



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados

The urban insertion in the production of self-management mode of Minha Casa Minha Vida Program in the State of São Paulo: ethnographic approach of selected cases

La integración urbana a través de la producción de modo autogestionario del programa Minha Casa Minha Vida en el Estado de São Paulo: relato etnográfico de casos seleccionados

RIZEK, Cibele Saliba (1);

SANTO AMORE, Caio (2)

(1) Professora Doutora, Livre-docente do Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, IAU-USP/São Carlos, SP, Brasil; email: cibelesr@uol.com.br

(2) Doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, FAU-USP; membro da Peabiru – trabalhos comunitários e ambientais, São Paulo, SP, Brasil; email: caio@peabirutca.org.br



A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados

The urban insertion in the production of self-management mode of Minha Casa Minha Vida Program in the State of São Paulo: ethnographic approach of selected cases

La integración urbana a través de la producción de modo autogestionario del programa Minha Casa Minha Vida en el Estado de São Paulo: relato etnográfico de casos seleccionados

RESUMO

A pesquisa em andamento trata da modalidade *Entidades* do Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) no estado de São Paulo, modalidade em que associações, cooperativas e grupos legalmente constituídos são responsáveis diretos pela organização dos beneficiários e pelos contratos para produção habitacional com a Caixa Econômica Federal. Partindo da análise do universo total de contratações desses empreendimentos, desde 2009 (início do programa) até novembro de 2013, propõe-se reflexão sobre como essas organizações sociais se inserem na operação de uma parte da política pública de habitação, gerindo recursos, organizando demandas e teoricamente capitaneando uma produção que possa ser confrontada à produção geral do programa. O método adotado para essa reflexão é o etnográfico, com aproximações sucessivas aos representantes das famílias beneficiárias e a suas trajetórias de vida no processo de luta e conquista da moradia. Foram selecionados dois empreendimentos como estudos de caso, ambos localizados na Região Metropolitana de São Paulo (um no bairro de Cidade Tiradentes na capital do estado e outro no município de Mauá). A análise dos mesmos tem permitido compreender de forma mais ampla as condições que o programa impõe às entidades e o modo como essas acabam se inserindo nos processos políticos contemporâneos do país, depois de mais de uma década de governos que trouxeram a promessa de gestões democráticas e populares, abertas à participação e com indícios de priorização das classes de menor renda.

PALAVRAS-CHAVE: habitação social, autogestão, associações, participação popular

ABSTRACT

The research in progress addresses the self-management mode in Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) in the state of São Paulo, where associations, cooperatives and legally constituted groups are directly responsible for the organization of beneficiaries and contract for housing production with Caixa Econômica Federal. Based on the analysis of the universe of contracts, since 2009 (the beginning of the program) until november 2013, this article aims to reflect on how these social organizations are included in operating a part of public housing policy, managing financial resources, organizing demands and, at least in theory, capturing a production that can be confronted to the overall production of the program. The method adopted for this analysis is the ethnographic, with successive approaches to the representatives of the beneficiary families and the course of their lives in the struggle and conquest of the housing. Two projects were selected, both located in the Metropolitan Region of São Paulo (one of them in Cidade Tiradentes district in São Paulo and another in Mauá). The analysis of these cases has allowed a broader understanding of the conditions that the program imposes on associations and how these end up entering in contemporary political processes in the country, after more than a decade of governments that have brought the promise of democratic, popular and inclusive managements, with signs of prioritizing low-income classes.

KEY-WORDS: social housing, self-management, popular associations, political participation



RESUMEN

La investigación en curso aborda la producción autogestionada del programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) en el estado de São Paulo, en el cual las asociaciones, cooperativas y grupos legalmente constituidos son directamente responsables por la organización de los beneficiarios y el contrato para la construcción de viviendas con la Caixa Econômica Federal. Partiendo del análisis de la totalidad de contratos, desde el año 2009 (inicio del programa) hasta noviembre de 2013, el objetivo es reflexionar sobre cómo se introducen estas organizaciones sociales en el funcionamiento de una parte de la política de vivienda pública, gestionando recursos, organizando sus demandas y, teóricamente, dirigiendo una producción que pueda ser confrontada con la producción general del programa. El método adoptado para este análisis es el etnográfico, con aproximaciones sucesivas a los representantes de las familias beneficiarias y a sus historias de vida en el proceso de lucha y conquista de la vivienda. Fueron seleccionados dos proyectos, ambos ubicados en la Región Metropolitana de São Paulo (uno en el distrito de Cidade Tiradentes de la capital São Paulo y otro en la ciudad de Mauá). La análisis de estos casos ha permitido entender de forma más amplia las condiciones que el programa impone a las asociaciones y cómo éstas acaban entrando en los procesos políticos contemporáneos del país, después de más de una década de gobiernos que han traído la promesa de gestiones democráticas, populares, inclusivas y con indicios de priorizar a las clases de menores ingresos.

PALABRAS-CLAVE: vivienda popular, autogestión, asociaciones populares, participación política

1 UM ESPAÇO PARA A AUTOGESTÃO HABITACIONAL NA PRODUÇÃO FEDERAL

CRÉDITO SOLIDÁRIO, SISTEMA E FUNDO NACIONAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

Após um longo período de desarticulação da política habitacional em nível federal, a ascensão de um antigo operário à presidência da República, historicamente vinculado a causas populares, trouxe às lideranças e entidades da Reforma Urbana e vinculadas à luta pela moradia uma esperança de conquistas de reivindicações históricas, no campo institucional e nas ações concretas. Entre o fim do BNH e início dos anos 2000, prevaleceram as políticas de nível local, nos municípios e estados da federação, que 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. Foram empreendimentos habitacionais nos quais associações populares contratavam assessorias técnicas, desenvolviam projetos específicos, faziam toda a gestão dos recursos — cotação, compra e controle de estoque de material, contratação de serviços e mão-de-obra especializada —, acompanhavam, fiscalizavam e trabalhavam na execução das obras em regime de mutirão.

Na luta da moradia em nível federal, pode-se dizer que as principais pautas daquele momento estavam em torno da aprovação e disseminação do Estatuto da Cidade e do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991: a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP). Os movimentos de moradia de articulação nacional¹ e grupos locais vinculados aos mesmos também vinham estabelecendo alguns

¹ Os chamados “quatro movimentos nacionais”, que até hoje dominam os assentos nos Conselhos Gestores e são onipresentes em seminários e encontros sobre o tema são: CMP (Central de Movimentos Populares), CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia) e UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

diálogos ainda incipientes em relação à produção empreendida com recursos federais, através dos quais, promoviam a apresentação de projetos e na indicação de famílias beneficiárias contudo, sem qualquer “protagonismo” na produção, na obra em si.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 trouxe algumas conquistas institucionais, tanto na organização de espaços de participação e controle social, como as Conferências e Conselho das Cidades, quanto na organização de marcos regulatórios. O projeto de lei para a criação do Fundo Nacional (FNHIS) veio a cabo com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que prevê repasses sucessivos entre os entes federativos, de fundo a fundo, com planejamento e controle social. Outras mudanças acenavam com aumentos significativos de subsídios habitacionais.

