

Renee Nycolaas

**A AUTOGESTÃO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA – ENTIDADES:
Casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-moradia
Mário Lago**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Inês Sugai

Florianópolis
2017

Renee Nycolaas

**A AUTOGESTÃO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA – ENTIDADES:
Casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-moradia
Mário Lago**

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós- Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-CIDADE

Florianópolis, 23 de junho de 2017.

Prof. Dr. Renato Tibiriçá de Saboya
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Maria Inês Sugai
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Renato Tibiriçá de Saboya
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Lino Fernando Bragança Peres
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Paulo Horn Regal
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Para Jacques, Evelien e Paul

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer:

ao PósArq da UFSC, pela oportunidade, me senti privilegiada, ainda mais por ser estrangeira.

à Maria Inês, pelas extensas orientações, seu olhar experiente e crítico, sua paciência, a força que me deu e a sua generosidade.

aos membros da banca, Soraya, Renato, Lino e Paulo

ao Juan, por sua enorme disponibilidade, as tantas horas de entrevistas, conversas muito interessantes, divertidas, informativas. Vou sentir falta delas e aprendi muito

às lideranças, Veronica, Valdete e Eduardo, também pela grande disponibilidade, foi muito bom aprender e rir com eles

à minha mãe por suportar minha estada tão distante e pelo seu interesse na pesquisa

à Carinna, pela sua parceria e suas interpretações do meu português nas aulas

ao Antonio, gostei muito de enfrentar essa pesquisa em parceria com ele

à minha amiga Paula, pelo trabalho de revisão

e ao meu grande amigo João, sem palavras.

RESUMO

Este trabalho traz uma abordagem da realização de habitação através da autogestão, no programa público Minha Casa Minha Vida - Entidades. A pesquisa aprofunda o significado geral da autogestão em produção habitacional, baseado nos debates mais antigos e recentes, tanto no âmbito nacional como internacional, sobre o assunto. Procurou-se entender de que modo a autogestão pode contribuir com o processo e o resultado do desenvolvimento de habitação no Brasil, com o ponto de partida de que a autogestão reside na atuação dos movimentos sociais de moradia, das assessorias técnicas e dos beneficiários. O trabalho fornece uma investigação detalhada a respeito do funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, com as suas virtudes e suas dificuldades. Esse entendimento constitui a base para a pesquisa em campo, efetivada sobre dois casos na cidade de São Paulo. Esses casos são projetos residenciais em desenvolvimento, sob responsabilidade de dois diferentes movimentos pela moradia. A pesquisa mostra de que modo a atuação da base popular pode resultar na promoção de habitação de mais qualidade em localidades adequadas, em uma dimensão que permita pensar sobre a possível contribuição dessa modalidade como uma resposta à demanda habitacional no Brasil. A pesquisa também mostra como essa atuação é baseada no envolvimento dos movimentos sociais e do grupo alvo, a população de baixa renda, e quais os importantes ganhos sociais que isso traz. O trabalho conclui com recomendações para fortalecer as políticas de habitação autogestionada no Brasil, através do seu (re)conhecimento e aprimoramento.

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

ABSTRACT

This research elaborates on housing provision by means of self-management, within the scope of the governmental programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (My House My Life - "Entities" modality). The research deepens the understanding of the concept of self-management in relation to housing provision, based both the older and recent, national and international discussions about the theme. It aims to understand in which way self-management can contribute to the process and results of the development of social housing in Brazil, under the assumption of the fact that this self-management lies in the common action of the social housing movements, the technical (architectonical) advisory services and the beneficiaries. This research provides in a detailed investigation of the functioning of the Minha Casa Minha Vida - Entidades programme, its virtues and difficulties. The understanding of the programme in general forms the basis of the field studies, focussing on two cases in the city of São Paulo. Both cases are projects that are in development, led by two different social housing movements. The research shows in what way the "bottom-up action" of the social housing movements, the technical (architectonical) advisory services and the beneficiaries can lead to social housing of a higher quality in more adequate locations, in such numbers that the governmental programme can contribute to meeting the needs for social housing in Brazil. The research also shows the social benefits that result from this way of intervention that is based on the involvement of social movements and the target group, the lower income population. The research concludes with recommendations that aim to strengthen the governmental housing policies in Brazil, by the knowledge about it, by its valorisation and improvement.

Keywords: social housing, self-management, Minha Casa Minha Vida - Entidades, social housing movements, housing policies

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sede da Fábrica Urbana.....	99
Figura 2 - Arquiteto Juan González, à esquerda	105
Figura 3 - Fórum de Cortiços no centro de São Paulo	107
Figura 4 - Entrada do Fórum de Cortiços	107
Figura 5 - Medição da obra Jabuticabeiras, a líder Veronica Kroll ao centro, conversando	108
Figura 6 - Pagamento da mensalidade	109
Figura 7 - Sala de reuniões lotada	112
Figura 9 - Perspectiva do conjunto Jabuticabeiras.....	114
Figura 10 - Localização do conjunto residencial Jabuticabeiras	115
Figura 11 - Visão ampla do conjunto residencial Jabuticabeiras	117
Figuras 12-15 - Projeto do conjunto Jabuticabeiras, perspectivas	118
Figuras 16-17 - Projeto do conjunto Jabuticabeiras em construção	119
Figura 18 - Mapa da inserção – Jabuticabeiras.....	120
Figura 19 - Perspectiva do conjunto residencial Jabuticabeiras	122
Figura 20 - Reunião-Jabuticabeiras	126
Figura 21 e 22 - Visita obra Jabuticabeiras	127
Figuras 23 e 24 - A organização da visita à obra	130
Figura 26 - A entrada da sede do Movimento Mário Lago	133
Figura 27 - Liderança Valdete da Silva	134
Figura 28 - Localização do conjunto residencial Ester Monteiro da Silva	138
Figura 29 - Comunidade no local do projeto Ester Monteiro da Silva	139
Figura 30 - Inserção urbana Ester Monteiro da Silva	141
Figuras 31 – 33 - Projeto do conjunto residencial Ester Monteiro da Silva, perspectivas	143

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Regimes de construção no programa MCMV-ENTIDADES, até abril 2015.....	64
Gráfico 2 - Regimes de construção no programa MCMV-ENTIDADES, até agosto 2016.....	65
Gráfico 3 - Número de Unidades Habitacionais contratadas por estado	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1. AUTOGESTÃO: A EXISTÊNCIA, A DEMOCRACIA E A “PRODUÇÃO SOCIAL DE HABITAÇÃO”	37
1.1 HABITAÇÃO E A CIDADE	38
1.2 HABITAR E HABITAÇÃO.....	40
1.3 PRODUÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO	41
1.4 A AUTOGESTÃO, A PARTICIPAÇÃO	45
1.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	46
2. POLÍTICAS HABITACIONAIS E URBANAS NO BRASIL....	49
2.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	50
2.2 A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO AUTOGERIDA, RESGATE	53
2.2.1 O FUNAPS-comunitário.....	54
2.2.2 Programa Crédito Solidário	55
3. MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES.....	59
3.1 O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA E A POSIÇÃO DA AUTOGESTÃO.....	60
3.1.1 Os regimes de construção	61
3.1.2 Os atores	65
3.1.3 O processo.....	72
3.1.3.1 Fase preparatória.....	72
3.1.3.2 A formação do grupo.....	73
3.1.3.3 Estudos de viabilidade técnica.....	74
3.1.3.4 A compra antecipada	76
3.1.3.5 Primeira fase, a fase do projeto	77
3.1.3.6 Segunda fase, a fase da obra	79
3.1.3.7 Liberação de recursos.....	81
3.1.3.8. Trabalho Técnico Social.....	82
3.1.4 O projeto.....	84
3.1.4.1 O tamanho dos projetos.....	85
3.1.5 Recursos	86
3.1.5.1 A composição do valor de investimento	88

3.1.6 Participação.....	89
3.2 RESULTADOS ATÉ HOJE	93
4. DOIS PROJETOS EM DESENVOLVIMENTO: JABUTICABEIRAS E ESTER MONTEIRO DA SILVA	97
4.1 O CONTEXTO PAULISTANO DO PROGRAMA MCMV- ENTIDADES.....	97
4.2 A ASSESSORIA TÉCNICA DA FÁBRICA URBANA.....	98
4.2.1 A forma de trabalho	100
4.2.1.1 Regime de construção	100
4.2.1.2 Relação com as entidades.....	101
4.2.2.3 Relação com instâncias externas: prefeitura, Caixa e construtora	101
4.2.2.4 Relação com os beneficiários.....	102
4.2.2 Remuneração	102
4.2.3 Reflexões do arquiteto	104
4.3 FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS E O PROJETO JABUTICABEIRAS.....	105
4.3.1 O Fórum de Cortiços e Sem-Tetos.....	105
4.3.1.1 A liderança do Fórum.....	107
4.3.1.2 As relações externas.....	108
4.3.1.3 A organização financeira do Fórum.....	109
4.3.1.4 As famílias associadas e seu envolvimento	110
4.3.2 Jaboticabeiras	114
4.3.2.1 Os seis anos de desenvolvimento	115
4.3.2.2 A compra do terreno	116
4.3.2.3 O projeto e sua aprovação.....	118
4.3.2.4 As famílias.....	124
4.3.2.5 O envolvimento do grupo.....	125
4.3.2.6 Aspectos financeiros	129
4.3.2.7 As relações com as instancias externas.....	129
4.3.2.8 A organização interna	129
4.4 O MOVIMENTO PRÓ-MORADIA MÁRIO LAGO E O CONJUNTO RESIDENCIAL ESTER MONTEIRO DA SILVA..	131
4.4.1 O Movimento Pró-Moradia Mário Lago.....	131

4.4.1.1 As lideranças do Fórum	133
4.4.1.2 As relações externas.....	135
4.4.1.3 A organização financeira do Fórum	136
4.4.1.4 As famílias associadas e seu envolvimento	137
4.4.2 Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva	137
4.4.2.1 O processo de desenvolvimento.....	139
4.4.2.2 A compra do terreno.....	140
4.4.2.3 A aprovação pela prefeitura	141
4.4.2.4 O projeto.....	143
4.4.2.5 As famílias	145
4.4.2.6 O envolvimento do grupo	146
4.4.2.7 A particularidade do projeto: realização do projeto com e na comunidade já estabelecida.....	148
4.4.2.8 Aspectos financeiros	150
4.4.2.9 As relações com as instâncias externas.....	151
4.4.2.10 A organização interna	151
4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	151
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
ENTREVISTAS.....	189

INTRODUÇÃO

Poder escolher a casa do sonho no bairro preferido é um privilégio para poucas pessoas, muito afortunadas. Uma discrepância entre desejos habitacionais e a sua possível real satisfação é até razoável, normal. Porém, não conseguir um abrigo na cidade onde deseja morar é difícil de se imaginar. A falta de moradia adequada prejudica a saúde, dificulta as oportunidades de emprego e a felicidade das pessoas, com uma reciprocidade entre todos esses aspectos. A questão habitacional está relacionada à dignidade humana, à cidadania, ao direito à cidade, o que a torna uma questão também de sobrevivência. Isso determina o bem-estar da pessoa, e, visto de um olhar coletivo, o bem-estar de uma cidade e de um país. Moradia e cidade são intrinsecamente interligadas, e, com isso, também a qualidade das duas.

Nas cidades brasileiras, a demanda habitacional de interesse social qualitativa e quantitativa é muito grande¹, refletindo as desigualdades socioeconômicas e a forte segregação socioespacial, que terminam por se reforçar mutuamente (FERREIRA, 2005; SUGAI, 2015; VILLAÇA, 2012). Há diferentes maneiras de responder a esse desafio habitacional. A organização de produção habitacional pelo Estado é uma delas e mundialmente bastante comum. A habitação social produzida através de autogestão se mostra uma alternativa importante no Brasil e também em outros lugares (CASANOVA, 2106; LAGO, 2012; NAHOUM, 2012; entre outros).

