públicos têm sua qualidade enormemente comprometida.

Figuras 111, 112, 113, 114, 115 e 116

Problemas sérios de acessibilidade no conjunto

Fonte: A autora.

43 ABNT/NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

Os espaços de lazer são regulares, contando com um *playground* e um salão de festas. Nos momentos de trabalho de campo, a pequena área destinada ao *playground* encontrava-se em péssimo estado de conservação, conforme ilustra a Figura 117.

Os espaços semipúblicos, compostos pelas áreas de circulação internas e estacionamento, são regulares. As 116 vagas representam mais de uma vaga por unidade. As áreas de circulação internas ao edifício são subdimensionadas: 1,18m de circulação em escadas e *halls*. Os *halls* possuem elementos vazados que criam certa privacidade.

Os espaços privados são compostos por apenas um tipo de tipologia espelhada. A unidade possui 37,20m² de área útil, o que curiosamente está aquém das especificações mínimas da Caixa para apartamentos em edifícios multifamiliares[44]. A orientação de quase metade das unidades com dormitórios na face sul demonstra uma má escolha na orientação dos espaços privados.

Os espaços internos das unidades são compostos por sala, cozinha/área de serviço, banheiro e 2 dormitórios. Os cômodos não possuem integração, salvo pela cozinha/área de serviço. A circulação é otimizada, feita apenas por um pequeno *hall* de distribuição entre dormitórios e banheiro. As características dimensionais são colocadas na tabela 38.

Figura 117

Playground danificado

Fonte: A autora.

Figura 118

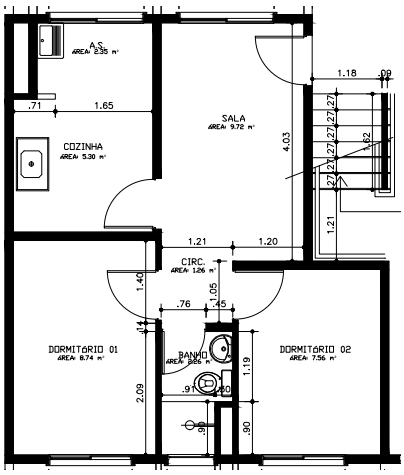
Tipologia unidades habitacionais

Fonte: Souen Nahas.

Tabela 38

Gema: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.



	DORM 1	DORM 2	SALA	COZINHA	BANHEIRO	AS	CIRC.
ÁREA ÚTIL (M2)	8,74	7,56	9,72	5,30	2,26	2,35	1,26
LARGURA (M)	3,63	2,40	2,40	2,36	1,20	1,96	1,21
COMPRIMENTO (M)	2,41	3,14	4,00	2,25	2,09	1,28	1,05

Os cômodos possuem dimensões e áreas úteis muito reduzidas com algumas sobreposições de função. Dessa forma, a análise dos aspectos espaciais resultou na tabela a seguir:

44 Segundo documentação oficial da Caixa sobre especificações mínimas para apartamentos: "A área útil mínima deve ser a resultante das dimensões mínimas atendendo o mobiliário mínimo definido no item 1 destas especificações mínimas, considerando-se dois dormitórios, sala de estar/refeições, cozinha, banheiro e circulação, não podendo ser inferior à 39,00 m²" .

Tabela 39

Gema: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

GEMA – ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	2
	Orientação	2
	Integração (relação entre espaços)	2
	Análise dimensional	2
	Organização espacial	3
	Acessibilidade	1
	Legibilidade dos conjuntos	3
	Áreas de lazer	2
Espaços semi públicos	Circulação	2
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	2
	Acessibilidade	2
Espaços privados	Circulação	4
	Orientação	2
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	3
	Análise ergonométrica	3
	Organização espacial	3
	Característica dos cômodos (área útil)	2
	Sobreposição de funções	2

5.3.5. Conjunto Residencial Vila Espanha (FAR)

Figuras 119 e 120

Conjunto Residencial Vila Espanha

Fonte: HZR construtora e a autora.

O Conjunto Residencial Vila Espanha foi uma ação conjunta advinda da parceria entre os governos municipal, estadual e federal. Através da articulação dos programas estaduais Morar Bem, Viver Melhor, Agência Casa Paulista e do programa Federal Minha Casa Minha Vida – Faixa 1, o empreendimento contou com um aporte total de R$ 28,7 milhões, sendo R$ 22,8 milhões oriundos de recursos federais (FAR) e R$ 5,9 milhões a fundo perdido da Casa Paulista.

O empreendimento foi inaugurado pelo prefeito de Osasco, Jorge Lapas, em agosto de 2016, após aproximadamente 2 anos de obra. O projeto e a execução do conjunto ficaram a cargo da agente promotora HZR Construtora. Esta já realizou uma série de empreendimentos no mesmo município. A construtora possui certificação nível A no Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), conferida pela empresa TÜV Rheinland do Brasil.

As trezentas famílias que hoje habitam o conjunto são provenientes de áreas de risco, especificamente da Favela Raio de Luz, no Jardim Padroeira. Estas foram removidas da área em 2013, visto que esta era sujeita a deslizamentos e alagamentos. Desde então, os cidadãos estavam inseridos no programa estadual de auxílio Bolsa Aluguel.

O conjunto está localizado na Avenida Sarah Veloso, 1401. Situa-se às margens do Rodoanel Mario Covas (SP-021), a menos de 500 metros. Conta com equipamentos públicos, como uma EMEI, uma EMEF, uma UBS e o Parque Municipal Manoel Manzano, em um raio de 2 km.

O conjunto é composto por 300 unidades distribuídas em 15 blocos de 5 pavimentos e 4 unidades por andar. Os blocos são independentes entre si. A área total do terreno é de aproximadamente 12.394,92m², sendo a área total construída de aproximadamente 17.329m². Os condomínios dispõem de áreas verdes, 134 vagas de estacionamento, quadra poliesportiva, *playground,* área de lazer, centro comunitário e portaria. Há também uma Área de Proteção Permanente (APP) dentro dos limites do lote.

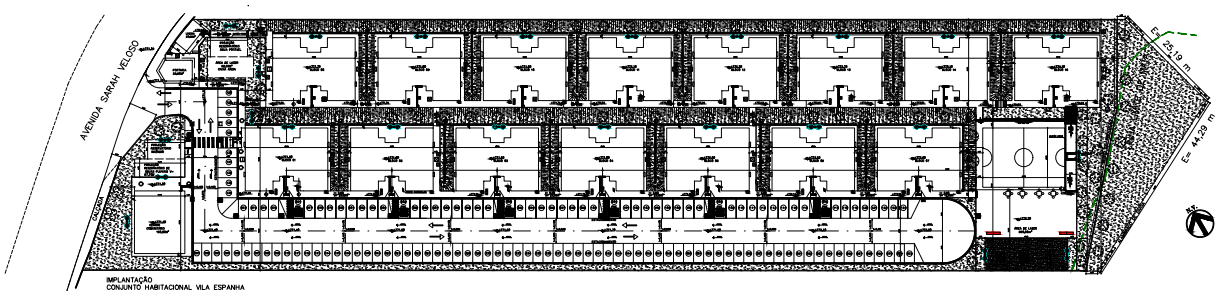
As unidades possuem 47m² de área construída, dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, área de serviço. Os apartamentos foram entregues com pisos e azulejos cerâmicos nas cozinhas e sanitários. A medição de água é individualizada e o conjunto é dotado de acessibilidade universal.

As 300 unidades do Conjunto Vila Espanha fazem parte de um projeto maior de aproximadamente 1.200 unidades, o qual está previsto para ser instalado nos terrenos adjacentes, ao lado do Conjunto dos Metalúrgicos, em Osasco.

Figuras 121 e 122

Foto Aérea e implantação do Conjunto Vila Espanha

Fonte: Adaptado de Google Maps e HZR Construtora.



Aspectos gerais

O terreno do conjunto possui características positivas: apresenta grande área (aproximadamente 12.394,92m²) e topografia plana, com apenas 1,5m de desnível. O terreno tem suas proporções alongadas: aproximadamente 220 metros de profundidade por 55 metros de frente (Figura 123).

A implantação do conjunto é composta por duas fileiras alinhadas de blocos-padrão, dispostos linearmente em toda a extensão do terreno, de forma equidistante, com distância de 5 m entre eles. Há uma circulação de pedestre entre os blocos, que garante a entrada aos blocos da fileira norte do terreno, promovendo um recuo de 6 m. Os blocos da fileira sul possuem acesso na outra via sul do terreno, onde também se situa o estacionamento de veículos. No total, são 15 blocos de 5 pavimentos cada e quatro unidades por andar cada, totalizando 300 unidades. A circulação vertical dos blocos é feita através de escadas enclausuradas.

Essa disposição das edificações no terreno gera uma orientação dos blocos, na qual metade das unidades seja situada na face norte, e a outra metade na face sul do edifício, uma vez que possui quatro unidades por andar. Assim, a insolação das unidades norte com face sul, correspondente a um quarto das unidades do conjunto, é prejudicada pela orientação e pelo pequeno recuo.

Figuras 123 e 124

Topografia plana do terreno e insolação dos apartamentos face sul

Fonte: HZR Construtora e a autora.

O acesso ao conjunto é feito exclusivamente pela Avenida Sarah Veloso, única via que permeia o conjunto. Conforme citado, seus terrenos vizinhos já estão destinados à continuidade de implantação de outros empreendimentos Minha Casa Minha Vida, processo em andamento, atualmente. A conexão do empreendimento com seu entorno é feita pelas Av. Sara Veloso e Dr. Eduardo Amaral, garantindo relativa integração ao contexto onde foi implantado.

Figura 125

Integração do Conjunto Residencial Vila Espanha com o entorno

Fonte: Adaptado Google Maps.

Tabela 40

Vila Espanha: análise de aspectos gerais

Fonte: Elaboração própria.

VILA ESPANHA – ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	4
Topografia	Características da superfície do terreno	5
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	3
Orientação	Disposição das edificações no terreno	2
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	3
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Quantidade e disposição dos edifícios, pisos, unidades habitacionais	4
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	4
Integração	Conexão com o entorno	4

Aspectos físicos

O projeto de arquitetura foi desenvolvido pela empresa HZR Construtora, a qual igualmente assumiu a contratação e a compatibilização de projetos complementares. As demandas exigidas pelos órgãos legais foram contempladas em projeto e atendidas, sendo a execução devidamente acompanhada pela Caixa, através das medições de obra, que considerou o empreendimento completo e autorizou sua entrega.

O sistema construtivo empregado no conjunto foi a alvenaria estrutural em blocos de concreto (Figuras 126 e 127). Não houve situações relevantes sobre a terraplenagem e a estrutura de contenção do solo, na periferia do terreno, visto que há pouco desnível e não se fez grande movimentação de terra.

O projeto de prevenção e combate a incêndio aparece integrado ao projeto de arquitetura, com a locação de hidrantes, conforme recomendação da Instrução Técnica nº 11/2004 - Saídas de Emergência do Corpo de Bombeiros. Os sistemas prediais são simples, porém, têm uma ótima qualidade de execução. A cobertura é em telha ondulada de fibrocimento com estrutura em madeira, instalada sobre laje. Seu dimensionamento está adequado, possui inclinação de 10%, contudo, o projeto não detalha nem dimensiona os sistemas coletores de águas pluviais: calhas, rufos, descidas de águas pluviais e extravasores.

O projeto executivo também não detalha outros sistemas, como o piso a ser usado nas áreas molhadas e a circulação comum, por exemplo. Há apenas cotas de nível, indicando o nível do piso acabado. O projeto, de uma maneira geral, não evidencia o nível de detalhamento requerido por um projeto executivo.

Em relação ao conforto ambiental, as unidades possuem duas fachadas do apartamento com iluminação e ventilação. As unidades voltadas para a fachada principal do edifício, fachada sul, certamente possuem prejuízos significativos em seu conforto ambiental, em relação às demais.

Sobre as aberturas dos caixilhos, as salas, cozinhas e áreas de serviço estão em conformidade com as recomendações do Código Sanitário do Estado de São Paulo. No entanto, os dormitórios e sanitários possuem área para iluminação e ventilação inferior ao recomendado. A insolação de todos os blocos também se vê prejudicada, ao considerarmos os limitados recuos existentes: 5 e 6 metros (Figura 128). Quanto ao conforto acústico, não foram identificadas no local grandes fontes de ruído.

Figuras 126 e 127

Sistema construtivo em alvenaria estrutural

Fonte: HZR Construtora.

Figuras 128 e 129

Exíguo recuo entre os blocos

Fonte : A autora.

Os sistemas construtivos pareceram adequados ao projeto: edifícios de 5 pavimentos, sem elevador. Os materiais empregados no local, mesmo não especificados no projeto executivo, demonstraram boa qualidade. Entende-se que muitas das decisões de projeto foram tomadas no âmbito da obra ; todavia, a empresa com certificação nível A no SiAC garantiu a qualidade dos materiais nela envolvidos.

O edifício revelava pouco tempos de uso, no momento da pesquisa, contudo, os sistemas e instalações aparentam ser adequadamente locados. Pontos de inspeção de fácil acesso situam-se em cada um dos blocos, facilitando a identificação de problemas e resolução.

É oportuno mencionar que, embora o projeto desenvolvido não tenha tido grandes preocupações, do ponto de vista da qualidade espacial, possui certa racionalidade e coerência, quanto ao aspecto físico. Além disso, é perceptível a qualidade da execução da obra, justificada como fruto de uma boa relação de colaboração entre fiscalização e construtora. Os acabamentos apontam um nível de execução excelente.

Tabela 41

Vila Espanha: análise de aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

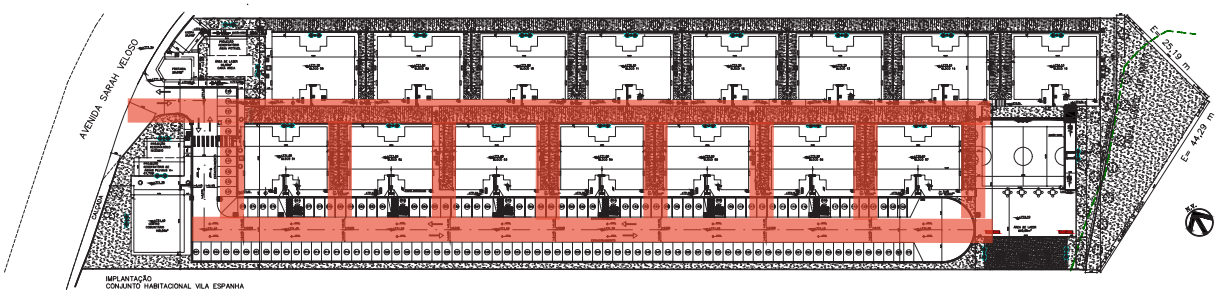
VILA ESPANHA – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	5
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.	5
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	5
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	3
Aspectos construtivos	Adequ ação dos sistemas construtivos.	5
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	5
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	5

Aspectos espaciais

Os aspectos espaciais do Vila Espanha demonstram resultados contraditórios. O projeto, ainda que atendendo a requisitos burocráticos do programa, despreza aspectos espaciais importantes .

Os espaços públicos possuem circulação bem marcada por duas grandes vias que atravessam o terreno longitudinalmente (via de veículos e pedestres e via exclusiva de pedestres) e pela circulação transversal entre blocos. O terreno torna-se, assim, altamente permeável e integrado fisicamente, entretanto, não há um projeto que integre os blocos em torno de um programa, de uma hierarquia de espaços. Os espaços públicos aparecem como um negativo da implantação “carimbada” dos edifícios no terreno.

O acesso é alinhado à rua de pedestres do edifício e a acessibilidade do conjunto é universal. O projeto de acessibilidade é completo e conta inclusive com a instalação de piso podotátil direcional, na área de circulação externa.