Mas foi a ação direta em torno de um programa de corte autogestionário o que mais mobilizou os movimentos e suas lideranças. O **Programa Crédito Solidário (PCS)** foi criado ainda 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”². Utilizaria recursos de um fundo não oneroso e finito — Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) — que, com juros-zero de financiamento, poderia se voltar prioritariamente a famílias com renda inferior a três salários mínimos. O programa inauguraria também a autogestão na escala federal, já que os agentes proponentes dos empreendimentos eram as próprias associações, pessoas jurídicas dos movimentos de luta por moradia. Segundo Rodrigues e Mineiro (2012, p.23), o programa seria temporário, enquanto não se conquistava a aprovação do FNMP, o que veio a ocorrer apenas em 2005³.

No contexto do SNHIS/FNHIS, foi idealizado o programa **Ação de Produção Social da Moradia (APSM)**, lançado em março de 2008. Este programa não conseguiu sair do papel. Uma única seleção foi feita pelo Ministério das Cidades em 2008 e o único empreendimento construído foi o “Projeto Construindo Juntos”, com 50 unidades habitacionais na cidade de Fortaleza de Taboão, no Estado de Tocantins, entregues em fevereiro de 2011 (FERREIRA, 2012).

O ano de 2008 marcaria ainda o lançamento da **Campanha Nacional pela Moradia Digna — uma prioridade social**⁴, uma articulação de vários “segmentos” da sociedade que se fazem representar no Conselho Nacional das Cidades. A meta principal da Campanha é a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vincule 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, distrito federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, de modo a se estabelecer uma política permanente de produção habitacional, sob a justificativa de enfrentamento e erradicação do déficit habitacional.

É visível, como também afirmam Rodrigues e Mineiro (2012, p.25), que um debate ocupava a pauta de negociações entre o governo e os movimentos de moradia: a revitalização do PCS, cujos recursos não onerosos do FDS estavam se esgotando, ou a aposta na “Produção Social”, que se vinculava ao SNHIS/FNHIS. Os meses subsequentes mostraram o caminho que este debate tomou.

² Objetivo do Programa, disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/519-programa-credito-solidario.html>, acesso em julho de 2014.

³ Trata-se da lei federal nº 11.124, em 2005, que dispõe sobre o SNHIS — Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o FNHIS — Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

⁴ Ver sítio eletrônico da Campanha, disponível em:

<http://www.moradiadigna.org.br/moradiadigna/v1/index2.asp?p=11>, acesso em julho de 2014.

MINHA CASA MINHA VIDA: FASES 1, 2 E 3; MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi formulado pelos ministérios de “primeira linha” como parte da estratégia de enfrentamento da crise econômica e lançado no primeiro semestre de 2009⁵. Tomavam-se algumas diretrizes gerais e gargalos apontados pelo Plano Nacional de Habitação, que vinha sendo elaborado no âmbito do Ministério das Cidades, e organizavam-se linhas de financiamento voltadas à produção de novas moradias, com fundos adequados a cada faixa de renda, altos subsídios e metas quantitativas e regionais livremente baseadas na distribuição geral do déficit habitacional⁶. O sucesso do programa na opinião pública, junto aos beneficiários e junto aos setores produtivos, fez com que uma segunda fase fosse lançada em 2011, renovando as metas quantitativas e aumentando o percentual de contratações previstas para as faixas de menor renda⁷. E no momento em que este artigo é redigido, as pressões para que o programa se torne uma política de Estado e que seja assumido pelos candidatos à sucessão presidencial fez com que uma terceira fase começasse a ser desenhada para ser anunciada antes das eleições.

Nesse cenário de retomada da ação do Estado, a alternativa que restou aos movimentos, ou o posicionamento político que os mesmos adotaram na interlocução e nos embates com um governo que apoiam amplamente, para que pudessem de algum modo “participar da festa”, foi cavar no MCMV uma modalidade para as **Entidades**, utilizando as bases do Programa Crédito Solidário, o mesmo fundo (FDS), agora alimentado com recursos do orçamento da União, e as mesmas condições objetivas que estruturam a prática autogestionária desde pelo menos a experiência paulistana dos mutirões no final dos anos de 1980: proposição dos empreendimentos pelas associações (chamadas Entidades Organizadoras) e responsabilização pelos contratos, atendimento integral das famílias beneficiárias organizadas ou indicadas pela entidade, liberação antecipada das parcelas do cronograma físico-financeiro — tendo em vista que as proponentes não dispõem de fluxo de caixa para realizar a obra e medi-la posteriormente, como ocorre normalmente com as construtoras.

COMPRA ANTECIPADA E PAGAMENTO ANTECIPADOS DE LEVANTAMENTOS E PROJETOS TÉCNICOS: UMA VANTAGEM PARA AS ENTIDADES

Uma diferença fundamental da modalidade Entidades na comparação com o programa em geral é a chamada “Compra Antecipada”⁸. Trata-se de uma “primeira fase” da contratação, que permite à Entidade comprar o terreno a partir de um procedimento simplificado de apresentação e reconhecimento de viabilidade técnica e econômica do empreendimento pela Caixa. Nessa fase a entidade também recebe antecipadamente os recursos para levantamentos

⁵ Foi lançado como a Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na lei federal 11.977 de 7 de julho de 2009.

⁶ As metas iniciais previam investimento de 34 bilhões de reais para a contratação/construção de 1 milhão de moradias, 400.000 (40%) voltadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos; mesmo com os dados de que pelo menos 90% do déficit se concentrava nessa faixa.

⁷ Na fase 2, lançada em junho de 2011, comprometiam-se 125 bilhões (72 bilhões em subsídios) para a contratação de mais 2 milhões de moradias, desta vez, 60% voltada às famílias de menor renda. Também se alteraram as especificações das unidades, aumentando as áreas mínimas, e foram aumentados os percentuais destinados ao trabalho técnico social.

⁸ Instituída pela Resolução do Conselho Curador do FDS nº 143, de 27 de novembro de 2009. Apesar de ter sido instituída ainda no MCMV1, até 2011, quando foi lançada a segunda fase do programa (MCMV2), apenas 6 contratos de Compra Antecipada tinham sido firmados com entidades no país, todos na Região Metropolitana de São Paulo.

(topografia, sondagens) e projetos técnicos de aprovação, arquitetura e engenharia. A demora nos processos de viabilização dos empreendimentos vinha fazendo com que muitos “negócios” se perdessem, seja pela dificuldade das entidades em obter apoio técnico para esse complexo processo, seja pela desistência de proprietários de terra que recebiam propostas mais atraentes num mercado extremamente aquecido pelo próprio programa. Com a ferramenta da Compra Antecipada, o governo respondia a reivindicações dos movimentos e *“reconhec[ia] as dificuldades das entidades no mercado imobiliário, colocando alguma vantagem em suas mãos”* (RODRIGUES E MINEIRO, 2012, p.35), criando uma exceção para tentar nivelar as condições de competição com as construtoras pelas localizações.

A “NOVELA” DA CONTRATAÇÃO

A Compra Antecipada coloca aqueles empreendimentos no mundo dos dados oficiais, mas encerra apenas o primeiro ato de uma verdadeira epopeia que prossegue com o desenvolvimento dos projetos, licenciamentos, aprovação dos orçamentos, constituição dos grupos, cadastramento das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁹... São condições necessárias para que as Entidades possam firmar a segunda fase dos contratos, que se referem à liberação de recursos para a execução das obras.