Auto-organização na produção de habitação para os segmentos da população de baixa renda é um fenômeno já histórico. De algum modo, a formação das cidades ocorreu de forma substantiva através de iniciativas particulares e informais. Com o tempo, essas iniciativas passaram a ser cada vez mais organizadas coletivamente. Começou-se a desenvolver projetos de habitação através da autogestão, auto-organizados em coletivos, contando com o apoio de profissionais socialmente engajados. A partir de meados dos anos 1980, com o fim da

¹ A Fundação João Pinheiro (2016) estima um déficit habitacional de mais que 6 milhões de moradias em 2014. Esse valor ainda não inclui o número de habitações que têm condições para reparo.

ditadura militar, o movimento pela Reforma Urbana², a ampliação dos movimentos sociais de luta pela moradia, o apoio de assessorias técnicas e a auto-organização já histórica fortalecem-se em um processo recíproco. A falta de resposta pública para criar condições de moradia adequadas para os grupos da população socioeconomicamente vulnerável provocou essa atuação. Desde então, houve diferentes iniciativas de programas locais e depois nacionais para a habitação social produzida através da participação popular, nas quais os próprios beneficiários tiveram um papel protagonista, com apoio profissional externo, público e privado. Foram programas com atuação relativamente modesta, porém contribuindo com a experiência de autogestão na produção de habitação brasileira. As atuações e os programas autogestionários foram inspirados em exemplos internacionais. O mais importante deles é a autogestão habitacional no Uruguai, reforçada com a fundação da FUCVAM (Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) em 1970 (NAHOUM, 2012). No Brasil, a cidade de São Paulo foi um polo de produção de habitação através de autogestão, principalmente no começo dos anos 1990, com a institucionalização do programa FUNAPS-COMUNITÁRIO na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992). Depois desse e de outras experiências locais, houve a primeira iniciativa de apoiar a autogestão através de políticas habitacionais federais no programa Crédito Solidário, instalado em 2004.

Além da realização de habitação, a autogestão pode ser um meio para que, através da organização popular, os participantes consigam garantir os seus próprios direitos sociais. Com isso, a promoção da habitação através da autogestão é uma atuação política de transformação social, uma conquista da organização popular brasileira. Isso é um importante motor emancipador da população, que contribui para a afirmação de

² Em 1987 foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, representando entidades sociais, movimentos populares, a academia e outras entidades engajadas, para promover a democratização urbana e a luta contra a desigualdade social nas cidades. Um resultado concreto da Reforma foi a criação do Estatuto da Cidade em 2001 (ROLNIK, 2011).

resistência social. Essa virtude é também uma necessidade, infelizmente: habitação, além de outras necessidades básicas, é um direito fundamental no Brasil, porém os direitos sociais, principalmente da classe de renda mais baixa, se mostram vulneráveis³.

A autogestão na promoção da habitação significa que a administração do projeto e da execução estão a cargo dos beneficiários e dos seus representantes. Esses representantes são principalmente os movimentos sociais e as assessorias técnicas que acompanham o processo. O envolvimento dos beneficiários varia significativamente: eles podem assumir papéis protagonistas na organização, ou podem adotar atitudes mais passivas. Isso depende, entre outros aspectos, das suas condições (financeiras, sociais, materiais e de localização da moradia atual) e preferências, além do modo de trabalhar dos movimentos sociais e das assessorias técnicas. Um processo de autogestão pode incluir a autoconstrução coletiva - mutirão autogerido, mas não é mais tão comum. Ela também pode significar que o grupo organiza a contratação da obra.

O Brasil enfrenta uma grande demanda de habitação de interesse social. É sabido que a urbanização no Brasil aconteceu em expressivas dimensões. Entre 1950 e 2010, a população urbana se multiplicou em mais de oito vezes, para chegar a um total de quase 161 milhões de pessoas (IBGE, 2010; GIRARDI, 2008). Com isso, em 2010, a população urbana chegou a constituir 84 % de toda a população brasileira, uma percentagem que em 1950 era de 36% (IBGE, 2010; GIRARDI, 2008). O índice de crescimento populacional e de urbanização e, ao mesmo tempo, o escasso planejamento urbano, fizeram com que fosse cada vez mais difícil acompanhar esse crescimento com as correspondentes soluções em termos de habitação, infraestrutura e serviços públicos. Porém, é importante, e também motivo de esperança, reconhecer que a qualidade de vida nas cidades brasileiras se ampliou bastante nos últimos anos, em razão de melhorias infraestruturais e nos serviços urbanos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

³ Isso se confirmou claramente e recentemente na gestão política atual (maio de 2017), instalada sem processo democrático, e tomando medidas as quais prejudicam fortemente os direitos sociais no país.

Desde 2009, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), programa habitacional lançado pelo Governo Federal brasileiro, está encarregado da produção habitacional de interesse social. Nas primeiras duas fases do programa, entre 2009 e 2016, foram contratadas 3 milhões de unidades. Com altos números de produção, o programa foi muito importante na história brasileira de políticas habitacionais (AMORE, 2015; BONDUKI, 2009). A grande maioria dos projetos é incorporada por empresas privadas, e com isso, o programa público é baseado em lógicas de mercado privado.

O programa MCMV inclui a modalidade Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-ENTIDADES). O programa MCMV-ENTIDADES destaca-se pela autogestão na sua produção habitacional, com o conceito de “estimular o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais” (CEF, s/d.a). Na forma institucional de “entidades organizadoras”, movimentos sociais, associações, cooperativas e outras organizações sem fins lucrativos assumem a responsabilidade pela gestão do projeto, em cooperação com as famílias beneficiadas (CEF, 2014; MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012). A modalidade MCMV-ENTIDADES não fazia parte do desenho inicial do programa MCMV, lançado em março de 2009. A sua inclusão no programa, três meses depois, foi resultado da forte pressão dos movimentos sociais de luta pela moradia no Brasil (JESUS, 2015). Isso já ilustra o papel da autogestão como uma das mais importantes “bandeiras” dos movimentos sociais (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012). O programa é inaugural, sendo o primeiro programa federal que subsidia habitação por autogestão. Porém, do total de subsídio disponibilizado no programa MCMV, apenas 3% é destinado a entidades sem fins lucrativos no âmbito do MCMV-ENTIDADES, para produção de habitação urbana e rural (ARANTES; FIX, 2009; MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012).⁴ Além disso, uma percentagem muito baixa desses recursos foi realmente aplicada. Até agosto de 2016, foram contratadas 70.633 unidades, com investimento da Caixa Federal de 56

⁴No período 2009 - 2010, foram destinados 500 milhões de reais à produção urbana através do programa MCMV-ENTIDADES (FERREIRA, 2014)

milhões de reais. Na mesma data, apenas 8.203 unidades tinham sido entregues (CEF, 2016).

O programa MCMV-ENTIDADES disponibiliza recursos para diferentes regimes de construção: a) autoconstrução; b) mutirão (autoconstrução coletiva); c) administração direta, na qual a obra é parcialmente contratada pelo grupo; d) empreitada global, modalidade na qual o grupo contrata uma construtora. O grau e o caráter da autogestão mudam conforme essas modalidades. Com isso, o programa permite a diferentes tipos de grupos, movimentos pela moradia e assistências técnicas nele se encaixarem. As “entidades organizadoras” recebem diretamente os recursos públicos. Muitas vezes, a assessoria técnica também tem forte influência no projeto. Ou seja, o programa é organizado a partir “da base”, por um conjunto formado pela entidade organizadora, a assessoria técnica e as famílias, e é nesse arranjo que reside a autogestão.

A autogestão na produção da habitação incorpora as potencialidades de os beneficiários tomarem iniciativa para o desenvolvimento da sua moradia, de permitir sua influência na elaboração do projeto habitacional e na escolha de sua localização, e de estimular a aprendizagem e a emancipação das pessoas envolvidas. Isso pode ter muito valor, visto que se trata de uma camada da população que vive marginalizada socioeconomicamente em vários aspectos (localização de moradia, educação, emprego, participação de atividades de lazer, entre outros). A real atuação dos beneficiários, e, em outros casos, também das entidades organizadoras, varia muito. A participação, seja das famílias, seja das entidades, às vezes é maior, em outros casos é limitada. Quando alguém se propõe a entender a autogestão, é pertinente levar em conta que ela exige tempo das pessoas envolvidas, durante um processo longo. Em tese, é o tempo que elas poderiam dedicar a outras atividades (pessoais, educativas ou profissionais), enquanto que profissionais de produção de habitação poderiam possivelmente desempenhar as tarefas com maior experiência, rapidez e eficiência. No entanto, também em tese, as pessoas envolvidas ganham muito através das experiências da autogestão (por exemplo, moradia de maior qualidade, aprendizagens pessoais, autoconfiança, contribuindo com seu empoderamento social). Além disso, o fato de que os moradores acompanham o processo de desenvolvimento da nova moradia durante vários

anos contribui para o seu importante sentimento de pertencimento. O programa MCMV-ENTIDADES mostra resultados muito enriquecedores em vários sentidos e, ao mesmo tempo, são flagrantes várias dificuldades nos processos de produção. A quantidade de projetos aprovados é relativamente pequena, e a percentagem desses que já foi executada é ainda bem menor⁵. Há diferentes razões para isso, como por exemplo, o pequeno orçamento destinado ao programa. As relações com o agente oficialmente encarregado do financiamento e gerenciamento operacional do programa, que é a Caixa, com os diferentes níveis de governo, com os proprietários de terra e com as construtoras também mostram entraves. Exigências burocráticas, muitas vezes tentando exercer um controle maior sobre o processo, são naturais e até necessárias, mas, no caso, dificultam bastante a agilidade, a eficiência e os resultados do processo, e o número de conjuntos habitacionais construídos no período.

Possivelmente, os resultados positivos dos empreendimentos através da autogestão sejam determinados pelo engajamento social dos agentes envolvidos, favorecendo uma maior qualidade nos projetos, ao contrário da incorporação empresarial convencional, onde o lucro é o aspecto mais determinante. No cenário atual, isso se concretiza nas diferenças entre o programa MCMV “comum”, e MCMV-ENTIDADES. “Nele [o programa MCMV-ENTIDADES], os movimentos sociais pela moradia têm como finalidade atuar no sentido de propor e executar algo diferente dos grandes conjuntos habitacionais homogêneos, monótonos, monofuncionais, fragmentados do tecido urbano, com casas minúsculas, de qualidade discutível, sem preocupações paisagísticas.” (JESUS, 2015).

Se a grande diferença, nesse caso, em relação ao programa MCMV, é a autogestão, seria também a ela que poderíamos atribuir essa qualidade. Ao mesmo tempo, os limites da autogestão e/ou do programa MCMV-ENTIDADES fazem com que seja importante entender melhor quais as virtudes e os entraves no programa. É pertinente ampliar o conhecimento

⁵ Até agosto de 2016 foram contratadas 71.298 unidades, das quais 8.203 unidades foram entregues (CEF, 2016)

sobre o que se pode esperar da atuação das famílias, das entidades e da assessoria técnica. Para entender a autogestão exercida no programa, e as suas possíveis virtudes, é importante ter clareza sobre a forma da sua concretização e dos seus resultados.

Para isso, esta pesquisa visa contribuir para a compreensão da autogestão habitacional no programa MCMV-ENTIDADES de forma genérica, e, de modo mais específico, tendo como referência de análise o estudo de dois casos de autogestão desenvolvidos na cidade de São Paulo.

No campo da autogestão, São Paulo se destaca pela sua atuação mais intensa e por sua história de projetos habitacionais autogeridos. Essa experiência determina bastante o caráter, a qualidade e os processos de desenvolvimento dos projetos, fazendo com que já tenham conseguido passar por um certo aprimoramento. Essa escolha se deu com a consciência de que, pelo conjunto de experiências da assessoria técnica, dos movimentos e do apoio público, acabou se criando, em São Paulo, um valor adicional. Embora não seja uma experiência generalizada no Brasil, tem-se como possível, a partir daí, tirar conclusões importantes, as quais podem ser aplicadas ao programa em geral.