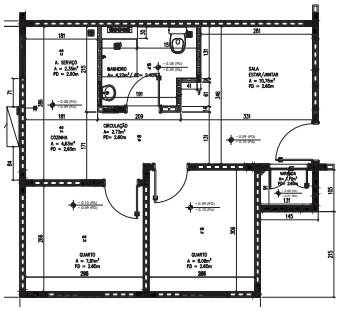


Figura 130

Diagrama circulação e espaços livres do conjunto Vila Espanha

Fonte: Elaboração própria.

Figuras 131, 132 e 133

Áreas de lazer

Fonte : HZR Construtora e a autora.

Figura 134

Tipologia unidades Vila Espanha

Fonte: HZR Construtora.

A legibilidade do conjunto é prejudicada pela repetição ritmada dos blocos idênticos, ao longo do terreno. As áreas de lazer são satisfatórias, em termos de programa: há *playgrounds* para duas idades, quadra, mesas para jogos e centro comunitário, conforme mostram as Figuras 130, 131 e 132.

Os espaços semipúblicos, como escadas, corredores e estacionamento, atendem somente às dimensões mínimas necessárias. As escadas e corredores satisfazem o mínimo estipulado pela legislação de bombeiros[45] e acessibilidade[46] : 1,20m de largura, tornando limitada a área de distribuição dos quatro apartamentos por pavimento.

As áreas de estacionamento são bem distribuídas, ao longo do terreno, garantindo proximidade das vagas a todos os blocos. O estacionamento é bem dimensionado, com vagas de 4,50m X 2,20m e rua interna de 5,5m de largura. As 134 vagas atendem a quase metade das unidades.

Já com respeito aos espaços privados, as unidades apresentam a mesma tipologia espelhada de 47m² de área construída (44m² de área útil). A planta não possui muita racionalidade, havendo separação entre a cozinha e a sala, através de uma grande área de circulação que passa pelo sanitário. A circulação dentro da unidade não é otimizada, os espaços internos da unidade são compartimentados em sala, cozinha/área de serviço, banheiro e 2 dormitórios. Não há integração entre os cômodos, somente entre cozinha e a área de serviço, que configuram um espaço único. Os cômodos possuem as seguintes dimensões definidas na Tabela 42.

45 Instrução Técnica nº 11/2004 - Saídas de Emergência do Corpo de Bombeiros.

46 ABNT/NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

Os cômodos possuem dimensões e áreas úteis reduzidas, sendo prejudicados pela má organização espacial. Dessa forma, chegou-se à seguinte análise dos aspectos espaciais do conjunto:

Tabela 42

Vila Espanha: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.

	DORM 1	DORM 2	SALA	COZINHA	BANHEIRO	AS	CIRCULAÇÃO	VARANDA
ÁREA ÚTIL (M2)	7,81	8,08	10,75	4,65	4,22	2,35	2,73	1,17
LARGURA (M)	2,96	2,66	3,31	1,71	1,91	2,15	1,31	0,91
COMPRIMENTO (M)	2,66	3,06	3,45	1,81	1,98	1,81	2,09	1,31

Tabela 43

Vila Espanha: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

VILA ESPANHA – ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	4
	Orientação	3
	Integração (relação entre espaços)	4
	Análise dimensional	4
	Organização espacial	3
	Acessibilidade	5
	Legibilidade dos conjuntos	2
	Áreas de lazer	5
Espaços semi-públicos	Circulação	3
	Integração (relação entre espaços)	4
	Análise dimensional	3
	Acessibilidade	5
Espaços privados	Circulação	3
	Orientação	3
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	3
	Análise ergonométrica	4
	Organização espacial	3
	Característica dos cômodos (área útil)	4
	Sobreposição de funções	4

5.3.6. Residencial Jardim Portinari (FAR)

Figuras 135 e 136

Conjunto Residencial Jardim Portinari

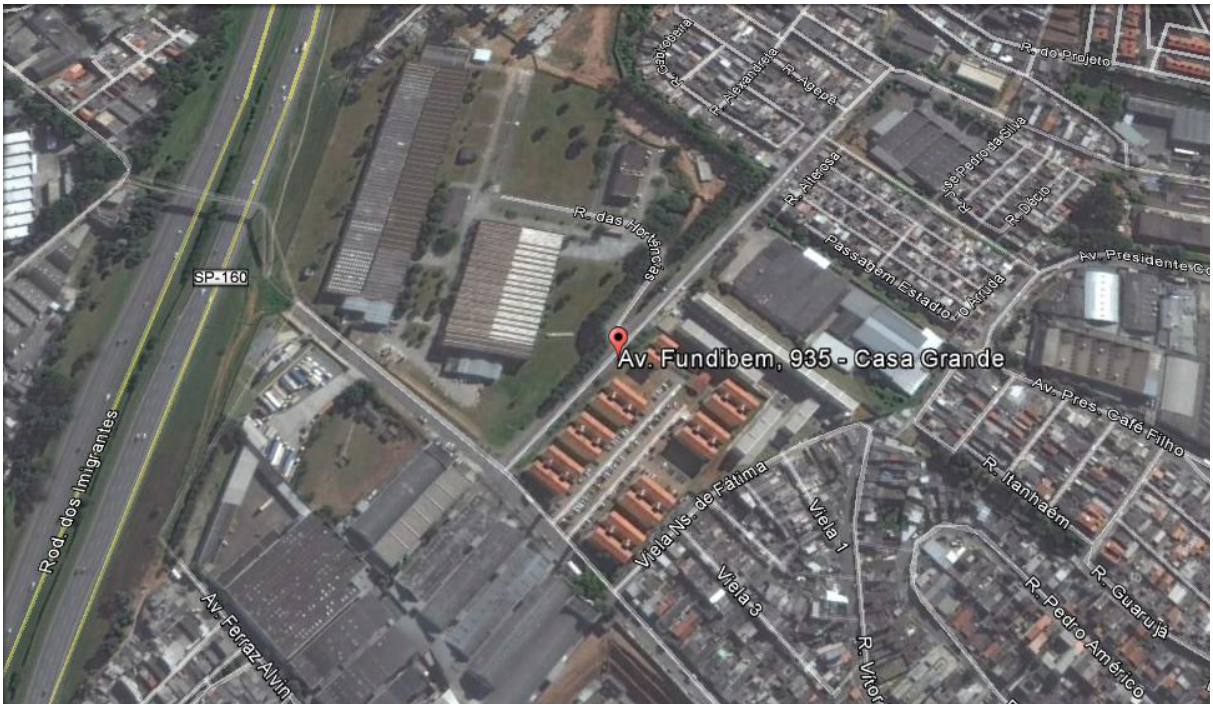
Fonte: A autora.

O Residencial Jardim Portinari foi uma iniciativa do agente incorporador direto com a prefeitura do município de Diadema. Sua contratação pela Caixa Econômica Federal ocorreu em maio de 2012. Após o desenvolvimento de projetos e construção, a entrega do conjunto foi feita no fim de 2014. A composição das famílias moradoras do conjunto segue o mesmo critério aplicado no Condomínio da Gema: 50% das unidades são destinadas às famílias classificadas na pré-seleção pública da prefeitura de Diadema e as demais unidades destinadas às famílias moradoras de áreas de risco, especificamente dos núcleos habitacionais Bom Sucesso, Fazendinha e Rei do Gado.

O regime de construção empregado foi a Empreitada Global, sendo a construtora responsável pela elaboração do projeto e execução do empreendimento a Souen Nahas Construtora e Incorporadora. A construtora possui certificação nível A no Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC), conferida pela British Standard Institute do Brasil.

O conjunto situa-se na Avenida Fundibem, 935, em Casa Grande/Jardim Portinari, município de Diadema. A distância entre o local e a Rodovia dos Imigrantes (SP-160) é inferior a um quilômetro. Distante do município de São Paulo e até mesmo do centro de Diadema, o conjunto está localizado em uma zona originalmente industrial, que pouco a pouco cede espaço a novos conjuntos habitacionais. Há poucos edifícios institucionais na região, apenas uma EMEB e uma EMEI, no bairro.

O terreno onde o conjunto se situa possui aproximadamente 6.500m² e é relativamente plano, contando apenas com um grande desnível em seu acesso à rua. Possui *playground*, centro comunitário, quadra infantil, área verde e 100 vagas de estacionamento. A área total construída do empreendimento é 12.000,00m².O conjunto é composto por 200 unidades dispostas em 20 blocos de 5 pavimentos cada, com 2 unidades habitacionais por pavimento. As unidades possuem 44m² de área útil e contam com 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço.



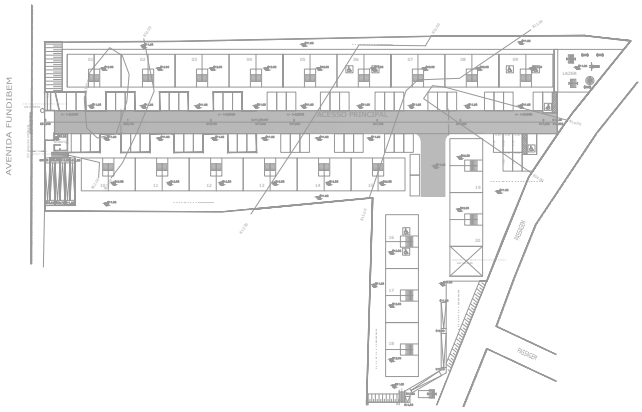


Figura 137 e 138

Foto Aérea e implantação do Residencial Jardim Portinari

Fonte: Adaptado de Google Maps e Souen Nahas.

Aspectos gerais

O terreno destinado ao Residencial Jardim Portinari é extremamente pequeno para as duzentas unidades que acomoda, se considerada a tipologia escolhida. O desnível do terreno é de aproximadamente 5 metros apenas, contudo, a implantação selecionada definiu que o terreno permanecesse plano, concentrando quase todo esse desnível no acesso (Figura 139). Assim, há uma grande barreira física a ser transposta, logo na entrada do terreno. Uma extensa rampa acessível de 6 lances é implantada ao lado da guarita de entrada. Apesar de contar com rampa que atende à norma de acessibilidade, o desnível concentrado dificulta o primeiro acesso ao conjunto.

Uma vez que a área do terreno é limitada, os blocos estão implantados em quatro grandes conjuntos dispostos de forma linear, agrupando 2, 3, 6 e 9 blocos geminados. Os blocos estão construídos nas três orientações de fachadas: norte, sul e leste, formando uma rua central em forma de "T" Cada bloco, com cinco andares e duas unidades por andar, comporta 10 unidades. Não há muito espaço vago no terreno, de sorte que o espaço é restrito.

O acesso único ao conjunto se dá pela Avenida Fundibem, sendo este tanto de veículos quanto de pedestres. A conexão com o entorno é feita pelas Avenidas Casa Grande e Eldorado, que se conectam à Rodovia dos Imigrantes (SP-160), ao centro de Diadema e à São Bernardo do Campo (Figura 140).

Figura 139

Grande desnível no acesso ao terreno

Fonte: Souen Nahas.

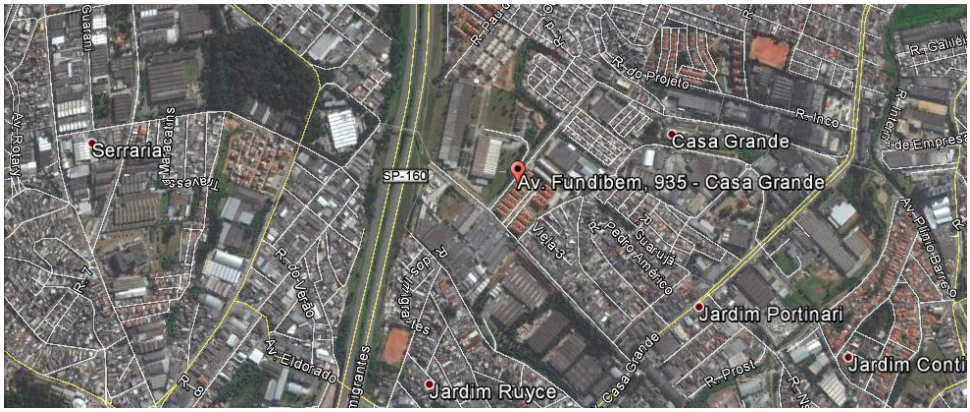


Figura 140

Integração do conjunto Residencial Jardim Portinari com o entorno

Fonte: Adaptado Google Maps.

Tabela 44

Jardim Portinari: análise de aspectos gerais

Fonte: Elaboração própria.

JARDIM PORTINARI – ANÁLISE ASPECTOS GERAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Área	Área total destinada do conjunto	2
Topografia	Características da superfície do terreno	3
Implantação	Arranjo do conjunto no terreno	2
Orientação	Disposição das edificações no terreno	3
Composição módulos	Como cada bloco/edifício é composto no conjunto	2
Edifícios, lâminas, pisos, unidades	Pisos, unidades habitacionais	2
Acessos	Pontos de acesso do conjunto	3
Integração	Conexão com o entorno	3

Aspectos físicos

A construtora e incorporadora Souen Nahas tercerizou os projetos arquitetura, estrutura, hidráulica e elétrica do Jardim Portinari, contratando a empresa Pentarco Engenharia e Arquitetura. A execução da obra foi acompanhada pela fiscalização da Caixa, através das medições de obra, que considerou o empreendimento completo e autorizou sua entrega. Muitas queixas vêm sendo feitas, por meio do Programa de Olho na Qualidade da Caixa, todavia, diversos problemas em seus sistemas implantados ainda não encontraram soluções.

O sistema construtivo empregado, a alvenaria estrutural em blocos de concreto, é adequado ao tipo de construção de apenas 5 pavimentos. O terreno apresenta situações estruturais de periferia de terreno mal resolvidas, com grandes muros de contenção executados de maneira inadequada. Diversos muros de contenção possuem sérios problemas estruturais, tendo um deles já colapsado, em período de chuvas intensas.

Trincas são encontradas em todo o edifício, o qual vem sofrendo reparos por parte da construtora. Parapeitos de janelas, passeios ao redor do edifício manifestam trincas, assim como os muros aparentam recalque. Os pisos externos, em concreto regularizado, também mostram fissuras no limite com o edifício, indicando movimentação no solo que aparentemente foi mal compactado (Figuras 141, 142, 143 e 144).

Outras patologias construtivas foram identificadas, relacionadas à cobertura. Diversas infiltrações foram observadas no centro comunitário, em função de problemas de estanqueidade da cobertura. O executor alega que os problemas são decorrentes do mau uso da cobertura, afirmando que a cobertura é acessada de forma inadequada.

O projeto de prevenção e combate a incêndio foi aprovado e executado, contudo, ainda existem pendências. Não foi encontrado, em projeto, nenhum detalhamento sobre paredes corta-fogo entre os blocos geminados, como no caso do Condomínio da Gema. Também foi constatado que diversos extintores sinalizados em locais específicos não estavam instalados: não se sabe se estes foram retirados por algum motivo, furtados ou se nunca foram instalados.

O conforto ambiental do projeto é ruim. Assim como no caso do Condomínio da Gema, a disposição alinhada e geminada dos blocos impossibilita ventilação em outros sentidos (leste-oeste) da unidade. Além disso, por conta da orientação da implantação, grande parte dos blocos possuem seus dormitórios voltados para sudoeste, orientação desfavorável a tais ambientes. Em relação à abertura dos caixilhos, os dormitórios possuem área iluminante inferior ao recomendado pelo Código Sanitário do Estado de São Paulo. Já sobre a questão do conforto acústico, o terreno não está sujeito a grandes fontes de ruído, devido ao entorno predominantemente residencial.