Entender esta “novela”, que diz respeito ao desenho real das operações, significa identificar e desvendar uma sequência de entraves. O processo, em geral, inicia-se com a mobilização de determinado grupo de famílias, com o interesse de uma associação em produzir moradias para pessoas que estão em torno de atividades que a mesma promove. Há, então, o processo de habilitação da Entidade junto ao Ministério das Cidades, que é aberto periodicamente e que, a partir de um sistema de pontuação aplicado aos documentos apresentados pelas Entidades, estabelece uma classificação em termos de abrangência de atuação (nacional, regional ou local) e em quatro categorias que definem o número de unidades habitacionais dos empreendimentos que cada uma pode gerenciar. Paralelamente, esses grupos percorrem as regiões em que atuam para localizar uma área com potencial para a construção do conjunto, que esteja com a documentação em ordem e que apresente viabilidade técnica e econômica. A comprovação dessa viabilidade pelo agente financeiro permite que o contrato de Compra Antecipada seja firmado. Quando a contratação vira um número oficial, normalmente já se passaram anos de negociações entre a Entidade e proprietários de terrenos. A demanda já pode ter sido composta e recomposta inúmeras vezes em função da adesão, da confiança da família na Entidade, nas figuras que a coordenam, ou mesmo em função da renda que, ao longo do tempo, por mudanças de emprego ou pelo próprio aumento do salário mínimo, pode ultrapassar o limite de R\$1.600,00 do programa, sem contar outros fatores ligados às trajetórias familiares. A assessoria técnica ou os profissionais de arquitetura e engenharia que a Entidade tenha conseguido mobilizar, eventualmente pagos com recursos das próprias famílias, para elaborar os estudos de viabilidade e desenvolver os projetos urbanístico, arquitetônico, estrutural, de instalações e todos os licenciamentos nos órgãos públicos já foi provavelmente desgastada com as muitas revisões projetuais, de quantidades e de orçamentos necessárias. O trabalho técnico social, por sua vez, pode ter passado pelos mesmos obstáculos, na árdua tarefa de mobilização num contexto de incertezas e de grupos com grande rotatividade. A

⁹ O CadÚnico é um instrumento do Ministério de Desenvolvimento Social de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda (renda mensal até meio salário mínimo por pessoa, ou renda mensal familiar até três salários mínimos), que permite a formulação e implementação de políticas específicas a fim de reduzir suas vulnerabilidades sociais.

relação com o poder público local, o jogo de forças que se estabeleceu em determinado momento com lideranças de bairro, partidárias ou ligadas aos movimentos sociais de moradia também pode ter sofrido alterações na medida em que se alteram os contextos políticos locais.

É certo que esses processos, tão complexos quanto ricos, poderiam representar uma cunha no contexto geral do MCMV, ao contar, ao menos em teoria, com a participação do beneficiário final em todo o processo: da formação do grupo ao produto final, passando pela escolha do local de moradia. Sabe-se que a inserção urbana é um aspecto fundamental no debate sobre o direito à moradia digna, adequada; contudo, nessa espécie de “gincana”, torna-se algo quase secundário. Com o valor da terra embutido no valor da unidade, vale a lógica do terreno mais barato, com dimensões que tornem o empreendimento economicamente viável também pela quantidade de unidades a serem produzidas. Quer dizer, terrenos pequenos e melhor inseridos não “cabem” no programa. Sem capital, nem suporte institucional, as entidades peregrinam por imobiliárias e proprietários de terra até conseguirem um terreno que tenha viabilidade técnica, preço acessível e a disponibilidade de ser comprado após enquadramento nas regras do programa e aprovação da viabilidade pela Caixa.

REGIMES DE CONSTRUÇÃO: “DESVIOS” NO CONCEITO DE AUTOGESTÃO

Entre os regimes de construção¹⁰ possíveis, um debate particular é travado entre os a Administração Direta e a Empreitada Global: um se filia à tradição da produção habitacional autogestionária, com controle do processo pelos futuros moradores, através da Entidade, de Comissões formadas pelos beneficiários¹¹ e do trabalho técnico de Assessorias contratadas autonomamente pela própria Entidade. O outro incorpora a “empreiteira”, tomada inicialmente como uma espécie de “inimiga” dos movimentos de moradia, já que a mesma inclui em seus custos de produção taxas de lucro e administração, enquanto a Entidade converteria tais diferenças entre preços aprovados no financiamento e preços efetivamente praticados no mercado em melhorias no produto final da moradia¹².

É possível reconhecer casos em que contratos assinados como Administração Direta são realizados na prática como Empreitada Global, com pouco ou nenhum controle da Entidade e produção a cargo de uma única empresa, que chega a formatar toda a proposta para apresentá-la ao órgão financiador. Diz-se que são Entidades “barriga de aluguel”¹³, pois, sob o regime de Administração Direta, a construtora se beneficiaria da Compra Antecipada, do adiantamento de parcelas e não precisaria passar pelos critérios de análise de risco promovidos pela Caixa, chamada GERIC¹⁴.

Em documento recentemente assinado pelos “quatro movimentos” com propostas direcionadas ao governo para a terceira fase do MCMV, propõe-se a extinção da Empreitada

¹⁰ Conforme Resolução n. 194 do CCFDS de 12 de dezembro de 2012, são 5 regimes: (1) Autoconstrução, (2) Autoajuda ou Mutirão, (3) Autogestão, (4) Administração Direta ou (5) Empreitada Global.

¹¹ São obrigatórias pelo menos duas comissões: a CRE (Comissão de Representantes), que é basicamente a responsável contábil do contrato, e a CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras), que tem a atribuição de controlar a qualidade física das obras executadas.

¹² No estado de São Paulo, são 13 contratos em regime de administração direta e 9 no de empreitada global.

¹³ O termo tem sido utilizado pelo próprio Ministério das Cidades, segundo Rodrigues e Mineiro (2012: p.37), mas foi incorporado pelos movimentos de moradia em documentos, apresentações de encontros e seminários, e na linguagem corrente.

¹⁴ Para empreendimentos verticalizados realizados por Administração Direta, exige-se a experiência da Entidade ou Assessoria Técnica, e não da empresa construtora. Por outro lado, em contratos realizados por Empreitada Global, tal empresa passa por uma análise da Caixa de risco de crédito e de expertise quanto à atividade que irá realizar.



Global, que deveria ser substituída por um regime denominado “Gestão Compartilhada”, onde a Entidade pudesse contratar uma única empresa para executar as obras, desde que tivesse controle sobre a produção.

2 A PRODUÇÃO DAS ENTIDADES EM NÚMEROS

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE OS DADOS

As informações sobre as contratações foram obtidas de fontes diversas: de pedidos feitos oficialmente à Caixa Econômica Federal a solicitações no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do governo federal. Neste processo, foi notória a incoerência e divergência entre os dados obtidos, ora incluindo, ora excluindo empreendimentos. Isto, em certa medida, fragiliza a credibilidade dos dados. Entre as versões de planilha, optou-se pela mais completa, compartilhada por uma das equipes que compõem a Rede Nacional.

Percebeu-se na análise que a Compra Antecipada gera facilmente uma leitura equivocada dos dados, pois, como “contrato firmado”, já torna “números do programa” as unidades habitacionais previstas nos projetos preliminares, ainda que demorem anos para se viabilizar e se transformarem moradia de fato. Quando se assina a segunda fase, quando a Compra Antecipada vira “obra”, um novo contrato é gerado e lançado nas planilhas, o que acaba duplicando os números de unidades habitacionais relativos àquele empreendimento.