São Paulo abriga uma rede relativamente forte de assessorias técnicas, abrangendo: Ambiente Arquitetura, Brasil Habitat, Integra Cooperativa, Peabiru TCA, Usina CTAH e Fábrica Urbana (BARBOSA, 2016; BUSKO, 2012). Algumas dessas assessorias trabalham com mutirões, outras se manifestam principalmente na discussão acadêmica e política, outras se concentram em revitalização de assentamentos irregulares, e outras adotam uma atuação principalmente técnica, sem maior envolvimento com os beneficiários e a sua participação no processo (BUSKO, 2012). Esta pesquisa se concentra no trabalho da Fábrica Urbana, cuja equipe se dedica à elaboração de projetos arquitetônicos e ao acompanhamento da construção de habitação autogestionada de interesse social. A Fábrica Urbana, e especificamente o seu coordenador, arquiteto Juan González, tem longa experiência profissional, vários trabalhos executados de porte razoavelmente grande, com projetos de habitação para a população de baixa renda, desenvolvidos através da autogestão. A Fábrica Urbana opta pelo regime de construção por empreitada global: ao desenvolver

projetos do MCMV-ENTIDADES, trabalha com participação popular por um lado e construção por empresas profissionais pelo outro. A assessoria expressa idealismo e militância, sem perder a visão pragmática e realista. Esta pesquisa se desenvolveu orientada pela opção da autora por analisar projetos desenvolvidos através da atuação da base popular, sem fins lucrativos, porém sendo construídos através de empreitada global. Essa opção se fundamenta no fato de que a contratação de uma construtora pode facilitar e acelerar a própria obra e permite projetos de uma dimensão maior. Seria uma forma mais híbrida entre a realização de projetos por autogestão por um lado, e por construção profissional pelo outro.

A disponibilidade do arquiteto principal da equipe para colaborar com a pesquisa, de modo muito transparente e receptivo, fez com que o foco na Fábrica Urbana fosse muito informativo, em relação ao escritório e seus projetos e ao programa em geral.

Foram escolhidos dois casos, cujos projetos foram desenvolvidos pela Fábrica Urbana: Residencial Jaboticabeiras, do Fórum dos Cortiços e Sem-Tetos, e o Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva, do Movimento Pró-Moradia Mário Lago. Os dois projetos são de porte médio-grande (entre 200 e 300 UH's), ambos localizados na cidade de São Paulo. Esses fatores colaboraram para que se tivesse uma boa comparação entre as maneiras de organização das entidades. As duas entidades, o Fórum dos Cortiços e Sem-Tetos e o Movimento Pró-Moradia Mário Lago, são bastante diferentes. O Fórum é maior, trabalha com mais projetos. O escritório da Fábrica Urbana está abrigado na sede do Fórum, e a entidade e a assessoria técnica trabalham juntas há décadas. O Movimento Pró-Moradia Mário Lago já é de menor porte.

Os dois projetos analisados estão em desenvolvimento neste momento (junho de 2017), um deles já em obra. O Residencial Jaboticabeiras, cuja obra começou em julho 2016, é localizado na zona leste da cidade de São Paulo. O conjunto residencial abrigará 200 famílias. O Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva, na zona sudoeste de São Paulo, é um projeto com 199 unidades habitacionais. Nesse caso, as famílias já estão morando no terreno onde será construído o projeto. É uma ocupação informal, que passou por um processo jurídico de pedido de reintegração de posse. Foi negociado um acordo de

compra do terreno pela entidade Mário Lago, homologado pela Justiça, com a condição de alí realizar um projeto de habitação regular.

Os dois casos se mostraram bastante representativos das variadas circunstâncias que cercam o tema da autogestão no programa. A pesquisa mostra os resultados da comparação entre os dois casos, com seus traços semelhantes e, por outro lado, seus outros fatores diferentes, com um foco no significado e nos resultados oriundos da organização da base popular neles presente.

As incertezas resultantes das condições políticas atuais (primeiro semestre de 2017) trazem insegurança sobre a sobrevivência do MCMV-ENTIDADES. Mesmo que o programa continue, não existe qualquer previsão sobre sua intensidade, em relação a números de projetos contratados. De qualquer maneira, é importante registrar o que foi atingido até hoje. O programa MCMV-ENTIDADES já faz parte de uma história de produção autogerida de habitação de interesse social, história essa que nos autoriza a esperar que, de uma forma ou de outra, tenha sequência. Ao trazer uma contribuição ao conhecimento sobre o programa MCMV-ENTIDADES, por intermédio da análise e papel da sua organização através da autogestão, espera-se que os resultados obtidos por esta pesquisa possam também contribuir para o fortalecimento das políticas nacionais de habitação.

Demanda habitacional

No Brasil, a habitação é um direito fundamental, a ser garantido pelo Estado, como prevê o Art. 6º da Constituição de 1988⁶. Concretizar esse direito é um desafio enorme, desafio o qual foi tratado por diferentes e relativamente modestas políticas habitacionais, principalmente a partir dos anos 1930. Com a Reforma Urbana (1987), as políticas habitacionais ganham mais

⁶ São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

força, apoiadas por políticas urbanas e pela criação do Ministério das Cidades (2003) (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2010). A condição e o contexto em que o programa MCMV-ENTIDADES é criado são decorrência dessa maior atenção com o caráter social nas políticas urbanas e habitacionais.

Segundo o PlanHab, de 2009, o Brasil estava desafiado por necessidades de habitação que atingiriam 35 milhões de unidades habitacionais até 2023. A demanda habitacional é evidenciada pela grande proporção da população urbana morando em circunstâncias informais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Há uma grande necessidade de urbanizar assentamentos precários (IBGE, 2011). Pela metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (2016), em relação ao deficit habitacional, habitações em aglomerados informais apenas se somam a ele quando satisfazem certos critérios de precariedade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

A informação mais recente da Fundação (2016) mostra o deficit habitacional de 6.068.000 habitações, em 2014. Esse dado registra um aumento de 4 % em comparação ao ano anterior, mas não foi um aumento em relação ao total do estoque habitacional, o qual também cresceu. Desses mais de seis milhões, 87,6 % estão em áreas urbanas, ou seja, 5.316.000 moradias.

Um deficit desse porte não ocorre por falta de capacidade técnica. Como defende Ronconi (1995), é uma consequência sobretudo de salários insuficientes. No entanto, o desafio para as políticas habitacionais urbanas é muito evidente.

Houve algumas iniciativas públicas para proporcionar habitação para a faixa de baixa renda. No século passado, um (e único) grande programa era aquele que proporcionava a habitação social financiada pelo banco público BNH. No momento, o vasto programa para tratar dessa questão é o Programa Minha Casa Minha Vida. Dentro do programa foi criada a modalidade MCMV-ENTIDADES.

Os objetivos da pesquisa

É preciso encontrar uma solução sustentável para a grande demanda habitacional da população de baixa renda. É preciso subsidio para poder atender as demandas habitacionais da população com muito pouco poder aquisitivo. E é preciso bom

senso, um senso social, da parte dos agentes envolvidos com a produção. Na atual realidade brasileira, é preciso também o envolvimento do setor da construção, que muitas vezes é principalmente ou somente motivado por fins lucrativos. Mas talvez exista alguma opção que provoque um menor envolvimento dessas empresas. No Brasil, quando se fala das camadas de renda mais baixa, fala-se de um grupo da população muito excluído, socialmente, economicamente, espacialmente. E, quando se trata de produção habitacional, uma certa participação dessa população pode contribuir com sua inclusão na sociedade.

Os fatos relatados acima levam à prática já existente da produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida - ENTIDADES. Se a diferença entre o programa MCMV e o programa MCMV-ENTIDADES é a autogestão, onde está exatamente o ganho por ela proporcionado? A contribuição da autogestão depende muito da sua definição e concretização, e ter clareza sobre isso é importante para poder analisar o funcionamento do programa.

Justifica-se pesquisar se esse programa consiste numa política habitacional de um modo inclusivo e com bons resultados em relação ao processo e o projeto final, se são necessários ajustes e, se for o caso, quais. Nos fundamentos do programa estão presentes questões políticas progressistas, que tratam da inclusão dos moradores e dos movimentos através de autogestão e a possibilidade de a autogestão poder substituir (em alto grau) a atuação das grandes construtoras e seus interesses prioritariamente lucrativos. Excluindo-se as margens de lucro do processo de produção, sobrariam, em tese, mais recursos para o projeto e a sua execução. Na prática, esse ganho se reflete na qualidade dos projetos realizados? E as localizações desses projetos são mais favoráveis, em razão da importância que os organizadores dão a elas? A pesquisa considera que a autogestão é uma atuação desempenhada no arranjo formado pelas entidades organizadoras, a assessoria técnica e os beneficiários. Dentro deste arranjo, qual o caráter e a importância dos diferentes papéis dos diferentes atores?

Existe bastante material acadêmica sobre o tema autogestão na produção habitacional. Foi muito pesquisado

também o programa Minha Casa Minha Vida. Porém, pesquisas acadêmicas sobre o funcionamento do específico programa MCMV-ENTIDADES ainda são relativamente poucas⁷. Sentiu-se uma necessidade de investigar detalhadamente como funciona o processo de realização de moradia através do projeto. Nesta pesquisa optou-se pela atuação a partir dos principais organizadores, os quais também constituem o arranjo autogestionário: as entidades organizadoras, a assessoria técnica e os beneficiários. É o detalhamento do programa, em relação à prática de como ele acontece, que destaca a pesquisa e contribui para o preenchimento de uma certa lacuna de conhecimento, fundamental para tirar conclusões e oferecer recomendações em relação ao programa e políticas habitacionais através de autogestão em geral.

Com este trabalho, visa-se contribuir para o entendimento das políticas públicas que tentam responder a uma grande demanda por habitação de interesse social. Por essa razão, a pesquisa visa reunir o potencial da autogestão com produção de projetos de maior porte e que apresentem maior rapidez na construção. A regime de construção de empreitada global tende a possibilitar essa maior escala de produção, e a aliviar o trabalho das entidades organizadoras, da assessoria técnica e dos beneficiários. Pesquisar essa forma de construção é uma escolha da autora, sem querer descartar a importância dos projetos de autogestão nos quais a participação é o objetivo maior.

A pesquisa foi orientada pelo objetivo principal de se entender e analisar a forma e o papel da autogestão na organização no programa MCMV-ENTIDADES, com o intuito de compreender o processo, as relações, os limites, as potencialidades e as dificuldades que se apresentam na execução do programa.

⁷ Exemplos de pesquisas acadêmicas, as quais serviram como fontes importantes para esta dissertação, foram: “Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios” (Camargo, 2016); “O programa Minha casa minha vida entidades no município de São Paulo” (JESUS, 2015); e “Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários” (NEPAC, 2015)

Espera-se que esse conhecimento possa mostrar de que modo o programa Minha Casa Minha Vida – ENTIDADES pode proporcionar habitação de qualidade às populações de baixa renda. Deste modo, visou-se contribuir para o conhecimento a fim de aperfeiçoar as futuras políticas públicas nessa área.

Esta pesquisa se concentra no período de meados de 2011 até dezembro 2016. A pesquisa analisa dois casos de projetos em desenvolvimento através do programa MCMV-ENTIDADES, com assessoria técnica da Fábrica Urbana. Um dos dois projetos pesquisados foi iniciado em agosto de 2011, o outro teve seu início em 2015. A fase de elaboração desta pesquisa ocorreu num momento politicamente muito turbulento, influenciando significativamente o objeto da pesquisa, o programa MCMV-ENTIDADES. Em razão de mudanças e incertezas presentes, foi importante demarcar um limite final no tempo, dezembro de 2016. Mesmo assim, algumas informações mais recentes, consideradas importantes, foram incluídas. A pesquisa em campo ocorreu em dois momentos: em dezembro de 2016 e em janeiro de 2017.

A metodologia da pesquisa

O trabalho sugere uma investigação sobre como o uso do programa MCMV-ENTIDADES vem sendo desenvolvido: em que bases tem sido sua aplicação, quais os agentes envolvidos, quais são os seus papéis na realização dos projetos habitacionais e qual o papel da “autogestão” dentro dessa configuração. Revelaram-se dificuldades e virtudes que se apresentam na concretização do programa. Através da investigação e da análise de dois casos desenvolvidos pela assessoria técnica Fábrica Urbana, a pesquisa se destinou a diagnosticar que correções de rumo poderiam ser promovidas no programa a fim de que seus propósitos sejam alcançados com maior qualidade e eficácia.

A metodologia que orientou a pesquisa configurou uma abordagem qualitativa, através de investigações em fontes secundárias (leituras, livros, outras pesquisas, etc.) para delimitações de caráter teórico-conceitual. A pesquisa também teve seu fundamento em dados obtidos através de fontes primárias (visitas a campo, observação de reuniões dos beneficiários, levantamento e sistematização de documentos

fornecidos pela assessoria técnica, entrevistas com os participantes da assessoria técnica e das lideranças comunitárias), através dos dois estudos de caso. O enfoque proposto visa trazer perspectivas de interpretação de fenômenos de forma bastante abrangente e complexa.