De uma maneira geral, o conjunto apresentou-se bastante degradado para o pouco tempo de uso que possui: aproximadamente um ano e meio. Sabe-se que este vem sendo objeto de diversas intervenções da construtora, para reparo de tais patologias. A Caixa vem intermediando esse processo de pós-ocupação, através do Programa Olho na Qualidade.

Figuras 141, 142, 143 e 144

Patologias construtivas Residencial Jardim Portinari

Fonte: A autora.

Não foram formalizadas queixas específicas sobre a qualidade dos materiais em si, mas muito mais sobre os sistemas ou sua qualidade de execução. Os materiais atendem às demandas do SiaC, PBQP-h. Assim, chegou-se à seguinte avaliação dos aspectos físicos do conjunto:

Tabela 45

Jardim Portinari: análise de aspectos físicos

Fonte: Elaboração própria.

JARDIM PORTINARI – ANÁLISE ASPECTOS FÍSICOS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Segurança estrutural	Fundações, superestrutura, situações de periferia do terreno, concepção e dimensionamento.	2
Segurança contra incêndio	Segurança ativa, segurança passiva.	2
Segurança de uso e operação	Exposições ao risco: sistemas prediais e instalações, pisos, cobertura,	2
Conforto ambiental	Conforto térmico, conforto acústico, conforto lumínico.	3
Aspectos construtivos	Adequação dosistemas construtivos.	2
Durabilidade dos materiais	Materiais não estruturais: interior e exterior do edifício.	3
Eficiência à manutenção	Instalações, sistemas, etc.	3

Aspectos espaciais

Em relação aos aspectos espaciais do Jardim Portinari – a finalidade, a dimensão e a organização dos espaços do conjunto –, o resultado também é negativo. Os espaços públicos possuem uma circulação clara, porém, não há espaço projetado especificamente para as áreas de lazer. A maior parte do terreno é ocupada com os blocos, rua interna de veículos e estacionamento, sobrando apenas um espaço residual, onde é implantada de maneira acanhada uma pequena área de lazer, totalmente não-integrada com o restante dos blocos. O acesso a alguns blocos, na porção leste do terreno, é feito atrás da via principal, em um beco, sem integração com os outros blocos (Figura 145).

Figura 145

Diagrama circulação e espaços livres do Residencial Jardim Portinari

Fonte: Elaboração própria.

O acesso ao terreno é único, tanto para pedestres quanto para veículos, feito via Avenida Fundibem, alinhado à rua principal interna. A acessibilidade ao terreno se enquadra na norma de acessibilidade e é considerada universal, embora a barreira de entrada seja de grande escala.

Ainda que tenha sido constatada uma preocupação na diferenciação dos blocos pela cor, sua configuração em forma linear dificulta a legibilidade do conjunto.

Os espaços semipúblicos, de uso compartilhado dos moradores, são configurados pela circulação interna dos edifícios (escadas e halls de circulação) e pelos estacionamentos. A circulação interna é dimensionada nos limites mínimos da legislação/normas técnicas (entre 1,19 e 1,21m de largura). Tais escadas atendem a 10 unidades habitacionais, e cada *hall* atende a 2 unidades (figura 147). Apenas as unidades do térreo são acessíveis (20%). Já em relação ao estacionamento, as 100 vagas atendem à metade das unidades construídas e apresentam dimensionamento adequado.

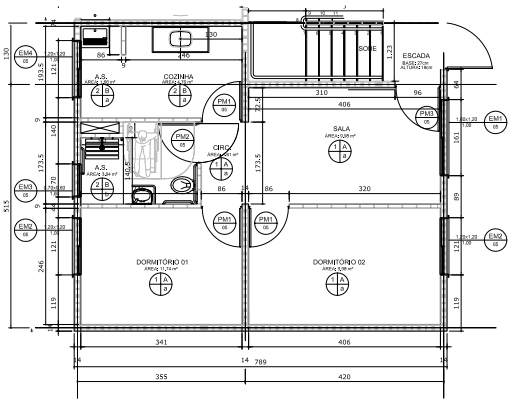


Figura 146

Acesso universal na periferia do terreno

Fonte: A autora.

Figura 147

Hall interno em seus limites espaciais mínimos

Fonte: Souen Nahas.

Figura 148

Exíguas áreas internas

Fonte: Souen Nahas.

Figura 149

Tipologia unidade habitacional

Fonte: Souen Nahas.

A tipologia da unidade é única, espelhada. Os espaços internos da unidade são compartimentados em sala, cozinha, área de serviço, banheiro e 2 dormitórios. Há integração somente entre cozinha e área de serviço. A circulação interna é otimizada, consistindo somente em um pequeno hall de distribuição. As dimensões dos cômodos estão definidas na Tabela 44.

Os cômodos possuem áreas úteis exíguas, sendo que o total de área útil da unidade é de 44m². A organização espacial é razoável, contudo, há sobreposição de funções, especialmente na sala. Dessa forma, conclui-se a análise dos aspectos espaciais do conjunto, na Tabela 46, a seguir.

	DORM 1	DORM 2	SALA	COZINHA	AS	BANHEIRO	CIRC.
ÁREA ÚTIL (M2)	11,74	9,98	9,98	4,76	1,66	3,94	1,61
LARGURA (M)	3,41	4,06	4,06	2,46	0,86	1,73	0,86
COMPRIMENTO (M)	2,46	2,46	2,46	1,93	1,93	2,46	1,73

Tabela 46

Jardim Portinari: características dimensionais dos cômodos

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 47

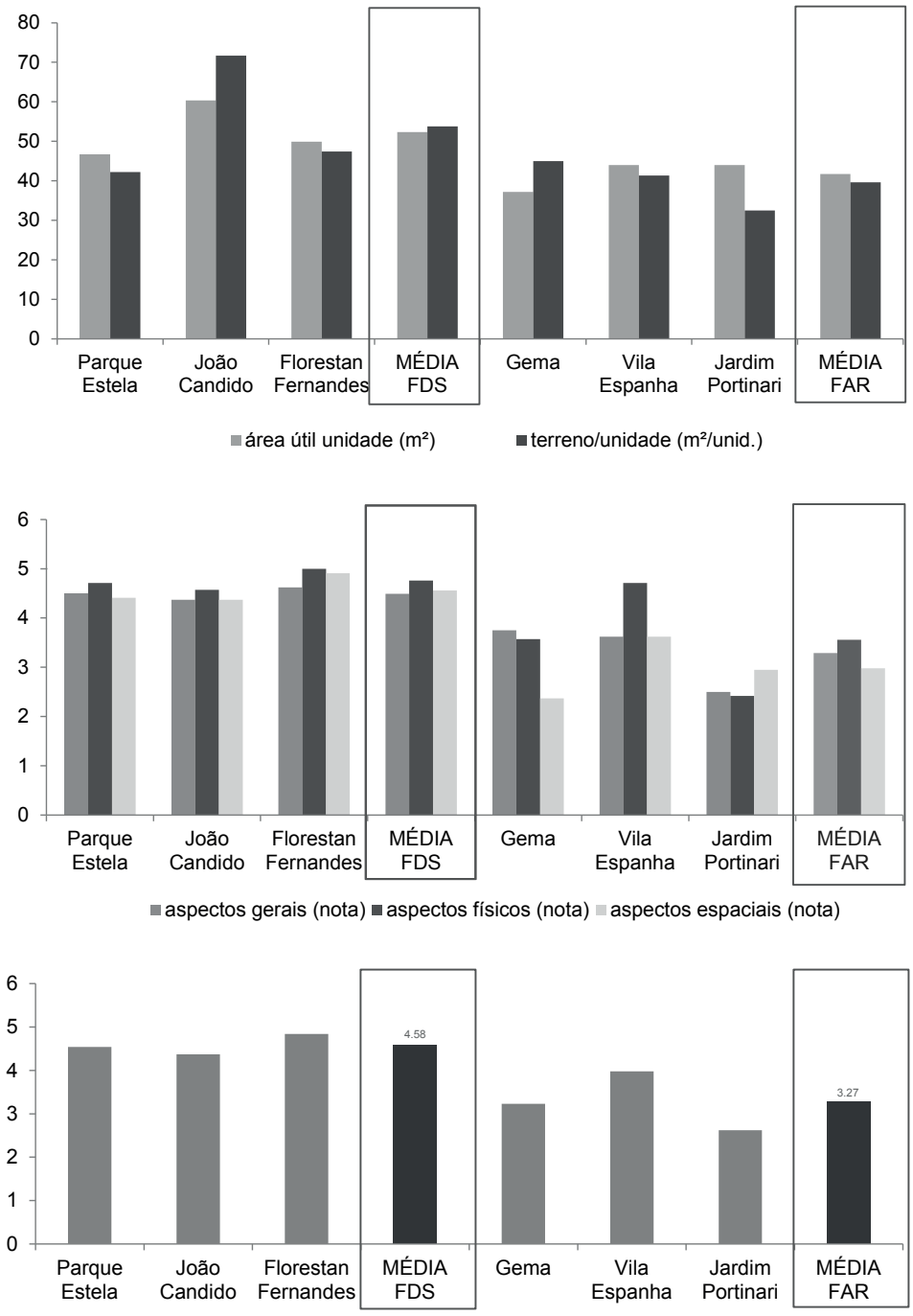
Jardim Portinari: análise de aspectos espaciais

Fonte: Elaboração própria.

JARDIM PORTINARI – ANÁLISE ASPECTOS ESPACIAIS		
ASPECTO AVALIADO	DESCRIÇÃO	ESCALA DE NOTA
Espaços públicos	Circulação	4
	Orientação	3
	Integração (relação entre espaços)	4
	Análise dimensional	3
	Organização espacial	3
	Acessibilidade	3
	Legibilidade dos conjuntos	2
	Áreas de lazer	2
Espaços semi-públicos	Circulação	2
	Integração (relação entre espaços)	4
	Análise dimensional	3
	Acessibilidade	3
Espaços privados	Circulação	4
	Orientação	3
	Integração (relação entre espaços)	3
	Análise dimensional	2
	Análise ergonométrica	2
	Organização espacial	4
	Característica dos cômodos (área útil)	3
	Sobreposição de funções	2

5.4. Análise comparativa dos produtos e conclusões

Ao final da compreensão das unidades múltiplas de análise, sendo elas os seis casos escolhidos, foi possível traçar um padrão que seguiu as duas modalidades da análise comparativa: FAR e FDS. As notas definidas para cada um dos aspectos avaliados foram apenas instrumento de auxílio a uma análise que se restringe ao domínio qualitativo. Aa Tabelaa 48, 49 e 50 resumem, em números, os aspectos descritos ao longo deste capítulo.



Tabelas 48, 49 e 50

Análise comparativa dos casos

Fonte: Souen Nahas.

Nos três principais aspectos gerais de análise (aspectos gerais, físicos e espaciais), os casos de FAR analisados tiveram resultados inferiores aos casos de FDS. Contudo, no aspecto espacial tal diferenciação foi mais sensível. Acredita-se que muitas questões de projeto, incorporando deman-

das específicas dos usuários, se traduziram não somente em espaços personalizados, mas também em espaços melhores, mais bem distribuídos, mais bem resolvidos, mais amplos e mais bem articulados. Certamente, tais aspectos trazem consequências sensíveis para a qualidade da habitação e devem ser observados com atenção, porque representam um modo eficiente de subsídio a novas iniciativas habitacionais.

Observa-se que, em geral, o número de unidades dos empreendimentos do FDS é superior ao do FAR, ainda que estes sejam caracterizados pela congregação de dois conjuntos. A grande burocracia encontrada pelas entidades no processo de contratação faz com que os movimentos busquem viabilizar conjuntos de maior número de unidades, contemplando, assim, o maior número de beneficiários do movimento. No caso do FAR, face às restrições fundiárias encontradas na região metropolitana de São Paulo, inúmeros terrenos de menor porte são comprados por tais incorporadoras. Ao mesmo tempo, as empreiteiras que desenvolvem para o MCMV – Faixa 1 – FAR, normalmente optam por conjuntos de menor gabarito, de até 5 pavimentos, os quais não possuem a necessidade de instalação de elevadores.

A despeito de todas as adversidades encontradas pelos movimentos, na busca de terrenos para o desenvolvimento dos conjuntos, os terrenos escolhidos apresentam boas características gerais. A burocracia, o risco, a falta de conhecimento sobre questões fundiárias e investimento imobiliário seriam, a rigor, fatores que limitariam o sucesso na compra do terreno para o empreendimento. No entanto, a "força-tarefa" dos movimentos na busca por terra resultou na compra de terrenos vastos e com razoável inserção urbana. Embora alguns terrenos de FDS examinados apresentassem algumas limitações topográficas, os projetos arquitetônicos desenvolvidos em parceria com os movimentos, de uma maneira geral, conseguiram resolver tais impasses.

Independentemente do fato de possuir mais unidades por empreendimento, os conjuntos do FDS mantiveram uma densidade mais baixa (nº de unidades/m² de terreno) do que os conjuntos do FAR. E, pelo fato de serem mais adensados, em torres mais altas, conservaram também mais área livre no térreo no empreendimento, ampliando e qualificando as áreas de lazer. As áreas úteis das unidades também demonstraram diferença significativa. Nos casos analisados, as unidades do Entidades revelaram uma área útil com aproximadamente 20% de área útil a mais do que as unidades do FAR.

Sobre os aspectos gerais, notou-se que alguns dos casos de FDS estão situados em terrenos de situação topográfica adversa, onde as orientações de implantação dos conjuntos estavam mais bem resolvidas. Os arranjos dos conjuntos habitacionais do Entidades possuíam uma melhor organização espacial, com espaços mais personalizados, facilitando sua legibilidade. O fenômeno parece acompanhar um processo de apropriação por parte dos usuários desde a fase de projeto, no qual os espaços são pensados para suprir demandas específicas de uso do coletivo. Dessa forma, dentro dos inconvenientes de um terreno especifico, surgem situações espaciais que funcionam como solução para outras demandas[47]. Situações como essas contribuem para a integração do conjunto com o entorno.

47 No caso do Condomínio João Candido, por exemplo, espaços residuais resultantes de acomodações do terreno geraram uma articulação dos moradores do conjunto junto à Prefeitura para a iniciativa de criação de uma horta comunitária, aberta à cidade. Ou no caso do Florestan Fernandes, o centro comunitário, união dos espaços institucionais obrigatório em cada terreno, hoje serve à comunidade.

Em relação aos aspectos físicos, a questão do conforto ambiental é ressaltada. Tal quesito é também influenciado pelo problema da má orientação da implantação, como citado acima sobre os casos de FAR. Além desse fator, há a questão da restrição de aberturas. Nos casos de FAR, as aberturas tendem a ser menores, causando mais impedimentos à iluminação e ventilação do que os casos de FDS.

Outro aspecto importante associado aos aspectos físicos é a adequação dos sistemas construtivos e estruturas na periferia dos terrenos. A alvenaria estrutural, ainda que excelente solução para edificicações de médio porte, possui suas limitações em relação ao perfil do terreno onde é implantada. O que foi visto na maioria dos casos de FAR é a implantação de blocos de apartamentos sem a devida adequação do sistema ao perfil do terreno, gerando grandes taludes e complicados obstáculos à acessibilidade.

Certamente, o aspecto físico mais relevante é a questão da durabilidade de materiais e uso e operação do edifício. Foi concreta a diferença que os conjuntos FAR e FDS apresentaram, nesse quesito, sendo igualmente notável a discrepância no discurso sobre uso e manutenção advindo dos beneficiários de cada modalidade[48]. A degradação dos espaços comuns, no caso do FAR, era muito mais pronunciada do que no caso do FDS.