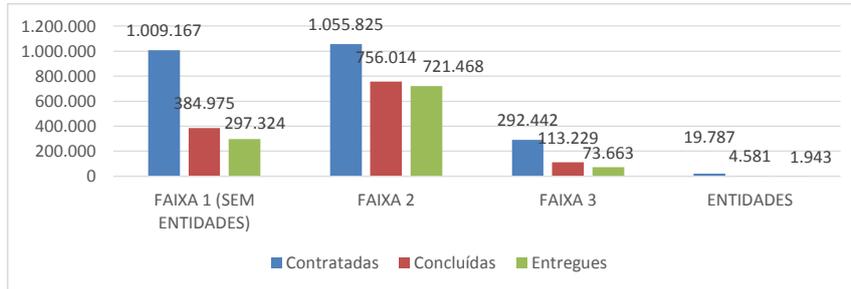
Também merece destaque que alguns empreendimentos sejam fragmentados em três ou quatro contratos a fim de se viabilizarem burocraticamente¹⁵, apesar de corresponderem a um único conjunto habitacional do ponto de vista do tecido urbano. Em geral, esta situação se dá por meio de um “consórcio de entidades organizadoras”, quando várias associações ou movimentos se reúnem e dividem as unidades produzidas, geralmente distribuídas em lotes condominiais. Para efeito de análise, essas diferentes operações estão sendo agrupadas com o nome “empreendimentos”, quando se referem ao mesmo conjunto. A proximidade desses conjuntos é outro aspecto analisado, definido pela distância de até 2 km entre os empreendimentos e denominada “agrupamento”.

PRODUÇÃO DAS ENTIDADES NO BRASIL

A despeito destas ressalvas, a análise quantitativa revela algumas características importantes da produção no país. Verifica-se uma **produção absolutamente residual** das Entidades, participando com apenas 0,36% das unidades concluídas, 0,18% das unidades entregues e 0,25% do volume de recursos investidos.

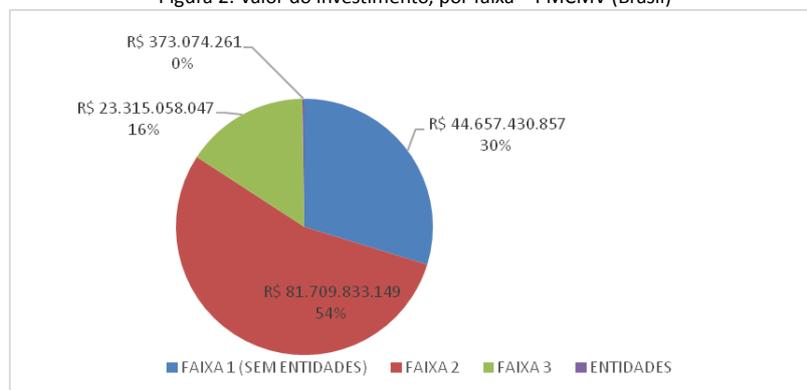
¹⁵ A Resolução 194 do CCFDS estabelece um limite de 200 unidades habitacionais por empreendimento.

Figura 1: Unidades habitacionais contratadas, concluídas e entregues, por faixa – PMCMV (Brasil)



Fonte: Autores, 2014

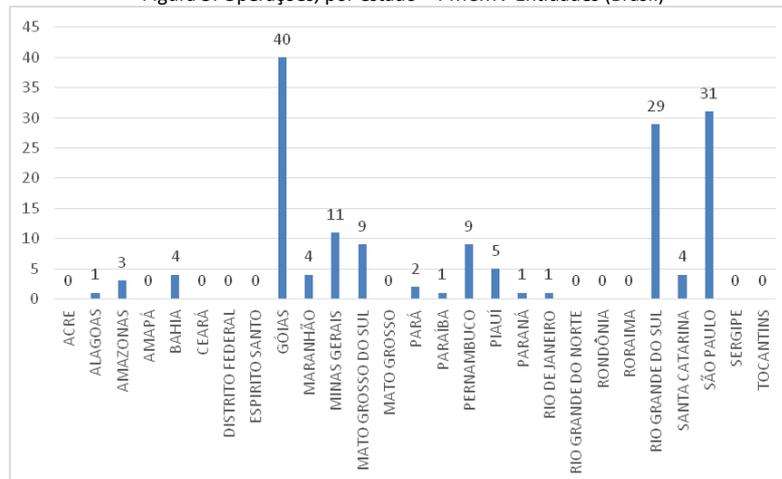
Figura 2: Valor do investimento, por faixa – PMCMV (Brasil)



Fonte: Autores, 2014

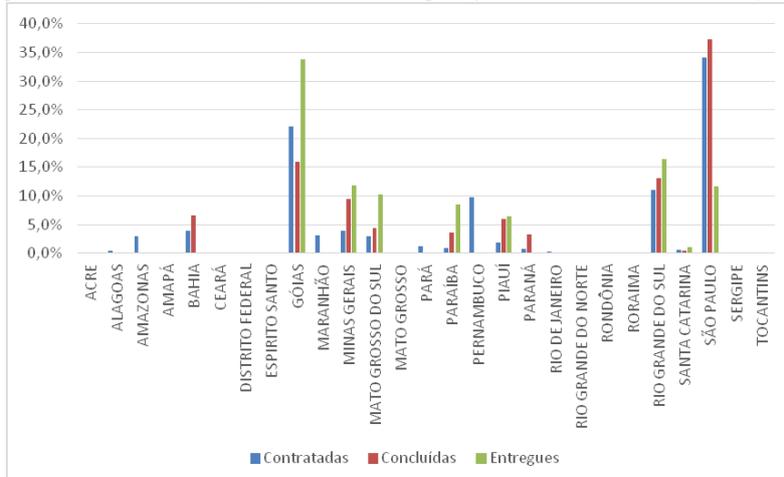
No que se refere à **distribuição territorial**, foi analisado o número de contratos firmados por estado, o número de unidades habitacionais contratadas e o valor de financiamento.

Figura 3: Operações, por estado – PMCMV-Entidades (Brasil)



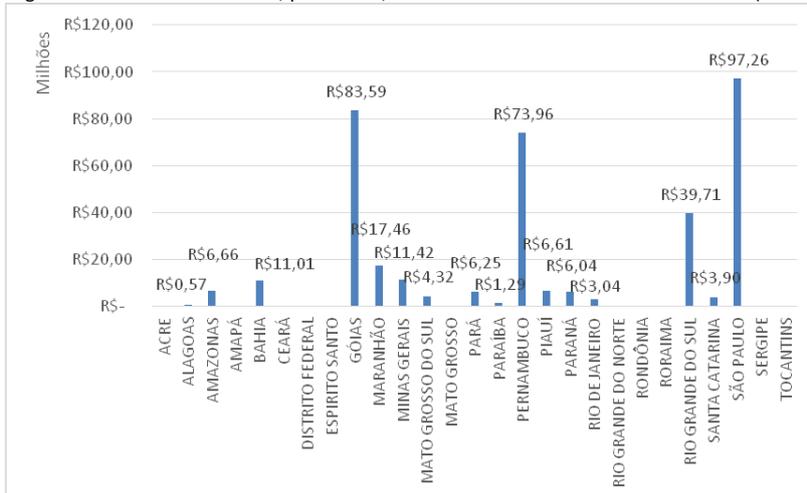
Fonte: Autores, 2014

Figura 4: Unidades contratadas, concluídas e entregues, por estado – PMCMV-Entidades (Brasil)



Fonte: Autores, 2014

Figura 5: Valor do investimento, por estado, em milhões de reais – PMCMV-Entidades (Brasil)



Fonte: Autores, 2014

Destacam-se as produções nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, em função das participações dos estados de São Paulo e Goiás, respectivamente. O estado de Rio Grande do Sul é o terceiro em número de contratos e em quantidade de unidades habitacionais. A Região Nordeste é possivelmente onde a modalidade teve a maior difusão. Há contratos em sete estados, com destaque para Maranhão, Bahia, Pernambuco e Piauí, com forte atuação da UNMP, que é responsável direta por quatro contratos na Bahia, e indireta, através de vínculos com as entidades organizadoras, de outros tantos.