A primeira parte da pesquisa propõe uma problematização teórica-crítica dos conceitos de habitação, do direito à cidade e da chamada “produção social de habitação”. A autora se dedicou a procurar por distintos posicionamentos teóricos sobre alguns conceitos relevantes para sua pesquisa, para formar e fundamentar as ideias sobre habitação, a cidade e a produção de ambos, no Brasil. Esse primeiro capítulo é baseado em fontes bibliográficas recentes e mais antigas, de autores brasileiros e estrangeiros. A reflexão teórica a partir daí constituída alimenta e baliza a segunda parte, na qual foram identificados o histórico dos programas habitacionais brasileiros, suas características de natureza social, financeira, política e econômica, bem como os resultados alcançados em suas respectivas épocas e as consequências. A narrativa histórica é baseada em comentários e aportes de autores relevantes, profissionais e acadêmicos da área, que se ocuparam não só em descrever cada iniciativa governamental na área ao longo do tempo, mas também trazem sua avaliação crítica a respeito.

Tal investigação contribuiu para o entendimento da história da autogestão no Brasil e do *status quo*: a política habitacional em vigor, notadamente o programa MCMV-ENTIDADES, foco principal deste estudo. A análise do cenário atual foi feita com base em pesquisa bibliográfica e documentos políticos e administrativos. A abordagem específica do funcionamento do programa MCMV-ENTIDADES foi feita com base em pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e estruturadas com profissionais na área e documentos políticos e administrativos. Assim, reuniu-se as fontes teóricas com fontes oriundas da prática. Essa combinação foi considerada necessária e enriquecedora, sendo que literatura sobre o programa, fontes primárias das pessoas experienciadas com o assunto e documentos políticos, com as regras do programa, puderam oferecer ideias divergentes ou incompletas sobre o programa. O assunto central da pesquisa, a autogestão, problematizado na reflexão teórica, norteou essa análise.

O estudo de campo empírico concentrou-se em dois casos em São Paulo. Uma vez que essa cidade mostra certas particularidades em relação ao objeto de estudo, é mostrado um breve panorama das mesmas, baseado em pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com profissionais na área.

O estudo de dois casos compreende uma investigação empírica do processo de realização de dois projetos que estão sendo desenvolvidos através do programa MCMV-ENTIDADES. São o Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva e o Conjunto Jabuticabeiras, ambos em São Paulo. Os dois casos permitiram um olhar mais próximo da realidade. Foi enriquecedor reunir os estudos a distância com o processo dos casos específicos.

Os dois casos são acompanhados pela mesma assessoria técnica, a Fábrica Urbana. Porém, a maneira de os dois grupos de beneficiários se formarem é diferente, e os dois projetos são geridos por duas entidades também diferentes. Esses fatores repercutem no processo de desenvolvimento dos projetos e nas relações entre os atores envolvidos. Isso reforça a contribuição que a análise comparativa dos dois casos oferece para resposta à principal questão da pesquisa.

A pesquisa obedeceu a uma abordagem qualitativa, em razão da natureza do objeto. Devido ao caráter dos casos selecionados, nos quais a atuação da entidade em colaboração com a assessoria técnica tem papel fundamental, os dados predominantes são aqueles colhidos a partir de depoimentos dos envolvidos, sejam eles os membros da entidade ou os profissionais técnicos e sociais que acompanham o projeto.

No total, a pesquisa foi alimentada por cerca de 25 horas de entrevistas. Iniciou-se com entrevistas introdutórias no assunto com o arquiteto Juan González, principal responsável pelos projetos dos casos de estudo, e com longa experiência na área de habitação autogestionada no Brasil. Depois, em duas visitas de campo, foram feitas as entrevistas com o mesmo arquiteto e com os líderes dos movimentos de luta pela moradia, acompanhadas pelas observações da autora nas suas sedes e nos locais dos novos projetos habitacionais.

Aproveitou-se da continuada e generosa disposição dos arquitetos da assessoria técnica Fábrica Urbana, principalmente Juan González, e dos líderes do Movimento Mário Lago, depois das visitas em São Paulo. Diferentes pessoas deram várias

entrevistas por Skype, telefone, e responderam perguntas por email. Assim, foi possível tirar todas as dúvidas que eventualmente surgiam, até o fim da pesquisa.

Estrutura do trabalho

Apesar de particularidades, os casos permitiram um bom grau de generalização, e com isso, um diagnóstico sobre as questões que deram sentido a este projeto. Deste modo, a pesquisa trata da autogestão em geral, na sua concretização no programa MCMV-ENTIDADES, e, por sua vez, concretizada nos dois casos pesquisados. O leitor poderá encontrar esse conteúdo obedecida à seguinte estrutura: no primeiro capítulo, o trabalho apresenta uma reflexão teórica sobre a autogestão na realização de habitação de interesse social. Tal reflexão é considerada uma base importante, uma vez que o tema da autogestão é muito profundo, discutível e permite várias interpretações. O capítulo 2 mostra as políticas habitacionais no Brasil, e, especificamente, a história das experiências com a autogestão, as quais constituem uma base da prática atual. Essa prática atual do programa MCMV-ENTIDADES é elaborada no terceiro capítulo: em busca de um aprimoramento do programa, é preciso se ter uma ideia mais clara sobre o seu funcionamento. Dentro disso, esta pesquisa se concentra no funcionamento da autogestão no arranjo formado pelas entidades organizadoras, a assessoria técnica e os beneficiários. Após, no capítulo 4, serão demonstrados os resultados do estudo de casos. As considerações finais oferecem uma reflexão sobre os resultados da pesquisa, possibilitando um entendimento sobre de que modo a autogestão possibilita e acrescenta qualidade à produção habitacional no programa MCMV-ENTIDADES.

1. AUTOGESTÃO: A EXISTÊNCIA, A DEMOCRACIA E A “PRODUÇÃO SOCIAL DE HABITAÇÃO”

A autogestão nas políticas habitacionais é um assunto que foi muito discutido por vários teóricos e profissionais relacionados ao assunto. Este primeiro capítulo proporciona um panorama dessa discussão, mostrando várias visões as quais podem fundamentar as ideias sobre as atuais políticas habitacionais.

O programa MCMV-ENTIDADES é uma derivação de ações e programas que promoveram “a produção social de habitação”. Segundo Balbim e Krause (2014), na produção social de habitação, a organização do processo e as diretrizes do projeto estão, em certa medida, nas mãos da organização coletiva dos próprios moradores. No Brasil, os projetos de tal tipo ganharam certa substância por incentivos públicos nos anos 1980 e 1990. Há casos desse período de projetos com alta qualidade, do produto e do processo, relatados por, entre outros, Ferreira (2015) e Ronconi (1995).

Sabe-se que proporcionar só a produção de moradias não atinge a criação de cidades (entre outros FERREIRA 2012; FERREIRA, 2015; ROLNIK, 2010). Como Ferreira destaca: no Brasil, casas estão sendo produzidas, ao invés de cidades construídas (FERREIRA, 2012). E é neste sentido que muitos se referem ao programa MCMV-ENTIDADES. No artigo “Minha Casa Minha Vida, Notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano”, Ferreira (2015) aborda que a modalidade Entidades poderia escapar do padrão desastroso criado pelo PMCMV “comum”.

O programa Entidades é defendido por ser um programa participativo. Mas poderia se defender um outro conceito também, na qual o Estado cuida de habitação, enquanto os cidadãos possam se desenvolver individualmente, naquilo que tenham dom ou vontade, sem se preocupar com o processo de produção da sua moradia. Porém, talvez, e pragmaticamente, habitação auto-organizada em coletivo seja uma solução muito adequada na situação brasileira de hoje, fornecendo, à sua maneira, habitação e aprendizagem. E, além disso, talvez seja um processo com seus aspectos satisfatórios, até prazerosos? A realização em grupo de um produto bem concreto e valioso (em termos de valor de uso e de troca) pode ser muito positiva.

Uma reflexão teórica pode fundamentar a avaliação da “produção social da habitação”, através do programa MCMV-ENTIDADES, com o objetivo de promoção de habitação de interesse social nas cidades. Portanto, é relevante a resposta à pergunta: o que significa habitação numa cidade?

1.1 HABITAÇÃO E A CIDADE

Habitação e cidade são intrinsecamente interligadas, uma contribuindo com a outra. As políticas públicas têm um papel importante no rumo da cidade em geral, e, principalmente, num fenômeno que existe praticamente apenas com investimento público: a habitação de interesse social. Quando se trata de projetos de autogestão, ao invés de projetos de produção organizados por terceiros (público e privado, sem a inclusão dos moradores), há exigências específicas do papel do governo.

No Brasil, quando se abordam políticas urbanas e de habitação, é relevante destacar um direito fundamental, que é o “direito à cidade”. O que seria esse direito? O conceito de direito à cidade foi introduzido pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre, no seu livro publicado em 1968, “Le droit à la ville”. O conceito foi muito discutido (TRINDADE, 2012). Imagina-se que quanto mais debatido, maior a chance de ele ter suas repercussões. Porém, é surpreendente a facilidade com a qual o direito à cidade entra no discurso em geral, como se o conceito fosse algo óbvio.

Um direito é um conceito jurídico, que concede uma prerrogativa a algo. A cidade, no caso o “algo”, é um território, espacial. Ele não é somente um espaço ocupado para morar, mas também para visitar, andar por ele. E, além de um espaço, a cidade é um polo de trabalho, economia, atividades sociais, encontros, convivências. Como podemos garantir “um privilégio para todos a um território”, ainda mais sendo um território com limites espaciais variáveis por usuário e tipo de uso? E sendo muito mais amplo que um território espacial, incluindo atividades, deslocamentos, abrigo, cultura, e outras intangibilidades?

O há muito esperado Estatuto da Cidade (2001) visa concretizar o direito à cidade (ROLNIK, 2011). O Estatuto é um instrumento legislativo muito elaborado, pelo qual o Brasil se torna uma referência internacional. Porém, como Edésio

Fernandes (2012) comenta, legislação no papel é uma coisa, sua execução no país se mostra outra.

Mesmo Lefebvre (1986) proporciona, com o conceito do direito à cidade, mais uma crítica do que um direito jurídico. É uma crítica à sociedade capitalista, onde o valor de troca ganha mais importância do que o valor de uso. David Harvey (2008) descreve o direito à cidade como um direito de mudar a cidade por conta própria, e isso como parte dos nossos direitos humanos. Afirma que a urbanização poderia ser uma boa forma, um bom canal de aplicação do capital, desde que essa aplicação tivesse uma gestão democrática.

Na época pós-industrial, as cidades passam de ser um *oeuvre*, uma obra, com valor de uso, para ser um lugar de valor de troca (HARVEY, 2008; LEFEBVRE, 1986). De lugares da vida social e política e de produção coletiva para centros de poder e negócios. E junto com essa mudança foram dissolvidas as relações sociais.

Lefebvre (1986) culpa a burocracia estatal, cujo objetivo seria projetar a cidade de acordo com os modos de produção, e fragmentar o espaço de acordo com as necessidades do mercado. Para ele, o Estado quer controlar a dinâmica inerente à urbanidade. Ele percebe uma colonização da vida cotidiana pelo Estado e pelo mercado (LEFEBVRE, 1986).

Lefebvre (1986) considera que a luta de classes ocorre no espaço urbano: habitação, transporte, a vida do bairro. Por isso ele introduz a expressão do Direito à Cidade. Lefebvre (1986) distingue elementos diferentes nesse direito: por exemplo “direito à informação” e “direito de expressão de opinião”. E, o conceito de “autogestão”, significando o máximo controle possível sobre bens produzidos, e sobre condições de vida, incluindo a apropriação do espaço. Para ele, seria só com a autogestão que as pessoas poderiam se apropriar dos seus direitos, e com isso, aprofundando a democracia. Essa autogestão seria um meio para a organização da base até o topo, ou seja, da vida cotidiana até o Estado. Seria justamente nas cidades que as pessoas poderiam se desenvolver como corpos criativos e políticos, nos comitês de bairro, associações, cooperativas, grupos ativistas. Lefebvre (1986) convoca as pessoas para a criação dos seus próprios espaços. Harvey (2008) afirma que Lefebvre estava querendo dizer que a “revolução” tem que ser urbana.