Já quanto aos aspectos espaciais, a integração entre espaços públicos e privados aparece como um problema, tanto nos casos de FDS como de FAR. Contudo, a acessibilidade, que influencia diretamente essa questão, tende a ser mais crítica nos casos de FAR. O dimensionamento das áreas de lazer costuma ser desfavorável, no caso do FAR. Já em relação ao número de vagas do estacionamento, estes tendem a ser mais bem dimensionados em função do número de unidades habitacionais, no caso do FAR.

As áreas privadas, no caso do FDS, possuem melhor qualidade espacial. Há, no caso do FAR, uma orientação inadequada dos cômodos em relação à insolação, áreas mais reduzidas, sobreposição de funções, além de pouca integração entre os cômodos.

Assim, a análise realizada demonstrou, em seu recorte, uma tendência sobre os aspectos físico-espaciais existentes na produção atual de habitação social, no Brasil, com e sem protagonismo do usuário e sociedade civil, e suas principais diferenças no produto habitacional concretizado. Surge um certo padrão nos resultados produzidos, os quais, mesmo tímidos visualmente, estruturalmente possuem qualificações que certamente trarão consequências distintas em longo prazo, sobretudo do ponto de vista do uso e operação dos conjuntos.

O levantamento feito em cada caso procurou seguir os procedimentos metodológicos definidos nos capítulos iniciais desta tese, contudo, a dificuldade de acesso a informações era muito presente nos casos de FAR, onde não havia necessariamente uma liderança entre os beneficiários. O contato com empresas incorporadoras era restrito, e limitou até mesmo a escolha de casos.

Foi constatado que, de fato, a participação do usuário pode trazer resultados de maior qualidade ao ambiente construído, no entanto, alguns aspectos que agem no sentido da promoção da qualidade do produto pode-

48 Muitas críticas aos moradores dos conjuntos do FAR foram tecidas por síndicos/zeladores/ lideranças dos empreendimentos avaliados. Estas tratavam sobre as dificuldades encontradas por serem compostos de moradores de origens distintas (de assentamentos precários a movimentos de moradia) e a falta de disposição dos moradores para a melhoria do espaço. Já em casos de FDS, muitas das comissões formadas durante o período de obra prosseguiram com a atuação até os dias de hoje.

riam ser incorporados ao programa, de uma maneira geral, reservando ao coletivo questões específicas, inerentes às particularidades de cada movimento, entidade ou grupo de moradores.

Aspectos físicos, ainda que não de forma tão enfática, possuem elementos balizadores, através de normativas acordadas pelo PBPQ-h e ABNT, entre outros órgãos. Tais diretrizes delineiam critérios impeditivos, garantindo a manutenção da qualidade do produto. No caso de aspectos espaciais, poucas normativas existem sobre o tema, por tratar-se de um elemento muito subjetivo. Há certas recomendações ou instruções técnicas, como o Código Sanitário ou as Instruções Técnicas do Corpo de Bombeiros, mas estas se situam muito aquém de representar uma forma efetiva de garantia de alcance da qualidade espacial nos projetos. Depoimentos de analistas do programa, em entrevistas, confirmam o assunto, salientando que, embora saibam que a qualidade do projeto é ruim, não podem barrá-lo, se não houver nenhuma justificativa legal para isso.

Nesse sentido, a busca pela melhoria das especificações mínimas dos aspectos espaciais certamente aumentaria o nível de exigência de qualidade do projeto e, consequentemente, do produto realizado. Sobre os aspectos espaciais, propõe-se a inclusão das seguintes recomendações:

- Terreno - estabelecimento de restrições específicas de escolha dos terrenos, visando à topografia atenda às questões de conforto, acessibilidade, drenagem etc.
- Conforto ambiental - fixação da necessidade de elaboração de avaliação de conforto ambiental do conjunto projetado, contemplando os seguintes aspectos: insolação, iluminação natural, conforto térmico, ventilação natural e acústica, tomando como referência a localização geográfica do conjunto.
- Espaços de lazer/convivência - reconhecimento da necessidade de previsão de equipamentos de lazer/comunitários múltiplos, compatíveis ao conjunto e às necessidades do coletivo, do ponto de vista dimensional e programático.
- Espaços institucionais/comerciais - observação da necessidade de previsão de equipamentos institucionais, como: posto médico, posto policial, creche, comércios de primeira necessidade etc. A questão da possibilidade de instalação de espaços de uso misto nos edifícios deve ser desenvolvida[49].
- Hierarquia dos espaços – estabelecimento da necessidade de organização da relação entre os espaços edificados e os espaços abertos (espaços privados, semipúblicos e públicos).
- Legibilidade do Conjunto – impedição da repetição excessiva de edificações sem estímulos visuais, adoção de pontos de referência visuais, por meio de equipamentos urbanos no conjunto.
- Plano de circulação e passeios – formulação de um plano de circulação com acessos claros para pedestres e veículos, em espaços públicos, semipúblicos e privados, garantindo a acessibilidade universal.
- Áreas verdes - estabelecimento da necessidade de implantação de áreas

49 Há atualmente impedimentos de construção de espaços de uso comercial com os fundos da união utilizados para o Programa. Deve-se apurar como viabilizar legalmene a questão do uso misto dos conjuntos.

verdes, com a inclusão de vegetação adequada às características dos solos e aos usos previstos para os espaços livres e edificações, garantindo espaços de sombreamento e incidência solar.

Já em relação aos aspectos físicos, ainda que mais resguardados pelas normativas, alguns quesitos deveriam ser mais bem detalhados, nas especificações mínimas:

- Estrutura – estabelecimento da necessidade de inserção de tratamentos preventivos de estrutura, durante a fase de projeto: detalhamento e especificação de juntas de dilatação, detalhamento do sistema de vãos (vergas e contravergas).
- Cobertura – observação da necessidade de detalhamento de beirais, adoção de sistema de coleta de águas pluviais para proteção das paredes e peitoris dos apartamentos do térreo.
- Vedos – indicação da necessidade de projeto de vedação, com paginação de blocos, juntas de dilatação etc.
- Vãos - estabelecimento da necessidade de melhoria das especificações técnicas dos caixilhos, com com ênfase para a espessura das chapas, objetivando a melhoria de aspectos funcionais e de durabilidade, além da estanqueidade. Necessidade de especificação de materiais mais duráveis, em peitoris externos e internos.
- Instalações hidráulicas – inspirado na necessidade levantada pela Ambiente Arquitetura, no projeto dos Conjuntos Florestan Fernandes e José Maria Amaral, deve ser fixada a necessidade de adoção de paredes hidráulicas independentes da alvenaria estrutural, para facilitar a possibilidade de manutenção e adapatação, conforme as necessidades do usuário.

Tais modificiações nas especificações mínimas de projeto citadas podem ter um influência grande, no uso, operação e manutenção do edifício. Também nesse sentido, seria importante a adoção de medidas compulsórias sobre o gerenciamento da manutenção desses empreendimentos, como algo que vá além da simples organização condominial, maneira como é feita atualmente.

O presente capítulo buscou contribuir para esta tese, por intermédio da análise do produto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, realizando uma análise comparativa entre as duas modalidades do programa para a produção habitacional: FAR e FDS. Resultados, através da avaliação das características físico-espaciais do produto, apontam diferenças notáveis do ponto de vista da qualidade do ambiente construído, as quais serão confrontadas com as questões do processo examinadas no capítulo anterior.

Assim, visou-se a compreender as principais relações entre a ação do usuário/sociedade civil e seus reflexos na promoção da qualidade, no ambiente construído. Os elementos expostos procuram trazer pontos a serem incorporados ao programa, como uma maneira de repensar o produto, a habitação social, requalificando as estratégias do processo, o projeto. Tais resultados aqui descritos devem corroborar para outros estudos sobre o tema.

6. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Tomando como referência o embasamento teórico desenvolvido no Capítulo 3 e as perspectivas de análise dos Capítulos 4 e 5, o conjunto de questões iniciais desta pesquisa foram constantemente indagados, desconstruídos e aperfeiçoados, ação condizente com as abordagens qualitativa e reflexiva, propostas para a investigação. Assim, para cada ação dentro do contexto da pesquisa qualitativa, havia uma reflexão, que, de maneira contínua, configurou um processo de aprendizagem cíclica, o qual certamente não se encerra nesta pesquisa. Dessa forma, ainda que intitulado "Discussão e conclusões", o capítulo não tem a pretensão de fechar questões que ainda se encontram em transformação, seja pela ação da sociedade civil atuante, seja pelos acontecimentos políticos recentes, na nossa ainda frágil democracia. Não seria possível assumir uma definição final, em um ambiente em plena construção.

Há, nesta seção, a intenção de ponderar as principais restrições e possibilidades do programa, a compreensão de como se desenvolve sua ação, visando à otimização dos espaços, e a discussão de como essa participação pode trazer resultados efetivos para a qualidade do ambiente construído, nas escalas de análise do edifício, do empreendimento e da cidade.

Nesse sentido, o capítulo, de caráter conclusivo, alinha entre os aspectos do processo e do produto a compreensão dos mecanismos existentes no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que promovem reflexos na qualidade do ambiente construído. As avaliações efetuadas buscam trazer subsídios a serem incorporados ao programa, a fim de melhorar as estratégias do processo, qualificando o produto.

A análise comparativa entre Projetos da Modalidade Entidades (FDS) e Faixa 1 regular (FAR) objetivou criar uma referência externa ao ambiente da participação, para a elaboração de uma análise comparativa cruzada. Ao longo do processo de pesquisa, a própria configuração do programa instaurou uma distância no envolvimento e na profundidade de conhecimento dos casos de FAR, uma vez que estes não possuíam representações e lideranças claras.

Desse modo, o presente capítulo está dividido em dois focos de análise. O primeiro aborda as consequências da institucionalização da participação na habitação, no contexto do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, tratando da realidade das políticas sociais, especificamente da habitação, neste novo momento sociopolítico. O segundo foco de análise trata dos reflexos da participação do usuário/sociedade civil no uso e ocupação do edifício, apresentando os aspectos aferidos na presente investigação.

Processo, produto e a relação entre as partes foram avaliados nesses dois focos de análise, sendo as questões analíticas sempre relacionadas aos aspectos desenvolvidos nos capítulos precedentes. Posteriormente, as considerações finais sobre a relação entre tais focos é tecida, na tentativa de trazer novas conexões semânticas ao tema e nortear os rumos que a continuidade da pesquisa pode tomar.

6.1. Consequências da institucionalização da participação na habitação: mais uma concessão

Conforme descrito no embasamento teórico, as políticas públicas atuais estão inseridas em um novo contexto internacional que prioriza preceitos de Governança participativa, no qual a política habitacional não foge à regra. Tal fato, somado à crescente importância das políticas sociais nos novos governos, vem fazendo com que as pautas das organizações sociais sejam cada vez mais incorporadas aos objetivos do poder público.

De acordo com Camargo (2016), tais ações no trabalho junto aos novos atores sociais visam a neutralizar as decisões, de forma a viabilizar a governabilidade necessária para a operação de políticas de mercado. Assim, a inclusão de tais minorias nos processos decisórios representaria a constituição de um "governo moral dos pobres", ou medidas paliativas contra a injustiça e a exclusão.

Tais políticas, datadas desde a atuação de agências internacionais, como o BID, o FMI ou o Banco Mundial, implicam a ação individual dos agentes, desconsiderando o princípio de direitos desses coletivos. Logo, em um cenário onde essa atuação livre é vinculada à intenção do estado em promover o tal "mercado da cidadania", geram-se novas relações entre poder público, mercado e movimentos de moradia, os quais passam a configurar um público-alvo, e não mais agentes sociais, conforme anteriormente citado Camargo (2016).

A principal consequência das novas configurações de governo é uma despolitização de ações democráticas, dentre as quais a participação faz parte, e configura não mais um mecanismo de mudança social, mas somente uma questão de regulação de conflitos e gestão de pessoas (GOHN, 2011). Nesse sentido, o caso do Entidades é simbólico, ao representar um pouco tais anseios de uma governança preocupada com aspectos inclusivos, ainda que de forma tímida e alegórica.

Os movimentos, associações e lideranças envolvidos na modalidade do programa não são exclusivamente relacionados ao universo da moradia, pelo contrário, muitos movimentos tiveram seu campo de atuação modificado, articulando-se para trabalhar com moradia, recentemente. Aliás, esse foi um entrave na elaboração das diretrizes do programa, uma vez que o Ministério das Cidades se opôs à formatação do programa exclusivamente aos movimentos de moradia. Tais ações delineavam um intuito de cerceamento da autonomia de tais grupos, revelando as intenções do estado na produção de moradia, distantes da luta pelo direito à cidade e apoiando-se firmemente nas práticas do mercado imobiliário ou, como denominado, "associativismo de ocasião" (RIZEK, SANTO AMORE; CAMARGO, 2014).

A falta de autonomia e domínio sobre o processo por parte dos usuários foi algo notório. Os membros das entidades muitas vezes recorrem a ele como uma "outra opção", sem de fato estarem envolvidos no processo de luta. As assessorias técnicas são frequentemente contratadas para a prestação de serviço técnico, com pouco envolvimento com as causas políticas ou as questões de emancipação na prática autogestionária.

Tais características diferem muito das práticas autogestionárias de década de 1980, na cidade de São Paulo. A situação política e econômica atual é, sem dúvida, melhor que a existente em tal período. O momento atual de crescente expansão socioeconômica gerou novas demandas. Com mais recursos disponíveis e com a facilidade de crédito, novos papéis se configuraram, alterando as atribuições dos movimentos e assessorias.

Essa nova configuração, corroborada pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, modificou as bases da produção habitacional brasileira, enfraquecendo iniciativas habitacionais regionais e colocando a "adaptação" como conceito-chave. Tais mudanças trouxeram aumento do porte dos empreendimentos, aumento do número de beneficiários contemplados, a "profissionalização" dos movimentos e a busca por especialistas, ditados pelo peso de uma política econômica sem antecedentes.

A prioridade passa a ser o programa em si, e não a real demanda habitacional, sobretudo se levarmos em conta as condições nas quais foi criado, sem considerar o Plano Nacional de Habitação. Nesse sentido, o mesmo raciocínio da adaptação continua sendo válido: os movimentos, as assessorias, as construtoras, os beneficiários e o poder público local se adaptam ao programa, e não o programa se adapta à realidade na qual se insere. Essa falta de intenção em adequar-se às demandas gera todas essas mudanças de papéis, enfraquecendo os papéis dos agentes sociais e esvaziando a legitimidade de sua participação.

Tal redução da atuação dos movimentos de moradia na reforma urbana não é uma simples consequência do programa, mas de uma conjuntura muito maior. O momento também abrange o crescimento de poder do capital financeiro e sua influência nos processos de produção das cidades (SHIMBO, 2010).

Embora o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que deu origem ao programa, tenha sido um governo de esquerda, alinhado politicamente a tais movimentos, o espaço destinado à modalidade Entidades, no programa, aparece de forma tacanha. Desenhada como um apêndice ao programa geral, esta representa essa "concessão", a qual aparece quase como que uma exceção à regra da valorização do capital financeiro internacional. Suas contradições são coerentes com as práticas dos governos implementados pelo partido em tal período. Seu modo de atuação, por consequência, apresenta as limitações nesta tese pontuadas, em um contexto onde as ligações entre política habitacional e mercado imobiliário se apresentam cada vez mais fortes.

A produção em massa do programa, ainda que em sua modalidade participativa, tende a se firmar por seus amplos aspectos produtivos e construtivos, trazendo como rebatimentos inúmeros problemas sociais e urbanos. A inserção desses conjuntos na trama urbana – e os aspectos de insegurança que esses grandes conjuntos trazem – revelam novos problemas com que sua população terá de lidar ou, como assinalam Rodríguez e Sugranyes (2004): o problema dos "com teto", fazendo alusão a políticas habitacionais de produção em larga escala. No caso do Entidades, a busca pelo aumento quantitativo da produção do programa acaba sempre limitando o espaço previamente destinado à promoção da participação.