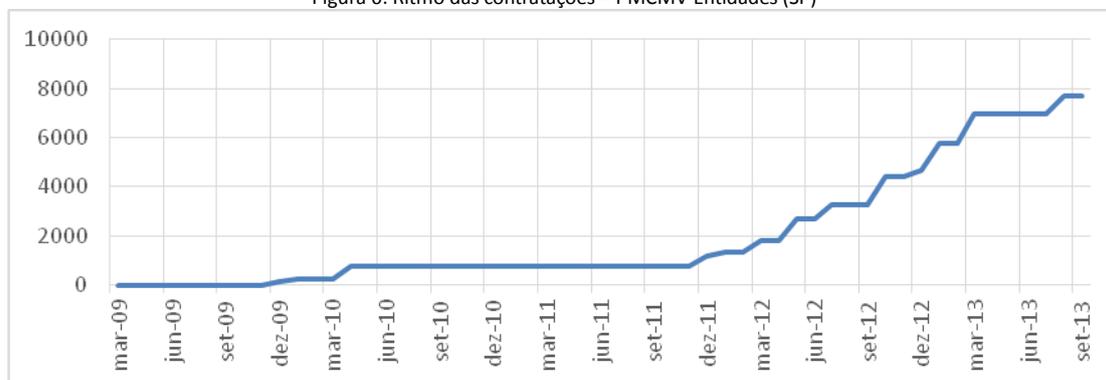
A análise dos dados referentes à habilitação das Entidades em nível nacional mostra que, em 2013, 1.395 estavam em tese aptas a iniciar o processo dos empreendimentos, evidenciando que a modalidade mostrava-se inicialmente bastante atrativa às “organizações da sociedade civil”. Contudo, os números significativamente baixos de contratação demonstram que os entraves são difíceis de transpor. Em São Paulo, por exemplo, das cerca de 200 habilitadas, pouco mais de 20 conseguiram contratar.

No que se refere à origem das entidades organizadoras, é notável a expressiva participação não só de entidades com originárias da luta pela moradia e pela Reforma Urbana, como também

ligadas à assistência social ou a sindicatos. Curiosamente, a filiação aos movimentos nacionais, responsáveis diretos pelas formulações e reformulações do programa não representa vantagem competitiva nos processos de contratação. Em São Paulo, por exemplo, sede de todos os quatro movimentos, nota-se que mais da metade dos empreendimentos (12) não possui nenhum tipo de vínculo com esses grandes movimentos. Entre os contratos de algum modo ligados a essa rede, vale destacar a participação massiva de Entidades filiadas à UNMP (07).

Ainda assim, a presença dos movimentos nacionais na popularização da modalidade pode ser comprovada quando se analisa o ritmo das contratações: o “boom” que Rodrigues e Mineiro (2012, p.35) apontam em nível nacional a partir de dezembro de 2011 é comprovado pela observação do fenômeno em São Paulo. Elas ocorreram meses depois da tradicional Caravana à Brasília, realizada no mês de outubro de 2011, quando os movimentos de moradia reivindicaram a realização de seminários com as Entidades e a Caixa Econômica Federal.

Figura 6: Ritmo das contratações – PMCMV-Entidades (SP)



Fonte: Autores, 2014

AS ENTIDADES E SUA PRODUÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Com a ciência de que a análise quantitativa seria insuficiente para os objetivos da pesquisa, realizou-se uma etapa **exploratória** da pesquisa sobre todo o universo de operações no estado de São Paulo, que totalizam 39 contratos desde o início do programa até o fim de 2013. Essa etapa foi fundamental para que a dimensão real da produção fosse construída.

Foram entrevistas telefônicas com todas as Associações ou Assessorias Técnicas responsáveis, pesquisa em fontes secundárias de meios eletrônicos, visitas aos empreendimentos habitados e à maior parte das obras iniciadas.

Figura 7: Unidade entregue do empreendimento Jardim das Azaléias, em São João da Boa Vista, organizado pelas Entidades Associação. Organizadora e Construtora do Conj. Habitacional Popular Jd das Azaléias e Associação dos Sem Casa de São João da Boa Vista, sem filiação nacional.



Fonte: Autores, 2014

Figura 8: Empreendimento Chiquinha Gonzaga, entregue em Itaquaquecetuba, organizado pela Entidade Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo – CCECAS, sem filiação nacional.



Fonte: Autores, 2014

Figura 9: Empreendimento *Parque Estela*, entregue em Guarulhos, organizado pela Entidade *Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia*, filiada ao MNLM.



Fonte: Autores, 2014

Figura 10: Empreendimento Novo Mundo, entregue em Campinas, organizado pela Entidade Cooperativa Habitacional de Araras, filiada à CMP.



Fonte: Autores, 2014

Figura 11: Obras no empreendimento *Florestan Fernandes*, em Cidade Tiradentes – SP, organizado pela Entidade *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1*, filiada à UNMP.



Fonte: Autores, 2014

Figura 12: Obras no empreendimento *Sonho Meu*, em Mauá, organizado pela Entidade *Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos – Amova*, sem filiação nacional.



Fonte: Autores, 2014

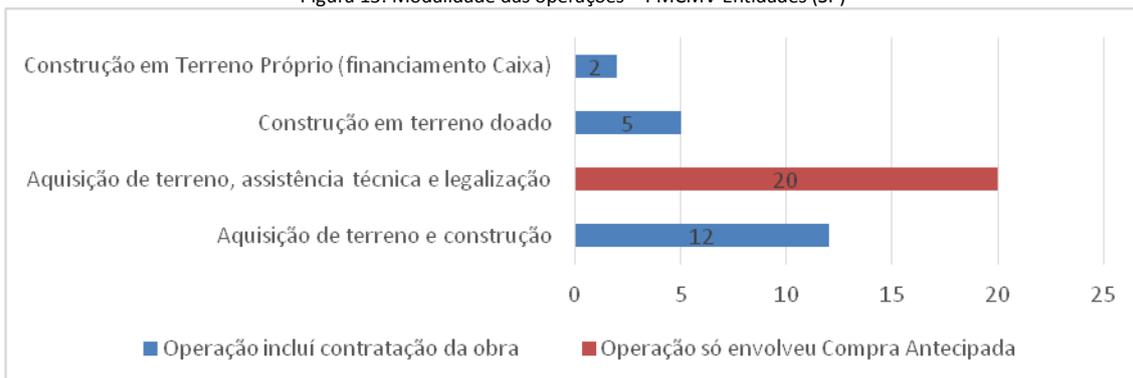
Das 39 operações, pouco menos da metade (apenas 19) refere-se a obras, e o restante (20) representam apenas contratos de Compra Antecipada. Parte da novela da viabilização dos empreendimentos, descrita acima, é comprovada com essa observação.