A rua é o local para encontros, jogos e aprendizagens, onde a vida urbana vibra, vencendo segregação e isolamento. A habitação seria a base de abrigo privada, que pode existir em certa interação com a vida pública e coletiva da rua (LEFEBVRE, 1986). Lefebvre vê o bom sentido na palavra "habiter", ou habitar, como verbo. Porém, observa que a palavra "habitat" é cada vez mais apropriada. Ou seja, a moradia virou uma caixa fechada, um objeto, ao invés de um ambiente que interage com os seus entornos, e em que o morar é um ato, também em interação com os entornos (ELDEN, 2004).

Na mesma linha de pensamento, Flusser (1983) adiciona que habitar (morar) não é "dormir em cama imóvel, mas viver em ambiente habitual". O lugar de morar não é tão somente um lugar, mas um ponto de apoio merecedor de confiança. Perder um lugar de morar não é o mesmo que somente ter deixado um lugar. É ter que passar a viver em um outro lugar não "habitual", e significaria viver em um ambiente no qual não nos reconhecemos. O filósofo nota que houve uma aceleração de mudanças na cidade através das migrações, das tecnologias de comunicação e informação, etc. que alteraram as "estruturas fundantes" da vida urbana. Teria havido uma alteração dos códigos de convivência entre os próprios cidadãos e entre eles e o local (FLUSSER, 1983).

1.2 HABITAR E HABITAÇÃO

A propósito de "habitar", vemos que Martin Heidegger (1971) estabelece uma relação que deve ser entendida como indissociável entre construir, habitar e pensar. De fato, o filósofo utiliza essa relação tripartida para reforçar um quarto elemento: o que é ser? Habitar (morar) seria, para Heidegger, algo do domínio da existência, de como ser no mundo, um modo privilegiado de conectar-se com a existência.

As posições de Heidegger (1971) poderiam ter a força de induzir a arquitetura e o urbanismo a repensarem suas relações com as questões existenciais. Pensar o "habitar" significa, para Heidegger, uma forma de estabelecer relações ontológicas (do ser) com os outros seres, com a natureza, com a existência, enfim. Habitar seria a própria essência do ser humano. E, ao construir para morar (habitar), o ser humano já tem em mente

essa essência. Construir, para Heidegger, faz parte da essência de habitar (1971).

Convém perceber, todavia, que o filósofo não se refere exclusivamente a construir como o ato de edificar algo. A linguagem, a origem e o significado das palavras são cruciais para Heidegger (1971), e a sua tese é baseada na etimologia dos significados do termo em alemão *bauen* (construir, mas também permanecer, morar, proteger, cultivar, em sua forma mais antiga). Assim, construir também significa cuidar das coisas em si, a casa, o lugar e tudo que permanece nas suas cercanias. Construir moradia é muito diferente de produzir habitação. Conclui-se, em síntese, também que “ser” é inseparável de estar, estar em um lugar, e esse lugar faz ocorrer um determinado pensar (HEIDEGGER, 1971).

Haveria, portanto, uma distorção entre a cidade desejada do ser e estar de Heidegger (1971) e a cidade que Flusser (1983) denuncia ou a cidade fragmentada que Lefebvre (1996) critica. Nesse ponto, a partir dessa abordagem mais ampla, pode-se particularizar a questão da autogestão para empreendimentos habitacionais.

1.3 PRODUÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO

Autogestão na habitação tem origem em uma expressão mais ampla: *Self-help Housing*, ou seja, habitação autoajuda. Significava a participação na realização de empreendimentos habitacionais, que no Brasil passou a ser chamada a “produção social de habitação”. Isso poderia ser na construção, na gestão, ou numa combinação dos dois.

A ideia de pessoas se ajudarem na sua provisão de habitação na verdade não é nova. É tão antiga quanto a presença do homem no mundo. Numa sociedade menos desenvolvida não havia divisão de trabalho como hoje. Havia, sim, divisão de trabalho dentro dos territórios de escala menor, nas vizinhanças. As pessoas se ajudavam. E as casas serviam para uso, não tinham um valor de troca (WARD, 1982). O arquiteto britânico John Turner trabalhou com habitação autoajuda no Peru nos anos 1950 e 1960, e escreveu muito sobre o tema. Elogiava, entre outros aspectos, que esse tipo de projeto permitia *‘freedom to build’* aos moradores. Tornou-se

referência na defesa de projetos autogeridos e/ou autoconstruídos (HARRIS, 2003).

Até hoje, habitação por intermédio de autoajuda (*self-help housing*) é um conceito defendido. Mais recentemente, foi introduzida a expressão *Community Driven Development* (BALCHIN; STEWARD, 2008), como um modelo favorecido na América Latina. Tomar iniciativa e decisão formaria a base dos *Community Driven Developments*, fornecendo controle sobre decisões e recursos. A classe menos favorecida deveria ser vista como parceiro, até mesmo como recurso, ao invés de como um grupo para ser “ajudado”.

CDD programs operate on the principles of local empowerment, participatory governance, demand-responsiveness, administrative autonomy, greater downward accountability, and enhanced local capacity.
(WORLD BANK, 2016)

Porém, estamos falando de *local empowerment*, ou empoderamento local, mesmo? Isso é um fator importante para podermos falar de “produção social”. Habitação com autoajuda pode ter sido um fenômeno histórico, e pré-capitalista. Entretanto, se tivessem escolha, as pessoas provavelmente não escolheriam o modelo *freedom to build* de John Turner (HARMS, 1982). De qualquer modo, para garantir uma certa *freedom*, liberdade, é preciso que a autogestão inclua poder de decisão sobre o processo de realização da moradia e o produto final. Assim, pode-se criar uma sensação de apropriação mais forte.

Neste sentido, a distinção de Turner entre *housing what it does* e *housing what it is* é relevante (TURNER, 1976). Remete à distinção entre *habiter* e *habitat* de Lefebvre, com as suas vantagens para os próprios moradores e para a qualidade urbana.

Burgess, geógrafo britânico e crítico das ideias do John Turner, comenta a habitação autoconstruída e argumenta que uma habitação de qualidade, fornecida pelo Estado e empresas, pode gerar valor de uso tanto quanto a habitação autoconstruída, ou ainda mais. Além disso, projetos de auto-organização têm um valor de troca tanto quanto a habitação convencional (BURGESS, 1982). Esse parece um argumento menos relevante, porque não há porque considerar negativo uma casa ter valor de

troca. É justamente assim que as pessoas poderiam acompanhar a sociedade capitalista. Francisco Oliveira (2006) confirma isso.

Porém, Oliveira (2006), sociólogo e pensador marxista, acha que não há possibilidade de se criar um mercado imobiliário no seio das classes populares, porque não haveria valor de troca nas habitações. Com isso, os moradores continuam à margem do sistema (capitalista). “Você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar” (OLIVEIRA, 2006). Segundo Oliveira, no mercado alvo da habitação de baixo custo, não há renda para criar esse mercado, o que é funesto num mundo da mercadoria. Ele chega à conclusão de que é preciso encontrar formas de vincular a construção da habitação com o seu caráter de mercadoria.

Burgess (1982) questiona se as pessoas se envolvem nos projetos por alguma opção, ou se é pura necessidade de sobreviver. A habitação através de auto-organização seria algo que só acontece em países onde os governos fazem menos do que deveriam. Tal postura obedece a um dos princípios mais vigorosos do neoliberalismo, ou seja, o do Estado-mínimo. Isso significa reduzir o papel do Estado de tal forma que, por exemplo, políticas públicas de saúde, transporte, educação e habitação não mais são funções do Estado. Significa, também, que as forças do “mercado” se encarregam de organizar a produção desses bens e serviços.

É bem interessante isso, porque são justamente os movimentos sociais que valorizam esse tipo de projetos, mesmo com a possível hipótese de que os projetos disfarçam o deixar de cumprir seu papel pelo Estado. É importante destacar porém, que na sua teoria, Burgess (1982) deixa à margem o papel do Estado nos projetos de auto-organização institucionalizados. Porque, no caso brasileiro, os movimentos sociais exigem, sim, o apoio público necessário (RONCONI, 1995). Ronconi insiste que, quando o projeto é bem organizado, o Estado não é ausente, mas desempenha um papel importante. E os projetos ajudariam as pessoas a, depois, cobrar mais os governos.

Analisando a questão pelo viés da coesão comunitária, Oliveira afirma que para que as “soluções virtuosas” de mutirão e autoconstrução funcionem será preciso um alto grau de adesão aos projetos. Mas, para o autor, isso nunca ocorrerá sem que haja também coerção, imposição, de algumas pessoas sobre

outras, dentro da comunidade. É preciso criar na comunidade uma “ilusão necessária” de uma identidade, ou unidade, que muitas vezes não existem verdadeiramente. E a identidade comunitária ilusória “não resiste um dia depois de concluídas as casas” (OLIVEIRA, 2006). Tal situação contraria a ideia de que essas soluções habitacionais seriam também formação de cidadania.

Ronconi (1995) discorda, pois considera indevida a crítica a um processo participativo que é dinâmico, que cresce e diminui de acordo com as circunstâncias. “Em nenhuma democracia do mundo existe o comparecimento de 100% dos eleitores e nem por isso a experiência democrática deve ser jogada no lixo” (RONCONI, 1995).

A discussão precisa de nuances, porque a “produção social de habitação” pode ainda ser categorizada em autogestão e em cogestão, e as duas modalidades podem ou não incluir autoconstrução.

Inicialmente, a razão para estimular habitação pela autoajuda, na forma de autoconstrução, era que isso tornava a produção mais econômica, usando o trabalho não-pago das famílias. Porém, nem sempre resultava em menos custos, pela ineficiência de trabalhar em escala pequena e com construtores que não eram profissionais. Além disso, a autoconstrução clássica começou a ser criticada por explorar o trabalho de famílias, sem dar a elas qualquer influência sobre a concepção do projeto. Agora, a autogestão, com as decisões e as iniciativas nas mãos dos moradores, ganha mais atenção, especialmente pelo seu valor social, muito mais do que ter em vista uma perspectiva econômica.

“Para os atores envolvidos com a produção de habitação social, o propósito principal da adoção de processos de autoconstrução e/ou de autogestão não é economizar nos custos com mão-de-obra. Mais do que isso, deve ter o envolvimento dos cidadãos e ampliar a sua consciência quanto “as dimensões sociais e políticas da habitação. “ (GOUVEIA; KOKUDAI, 2013, tradução livre da autora)

Na autogestão, a construção pode ser (parcialmente) executada por diferentes empresas profissionais, contratadas

pelas famílias. Outra parte da obra pode ser desenvolvida pelas próprias famílias (BURGUIÈRE et al., 2016).

1.4 A AUTOGESTÃO, A PARTICIPAÇÃO

O que é a autogestão no programa MCMV-ENTIDADES? Autogestão pode dar a ideia de que se trata das famílias, os beneficiados, gerenciarem a realização dos seus projetos habitacionais. A 'gestão auto', ou a gestão por si mesmo. Mas o termo é mais amplo. O dicionário (Dicio, 2016) define a autogestão como:

- a. Administração de uma empresa por seus empregados;
- b. Na economia socialista, sistema de gestão coletiva.

No caso do programa MCMV-ENTIDADES, os recursos públicos vão diretamente para as "entidades organizadoras", as quais podem ter formas diferentes: fundações, sociedades, associações comunitárias, cooperativas habitacionais. Ou seja, o significado de autogestão no programa habitacional já chega mais próximo do segundo significado: um sistema de gestão coletiva.

Foi realizada uma pesquisa sobre a participação dos beneficiários no programa MCMV-ENTIDADES, pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC), da Unicamp, publicada em 2015. O relatório final da pesquisa afirma que a palavra autogestão, no âmbito da produção da moradia, expressa uma bandeira de luta dos movimentos ligados à reforma urbana.

A pesquisa apoia-se nas ideias do sociólogo italiano Norberto Bobbio (1992) para identificar a autogestão como um sistema em que as atividades sociais são organizadas e desenvolvidas por meio da cooperação de pessoas participantes, que tomam diretamente as decisões de gerência (NEPAC, 2015).