Na modalidade Entidades, a institucionalização da participação acaba colocando os Movimentos e Entidades Organizadoras em posição de desvantagem em relação ao mercado, em alguns aspectos específicos, como é o caso da aquisição de terrenos. A concorrência fundiária que tais entidades sofrem, em relação às construtoras, é desmedida. Conforme já mencionado, detentoras de grande corpo técnico e jurídico na área de incorporação e de uma grande reserva de terrenos em seu *land back*, tais empresas acabam tendo prioridade na disputa por terrenos. Estas também despertam nos agentes das Entidades a falsa impressão de que "constroem mais rápido", surtindo efeito inclusive na escolha posterior do regime de construção de Empreitada Global (JESUS, 2015).

Como consequência, muitos dos terrenos passíveis de compra para as entidades são os periféricos terrenos "que restam", situados nas franjas urbanas, porções de terra não comercializáveis pelas construtoras. Entretanto, nos casos analisados, observou-se uma preocupação com a inserção urbana dos terrenos do Entidades, o que foi relativamente contemplada.

De qualquer forma, o objetivo central dos movimentos, a luta pelo projeto político da Reforma Urbana acaba não sendo o foco principal do programa, o qual manifesta sua vocação para a produção imobiliária. Pelo contrário, a modalidade acaba desfavorecendo as Entidades, na questão da recomendação de sua parceria com os órgãos públicos. Governos do Estado e municipalidades recebem recomendações de doações de terrenos para as iniciativas do programa, contudo, sabemos que, no caso do Entidades, tais experiências são exceção à regra. Dificilmente se encontra contrapartida do poder público em tal modalidade, o que apenas enfatiza a já mencionada desresponsabilização do estado.

Dessa maneira, o trabalho desenvolvido por essas entidades na procura por terrenos, ainda que complexo e árduo, acaba sendo o maior legado que a modalidade deixa às cidades. Esse trabalho meticuloso de busca, negociação, adequação e de inserção social de uma parcela da população ignorada pelo poder público ocasiona a integração dessa faixa no contexto urbano. Conforme citado, tais ações reforçam os vínculos solidários da sociedade e combatem a especulação imobiliária existente em nosso território urbano.

É certo que esse movimento, mesmo louvável, sacrifica seus principais atores. A ação sistemática das assessorias e movimentos na busca fundiária acaba desgastando outras práticas importantes de impacto político maior. Uma maior integração entre políticas habitacionais e políticas fundiárias deveria ser estabelecida para a modalidade Entidades, para que o objetivo de fortalecimento dos movimentos seja alcançado.

A pesquisa e a aquisição do terreno é apenas um dos entraves burocráticos que vimos presente, na modalidade. As aprovações junto às instituições e concessionárias funcionam como a etapa mais morosa de todo o processo. O obstáculo operacional é o tempo que tais aprovações levam, no caso do Entidades, chegando a ser superior ao tempo de execução da obra. A garantia da operacionalização da modalidade e de sua viabilidade deve contar com a cooperação do poder público, no sentido de compreender a restrição de seu papel de fiscalização, segundo destaca Bonduki (2000):

> Na viabilização de um projeto baseado na autogestão, a questão institucional é central, pois a resistência de órgãos públicos municipais em aceitar a perda do seu papel de promotores é enorme. Aí reside o nó da questão: quando o FUNAPS faz convênio com uma associação ou uma cooperativa para financiar um projeto habitacional, a administração publica está, efetivamente, dividindo uma parcela de seu poder com a sociedade organizada, deixando de ser a promotora e passando a exercer apenas um papel de normatização, fiscalização e controle. E isso não é aceito por uma gama variada de correntes políticas, da direita e da esquerda, nem por grupos internos de poder, que microscopicamente se formam em órgãos públicos.

A sobreposição entre as diversas esferas dos órgãos públicos (municipal, estadual, federal e agências independentes) dificulta o consenso de aprovações, e o diálogo entre departamentos nem sempre é bem estruturado. Há muita negociação com tais órgãos, para a aprovação de projetos distintos dos padrões praticados pelas construtoras ou companhias de habitação. O embate entre assessorias e instituições públicas para aprovações é frequente, e os argumentos sobre "idealismo das assessorias" contra o "rigor excessivo da fiscalização sobre as entidades" demonstram entraves e conflitos de interesse inerentes à modalidade. Atualmente, com a mudança do cenário político do país, observa-se uma tendência maior ao distanciamento do papel do estado na atuação da normatização, fiscalização e controle.

Além da burocracia habitual, o fluxo operacional do projeto no caso onde a participação é institucionalizada é claramente mais complexo do que o da modalidade regular. Normalmente dividido apenas em Fase 1 (Projetos) e Fase 2, a modalidade do FDS aparenta ter suas práticas próximas àquelas empregadas na FAR. Porém, toda a Pré-fase 1, desempenhada por atores não profissionais, como os membros das entidades, acaba sendo responsável por entraves que podem até determinar o insucesso de inúmeras propostas. A elaboração de contratos, estudos de viabilidade de diversas naturezas, levantamentos físicos, levantamentos e preparação de documentações são algumas das providências a serem tomadas na Pré-fase 1, ainda sem nenhuma contratação ou liberação de verbas. Estima-se que essa burocracia oculta, a qual não é considerada dentro dos manuais e informativos sobre as normativas e práticas do programa, acaba tendo uma grande responsabilidade no fracasso das propostas e no entrave ao bom funcionamento da modalidade. Um maior amparo às Entidades deveria ser oferecido nas fases preliminares à chamada Fase 1 (Projetos), para que as propostas sejam concebíveis dentro de uma estrutura que não foi elaborada para a autogestão.

Todos esses conflitos entre burocracia e autogestão terminam por prejudicar os tais objetivos emancipatórios alegados como prioritários à modalidade Entidades. O excesso de burocracia nos trâmites ausenta os movimentos da luta cotidiana, da educação política. Por consequência, devido ao tempo despendido com os trâmites iniciais de aprovação, Entidades buscam amparo nas construtoras que "constroem mais rápido" e acabam sobrepondo a empreitada global à autogestão. Todo esse cenário tende a ocasionar prejuízos ao processo participativo, desencadeando descrença

no processo, falta de participação e ceticismo por parte dos usuários e até mesmo enfraquecimento dos movimentos de moradia que lutaram por tal modalidade.

Assim, coloca-se a seguinte questão: dentro do contexto mencionado do "mercado da cidadania" e do "governo moral dos pobres", há, de fato, uma intenção de trazer ao Minha Casa Minha Vida - Entidades os tais objetivos emancipatórios? Ou se trata de mais uma concessão de Governo, incorporando uma modalidade cujos fins são contraditórios aos objetivos iniciais do programa e cujas consequências são, na verdade, ações paliativas contra a injustiça social e a exclusão?

A institucionalização da participação na produção da habitação no país trouxe consigo a proposta de mudanças na promoção da habitação social convencional. Anteriormente composta por grandes conjuntos homogêneos, monótonos e fragmentados, um novo formato de habitação social seria objeto da atuação dos Movimentos. Preocupados com a justiça e inclusão social e com o direito à moradia, tais exemplares deveriam apresentar um ambiente construído com qualidade diferenciada.

Embora adaptações do MCMV- Faixa 1 – FAR e melhorias do Programa Crédito Solidário tenham sido incorporadas, a proposta geral acabou tendo seu foco desviado do objetivo inicial, cada vez mais assemelhando-se com a produção regular. Nessa perspectiva, o processo produtivo proposto no programa não isentou as Entidades de uma tarefa hercúlea, na qual muitas das ações burocráticas foram niveladas com as ações propostas às construtoras, ainda que a realidade desses atores seja muito distinta.

Conforme sinalizado por Jesus (2015), a proposta materializada para a modalidade não é inviável, mas corre o risco inevitável de ter seu sentido principal deturpado, pois ainda demanda modificações institucionais e burocráticas fundamentais para sua operacionalização. Assim, resta observar se, com o tempo, tais práticas vão de fato configurar uma produção distante da lógica convencional de produção habitacional ou se vão continuar convergindo para uma produção semelhante à habitação social de mercado[50].

6.2. Reflexos da participação na qualidade do ambiente construído

A despeito de as modalidades FAR e FDS apresentarem narrativas próximas, com exigências mínimas comuns, em seus programas, seus processos e produtos revelam distinções notáveis. O ambiente de luta intrínseco à autogestão proporciona maior envolvimento de seus usuários, trazendo reflexos positivos da participação na qualidade do ambiente construído e no uso e operação do edifício. A luta em causa própria que anteriormente era focada na busca por espaço na produção habitacional brasileira, hoje encontra outros desafios, como a sensibilização para engajamento dos usuários. O contexto político e econômico se transformou, desde as primeiras experiências autogestionárias, e a ressignificação da atuação dos usuários foi fundamental à qualificação da moradia produzida por tais processos.

Nesse sentido, a pesquisa tornou clara a importância que a parceria entre os atores do tripé da produção autogestionária possui na produção

50 Termo cunhado por Shimbo (2010).

desses espaços diferenciados. A relação entre Entidade, assessoria técnica e poder público, quando bem estabelecida, é capaz de produzir espaços com qualidade superior ao processo feito sem tal colaboração. O enfoque é ainda maior na relação entre Assessoria e Entidade: caso a relação entre ambas as partes não seja eficaz, corre-se o risco de se ter a mesma produção regular do MCMV Faixa 1 – FAR.

A nova modalidade dentro do MCMV indicou um espaço à exceção, uma alternativa de acesso à moradia por outra via que não os morosos cadastros das prefeituras. Observou-se, além da ressignificação da participação, uma distância da atividade política. Houve criação de muitas novas entidades, mas, como citado por Camargo (2016), entidades estas rearticuladas para "participar da festa", sem histórico e envolvimento com atividades de militância, nem alguma tradição na produção habitacional.

Mesmo assim, com todas as limitações de comprometimento político e todas as modificações que a dinâmica da autogestão sofreu, ao longo do tempo, o projeto político que esta implica não deve ser desconsiderado. A superioridade dos empreendimentos, as melhores relações desenvolvidas entre usuários e entre o empreendimento e a cidade denotam a importância que o conceito carrega, na qualidade da produção habitacional. Dentro de um contexto de um programa com pouca integração com outras políticas urbanas, de pouco diálogo com a cidade, o Entidades pode ser encarado como uma pequena brecha onde existe espaço para a esperança de construção de uma outra cidade.

As contradições não se limitam ao aspecto anterior. Trata-se de um caso específico no qual os mecanismos de mercado disputam espaço com a produção de habitação social. E os movimentos sociais, em busca de seus direitos de atuação, conseguiram inserir suas práticas em tal contexto, gerando mais contradições: um antagonismo entre um programa habitacional, no contexto de financeirização da economia, e uma proposta autogestionária conduzida pelos movimentos de moradia. Entra-se, por conseguinte, em um embate, um "meio do caminho" entre as proposições do regime de Ajuda-mútua e a promoção do estado com investimentos da esfera privada. Ou, como enfatiza Rodrigues (2013):

> 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. [...] Trata-se de mecanismos de mercado regulando um programa social, demonstrando sua total incoerência.

Esse aumento da complexidade devido à mudança de configuração ocasiona inúmeros conflitos de interesse entre as partes interessadas. As entidades buscam sempre o melhor em relação à qualidade espacial, as construtoras buscam a otimização da produção, a agência financeira busca o atendimento ao programa. Novas negociações, colaborações e adaptações resultam da mudança de tal dinâmica, sendo a atuação do usuário importante fator de influência, participando ativamente da dinâmica de mudança. Tais conflitos de interesse representam, com efeito, uma acomodação dessa nova configuração do programa, evidenciando a complexidade de sua operação.

Contudo, a realidade da produção do Entidades está longe de configurar uma situação constante. Segundo Camargo (2016), o Entidades tem sua viabilidade sustentada por excepcionalidades, as quais marcam os limites operacionais do programa, sendo sua produção configurada pelo que denomina "ilhas isoladas". O título reflete desde a situação urbanística conformada (inserção urbana dos empreendimentos em um contexto periférico e isolado) até o ponto de vista da particularidade das práticas autogestionárias desenvolvidas. Nesse caso, as "ilhas" são mais isoladas ainda, uma vez constatada a diminuição de tais práticas.

Até mesmo quanto à dedicação despendida em projeto, pode-se considerar tais experiências do Entidades como "virtuosas", uma vez que há uma maior preocupação com aspectos físico-espaciais em sua concepção. Os projetos do FDS se adequam melhor às realidades contextuais onde estão inseridos que os projetos regulares de FAR, contrariando a tendência à padronização de projetos, existente no programa.

Assim, chega-se à definição de que o ganho do ponto de vista da qualidade habitacional está compreendido nessa excepcionalidade. A manutenção de processos e atores exercendo papéis aos moldes do contexto dos anos 80 garante ganhos do ponto de vista qualitativo. A ausência dessas excepcionalidades pouco acrescentaria à produção regular do FAR.

A atuação da participação tende a trazer possibilidades e desdobramentos importantes, tanto do ponto de vista social quanto físico-espacial. Suas implicações representam possibilidades importantes de transformação social, pois implicam no envolvimento das famílias no processo de maneira ativa, estreitando as relações e consciência coletivas. A "Participação como um começo", conforme definido nas entrevistas com Assessorias Técnicas, coloca essa possibilidade de desdobramentos positivos posteriores.

Limitantes à participação foram constatados no processo, sobretudo nos casos de FDS onde o regime de construção foi a Empreitada Global. Manifestações individualistas, ressaltando sentimentos de desmotivação e ceticismo foram frequentemente expressas, nos casos avaliados. Todavia, grande parte desse descontentamento não era exclusividade da modalidade FDS, sendo também encontrado nos casos de FAR. Parte dos motivos que desencadearam tais desmotivações está diretamente ligada aos aspectos burocráticos que a estrutura do programa coloca, especialmente nos casos de FDS.

Ao mesmo tempo, a importância do enfoque no papel central do usuário permeia a convicção das Entidades Assessorias e Movimentos envolvidos no processo. Esse usuário, consciente de seus múltiplos papéis (agente e alvo de tais práticas), mostrou exercer lideranças espontâneas, como a formação de comissões não-obrigatórias, o registro e a divulgação de acompanhamento de obra, entre outras iniciativas. Tal situação criou um maior diálogo entre as coordenações de movimentos e seus membros, trazendo maior emancipação social e transformação do coletivo.

A apropriação do espaço foi outro ponto relevante resultante do processo participativo desenvolvido. Efeito de um trabalho coletivo, a apropriação permeou a construção de vínculos e o estabelecimento de relações

sólidas entre os usuários. A própria velocidade com que os usuários intervêm nos apartamentos e o conhecimento técnico demonstrado sobre o edifício denotam o grau de apropriação que esses beneficiários construíram, ao longo do acompanhamento do empreendimento.

Assim, as atividades de trabalho social, a formação de comissões e o estabelecimento da Fase 1 (Projetos/Compra antecipada) foram essenciais para a promoção da participação, no contexto da modalidade do programa. A intenção de estabelecimento de um lar, de uma moradia em longo prazo, mencionada como o "imóvel para a vida toda", comprovam o grau de pertencimento que o processo ocasionou junto aos seus moradores.