Os 23 “empreendimentos”, que conseguiram superar os primeiros obstáculos e serem contratados, totalizam 7.690 unidades¹⁶. Na segunda unidade da federação em número de entidades habilitadas (atrás apenas do Distrito Federal), segunda também em número de contratos firmados (atrás de Goiás), existem apenas 04 empreendimentos concluídos, entregues e habitados, um total de 684 unidades habitacionais, sendo que somente 01 desses conjuntos já foi devidamente legalizado. 12 empreendimentos, ou 2.756 unidades (36%) tiveram a fase de obras contratada com a Caixa, mas apenas 06 desses (1.248 unidades) foram

¹⁶ O somatório das unidades habitacionais segundo planilha da Caixa revela a contratação 8.676 unidades no estado de São Paulo e no período estudado. Excluindo-se os dados dos contratos de Compra Antecipada, duplicados, verifica-se que são 7.690 unidades habitacionais.

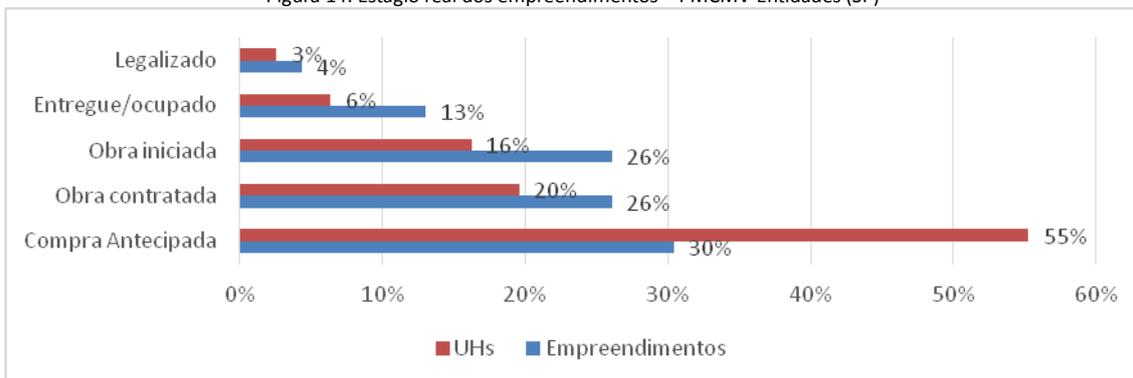
de fato iniciadas. Os demais, que representam um terço dos empreendimentos do estado (07) e 55% das unidades habitacionais (4.250), ainda não conseguiram passar da primeira fase da aquisição dos terrenos e contratação de projetos: enfrentam os processos de desenvolvimento de projetos, licenciamentos e obtenção de alvarás, elaboração de orçamentos e desenho de estratégias para contratação das obras¹⁷. Com isso, é notório que não apenas a quantidade de contratações é ínfima se comparada aos investimentos do MCMV como um todo, como também a efetividade da modalidade é baixíssima.

Figura 13: Modalidade das operações – PMCMV-Entidades (SP)



Fonte: Autores, 2014

Figura 14: Estágio real dos empreendimentos – PMCMV-Entidades (SP)

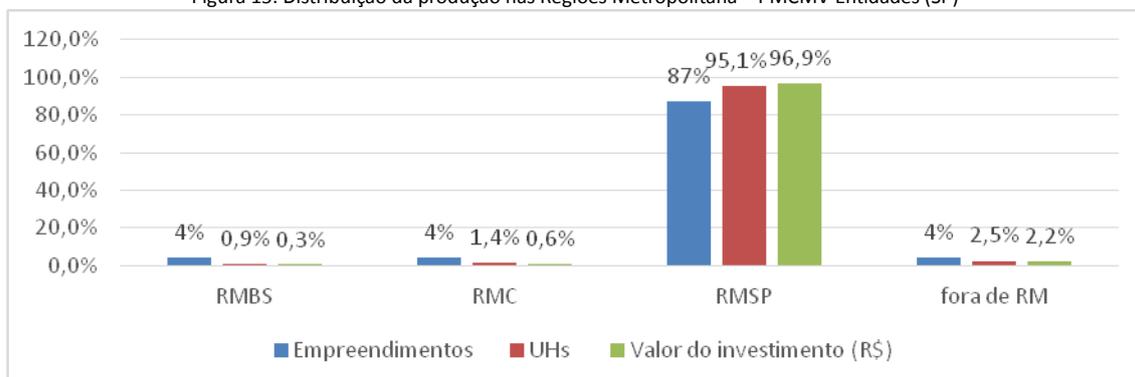


Fonte: Autores, 2014

Na **análise territorial** dos empreendimentos no estado de São Paulo, tem-se que a maioria absoluta dos empreendimentos concentra-se na Região Metropolitana de São Paulo (20). O município de São Paulo conta com 09 conjuntos — 4.870 unidades habitacionais (63%), seguido pelos municípios de Diadema com 3 empreendimentos (646 UHs), Itaquaquecetuba e Taboão da Serra com 2 cada (298 UHs e 884 UHs, respectivamente). Os demais municípios — Guarulhos, Mauá, Santo André e Suzano — firmaram 01 contrato cada (somando 618 UHs). Fora da RMSP, são 03 empreendimentos: 01 em Santos (na RM da Baixada Santista), 01 em Campinas (na RM de Campinas) e outro conjunto em São João da Boa Vista, único município não metropolitano.

¹⁷ Os conjuntos entregues até a presente data são: Residencial Novo Mundo, em Campinas; Residencial Parque Estela, em Guarulhos; Jardim das Azaléias, em São João da Boa Vista; e Residencial Chiquinha Gonzaga, em Itaquaquecetuba. As obras em andamento são as do Conjunto Habitacional Sonho Meu, em Mauá; Residencial Nova Conquista, em Santo André; Condomínio Vanguarda II, em Santos; Conjunto Habitacional Florestan Fernandes/José Maria Amaral, em São Paulo; Residencial Zorilda Maria dos Santos, em Suzano e Residencial João Cândido em Taboão da Serra. Apenas os dois últimos canteiros citados não foram visitados.

Figura 15: Distribuição da produção nas Regiões Metropolitanas – PMCMV-Entidades (SP)