Essa definição afirma que a autogestão é relacionada a atividades de interesse social. Porém, na verdade, ficou em aberto quem toma quais decisões. Os recursos dos projetos vão para as entidades e não para os moradores. Por isso, a relação entre as entidades e as famílias nos projetos do programa MCMV-ENTIDADES define a participação das famílias na

execução dos mesmos projetos, e com isso o caráter da autogestão.

Os pesquisadores do NEPAC baseiam-se em Bobbio (1998) quando combinam dois fatores para conceituar autogestão: a autonomia decisória e a socialização do poder. A autonomia decisória permite a um certo grupo, ou pessoa, tomar decisão sobre si mesmo. Isso trata da relação desse grupo, ou pessoa, com os atores e instituições externos. No caso do programa MCMV-ENTIDADES, os atores e instituições externas mais relevantes são agentes públicos (Ministério das Cidades e a Caixa) e as construtoras. A socialização do poder remete ao uso dessa autonomia dentro do grupo, tratando das relações dentro da organização social e entre as organizações sociais e as famílias.

Por tratar do mundo “interno” e “externo” no MCMV-ENTIDADES, esses fatores podem ser muito esclarecedores para a análise de autogestão no programa. Em um projeto no qual a entidade consiga ter autonomia em relação às instituições externas (públicas e privadas), e onde há boa socialização do poder dentro da coletividade (formada pela entidade e as famílias), poderia se falar de alto grau de autogestão e participação. Outros casos que ocorrem são dominados pela Caixa, a construtora e/ou outros órgãos públicos. Nesses casos não há autonomia do poder, e, com isso, não há nada para socializar. E ainda podem existir casos nos quais há um bom grau de autonomia, onde a entidade consiga se manter em relação ao mundo externo, porém sem socializar esse poder com as famílias.

Essa conceituação ajuda a analisar o caráter da autogestão em boa parte dos projetos habitacionais do programa MCMV-ENTIDADES. É relevante destacar que a conceituação ainda não diz nada sobre a qualidade dos projetos habitacionais, nem sobre o grau de satisfação das famílias (NEPAC, 2015).

1.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O tópico anterior mostra que a “produção social de habitação” como propósito do programa MCMV-ENTIDADES envolve um discurso muito estratificado. A produção em que há uma participação dos moradores através de autogestão: o que isso quer dizer e faz com que a produção se torne ‘social’?

Importantes pensadores, todos a partir das suas próprias perspectivas, defendem a autogestão nos processos de produção habitacional de interesse social.

Para Heidegger (1971), as atividades de habitar, construir e pensar estão intrinsecamente conectadas, ou mesmo sobrepostas. “Ser” está fortemente presente nessas práticas, ou mesmo dependendo delas. O autor defende que o processo de construir seria como que essencial para o ser humano se expressar como ser. É um pensar diferente, especialmente para quem nunca construiu sua própria casa, se abrir para a possibilidade de que o processo de construção realmente traz uma ligação profunda com o habitat, além do desenvolvimento individual e até mesmo o prazer que o processo proporciona. Para o propósito dessa dissertação, o verbo construir é conceitualizado num sentido mais amplo, não somente referindo-se ao processo físico de construção, a mão de obra, mas também ao ato de gerir a realização da habitação.

A autogestão ganha muito apoio também no discurso do Henri Lefebvre (1968) e David Harvey (2008). A autogestão no processo habitacional seria uma parte fundamental da cidadania e do direito à cidade. É interessante, porque as classes de segmentos mais altos de renda geralmente também não autogerem a produção da sua moradia. Para eles, o direito à cidade falta também? Ou o seu poder de compra e base de educação dispensam a necessidade de um envolvimento pessoal no processo de produção? Se o último for o caso, a autogestão seria um remédio contra um problema mais profundo, que é a falta de base socioeconômica para grande parte da população brasileira. Mas mesmo assim, a falta existe, então remediar talvez seja a reação mais pragmática.

É válido questionar se é realmente pragmático. Segundo Oliveira (2006), nos grupos auto-organizados há uma ilusão de coesão, que na verdade só existiria por causa de imposição dentro do grupo. É importante investigar se a chamada autonomia realmente contribui com a democracia, em um processo que não seja pesado ou complexo demais, e se gera uma qualidade de projeto.

Até hoje, foram relativamente poucos os projetos realizados através do programa MCMV-ENTIDADES. E sua qualidade depende, não exclusivamente, porém consideravelmente, de um alto grau da organização da entidade

e das famílias. Esse grau não se deve esperar de toda a população alvo. Portanto, parece difícil as entidades serem a solução dos problemas habitacionais gerais. Isso reforça que, para minimizar as dificuldades, o quadro externo (os arranjos políticos e sua execução) deve apoiar essa modalidade de produção habitacional.

Vê-se o valor da autonomia do grupo alvo na produção habitacional pela autogestão. Como uma política habitacional recente, o programa entidades queria ideologicamente também outra coisa: organizar a população em torno de suas próprias lutas pelo “direito à cidade”.

Vê-se também que há ainda várias formas de organização no programa MCMV-ENTIDADES. E dentro disso, a forma e o resultado da autogestão podem variar. Vale ainda refletir sobre esse aspecto, investigando qual o papel dessa autogestão e qual o seu objetivo. O capítulo 3 oferece uma análise da organização autogestionária no programa MCMV-ENTIDADES e do seu funcionamento. Antes disso, o próximo capítulo mostrará como a habitação autogerida se desenvolveu no Brasil.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS E URBANAS NO BRASIL

No Brasil, a questão da habitação começa a ser discutida no âmbito público a partir dos anos 1930. Até aquele momento, as intervenções públicas são bastante limitadas e fragmentadas. Os recursos dos fundos de aposentadoria institucionalizados possibilitavam, em tese, também sua aplicação na promoção de habitação pública, para a população de baixa renda (BONDUKI; KOURY, 2010). Porém, apenas durante a época da ditadura militar (1964-1985), o reconhecimento da necessidade de intervenção pública passa a ser concretizado em produção habitacional pública. O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado em 1964. Depois de alguns anos de impulso inicial, o BNH começa a produzir em grande escala através das COHABs (Companhias de Habitação, municipais ou estaduais). Era um momento de crise econômica, além de uma situação politicamente tensa, e o incentivo ao setor imobiliário e construtivo amenizando a demanda habitacional constituiu uma resposta para melhorar esse contexto como um todo. Foram construídas 4,5 milhões de unidades habitacionais, durante um período de 22 anos (1964-1986) (AMORE, 2015; AZEVEDO, 1988; MARICATO, 1987).

O resultado é bastante conhecido: conjuntos habitacionais muito básicos, repetitivos, distantes dos centros e serviços urbanos, com suas repercussões socioeconômicas. Também é criticado que apenas um terço da produção de fato tenha sido destinado para a população de baixa renda (AZEVEDO, 1988; MARICATO, 1987). Porém, foi um primeiro momento de produção habitacional pública em escala, que depois de passados mais de trinta anos da extinção do banco em 1986, só teve sucessores mais fragmentados e locais (MEDEIROS, 2010).

A oferta de Habitação de Interesse Social da época do BNH, e posteriormente a ele, não chegava perto da necessidade qualitativa e quantitativa. Um resultado conhecido são as áreas urbanas informais, características das cidades brasileiras. A população de baixa renda, em busca de moradia, resolveu em grande escala construir seu próprio lar nas chamadas favelas (áreas informais). Áreas subutilizadas, muitas vezes áreas de risco, foram ocupadas por famílias à procura de melhores condições de vida e de emprego nas áreas centrais das cidades. Quase sempre era, e é, uma questão de sobrevivência mesmo.

Nas favelas, as casas são autoconstruídas, individualmente, porém muitas vezes com ajuda de amigos, vizinhos e família (RONCONI, 1995).

Descontentamentos sobre desigualdades sociais e econômicas e o enfraquecimento do regime militar foram os motores do surgimento de movimentos sociais nos anos 1970, ganhando mais força nos anos 1980 e 1990. A Constituição Brasileira de 1988, a qual inclui o “direito à cidade” para todos, e a sua regulamentação através da lei na forma do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, foram frutos das lutas desses movimentos. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, com sua estruturação em quatro secretarias, inclusive a Secretaria de Habitação, foi muito importante, ainda reforçado pela sua relação muito próxima com o Conselho das Cidades (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2011). Isso antecedeu a Lei Federal 11.977, de 2009, instituindo o programa Minha Casa Minha Vida (FERNANDES, 2012), o qual, desde então, é responsável pela produção de habitação de interesse social no Brasil.

2.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Desde 2009, a produção de habitação de interesse social no Brasil acontece através do programa MCMV. O investimento em habitação de interesse social nunca foi tão alto como no programa, resultando em uma quantidade de produção muito vasta (AMORE, 2015). Os altos subsídios para o grupo alvo da menor renda mensal, o caso da faixa 1 do programa, fazem com que não haja mais necessidade de uma renda mínima para as pessoas terem direito a uma moradia do programa. Ou seja, o programa tornou o direito à habitação um direito universal concretizado. Além disso, a instalação do programa recolocou o assunto da habitação de interesse social novamente em pauta (FERREIRA, 2015).

O programa foi lançado em 2009, passou para a segunda fase em 2011 e entrou na fase três em março de 2016. A fase três iria provocar mudanças no programa, porém, neste momento (junho de 2017), com a incerteza política que se criou com a recente mudança de governo, cujas intenções políticas e econômicas para essa área parecem conservadoras, não se sabe o que vai acontecer com o programa.

O programa foi lançado na fase de crise econômica mundial, ocorrida a partir de 2008, e no momento da elaboração de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Porém, com a perspectiva de a crise econômica mundial agravar-se no país, um acordo entre o governo, estados, municípios, o setor empresarial nacional da construção civil, os movimentos sociais pela moradia e o setor cartorial passou por cima do PlanHab.

Foi muito questionado o fato de os fins econômicos predominarem no programa MCMV (CARDOSO; QUEIROZ E MELLO; JAENISCH, 2015; ROLNIK; NAKANO, 2009, entre outros). Pode ser racional e eficiente ligar necessidades diferentes, de caráter habitacional e econômico, em um só programa. O PlanHab, o qual tinha passado para segundo plano, incluiu uma proposta semelhante (BRASIL, 2009). Porém, a primeira prioridade do PlanHab foi resolver necessidades quanto à habitação de interesse social. O plano obrigaria os municípios a fazer planos locais de habitação, baseados numa visão sobre a demanda local e, em razão disso, oferecendo maior diferenciação de projetos. (AMORE, 2015; FERREIRA, 2014; JESUS, 2015). Com os investimentos que a produção habitacional envolveria, poderia ser beneficiado também como motriz econômica. No programa MCMV, perdeu-se essa ordem de prioridades, a qual se inverteu, beneficiando desproporcionalmente o setor privado imobiliário.

Os agentes principais na produção MCMV são o banco público Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, os municípios e o setor imobiliário. Uma grande diferença entre o programa MCMV e o primeiro programa nacional de habitação instituído pelo BNH (1964-1986) é que a realização do programa habitacional da época BNH foi executada por promotores imobiliários públicos; COHAB's, cooperativas e associações. No programa MCMV entram empresas privadas, que, com a Caixa, fazem com que o programa tenha um grande "carimbo" financeiro, conduzido por um raciocínio principalmente comercial (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012; NUNES; NYCOLAAS, 2016).

O resultado foi bastante criticado. O aspecto mais importante das críticas se refere às localizações dos projetos, afastadas das áreas mais centrais das cidades. A qualidade dos projetos é absolutamente básica, ou menos que básica, e comparável com a produção da época do BNH. Muitos

moradores não têm muita escolha e ficam felizes por finalmente ter uma casa própria.