A questão da escolha pela Empreitada Global ou pela Administração Direta (Autogestão) certamente foi um ponto nevrálgico que influencia diretamente a dimensão dos reflexos da participação na qualidade do ambiente construído. Percebeu-se uma influência muito maior nas decisões de projeto, no único caso de autogestão analisado. Em tal modalidade, o espaço destinado à atuação da Assessoria junto às entidades é ampliado, resultando em decisões mais conscientes, pautadas em limitantes reais, refletindo na posterior apropriação pelos usuários.

A tendência atual de escolha pelo regime de Empreitada Global, na modalidade Entidades, é justificada pelo atual contexto socioeconômico, de maior empregabilidade, onde os usuários preferem delegar tal tarefa a uma terceira parte, especializada. Tal situação acaba por gerar um relativo clientelismo entre seus membros, os quais se eximem de qualquer responsabilidade na participação da execução do projeto.

Há a impressão geral de que uma Empresa Construtora é capaz de reduzir o tempo de execução dos empreendimentos, o que, após grande dispêndio de tempo, nas aprovações de projeto, é uma medida preciosa à Entidade. Além disso, o crescimento da complexidade da demanda dos empreendimentos – tamanho, contratos, número de beneficiários etc. – acabou exigindo das Entidades uma maior dedicação nas atividades de gestão. Certos movimentos menores decidiram aceitar tais adaptações, empregando empresas e consultorias especializadas.

Entretanto, tal escolha pela Empreitada Global certamente traz consigo ônus significativos às práticas autogestionárias. A profundidade da participação em tal regime ficou comprometida, houve grande dificuldade das lideranças e assessorias em envolver os usuários e promover a participação no processo, resultado na desmotivação dos integrantes. Muitas ideias de projeto concebidas pelos movimentos, as quais certamente trariam melhorias espaciais aos conjuntos, foram se perdendo durante o processo, devido às negociações entre construtora e entidades, que muitas vezes não se mostravam colaborativas. Assim, ainda que o argumento quantitativo prevaleça, priorizando beneficiar mais integrantes do movimento, os aspectos qualitativos do processo e do produto, tanto físicos quanto sociais, são prejudicados. A Empreitada Global acaba aproximando a produção de tal modalidade participativa da produção regular (Faixa 1 - FAR).

Dessa forma, conclui-se que a adesão à Empreitada Global, dentro do quadro do Entidades, com seu forte apelo produtivo, pode ser responsá-

vel pelo enfraquecimento das próprias bases do movimento, as quais tornaram o programa possível. Conforme assinala Jesus (2015), trabalhar com esse regime é trabalhar em sentido contrário aos preceitos defendidos pelo movimento, ou seja, significa trabalhar desprezando o envolvimento das famílias no processo decisório e, consequentemente, minimizar a importância da participação no processo de projeto.

A exclusão do regime de Empreitada Global no caso do Entidades deve ser uma questão a ser avaliada e considerada, a fim de possibilitar a viabilidade dos rebatimentos positivos que a modalidade propõe. De acordo com Biau et al. (2013), a estratégia de intervenção da Empreitada Global restringe-se a uma atuação culturalista, e não se apoia em grandes objetivos de emancipação ou transformação social.

Os benefícios físico-espaciais que a autogestão oferece, em seu ambiente construído, também não podem ser desprezados. Uma simples avaliação preliminar da qualidade das peças gráficas envolvidas nos projetos do tipo FAR, FDS empreitada Global e FDS Autogestão mostra o quão nítida é a diferença de qualidade entre os projetos. Tais fatos avaliados não deixaram margem a dúvidas sobre a superioridade que o MCMV-E com administração direta possui, em relação ao programa regular. Os empreendimentos construídos pelo regime de autogestão tendem a possuir maior tamanho, melhor disposição, melhores materiais, maior oferta de áreas verdes e equipamentos, melhor relação com o entorno, ou seja, melhor relação custo/benefício. Embora a produção da modalidade represente limitações do ponto de vista quantitativo, a diferença qualitativa no ambiente construído traz maiores benefícios à cidade, em longo prazo.

As interpretações feitas sobre as duas modalidades da análise comparativa – FAR e FDS, unidades múltiplas de análise do trabalho – foram úteis na compreensão de certos padrões. Em todos os aspectos avaliados (gerais, físicos e espaciais), os casos de FAR exibiram resultados inferiores aos casos de FDS, sobressaindo-se os aspectos espaciais. Quanto a isso, a não adequação dos espaços às demandas dos usuários é clara, quando não existe nenhum tipo de comunicação entre as partes.

Ao mesmo tempo em que a produção do FDS é mais demorada, a quantidade de usuários atendidos por cada empreendimento dessa modalidade tende a ser maior. Como forma de otimizar todo o processo burocrático pelo qual as Entidades têm de passar para a contratação, a tendência recente é o aumento do número de beneficiários por empreendimento. Dessa maneira, beneficia-se um maior número de pessoas por conjunto, com características físico-espaciais melhores. Logo, a prática configura uma forma muito mais racionalizada de emprego de recursos públicos na promoção de habitação social.

A densidade dos conjuntos (nº de unidades/m² de terreno), no caso do FDS, apresentou-se menor, ainda que se alocassem mais unidades por conjunto do que nos casos de FAR. Isso, somado à prática de implantação de torres maiores, possibilitou um grande ganho qualitativo e quantitativo nas áreas livres/de lazer do empreendimento. As áreas úteis das unidades FDS demonstraram igualmente vantagem de até 20% sobre as áreas das unidades dos conjuntos FAR analisados.

No que tange ao terreno, face aos aspectos restritivos relacionados à questão fundiária, as Entidades conseguiram conquistar terrenos razoáveis ou, nos casos mais dramáticos, puderam lidar de maneira adequada com suas adversidades. Foi notado que, em alguns casos, nos quais as condições topográficas eram desfavoráveis, o projeto arquitetônico desenvolvido conseguiu resolver a implantação do conjunto. Em geral, estes apresentaram melhor organização espacial e melhor legibilidade do conjunto. Tal fenômeno parece ter uma resposta imediata dos usuários, resultando em manifestações de apropriação e transformação dos espaços comuns.

De uma maneira geral, o conforto ambiental também aparece como inferior, nos casos de FAR, por inúmeras questões: má orientação da implantação, iluminação e ventilação limitadas dos ambientes. A má orientação da implantação, no caso do FAR, toca ainda a adequação dos sistemas construtivos, uma vez que seus projetos parecem desconsiderar as peculiaridades do terreno e as particularidades do sistema construtivo, gerando complicada topografia e comprometendo a acessibilidade do terreno. Tanto as áreas comuns quanto as áreas de lazer do FDS mostraram melhor qualidade espacial: áreas mais generosas, pouca sobreposição de funções, maior integração entre usos e ambientes, maior acessibilidade.

A durabilidade dos materiais é claramente melhor nos casos de FDS, fato notado durante as visitas a campo, quando os componentes materiais de empreendimentos de FDS mais antigos apresentavam melhor estágio de conservação que empreendimentos de FAR mais recentes. Tal fator também sofre influência das fases do pós-obra, o uso e operação do edifício. A gestão do condomínio no pós-ocupação surge como uma consequência de todo o processo de amadurecimento desenvolvido no caso do entidade. A elaboração dessa articulação prévia garante uma significativa contribuição na manutenção dos espaços do empreendimento. Tal fato foi claramente perceptível durante as visitas realizadas: os espaços de uso comum, nos casos do FDS, indicaram uma conservação infinitamente melhor do que nos de FAR estudados.

A despeito de a grande maioria dos quesitos analisados demonstrar uma qualidade superior do produto habitacional da modalidade Entidades, faz-se necessário ponderar inúmeras questões comuns a todas as modalidades do programa. Shimbo (2010), em sua definição de "habitação social de mercado", coloca a produção do MCMV como uma produção baseada na padronização de processos de produção mais racionalizados e, até certo ponto, industrializados. De fato, tal padronização também está presente na produção do Entidades. Todavia, a referida padronização e a falta de variabilidade do produto são reflexos de um programa, com uma série de pré-requisitos comuns a todas as modalidades e, sobretudo, com um teto financeiro comum. Estes também fazem parte de uma prática comum ao mercado, ainda que o Entidades tente modificar um pouco o percurso. Embora haja a intenção de inovação do produto habitacional, nos diálogos iniciais, não há espaço no estudo de viabilidade (praticamente pré-esboçado pelas condicionantes reais) que comporte tais inovações. Assim, a incursão de padrões de variabilidade nas tipologias produzidas é algo que ainda deve ser explorado na estrutura do programa.

Outra característica comum a todas as modalidades é a configuração de padrões urbanísticos específicos. O padrão atual de segregação das cidades continua sendo reproduzido pelo Programa como um todo (CAMARGO, 2016). Apesar de as Entidades lutarem por modificar tal dinâmica, esse padrão urbanístico é marca distintiva do desenvolvimento urbano brasileiro e tem suas manifestações muito anteriormente à existência do programa. Contudo, o programa poderia ter sido uma oportunidade importante de mudança de padrões urbanísticos, as quais hoje formam manchas urbanas que só contribuem para o aumento de "zonas guetificadas" existentes (ROLNIK, 2015).

A produção do Entidades também não consegue se distinguir da produção regular, no que diz respeito à maneira de organização da gestão do empreendimento no pós-obra. A modalidade está sujeita a mais uma contradição, do ponto de vista organizacional, pois, ainda que sua produção tenha sido elaborada dentro de um contexto onde a participação é uma questão central, sua prática é inspirada nos modelos de gestão condominial de mercado, negando os processos anteriormente desenvolvidos e desestimulando formas emancipatórias de participação outrora presentes. Nessa perspectiva, o programa estimula a manutenção de uma tendência geral existente no contexto da habitação coletiva urbana, reafirmando a reprodução de tais práticas privadas e negligenciando novas formas de gestão participativa e comunitária.

Logo, tecidos urbanos fragmentados, compostos por espaços privados isolados, com pouca conexão, foram formados ao longo dos últimos anos, no programa, e a modalidade Entidades não foi uma exceção a tal regra. Essa forma de construção de cidade traz consigo problemas-padrão, inerentes a uma população em situação de grande vulnerabilidade. A propagação do crime e do tráfico de drogas aparece com frequência em condomínios formados pelo programa (SANTO AMORE; RUFINO, 2015).

Contudo, ainda no que compete à relação dos produtos habitacionais com a cidade como um todo, a modalidade Entidades é sim importante instrumento para a consolidação de ações e desdobramentos que retornam à comunidade do entorno no qual se inserem. A pesquisa demonstrou algumas iniciativas dos beneficiários de tais conjuntos, reivindicando e trabalhando na proposta de melhorias nos espaços e infraestruturas ao redor. Desse modo, talvez a modalidade seja responsável pelo preenchimento de uma lacuna no desenvolvimento social, a qual o tal "governo moral dos pobres"[51] tem negligenciado. A proposta e a ação visando a novos e melhores usos ao território são embasadas no exercício participativo desenvolvido durante o processo de produção do conjunto, e tende a trazer inúmeros benefícios, ao longo do tempo.

O envolvimento dos usuário em questões sobre políticas públicas de planejamento deve ser amparado com informação. A luta pela defesa dos direitos e interesses com os beneficiários só será efetiva se a prática for devidamente construída, no decorrer do processo, fundamentada no empoderamento e na construção da informação como elemento de poder. Nesse sentido, as Assessorias Técnicas possuem grande responsabilidade na condução de tais práticas, enfatizando a premissa de que os conjuntos com os

51 Segundo Camargo (2016).

resultados positivos são aqueles que contaram com um trabalho mais ativo das assessorias técnicas.

Em suma, a análise da qualidade do produto habitacional, nas diversas unidades estudadas, revela uma certa tendência sobre seus aspectos físico-espaciais. Ainda que sutis, os resultados obtidos comprovam a superior qualidade do ambiente construído produzido pela modalidade Entidades do programa MCMV, atual programa de produção de habitação social participativo. Suas consequências, porém, possuem qualificações que certamente trarão maiores implicações em longo prazo, impactando diretamente na gestão, uso, operação e manutenção desses conjuntos.

As diretrizes existentes no programa em relação aos aspectos físicos são relativamente contempladas pelas suas normativas. Contudo, os aspectos espaciais, por serem mais subjetivos, são pouco delineados pelo programa, cabendo aos seus agentes promotores a razoabilidade de inserir em projeto características espaciais satisfatórias. Nesse quesito, a produção do entidades abre larga vantagem sobre a produção convencional. O estabelecimento de especificações espaciais para projeto poderia melhorar a qualidade do projeto e do produto produzido, mas, ainda assim, a modalidade Entidades satisfará de maneira mais efetiva as demandas dos seus beneficiários.

Ainda que discreta, à primeira vista, a análise realizada destacou a diferença de qualidade nas características físico-espaciais nos dois contextos estudados, FAR e FDS. Tais distinções não se restringem somente a melhores soluções arquitetônicas desenvolvidas através de processos participativos. Também não se limitam a fatores econômicos relacionados à redução de custos pelo emprego de mão de obra mutirante, eliminação de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) ou compra direta de materiais. Muito mais do que isso, ou mais do que a soma de tudo isso, as melhores soluções são fruto de uma maior autonomia, liberdade, envolvimento e responsabilidade na busca de soluções alinhadas às demandas reais dos usuários.

As consequências, acumuladas, perpetuam-se ao longo do processo, inclusive no pós-ocupação: na gestão e manutenção do conjunto habitacional e nas relações com seu entorno. Envolvidos com a gestão do local, os usuários são capazes de promover uma melhor qualidade física, com maior adaptação e melhor uso de seus recursos. Criam-se, assim, comunidades mais empoderadas, estáveis e autossuficientes, as quais prezam a real vocação da habitação de interesse social, como instrumento de inclusão social e acesso à cidadania.

Assim, com todas as críticas pertinentes tecidas à modalidade de autogestão inserida no programa geral, a operacionalização do Entidades, dentro de um quadro de exceção, ainda se diferencia da grande produção convencional do programa, trazendo rebatimentos positivos, tanto do ponto de vista da produção do ambiente construído quando das práticas de resistência ao desenvolvimento privado, nas grandes cidades brasileiras.

6.3. Considerações finais

Mudanças nas formas de produção habitacional, no cenário atual, influenciaram diretamente o grau e a legitimidade da participação do usuário/sociedade civil em tais processos. Inadequações de um programa no qual a participação foi inserida a posteriori em seu quadro estrutural acarretaram uma série de efeitos que modificaram processos e estruturas organizacionais. O fato de ser pequena a produção resultante dessa modalidade pode ser considerado uma consequência da maneira como tal tipo de produção foi institucionalizado.

Contudo, é viciada a leitura que se faz da produção da modalidade, considerando-a simplesmente pequena. É necessário avaliar que esta só se configura pequena, quando se coloca a quantidade de recurso disponível pelo programa. No entanto, a produção autogestionária agora institucionalizada certamente atingiu um horizonte de produção nunca antes conhecido. É imperioso mencionar que a baixa produção também se relaciona com a forma com que tal modalidade é produzida. Seus processos são conduzidos de maneira lenta, contínua, cautelosa e ininterrupta, modo pelo qual a própria cidade deveria ser pensada.

Mesmo assim, face a todas as adversidades operacionais inerentes à conjuntura aqui descrita, o trabalho desenvolvido pelos movimentos deve ser, de fato, enaltecido. A institucionalização desse tipo de produção na estrutura estatal ainda responde à frequentes contestações de tais grupos, clamando mudanças estruturais no programa, para sua melhor operação. Ou seja, operam o programa, atuam, discutem, propõem e conflitam com as definições da sociedade tecnocrata, contestando que lhes é oferecido e construindo no seio do programa um lugar para a produção autogestionária.

Levando-se em conta todas as dificuldades encontradas pelos movimentos, na elaboração de estratégias para a operação de um programa do qual não foram alvo, grandes resultados foram alcançados. O louvável trabalho das Entidades tornou viável a produção habitacional, seguindo consideravelmente os preceitos definidos por sua militância, através de "estratégias possíveis", desenvolvidas em um cenário inédito.