Fonte: Autores, 2014

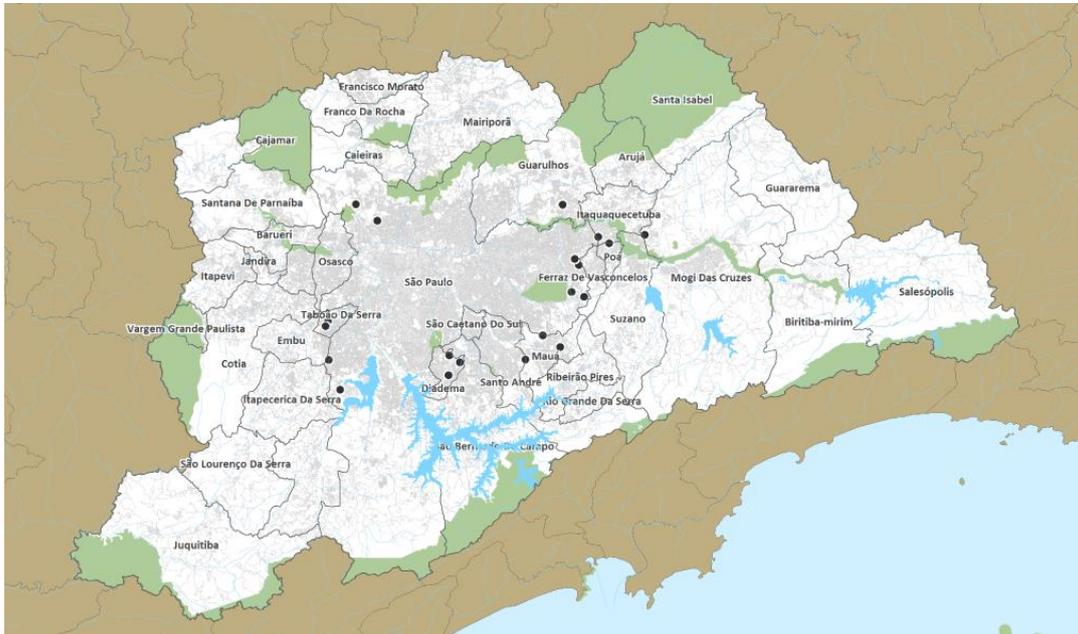
Em relação à localização dos empreendimentos da RMSP, observada em escala regional, o mapeamento demonstra que estas vêm se dando nos limites da mancha urbana, concentrando-se na porção leste da capital, em padrão geral de inserção que não difere daquela observada para o restante da produção voltada à faixa 1 do MCMV. Ainda que se tratem de territórios extremamente carentes, parecem passar por um forte processo de reconfiguração¹⁸ não só urbana, mas também social.

O porte desses conjuntos é outro ponto de análise. Embora predominem empreendimentos com entre 100 e 200 UHs (9), existem algumas situações bastante extremas (4) que ultrapassam 500 UHs, sendo que o maior de todos terá 1.104 UHs, no bairro do Jaraguá em São Paulo.

A tipologia vertical é predominantemente em todo o estado, sendo que existem apenas 4 empreendimentos que fogem à regra com tipologias de casas isoladas térreas — Campinas, São João da Boa Vista, Itaquaquecetuba e Suzano. É plausível que em uma região de alto custo imobiliário, a dificuldade em se conseguir um terreno viável implique na exploração máxima do potencial construtivo, correspondendo também ao *modus vivendi* metropolitano. Mas são preocupantes os impactos que esses conjuntos, potencialmente densos, podem causar aos seus entornos.

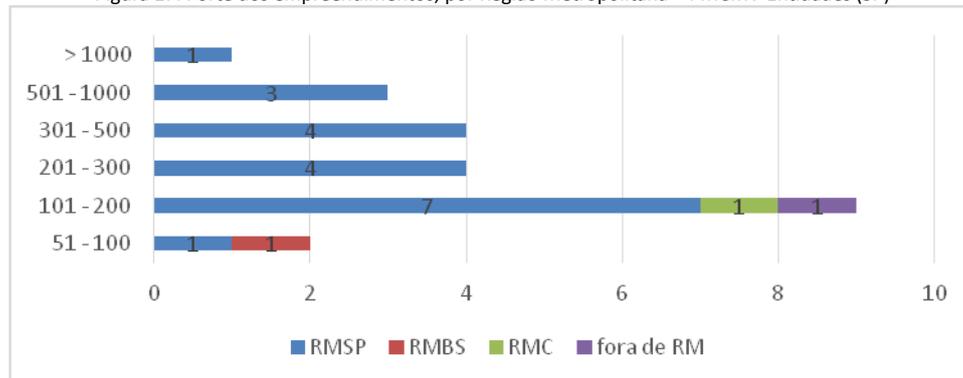
¹⁸ Parece haver uma imensa “dificuldade de nomeação” desses espaços, uma vez que se desdobram em “periferias consolidadas e não consolidadas, hiperperiferias, fronteiras urbanas, franjas, etc. Talvez essa dificuldade de nomeação possa indicar a necessidade de historicizar, desnaturalizar e contextualizar o binômio clássico centro/periferia, para que se possa apreender formas mais complexas e menos óbvias do desenho das desigualdades no espaço das cidades.” (RIZEK, Cotidiano, cidade e experiência, 2014)

Figura 16: Mapa com a localização dos empreendimentos da modalidade Entidades do PMCMV na Região Metropolitana de São Paulo.



Fonte: Autores, 2014

Figura 17: Porte dos empreendimentos, por Região Metropolitana – PMCMV-Entidades (SP)



Fonte: Autores, 2014

EXPERIÊNCIAS VIRTUOSAS

O discurso que sustenta o imaginário da produção habitacional autogestionária se realiza naqueles empreendimentos implementados a partir de projetos arquitetônicos e urbanísticos específicos, com o envolvimento das famílias beneficiárias, com acompanhamento da produção, com o desenvolvimento de atividades no dito trabalho social. São notadamente práticas defendidas e adotadas, primordialmente por grupos ligados à UNMP, e que teve certa hegemonia na produção por mutirão em São Paulo durante os anos 1980 e 90, com o apoio de uma rede de escritórios de assessoria técnica física e social.

Apesar das normativas do programa institucionalizarem a assessoria técnica como parte do processo, detalhando as ações e prevendo percentuais de remuneração em relação ao total do investimento, ainda se observa grande variação na atuação dessa parte do “tripé da

autogestão¹⁹ nos empreendimentos do estado de São Paulo e, mais ainda, no Brasil. No caso do trabalho técnico social, há obrigatoriedade de execução e designação de recursos segregados²⁰, o que era feito anteriormente “*de forma voluntária, ou até clandestina, pelas próprias organizações, com recursos das assessorias técnicas não explicitados*” (RODRIGUES E MINEIRO, 2012, p. 40). Mesmo assim, o programa ainda não logrou criar uma rede de profissionais no estado ou em escala nacional. Os grupos de gestão de obra, ligados às Entidades Organizadoras, têm se profissionalizado e são formados por lideranças que já tiveram experiência em obras autogestionárias. Isso resulta em uma forma de especialização para atuação em um mercado específico, muitas vezes, em detrimento de uma pretensa participação ampla dos futuros moradores, como se poderia supor pelos discursos correntes sobre a prática autogestionária.

Os casos que se inserem nesse esquema tradicional são aqui considerados “virtuosos”, no sentido que Francisco de Oliveira dá à crítica ao mutirão, e conseqüentemente aos processos autogestionários que vão na direção oposta à mercantilização da sociedade.

O mutirão é virtuoso porque é excepcional. (...) Exatamente porque ele é excepcional ele pode ser bonito, pode ser uma boa solução arquitetônica, pode ser urbanisticamente interessante, mas não pode ser generalizável. (OLIVEIRA, 2006, p. 81)

São exceções que se comprovam com a observação das características dos conjuntos, onde se reconhece a permanência da padronização de tipologias habitacionais mal-consagradas como “de interesse social”, a produção em escala, repetitiva e sem identidade, sem qualquer poder ou capacidade de interferência do beneficiário nos processos decisórios. Nesse sentido é de se questionar a real capacidade da modalidade em romper as lógicas determinadas pelo desenho do programa MCMV.

3 ETNOGRAFIA E APROXIMAÇÕES SUCESSIVAS ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMAS

O método etnográfico foi tomado nesta pesquisa como meio para dar relevo a certas problemáticas do programa, da adesão das famílias às Entidades Organizadoras, de todos os manejos necessários para viabilização dos empreendimentos, da própria gestão dos contratos... Situações dificilmente apreendidas pela análise de dados secundários, quantidades, *surveys* ou questionários tabulados. Olhar “de perto e de dentro”²¹ tem sido a prática de toda a equipe de pesquisa. O esforço de sair dos dados macro sobre o programa, ou mesmo das informações prestadas pelas Entidades e suas coordenações, e chegar aos “personagens”, às pessoas, com suas experiências, expectativas, apostas, receios, percepções... exigiu a organização de uma sequência de atividades, aproximações sucessivas.