Segundo Ferreira (2015), a baixa qualidade dos resultados, especialmente urbanisticamente, é principalmente relacionada ao papel desempenhado pelas prefeituras, que é mais impactante. Desde 1988, com a obrigação de as prefeituras definirem Planos Diretores, as políticas territoriais, urbanas e habitacionais são de responsabilidade municipal. O programa de financiamento MCMV estabelece diretrizes e a Caixa avalia se os parâmetros técnicos estabelecidos pelas normativas são atingidos, principalmente em relação aos projetos das moradias (CARDOSO; QUEIROZ E MELLO; JAENISCH, 2015). Porém, a localização dos projetos e a política fundiária são responsabilidades municipais (FERREIRA, 2015). As prefeituras são de fato obrigadas a garantir terra urbanizada para todos, e com o Estatuto da Cidade, têm instrumentos legais disponíveis para isso. Porém, Ferreira (2015) nota que nenhuma cidade incorporou essas possibilidades instrumentais sistematicamente na sua atuação, e há pouca fiscalização. As mesmas prefeituras beneficiariam as grandes construtoras, para as quais é mais lucrativo e fácil construir em grande escala, em terra “tabula rasa” e mais barata. É uma situação habitacional muito desfavorável, muito segregada fisicamente e, com isso, reforçando a segregação socioeconômica. E, para concluir, Ferreira (2015) destaca que, pela falta de consciência sobre “urbanidade democrática”, todos os atores, as prefeituras, as construtoras e as famílias beneficiadas ainda se parabenizam com o resultado.

As muitas críticas sobre a qualidade dos projetos, suas localizações e a grande influência do mercado imobiliário no programa MCMV muitas vezes apontam para o Minha Casa Minha Vida - Entidades. Essa modalidade centraliza a autogestão na produção habitacional, e assim seria capaz de trazer uma solução habitacional mais digna. O programa MCMV-ENTIDADES não surgiu do nada. Também não pode ser considerado um fruto do programa MCMV. É um derivado da longa história de lutas pela moradia e, junto com isso, de programas autogestionários no Brasil.

2.2 A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO AUTOGERIDA, RESGATE

A organização popular nas cidades brasileiras é um fenômeno muito antigo. As cidades formais eram núcleos urbanos, construídos com intervenção dos governos locais. A esses núcleos iam sendo acrescentadas glebas, as quais, na melhor das hipóteses, tinham uma rede elétrica e ruas de terra. “Os lotes eram pedaços de terra, demarcados e assim vendidos, às vezes com uma pequena pilha de tijolos e uma outra pilha com telhas” (GONZÁLEZ, 2016a). Não havia esgoto ou rede de água e os moradores faziam poços e fossas. Essa política urbana determinava o modo como as cidades se expandiram nos anos 1950, 1960 e 1970 (GONZÁLEZ, 2016a; MARICATO, 2001; SANTOS, 1993).

No segundo estágio, os moradores começaram a sentir a necessidade de serviços urbanos: iluminação pública, transporte público, escolas, etc. Para organizar a luta por esses serviços surgiram as associações de bairro, ativas até hoje. A luta passou a ser mais organizada a partir do momento em que começou a haver prefeitos mostrando sensibilidade pela questão da moradia para a baixa renda. Neste sentido, já aconteceu uma dupla reivindicação, mesmo inconscientemente, do Direito à Cidade (1968) (p. 20): não somente os serviços urbanos fazem parte do Direito à Cidade, como também a própria possibilidade de reivindicação pela população.

Os movimentos organizaram-se para entrar nessa brecha, e formou-se uma relação de proximidade entre as políticas e os movimentos (GONZÁLEZ, 2016a). Com o fortalecimento de uma sociedade democrática, incluindo eleições diretas depois da época militar em 1985, os políticos também passaram a ser obrigados a interagir com esses movimentos, em função da necessidade de ganhar votos. Alguns movimentos passam a reivindicar do Estado. Outros começam a formar entidades (GONZÁLEZ, 2016a; SERAFIN, 2013). Como González (2016a) relata, é bastante comum os movimentos terem históricos de reivindicar, pressionar, para depois, em fases mais “maduras”, eles mesmos se organizarem e assumir a responsabilidade de empreender projetos, na forma de entidades.

Surgiram os mutirões: projetos de autoconstrução coletiva. A ideia principal por trás da autoconstrução era economizar nos custos. No segundo momento, o mutirão passa a ser uma forma

de se organizar, e assim também conseguir apoio político. Arquitetos, engajados com a questão social da habitação, interessavam-se por apoiar esses projetos tecnicamente. Imagina-se que era o tipo de projetos que John Turner (1976) defendia quando tratava da habitação autoajuda, e que Heidegger (1971) poderia ter valorizado com a importância que ele dava ao ato de construir. A forma de organização foi fortemente inspirada pelas cooperativas habitacionais que ganharam muita força no Uruguai (ARANTES, 2004; GONZÁLEZ, 2016a).

2.2.1 O FUNAPS-COMUNITÁRIO

Em São Paulo, em 1989, a modalidade de habitação descrita acima, de auto-organização coletiva em forma de mutirão, passou a ser apoiada como parte da política habitacional municipal. Foi instituído o programa de financiamento chamado FUNAPS-COMUNITÁRIO: Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (MOREIRA, 2009; RONCONI, 1995).

O programa financiava as associações como coletivos, ao invés de famílias individuais. Além de estabelecer alguns critérios para as habitações com padrões mais altos do que era a prática no Brasil, o programa destinava recursos para contratação de assessoria técnica, inclusive aluguel de equipamentos ou parte de mão de obra para partes da obra mais especializadas. A gestão do projeto era responsabilidade dos próprios moradores, com o acompanhamento dos grupos de assessoria técnica (RONCONI, 1995).

Além de a produção ser um modo de viabilizar habitação de baixo custo com um padrão mais elevado, foi considerado muito importante o reconhecimento e desenvolvimento dos beneficiados, e a criação de uma relação mais próxima entre eles e o poder público. Esse reconhecimento foi um resultado das lutas do movimento popular, as quais requereram forte compromisso de certas pessoas integrantes desse movimento e da prefeitura (RONCONI, 1995).

O programa teve uma vida curta. Com o fim da gestão de Luiza Erundina (1989-1992), o programa foi suspenso em 1992. No seu período ativo de dois anos, foram construídas 12.351 moradias. Muitas contratações foram canceladas, e pior que isso,

as obras em andamento foram paralisadas (MOREIRA, 2009; RONCONI, 1995). Neste sentido e neste caso do FUNAPS-COMUNITÁRIO, como já evidenciado na página 43, não se aplica a crítica de Burgess (1982) quanto ao fato de que o governo se retiraria das suas obrigações através de conceitos de habitação autogestionada. Em tese, ainda é possível a visão de que o governo transfere algumas tarefas “suas” para a população, mas o apoio do governo local se mostrou crucial na realização do programa.

São Paulo foi um reconhecido centro de projetos habitacionais autogeridos, mas também havia outras iniciativas, como por exemplo no estado de Goiás, em Diadema (São Paulo) e Ipatinga (Minas Gerais) (RONCONI, 1995).

2.2.2 Programa Crédito Solidário

Depois do FUNAPS-COMUNITÁRIO e outros programas menores semelhantes, as políticas de habitação autogerida não tiveram continuidade. Os movimentos sociais continuavam lutando pela autogestão habitacional, inspirados pelo exemplo uruguaio e pelos resultados do FUNAPS-COMUNITÁRIO. Somente em 2004, depois de muita pressão dos movimentos, nasceu o Programa Crédito Solidário (PCS). PCS foi um consistente, e o primeiro, programa político nacional para projetos habitacionais autogeridos.

Para entender o PCS e o seu sucessor MCMV-ENTIDADES, o qual será tratado mais adiante, é importante antes entender o papel dos movimentos sociais. No Brasil, movimentos pela moradia de 22 estados são associados na União Nacional por Moradia Popular (UNMP). A União faz parte do Conselho Nacional das Cidades, conselho o qual tem uma posição importante na definição de políticas públicas. O mesmo conselho inclui também o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), visando o “direito à cidade”. O FNUR é constituído por ONG’s, movimentos sociais e instituições de pesquisa, e quatro entidades nacionais: Central de Movimentos Populares, a Confederação Nacional de Associações de Moradores, o Movimento Nacional de Luta por Moradia e, de novo, a UNMP.

Autogestão e auto-organização são prioridades para essas organizações. O controle de recursos públicos daria um certo poder à população de controlar clientelismo e manipulação pelo

governo e diferentes setores privados da sociedade. Com a criação do Ministério das Cidades e as contribuições dos movimentos na sua agenda, foi aprovado o PCS em 2004. Parte do Fundo de Desenvolvimento Social forneceria recursos para o programa.

O PCS foi importante como o primeiro programa nacional que financiava habitação de interesse social autogestionada, reivindicado pelos movimentos sociais através do Conselho das Cidades. Os seus recursos financiaram projetos de autoconstrução, mutirão ou pela administração direta. Embora as dificuldades na sua concretização, o programa teve significativos resultados de produção habitacional e, além disso, serviu como base para políticas habitacionais que se seguiram.

A principal crítica é que o programa fornecia financiamento, porém não subsidio. As famílias tiveram que pagar até 25 % da sua renda mensal durante um período de vinte anos, um valor demasiadamente pesado para as rendas baixas das famílias. Para as famílias poderem entrar no programa, foi muito forte a exigência de comprovação de sua capacidade de pagamento. Além disso, as entidades foram tratadas como atores comerciais comuns do mercado imobiliário, inviabilizando sua atuação em alto grau..

Ou seja, o programa “social” estava baseado na lógica do mercado, além de operacionalmente ser complexo na sua concretização. Por exemplo, não disponibilizava recursos para assessoria técnica e as exigências burocráticas durante a execução do programa foram muito complexas.

Porém, ao longo de anos, o programa foi se aprimorando, em interação com os movimentos de luta pela moradia. O programa teve uma fase de adaptação, o que fez com que, nos primeiros dois anos, poucas unidades fossem contratadas. Entretanto, em 2006, 2007 e 2008 foram contratadas respectivamente 4.376, 5.208 e 7.839 UH's.

Em 2009, o programa MCMV-ENTIDADES foi lançado. O PCS continuou, porém, muitas entidades e famílias beneficiárias migraram para o MCMV-ENTIDADES (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012; CAMARGO, 2016). Paralelamente ao novo programa, os recursos do PCS começaram a se esgotar (RIZEK et al., 2014b). A partir de 2009, os resultados do PCS foram muito reduzidos. No total, entre 2004 e 2011, foram contratadas 20.170 UH's no PCS. A preferência pelo MCMV-ENTIDADES é derivada

principalmente do fato de que o programa financia valores bem mais elevados. Além disso, e muito importante, o programa subsidia, ao invés de fornecer financiamento por empréstimo (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012; CAMARGO, 2016). O programa MCMV-ENTIDADES foi baseado no PCS e valeu-se do mesmo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que passou a receber recursos do orçamento federal (RIZEK et al., 2014b).

3. MINHA CASA MINHA VIDA - ENTIDADES

A história dos movimentos populares para projetos habitacionais autogeridos antecede a sua pressão e as negociações para inserir-se no programa MCMV, na forma da modalidade MCMV-ENTIDADES (JESUS, 2015).

Como mostrado na página 54, o programa MCMV passou de certo modo a concretizar, porém muito mais a suplantando, o PlanHab, com a sua atenção à participação popular. Quando surgiu o programa MCMV, o movimento perdeu bastante terreno. A produção habitacional através do programa MCMV foi quase completamente implementada por órgãos públicos e privados comerciais, com o intuito de dar um incentivo à economia. A alternativa que restou para os movimentos “para que pudessem de algum modo ‘participar da festa’, foi cavar no MCMV uma modalidade para as Entidades. “ (RIZEK et al., 2014b, p. 6), através de pressão. Foi dessa pressão que resultou a modalidade MCMV-ENTIDADES (JESUS, 2015).

Foi uma conquista, embora em termos quantitativos tenha deixado a desejar, pois a produção atingida, bem como a parcela do orçamento a ela destinada em relação ao total do programa MCMV sempre foi muito pequena. (ARANTES; FIX, 2009; ROLNIK, 2016). No total, foram contratadas 71.298 unidades até agosto de 2016 (CEF, 2016). O número de contratações porém é muito maior do que o número de moradias entregues, dado esse que será mais elaborado no final deste capítulo.

Os recursos para o programa MCMV-ENTIDADES vêm do FDS, e sua origem é o Orçamento Geral da União, como fundo perdido. O orçamento do programa MCMV-ENTIDADES é pequeno em relação ao programa MCMV em geral, quando se comparam as faixas 1 das duas modalidades. Na primeira fase do programa MCMV, aproximadamente apenas 3 % das unidades contratadas era no âmbito das entidades, incluindo as áreas rural e urbana (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012).