Desse modo, pode-se afirmar que é inegável o grande potencial que os Movimentos de Habitação exercem, no que diz respeito à transformação da sociedade. A atuação de tais grupos é essencial para a consolidação de um debate democrático, o que prova a importância do processo na construção da solidariedade, vínculos sociais e na geração de um ambiente com maiores qualidades sociais e físicas. Em um contexto onde o PMCMV apresenta inúmeras deficiências, principalmente em relação à falta de diálogo com a sociedade, o Entidades pode representar uma pequena brecha para a construção de uma outra forma de cidade. O subprograma coloca em uma escala local o esforço para promover uma habitação social dentro de uma estrutura de mercado. Cabe a nós reconhecer suas limitações e, ao mesmo tempo, propor ampliações e mudanças, na tentativa de transformação.

A pesquisa ressaltou o desempenho dos movimentos de moradia na luta pela definição de políticas públicas para o direito à cidade, dentro do contexto do PMCMV. Com uma abordagem ativa, diversos avanços jurídi-

cos foram promovidos por tais grupos, a fim de melhor viabilizar a produção do programa. A pesquisa avaliou igualmente a maneira como os movimentos, representados por suas Entidades Organizadoras, trabalharam as questões intrínsecas ao projeto participativo, no intuito de promover bases sólidas e legítimas para a participação da comunidade.

Novas interações entre as partes envolvidas, resultantes da institucionalização da autogestão no programa, geraram questões que desafiam a participação legítima dos usuários, a saber: burocracia, falta de integração das políticas sociais, conflitos da estrutura do programa com a autogestão e concorrência fundiária, entre outros. As consequências podem ser listadas como diminuição do papel do usuário/sociedade civil, a renúncia do estado, a orientação da habitação social para a produção de mercado, o enfraquecimento da demanda habitacional e as perdas de credibilidade do processo participativo.

Assim, os resultados enfatizam a importância da existência de um espaço institucional de participação da sociedade civil/usuário, enaltecendo os resultados positivos do ponto de vista físico e espacial. Contudo, estes também apontam os principais conflitos gerados na implementação e formalização da participação (usuário/sociedade civil) no MCMV-E, demonstrando a maneira superficial como a participação do usuário/sociedade civil é explorada, questionando sua legitimidade e eficácia. É necessária uma reformulação da política, trazendo-a mais próxima das questões centrais da autogestão e promovendo novas formas de engajamento.

O MCMV-E configura um espaço restrito, uma exceção à regra, uma cara concessão dentro de um contexto de um governo de concessões. O MCMV é um espaço de ressalva, um respiro, um desvio do caminho convencional. Não deve ser considerado a solução dos problemas habitacionais, uma panaceia, mas certamente deve ser encarado como um caminho de grandes benefícios à sociedade, em longo prazo.

Se hoje, na definição de Biau et al. (2013), o MCMV-E configura um subprograma cuja estratégia de intervenção ainda é culturalista, promovida através de alianças com seus meios sociais, o objetivo é que gradativamente passe a ser conflituosa (via regulação social) ou até mesmo transformadora (via emancipação social). Para tanto, o primeiro passo é reconhecer e assumir as contradições intrínsecas ao programa e ao delicado momento político no qual estamos inseridos.

A pesquisa, enquanto prática reflexiva, configurou um processo de aprendizagem contínua que, embora tenha promovido a geração de conhecimentos teóricos baseados nos padrões encontrados nos dados empíricos desenvolvidos, trouxe igualmente inúmeros questionamentos inconclusos. De caráter qualitativo, a investigação buscou compreender as relações entre a ação do usuário/sociedade civil e seus rebatimentos na promoção da qualidade no ambiente construído. O universo do PMCMV, abordando especificamente os empreendimentos Faixa 1 - FAR e FDS, procurou apontar e explicar algumas das questões aqui problematizadas, suas hipóteses e teses. Os resultados encontrados procuram iluminar alguns aspectos desse domínio do conhecimento, trazendo pontos a serem incorporados ao programa, como uma maneira de repensar o produto, a habitação social, requalificando as estratégias do processo: o projeto.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, C. et al. **Housing in the modern world.** London: Faber & Faber, 1964.

ALVES, M. Inventário da Produção Habitacional Oficial no Brasil. **Sustentabilidade e inovação na habitação popularo desafio de propor modelos eficientes de moradia.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Habitação, 2010.

ANGÉLIL, M.; HEHL, R. **Minha Casa, Nossa Cidade!: Innovating Mass Housing for Social Change in Brazil.** Berlin: Ruby Press, 2014.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Pós. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP,** n. 20, p. 60-75, 2006.

_____; FIX, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida.** Manuscrito, 2009.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners,** v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 15575. Edifícios habitacionais de até cinco pavimentos-Desempenho.** Rio de Janeiro, 2008.

AZEVEDO, F. C. E. G. **Após invasão do MTST, governo recua e retoma Minha Casa, Minha Vida Entidades.** UOL, 2016. Disponível em: < http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/06/01/apos-invasao-e-protestos-temer-retoma-parte-do-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em: 03 jun. 2016.

BARAVELLI, J. E. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha.** 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. **Trabalho e tecnologia no programa MCMV.** 2014. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARROS, R. **A inclusão de conceitos humanizadores no processo de projeto.** 2011. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

BENEDIKT, M. L. **Human needs and how architecture addresses them.** Austin, Texas: Editora, 2008.

BEZERRA, N. P. T. Programa "Minha Casa, Minha Vida": perspectivas da política habitacional brasileira. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO,** 2., Lisboa, 2013.

BIAU, V.; FENKER, M.; MACAIRE, E. **L'implication des habitants dans la fabrication de la ville: métiers et pratiques en question.** Paris: Éd. de la Villette, 2013. ISBN 2915456860.

BOLAFFI, G. Urban land policy in Brazil. **Habitat International,** v. 4, n. 4-6, p. 581-591, 1979. ISSN 0197-3975.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social,** p. 711-732, 1994.

_____. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.** São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BRASIL. MCIDADES; CIDADES. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários.** Brasília/São Paulo: MCIDADES; CIDADES, 2009.

_____. **Censo, I.** Disponível em:< http://www. censo2010. ibge. gov. br/>. Acesso em 12 dez. 2010.

_____. MCIDADES. **Sistema de avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras da construção - SIAC.** Brasília: MCIDADES, 2012.

_____. Governo muda regras do Minha Casa Minha Vida modalidade Entidades. **Infraestrutura Habitação**, 2016. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/06/portaria-do-minha-casa-minha-vida--modalidade-entidades-e-reeditada >. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRITISH STANDARDS INSTITUTION, B. **BS 4778:** Glossary of terms used in quality assurance (including reliability and maintainability). London: British Standards Institution, 1990.

BROWER, S.; HATCH, C. R. **The Scope of Social Architecture.** JSTOR, 1986.

BUCKLEY, R. M.; KALARICKAL, J. **Thirty years of World Bank shelter lending:** what have we learned? World Bank Publications, 2006. ISBN 0821365789.

BUREAU SECURITAS. Étude statistique de 10000 dossiers de sinistres. **Annales de L'Institut Technique du Bâtiment et des Travaux Publics,** Paris, n. 378, 1979.

BURGESS, R. Self-help housing: A new imperialist strategy? A critique of the Turner school. **Antipode**, v. 9, n. 2, p. 50-59, 1977. ISSN 1467-8330.

_____. Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy. **World Development,** v. 6, n. 9, p. 1105-1133, 1978. ISSN 0305-750X.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha casa, minha vida. **Cartilha da Caixa.** Brasília: CEF, 2009.

_____. **Notícias**. De Olho na Qualidade já fez mais de 227 mil atendimentos. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=513>, 2016. Acesso em: 20 set. 2016.

CAMARGO, C. M. D. **Minha Casa Minha Vida Entidades:** entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016. Tese (Doutorado) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, ano XV, n. 2, p. 105-121, 2001.

_____. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006.

CHIODELLI, F. International Housing Policy for the Urban Poor and the Informal City in the Global South: A Non-diachronic Review. **Journal of International Development,** 2016. ISSN 1099-1328.

CIPOLLI, T. D. A. **Impacto da ABNT NBR 15575 na qualidade da construção civil.** 2012. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2012.

COSTA, J. M. da. **Métodos de avaliação da qualidade de projectos de edifícios de habitação.** 1995. Tese (Doutorado) - Universidade do Porto, Porto, 1995.

CRESWELL, J. **Research design:** Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Local: Sage, 2009. ISBN 141296556X.

CUNHA, G. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: Estado, Mercado, Planejamento Urbano e Habitação.** 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2014.

CUTTS, A.; MOSER, S. State-community collaborative strategies to enable the right to the city in Argentina. **Habitat International**, v. 49, p. 243-250, 2015.

CYMBALISTA, R. Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano. **Caderno Pólis**, São Paulo: Pólis, 2001.

_____; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. Participação Popular nas Políticas Públicas, volume, p. 31, 2006.

DAVIDSON, C. H. et al. Truths and myths about community participation in post-disaster housing projects. **Habitat International,** v. 31, n. 1, p. 100-115, 2007.

DE SOTO, H. **The mystery of capital:** Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. Local: Basic books, 2000.

DE TOCQUEVILLE, A. **Democracy in America.** Local: Regnery, 2003.

DEBARRE, A. Co-habitats dans la ville aujourd'hui. **Cahiers philosophiques,** n. 2, p. 35-47, 2009.

DENALDI, R. Viable self-management: the FUNACOM housing programme of the São Paulo municipality. **Habitat International,** v. 21, n. 2, p. 213-227, 1997. ISSN 0197-3975.

DONAGHY, M. M. **Civil Society and Participatory Governance: Municipal councils and social housing programs in Brazil.** Local: Routledge, 2013. ISBN 0415629586.

DORÉ, C. **Information sur l'habitat et formes d'intervention des habitants.** Paris: Ministière de L'Environnement et du Cadre de Vie, 1979.

DU PLESSIS, C. Agenda 21 for sustainable construction in developing countries. **CSIR Report**, v. 204, 2002.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of management review,** v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989. ISSN 0363-7425.

FABRICIO, M. M.; MELHADO, S. B.; SILVA, F. B. **Parcerias e estratégias de produção na construção de edifícios**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 1999.

FABUREL, G. L'habitant et les savoirs de l'habiter comme impensés de la démocratie participative. **Cahiers Ramau**, n. 6, p. 31-53, 2013.

FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança.** São Paulo: Annablume, 1996.

FAVREAU, L. **Entreprises collectives: les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale.** Local: PUQ, 2008.

_____. **Mouvement coopératif.** Local: PUQ, 2010.

FELLOWS, R. F.; LIU, A. M. **Research methods for construction.** Sussex: John Wiley & Sons, 2015. ISBN 1118915739.

FERRATON, C. **Associations et coopératives.** Toulouse: Eres, 2007.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos.** São Paulo: FUPAM, 2012.

FERREIRA, R. F. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade.** In: FÓRUM DE SOCIOLOGIA "JUSTIÇA SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO", 2. Anais... Buenos Aires: International Sociological Association (ISA), 2012.

FIJALKOW, Y. **Sociologie du logement**. Paris: La Découverte, 2012. ISBN 2707170763.

FIORI, J.; RAMIREZ, R. Notes on the self-help housing critique: towards a conceptual framework for the analysis of self-help housing policies in developing countries. In: **Beyond Self-Help Housing.** London/New York: Mansell, 1992, p. 23-31.

FLICK, U. **An introduction to qualitative research.** London: Sage, 2009.

FONSECA DE CAMPOS, P. E. et al. . **Microconcreto de alto desempeño: la tecnología del MicroCAD aplicada en la construcción del hábitat social.** 1. ed. São Paulo: Mandarim, 2013. v. 1. 187p .

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013 - Resultados preliminares.** Centro de estatística e informações (cei). Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

GAVENTA, J. Exploring citizenship, participation and accountability. **IDS bulletin,** v. 33, n. 2, p. 1-14, 2002.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Plageder, 2009.

GILBERT, A.; WARD, P. M. **Housing, the state and the poor: Policy and practice in three Latin American cities.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

GLASER, B. S.; STRAUSS, A. A. (1967). **The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research.** London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

GODBOUT, J. **La participation contre la démocratie.** Local: Éditions Coopératives A. Saint-Martin, 1983.

GOHN, M. D. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação,** volume, páginas, 2011.

GROAT, L. N.; WANG, D. **Architectural research methods.** New York: Springer, 2002.

HABRAKEN, N. J. **Supports: an alternative to mass housing.** United Kingdom: Urban International Press, 1972.

HALAWEH, M.; FIDLER, C.; MCROBB, S. **Integrating the Grounded Theory Method and Case Study Research Methodology Within IS Research: A Possible'Road Map'**. In: ICIS 2008. Proceedings, 2008, p. 165.

HAMDI, N. **Housing without houses: participation, flexibility, enablement.** New York: Van Nostrand Reinhold, 1995.

HARMS, H. Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing. In: WARD, P. M. **Self-help housing: A critique**. London: Mansell Publishing Ltd, 1982.

HEIDEGGER, M. Bâtir, habiter, penser. **Essais et conférences.**Paris: Gallimard, 1958. p. 170-193.

HEMMATI, M. et al. **Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict.** London: Earthscan, 2002. 312 p.

JENKINS, P.; SMITH, H.; WANG, Y. P. **Planning and housing in the rapidly urbanising world.** New York: Routledge, 2006.

JESUS, P. M. D. **O programa Minha casa minha vida entidades no município de São Paulo. 2015.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015.

JONES, G. A.; DATTA, K. **From self-help to self-finance: the changing focus of urban research and policy.** New York: Routledge, 1998.

KAPP, S.; BALTAZAR, A. P. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. **Bulletin of Latin American Research,** v. 31, n. 2, p. 160-173, 2012.

KEIVANI, R.; WERNA, E. Refocusing the housing debate in developing countries from a pluralist perspective. **Habitat International,** v. 25, n. 2, p. 191-208, 2001. ISSN 0197-3975.

KLINK, J.; DENALDI, R. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. **Habitat International,** v. 44, p. 220-226, 2014. ISSN 0197-3975.

KOLB, D. A.; FRY, R. E. **Toward an applied theory of experiential learning.** Cambridge: MIT Alfred P. Sloan School of Management, 1974.

KOWALTOWSKI, D. et al. Análise de parâmetros de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social: ênfase nos aspectos de sustentabilidade ambiental e da qualidade de vida. In: SATTLER, M. A.; PEREIRA, F. O. (Ed.) **Construção e Meio Ambiente.** Coletânea HABITARE. Financiadora de Estudos e Projetos. Brasília: FINEP, v. 7, p. 128-167, 2006.

LANDMAN, K.; NAPIER, M. Waiting for a house or building your own? Reconsidering state provision, aided and unaided self-help in South Africa. **Habitat international,** v. 34, n. 3, p. 299-305, 2010.

LIZARRALDE, G. **Invisible Houses.** New York: Taylor & Francis, 2014.

_____; MASSYN, M. Unexpected negative outcomes of community participation in low-cost housing projects in South Africa. **Habitat international,** v. 32, n. 1, p. 1-14, 2008.

MALARD, M. L. et al. **Avaliação pós-ocupação, participação de usuários e melhoria de qualidade de projetos habitacionais: uma abordagem fenomenológica.** Belo Horizonte: UFMG/FINEP, 2002.

MARCUSSEN, L. **Third world housing in social and spatial development.** Aldershot: Avebury, 1990.

MARICATO, E. **A política habitacional durante o regime militar.** Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades.** São Paulo: FAU-USP, 2005.