¹⁹ Ronconi (1995) apresenta o programa de mutirões do FUNAPS Comunitário, desenvolvido na Prefeitura de São Paulo de 1989 a 1992, como herdeiro do cooperativismo uruguaio e estruturado no tripé: poder público - associação de futuros moradores - assessoria técnica.

²⁰ No MCMV 1, os recursos destinados ao Trabalho Técnico Social eram de 0,5% do valor da obra, e no MCMV 2, são de até 2%.

²¹ “É evidente que não há como negar todos aqueles problemas apontados nos diagnósticos com base em inúmeros e consistentes estudos e comprovados também pela própria experiência do dia-a-dia nas grandes cidades (...). Mas a pergunta que ainda paira é: isso é tudo? Este cenário degradado esgota o leque das experiências urbanas? Não seria possível chegar a outras conclusões, desvelar outros planos mudando este foco de análise, de longe e de fora, com base em outros métodos e instrumentos de pesquisa, como os da antropologia, por exemplo?” (MAGNANI, 2002, p.16)

Os dados quantitativos, devidamente verificados pela pesquisa exploratória, garantiram a seleção de dois casos, que apresentavam diversidade na origem e natureza das Entidades Organizadoras, que revelavam aquela espécie de consórcio entre as mesmas, que estavam em diferentes municípios da RMSP e em diferentes estágios de obra.

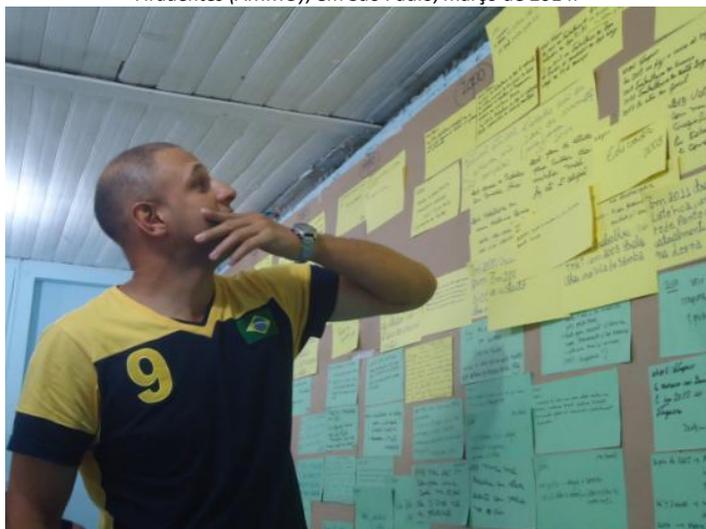
Foram realizadas atividades sucessivas de aproximação às entidades e aos representantes das famílias beneficiárias. Foram desde atividades mais coletivas, realizadas em reuniões ordinárias das associações, a entrevistas individuais com “personagens” selecionados, passando por uma oficina de trajetórias de Trabalho, Moradia e Vida Associativa/Familiar.

Figura 18: Atividade *Gráfico Humanizado*, realizada com as famílias beneficiárias do Empreendimento *Sonho Meu (AMOVA)*, em Mauá, novembro de 2013.



Fonte: Autores, 2014

Figura 19: Atividade *Trajетória Familiar*, realizada com as famílias beneficiárias do Empreendimento *Cidade Tiradentes (AMMO)*, em São Paulo, março de 2014.



Fonte: Autores, 2014

Figura 20: Atividade *Trajatória Familiar*, realizada com as famílias beneficiárias do Empreendimento *Sonho Meu (AMOVA)*, em Mauá, abril de 2014.



Fonte: Autores, 2014

Figura 21: Atividade *Trajatória Familiar*, realizada com as famílias beneficiárias do Empreendimento *Sonho Meu (AMOVA)*, em Mauá, abril de 2014.



Fonte: Autores, 2014

Os personagens selecionados permitem reconhecer cada pessoa como portadora de uma tradição própria, um percurso de luta e uma série de incertezas para viver na cidade, histórias ativadas pela memória. Esta é a fase atual da pesquisa e uma verdadeira avalanche de informações coletadas, de histórias de vida, estão sendo organizadas pela equipe, através de escutas sistemáticas dos áudios das entrevistas, o que impede, por enquanto, tecer considerações mais abrangentes sobre a percepção das famílias sobre a modalidade. São histórias repletas de acontecimentos que repõem condições de insegurança, em relação ao trabalho, à moradia e que têm revelado, por exemplo, que a localização dos empreendimentos é quase irrelevante diante de uma perspectiva de estabilidade na vida.

Figura 22: Entrevista Individual realizada com Antônio, beneficiário do Empreendimento *Cidade Tiradentes (MDM)*, em sua atual residência alugada, julho de 2014.



Fonte: Autores, 2014

Figura 23: Entrevista Individual realizada com Marisvalda, beneficiária do Empreendimento *Cidade Tiradentes (AMMO)*, em sua atual residência alugada, julho de 2014.



Fonte: Autores, 2014

As grandes questões, organizadas em eixos de análise que a Rede Nacional à qual esta pesquisa se insere, ganham dimensões que não poderiam ser apreendidas nem com a análise de dados quantitativos, tampouco com a observação “neutra” dos pesquisadores sobre os territórios onde se inserem os conjuntos selecionados.

Em suma: a natureza da explicação pela via etnográfica tem como base um *insight* que permite reorganizar dados percebidos como fragmentários, informações ainda dispersas, indícios soltos, num novo arranjo que não é mais o arranjo nativo (mas que parte dele, leva-o em conta, foi suscitado por ele) nem aquele com o qual o pesquisador iniciou a pesquisa. Este novo arranjo carrega as marcas de ambos: mais geral do que a explicação nativa, presa às particularidades de seu contexto, pode ser aplicado a outras ocorrências; no entanto, é mais denso que o esquema teórico inicial do pesquisador, pois tem agora como referente o “concreto vivido”. (MAGNANI, 2002, p.17)



AGRADECIMENTOS

Agradecemos a toda equipe que participou da pesquisa, e colaborou na elaboração do presente artigo: **Camila Moreno de Camargo** (doutoranda do Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP/São Carlos), **Andrea Quintanilha de Castro** (mestranda do Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAU-USP/São Carlos, e membro da Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais), **Rafael Borges Pereira** (mestrando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, e membro da Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais), **Daniela Perre Rodrigues** (arquiteta e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, e membro da Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais), e **Marina Barrio Pereira** (arquiteta e urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, e membro da Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais).

Agradecemos também ao **CNPq** pelo apoio financeiro sob a forma de Bolsas de Estudo e Custeio do trabalho de campo.

REFERÊNCIAS

- FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012. p. 116-136.
- LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012.
- MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, junho 2002.
- OLIVEIRA, F. D. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos Estudos**, n. 74, março 2006. 67-85.
- RIZEK, C. S. **Cotidiano, cidade, experiência**. São Paulo: mimeo, 2014.
- RODRIGUES, E.; MINEIRO, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L. C. D. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19-48.
- RONCONI, R. **Habitacões construídas com gerenciamento pelos usuários com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário**. São Carlos: EESC-USP (diss. mestrado), 1995.