_____. Cortes no Minha Casa Minha Vida vão estimular precarização da moradia. **Carta Capital,** São Paulo, Jun 2016. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/903/cortes-no-minha-casa-minha-vida-vao-estimular-precarizacao-da-moradia>. Acesso em: 12 de Junho de 2016.

MATHÉY, K. **Housing policies in the socialist Third World.** London: Mansell, 1990.

_____. **Beyond self-help housing.** London: Mansell, 1992.

MAURY, Y. Cooperatives d'habitants et refondation de la ville durable. Leçons de pratiques étrangeres. In: STOESSEL-RITZ, J.; BLANC, M.; MATHIEU, N. (Dir.). **Développement durable, communautés et sociétés.** Bruxelles: Peter Lang, 2012.

MAXWELL, J. A. **La modélisation de la recherche qualitative: une approche interactive.** Saint-Paul: Editora, 1999. ISBN 2827108321.

MEDVEDOVSKI, N. S. **Gestão de espaços coletivos em HIS–a negação das necessidades básicas dos usuários e a qualidade do cotidiano e do habitat.** In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO. ANAIS, 2009.

MORENO, C. Novas formas associativas na produção recente de moradia social no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais** v. 15, n. 2 2013.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. HABITAT, I. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012.** Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. Vancouver: ONU, 2012.

ORNSTEIN, S. W.; CRUZ, A. D. O. A**nálise de desempenho funcional de habitações de interesse social na grande São Paulo.** ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 8, Anais..., p. 1439-1446, 2000.

ORNSTEIN, S. W.; ROMERO, M. A.; CRUS, A. O. **Avaliação pós-ocupação (APO) aplicada em conjunto habitacional em São Paulo: análise funcional e ergonométrica dos ambientes internos do apartamento como indicador**

de qualidade para futuros projetos. ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, IV. Anais, Salvador, 1997, p. 513-518.

OSEKI, J. H. **Arquitetura em construção.** 1983. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

PARKER, L. **Qualitative research.** Surviving Your Thesis, volume, páginas, p. 159, 2004.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods.** London: Sage, 1990.

PELLI, V. S. Notas para uma Tecnologia Apropriada à Construção na América Latina. In: VIANNA, N.S. (Ed.). **Tecnologia & Arquitetura.** São Paulo: Nobel, 1989.

_____. **Habitar, participar, pertenecer: acceder a la vivienda:** incluirse en la sociedad. Local: Nobuko, 2007.

PHILLIBER, S. G.; SCHWAB, M. R.; SLOSS, G. S. **Social research.** Adelaide: FE Peacock Publishers, 1980.

PIEDADE MORAIS, M. da; OLIVEIRA CRUZ, B. de. Housing demand, tenure choice, and housing policy in Brazil. In: LALL, S.V. *et al.* (Ed.). **Urban Land Markets**. Springer Netherlands, 2009. p.253-282.

PUGH, C. International finance and housing policies in developing countries. **Cities,** v. 9, n. 2, p. 117-137, 1992.

_____. Housing policy development in developing countries: the World Bank and internationalization, 1972–1993. **Cities**, v. 11, n. 3, p. 159-180, 1994. ISSN 0264-2751.

_____. **The role of the World Bank in housing.** London: Zed Books, 1995.

_____. Poverty and progress? Reflections on housing and urban policies in developing countries, 1976-96. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, p. 1547-1595, 1997.

PUTNAM, R. D. The prosperous community. **The American prospect,** v. 4, n. 13, p. 35-42, 1993.

REIS, A. T. D. L.; LAY, M. C. D. O projeto da habitação de interesse social e a sustentabilidade social. Ambiente construído: **Revista da Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído.** Porto Alegre, RS, v. 10, n. 3, p. 99-119, jul./set. 2010.

RIZEK, C. S. et al. **A Inserção Urbana através da Produção do MCMV--Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados.** III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO ARQUITETURA, CIDADE E PROJETO: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA. São Paulo, 2014.

RIZEK, C. S.; SANTO AMORE, C.; CAMARGO, C. M. de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida "entidades". **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 531-546, 2014.

RODRIGUES, E. L. **A estratégia fundiária dos movimentos populares de produção autogestionária da moradia.** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. El problema de vivienda de los "con techo". **EURE Santiago,** v. 30, n. 91, p. 53-65, 2004.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2015.

ROMERO, M. D. A.; VIANNA, N. S. Procedimentos metodológicos para aplicação de avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais para a população de baixa renda: do desenho urbano à unidade habitacional. Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social, Dados, 2002.

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

SANTO AMORE, C. S., SHIBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.) **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SCHÖN, D. A. **The reflective practitioner:** how professionals think in action. New York: Basic books, 1983. Taylor & Francis

SELEE, A. D.; PERUZZOTTI, E. **Participatory innovation and representative democracy in Latin America.** Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** 2010. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SINDUSCON-MG. **Principais normas técnicas para edificações.** Belo Horizonte: Sinduscon-MG/CBIC, 2013.

STOESSEL, R. **Développement durable, communautés et sociétés : dynamiques socio-anthropologiques.** Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2012.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research.** Newbury Park, CA: Sage, 1990.

TATAGIBA, D. L. F. et al. **Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida–Entidades.** Relatório Final de Pesquisa, n. NEPAC Unicamp, 2013.

TRIBOUT, S. Quels freins à la participation des habitants du point de vue des concepteurs? In: BIAU, V.; FENKER, M. et al. (Ed.). **L'implication des habitants dans la fabrication de la ville: métiers et pratiques en question.** Paris: Éd. de la Villette, 2013.

TURNER, B. **Building Community.** A Third World Case Book: a Summary of the Habitat International Coalition Non-Governmental Organization's Project for the International Year of Shelter for the Homeless, 1987, in Association with Habitat Forum Berlin. London: Building Community Books, 1988.

TURNER, J. F. Housing in three dimensions: terms of reference for the housing question redefined. **World Development**, v. 6, n. 9, p. 1135-1145, 1978.

_____. **Issues in self-help and self-managed housing.** London: Mansell Publishing, 1982.

_____; FICHTER, R. **Freedom to build:** dweller control of the housing process. London: Macmillan, 1972.

UNITED NATIONS. UN-HABITAT. **The habitat agenda goals and principles, commitments and the global plan of action.** Istanbul: United Nations Publications, 1996.

_____. **The State of the World's Cities.** Globalization and Urban Culture: Earthscan. London: United Nations Publications, 2004.

UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report 2008.** Department of Economic: United Nations Publications, 2008. ISBN 9211011736.

_____. **World Urbanization Prospects 2014: Highlights.** United Nations Publications, 2014.

VILLA, S. B. Avaliando a habitação: relações entre qualidade, projeto e avaliação pós-ocupação em apartamentos. **Ambiente Construído**, v. 9, n. 2, p. 119-138, 2009.

_____; SARAMAGO, R. C. P. ; GARCIA, L. C. **Avaliação Pós-Ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma experiência metodológica.** 1. ed. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2015. v. 1. 152p .

WALKER, J.; OSTROM, E. Trust and reciprocity as foundations for cooperation. **Whom can we trust,** volume, p. 91-124, 2009.

WARD, C. **Tenants take over.** New York: Architectural Press, 1974. ISBN 0851396305.

WARD, P. M. **Self-help housing: A critique.** London: Mansell, 1982. ISBN 0720116368.

WATES, N.; KNEVITT, C. **Community Architecture:** How People Are Creating Their Own Environment. Local: Routledge, 1987.

WERNA, E.; ABIKO, A.; COELHO, L. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. In: ABIKO, A.; ORNSTEIN, S. **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação** (APO) da Habitação de Interesse Social. Local: Editora, 2002. (Coletânea Habitare, v. 1).

WILLIAMS, D. G. The role of international agencies: the World Bank. **Low Income Housing in the Developing World**, volume, p. 173-185, 1984.

WORLD BANK. **Housing**. Washington, DC: World Bank, 1975

_____. **Housing: Enabling Markets to Work**; with Technical Supplements. Washington: World Bank, 1993. ISBN 0821324349.

YIN, R. K. **Case study research:** Design and methods. Sage, 2013.

ZANETTA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. **Habitat International,** v. 25, n. 4, p. 513-533, 2001.

ZETLAOUI-LÉGER, J. L'implication des habitents dans les projets d´Ecoquartiers en France: quelles pratiques, quelles perspectives? In: BIAU, V.; FENKER, M.; MACAIRE. E. (Ed.). **L'implication des habitants dans la fabrication de la ville: métiers et pratiques en question.** Paris: Ed. de La Villete, 2013.

SÍTIOS ELETRÔNICOS

http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia2.php?id=247363

http://lapas12.com.br/habitacao-lapas-entrega-300-apartamentos-do-vila--espanha/

http://www.unisantos.br/

Fonte: www.usina-ctah.org.br.

http://www.ambientearquitetura.com/

http://movimentopelamoradia.com.br/

http://www.peabirutca.org.br/

http://www.sp.unmp.org.br/

http://www.mdm.org.br/quem-somos/

http://esecon.com.br/

http://www.qualyfast.com.br/

http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/

http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx

http://www.cmp.org.br/

http://www.unmp.org.br/

http://forumreformaurbana.org.br/

http://mnlmsm.blogspot.com.br/

http://www.mst.org.br/

http://www.mtst.org/

http://pbqp-h.cidades.gov.br/

http://pbqp-h.cidades.gov.br/projetos_siac.php

http://www.cdhu.sp.gov.br/producao-new/qualihab-apresentacao.asp

http://unhabitat.org/

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Habitat participativo e ambiente construído: processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida.

Responsável principal: Paula Regina da Cruz Noia
Estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação da
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP)
Orientadores: Prof.ª Dr.ª Erica Yukiko Yoshioka
Endereço: Laboratório de Culturas Construtivas FAU USP
Rua do Lago, 876 - Cidade Universitária Butantã, São Paulo - SP
CEP: 05508-080 Tel. (11) 3091-5084

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa a assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias: uma que deverá ficar com você e outra com a pesquisadora.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com a pesquisadora. Se preferir, pode apresentar o termo para outras pessoas, antes de decidir participar. Se você não quiser participar ou quiser retirar sua autorização, a qualquer momento, não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo.

Justificativa e objetivos

A presente pesquisa tem como objetivo principal a análise de empreendimentos concluídos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), especificamente as modalidades Faixa 1 (FAR) e Entidade (FDS), buscando relacionar as ações participativas do processo de projeto com as consequências no ambiente construído. Busca-se, assim, compreender como a participação do usuário/sociedade civil pode influenciar de forma distinta o ambiente construído, no contexto da produção habitacional brasileira atual.

Trata-se de uma pesquisa de caráter científico, vinculada ao Laboratório de Culturas Construtivas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Foi selecionada uma série de empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e Entidades na Região Metropolitana de São Paulo, para um estudo de caso comparativo. A pesquisa de cada um dos casos espera contar com a contribuição plural de profissionais envolvidos em seu processo. Assim, procura-se promover uma observação multidimensional, buscando atores complementares em todo o processo de projeto e execução dos empreendimentos. As múltiplas fontes consultadas poderão garantir diferentes perspectivas sobre um mesmo caso, trazendo novas informações e novas questões sobre o tema estudado.

Dessa forma, sua participação enquanto ator envolvido no processo é de extrema importância para a compreensão do objeto estudado. Serão considerados

como atores aqueles profissionais integrados a empresas de projeto, construção e gerenciamento, instituições públicas, instituições financeiras, organizações comunitárias, movimentos sociais, consultores, assessorias e todas as demais instituições que possam estar relacionadas com os processos de produção do ambiente construído dos casos selecionados.

Procedimentos

Aceitando a participação na presente pesquisa, você cooperará para a construção de um banco de dados sobre os casos pesquisados, colaborando assim para a construção de conhecimentos sobre o tema estudado. Sua contribuição consistirá em conceder uma entrevista semidirigida, na qual algumas questões temáticas serão pontuadas pela pesquisadora, sobre as quais poderá discorrer livremente sobre impressões e opiniões sobre sua experiência. A entrevista poderá ocorrer em algum local público, local de trabalho, no próprio empreendimento habitacional, ou via skype, quando a modalidade presencial não for possível. A duração mínima estimada é de aproximadamente 40 min.

Havendo consentimento, os depoimentos serão gravados, a fim de facilitar a análise de dados feita pela pesquisadora. A transcrição de tal áudio será parte de um banco de dados sigiloso, cujo único fim será acadêmico, não sendo, em hipótese alguma, divulgado em outro meio. Será garantido sigilo quanto à realização da entrevista bem como seu conteúdo, omitindo-se dados que permitam a identificação do entrevistado. Caso o entrevistado esteja disposto, a transcrição da entrevista lhe será apresentada, para que possa verificar e sugerir modificações necessárias. Tal ação é de grande contribuição para a qualidade da pesquisa.

Benefícios

Os resultados a serem alcançados na pesquisa, baseados na participação dos entrevistados, podem favorecer a compreensão das atuais práticas do PMCMV, e sobre como a participação da sociedade civil/comunidade (no caso do Entidades) influencia a configuração que o ambiente construído pode possuir. A pesquisa pode representar uma importante reflexão sobre os atuais mecanismos de participação e sua efetividade, colaborando para a melhoria da operacionalização do programa, em constante transformação.

Os resultados gerais da pesquisa serão divulgados em meio científico, a fim de estimular o desenvolvimento técnico-científico na área, e em meios de divulgação não científicos, para o acesso público dos diferentes setores envolvidos na produção habitacional participativa, como associações, assessorias técnicas, movimentos de moradia, empresas de projeto, construção e gerenciamento na construção civil, entre outros.

Sigilo e privacidade

Conforme acima citado, será garantido o sigilo de sua identidade, bem como nenhuma informação será cedida a pessoas que não façam parte da equipe desta pesquisa. Na divulgação dos resultados deste estudo, seu nome não será citado. Ao assinar o termo, o entrevistado consente passar informações que serão usadas de forma sigilosa, na presente investigação. Todos os dados obtidos dos entrevistados serão tornados anônimos. Não obstante, o entrevistado tem a liberdade e o direito de retirar esse consentimento a qualquer momento, sem necessidade de justificativas, ressaltando-se que apenas não poderão ser modificados os materiais já previamente publicados.

A pesquisadora se compromete em utilizar as informações fornecidas por você exclusivamente na presente pesquisa de Doutorado e nas publicações que advenham dela, preservando-se o anonimato da origem das informações compartilhadas em qualquer dos veículos e formatos de divulgação científica. Toda a priva-

cidade e sigilo sobre a identidade e os dados pessoais do entrevistado serão mantidos, de forma permanente, sobre os cuidados pessoais da pesquisadora, exceto quando o entrevistado der autorização para a sua identificação.

Contato

A pesquisadora e sua equipe agradecem a gentil e voluntária colaboração para o avanço desta pesquisa e se encontram à disposição para quaisquer esclarecimentos presentes e futuros.

Seguem as informações para entrar em contato com os pesquisadores responsáveis:

- Doutoranda: Paula Regina da Cruz Noia, telefone: (11) 98938-8412; (11) 3091-4837;e-mail – paula.noia@usp.br ou paulinhanoia@gmail.com

- Orientadora: Prof.ª Dr.ª Erica Yukiko Yoshioka, telefone: (11) 3091-5084; e-mail: ericayy@usp.br.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais incômodos que esta possa acarretar, aceito participar:

Nome do(a) participante: _____

Assinatura do participante:_____

Data: ____/_____/_____.

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da Resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante.

_____ Data: ____/_____/_____. (Assinatura do pesquisador)

(Em todas as páginas)

Rubrica do pesquisador:_____;

Rubrica do participante:_____.