Porém, com o programa MCMV-ENTIDADES, o princípio de produção habitacional através de autogestão mantém seu lugar em políticas públicas nacionais. Também é importante que o programa funcione como um instrumento concreto para os movimentos de luta pela moradia manterem sua relação com a gestão política. E, além do urgente e óbvio objetivo de realizar moradias, é interessante levar em conta que a experiência do

programa se insere nos conhecimentos sobre a prática de habitação autogestionada.

O programa MCMV-ENTIDADES passou por ajustes nas fases I e II (2009 - 2011; 2011 - 2016). Os valores de investimento por UH, por exemplo, foram ampliados. O valor subsidiado aumentou em relação à contrapartida dos moradores, a qual já era reduzida. Em relação à qualidade dos resultados e a efetividade nos processos, também foram tomadas medidas para melhorar o programa. O MCMV - III começou ainda durante a gestão de Dilma Rousseff, em março de 2016. Logo passou a ser regido pelas políticas do novo governo sob a presidência de Michel Temer. Entre outras emendas, uma nova faixa de renda, Faixa 1,5, foi instituída no lançamento da fase III, para especificar melhor a resposta à demanda dos diferentes grupos de renda da população. Além disso, a partir da fase III, os projetos na faixa 1 requerem das famílias um reembolso mensal maior (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016a). Na nova gestão, a faixa 1,5, a qual é uma faixa do programa do mercado, provavelmente terá muito, se não toda, prioridade em relação à faixa 1. É provável que muitas pessoas da faixa de renda baixa não mais se enquadrarão. Durante essa pesquisa, no segundo semestre de 2016 e no primeiro semestre de 2017, os movimentos de luta pela moradia estão ativamente envolvidos para que o programa Entidades seja prejudicado o menos possível (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017; GÓNZALEZ, 2017c).

Devido às incertezas em relação às futuras políticas públicas, por enquanto os movimentos, assessorias técnicas e famílias tem que se contentar apenas com expectativas (GÓNZALEZ, 2017c).

3.1 O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA E A POSIÇÃO DA AUTOGESTÃO

As “entidades organizadoras”, diretamente financiadas pelo programa MCMV-ENTIDADES, assumem a responsabilidade pela gestão do projeto, em cooperação com as famílias beneficiárias e assessoria técnica e social. As entidades organizadoras (movimentos sociais, associações, cooperativas e outras organizações sem fins lucrativos) reúnem, organizam e apoiam as famílias no desenvolvimento das diferentes etapas dos projetos habitacionais.

Na sequência, será oferecida uma visão geral da concretização do programa. Os agentes e seus papéis, porém, variam a cada caso, e “os passos” podem mostrar sobreposição ou inverter-se na ordem (JESUS, 2015; CAMARGO, 2016).

3.1.1 Os regimes de construção

No programa MCMV-ENTIDADES, a partir da segunda fase (2011), são especificados quatro regimes de construção, nas duas categorias principais de “autogestão” ou “cogestão”:

1. Autogestão

- Autoconstrução pelos próprios beneficiários; através da qual cada beneficiário constrói sua moradia;
- Mutirão ou ajuda mútua; através da qual todos os beneficiários produzem todas as moradias, e
- Administração direta: a entidade organizadora e/ou a assessoria técnica contratam profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços.

2. Cogestão

- Empreitada global (CEF, 2014; JESUS, 2015; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014)

Autogestão

A autogestão como regime de construção pode ser subdividida em autoconstrução individual, mutirão e administração direta. As diferenças entre um caso e outro de autogestão estão nas atividades da contratação de mão de obra especializada e da compra do material de construção. Na administração direta, podem ser contratadas empreiteiras apenas para partes específicas da obra, ou para toda a obra (empreiteiras diferentes para tarefas diferentes). Assim, é evitado que uma única empresa fique com todo o controle do processo (KOKUDAI, 2016).

É comum um projeto com forma híbrida entre mutirão e administração direta. Parte da obra é organizada e executada pelos beneficiários, às vezes somente nos fins de semana; outra

parte, geralmente de trabalho mais especializado, por empresas profissionais (KOKUDAI, 2016).

Em regime de construção de “autogestão”, os recursos para cada fase são liberados antes de a etapa começar, conforme o cronograma apresentado pela entidade. Comprovado o percentual de execução apurado na obra, é liberada por antecipação a próxima parcela (FENDT, 2017).

Autogestão é um termo amplo, e produção de moradia também o é. É justamente na especificação da contratação e execução de serviços que se manifesta o caráter da autogestão. Os regimes de construção, a organização do canteiro, a prestação de contas, as escolhas da empreiteira, a compra de material, são todos aspectos do processo que podem acabar ficando sob responsabilidade da entidade, da construtora e/ou da assessoria técnica, e com isso determinam a grau de participação popular (KOKUDAI, 2016).

Cogestão

Na cogestão, a ideia é que a entidade delegue a construção, e possivelmente também a gestão, para uma construtora. Isso acontece através da modalidade “empreitada global”. Essas construtoras idealmente são locais e de menor porte. Isso favoreceria um contato recíproco entre a entidade e a construtora, no qual haveria espaço e flexibilidade para participação da entidade e dos moradores. Existem até alguns exemplos nos quais as construtoras contrataram algumas das famílias para executar parte da mão de obra (BURGUIÈRE et al., 2016). Segundo a Gerente Nacional Habitação Rural e Entidades da Caixa Econômica Federal na época da entrevista, Eleonora Mascia (2016), a cogestão pode ser interessante para dar chance às entidades que não são preparadas para a autogestão de um projeto muito complexo.

Em projetos de construção verticalizada, com um processo de construção mais complexo, a Caixa geralmente exige a modalidade de empreitada global. Pode ser permitida autogestão, desde que a assessoria técnica ou o responsável técnico da entidade organizadora comprove experiência técnica adequada (CEF, 2014; MEINHARDT, 2017a).

Burguière et al. (2016) ressaltam que em muitos casos de empreitada global, a participação e autonomia da entidade e dos moradores tornam-se questionáveis. Foi uma crítica dos movimentos de luta pela habitação, ilustrado pela sua proposta do uso do termo de “gestão compartilhada” ao invés de “empreitada global” (RIZEK et. al., 2014b).

Os custos da construção na cogestão, ou empreitada global, são pré-financiados pela construtora, os recursos só sendo liberados na conclusão das diferentes etapas do projeto. É preciso suficiente capital de giro para poder sustentar essas etapas (FENDT, 2017; GONZÁLEZ, 2016c).

Uma consequência da contratação de uma construtora comercial (de maior porte) é que as empresas cobram taxas de lucro e administração, um valor que as entidades talvez converteriam na maior qualidade do projeto (RIZEK et al., 2014b). As construtoras, independente do seu porte, devem se submeter ao longo processo do GERIC. É uma análise rigorosa e demorada para verificar se a construtora é economicamente sólida. Por essa razão, não é fácil contratar empresas “locais” que se submetam ao GERIC e que consigam passar pelo processo tão demorado. Esse fato traz consequências diretas para as opções de escolha no mercado de construção (GONZÁLEZ, 2016a).

Já houve casos distorcidos de “barriga de aluguel”: construtoras usam uma entidade para poder desenvolver um projeto MCMV-ENTIDADES, formalmente no regime “administração direta”, aproveitando-se das suas vantagens: compra antecipada, parcelas de recursos liberados com antecipação e não ter a obrigação de ter o selo GERIC. É uma empreitada global disfarçada, e de fato nem é isso, quando a demanda não parte das entidades, mas a iniciativa vem da própria construtora (CAMARGO, 2016; MEINHARDT, 2017a).

A escolha por autogestão ou cogestão depende de vários fatores e convicções. Se o envolvimento e a aprendizagem das famílias é um objetivo principal, é mais provável uma entidade optar por uma das modalidades da autogestão (autoconstrução, mutirão ou administração direta). Isso exige mais no processo de envolvimento e acompanhamento das famílias, delas mesmas e da assistência social e da assessoria técnica, e por esta razão é possível que demore mais tempo. Por outro lado, pode resultar em um projeto mais econômico e, portanto, com mais recursos

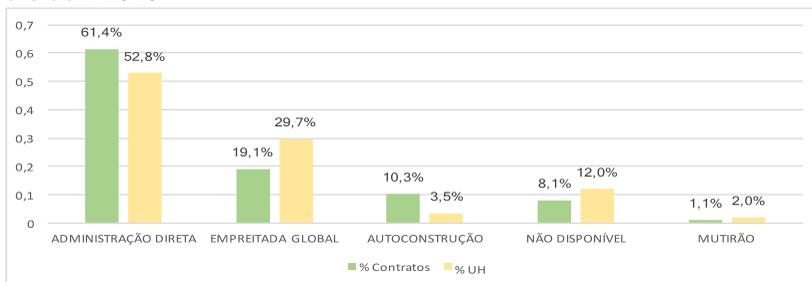
sobrando para o próprio projeto e seu terreno. A disponibilidade e capacidade das famílias para autogerir um projeto são fatores importantes também. A autogestão é mais viável num projeto mais simples, de menor escala e de casas unifamiliares, comparado com um projeto de maior escala e de construção verticalizada.

Segundo Tatagiba et al. (2013), o mais comum é a construção através da combinação entre “administração direta” e “mutirão parcial”.

Camargo (2016) especifica que, até abril de 2015, a maioria de 61,4 % dos projetos contratados foi em regime de “administração direta”. 19,1 % dos contratos caem na categoria de “empreitada global”, e 10 % na categoria “autoconstrução”. Do restante dos projetos, sobre 9,2 % deles não há informação, exceto a pequena percentagem de 1,1 % de projetos contratados no regime de mutirão. A autora não entra em detalhes sobre a possibilidade de combinações entre “administração direta” e “mutirão parcial”, porém é provável que essa combinação formalmente constitua a categoria “administração direta”.

61,4 % de contratos pela administração direta compreenderam 52,8 % das unidades, enquanto 19,1 % de projetos de empreitada global abrangeram 29,7 % das unidades (CAMARGO, 2016), confirmando que os projetos de empreitada global geralmente são de maior porte. Tal como os projetos de administração direta, os projetos de regime “autoconstrução” são evidentemente projetos de menor porte também, atingindo 10 % dos projetos contratados, porém representando 3,5 % das unidades habitacionais (gráfico 1).

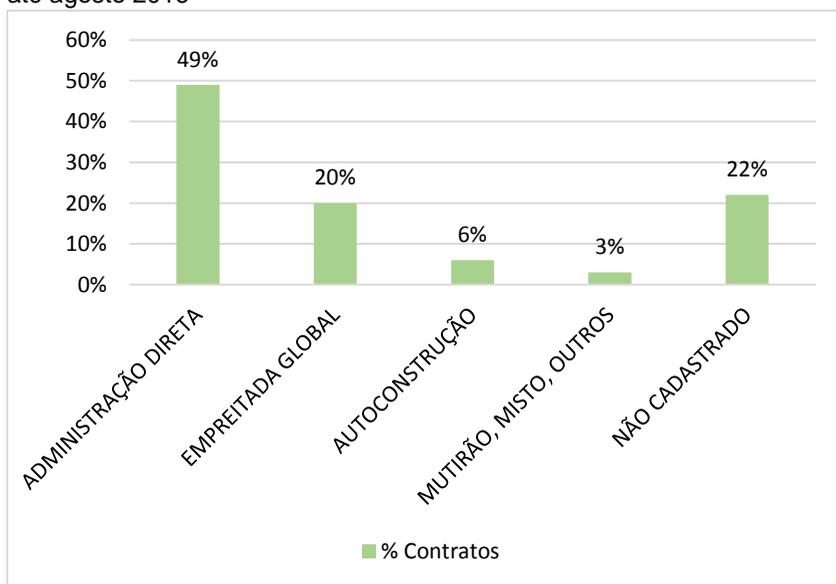
Gráfico 1 - Regimes de construção no programa MCMV-ENTIDADES, até abril 2015



Fonte: Elaboração da autora (2016), com base em informações obtidas em Camargo (2016)

Informação mais recente da Caixa, de agosto 2016, mostra um leve aumento da empreitada global em relação à administração direta: 49% dos projetos foram contratados no regime de construção por “administração direta”, 20 % no regime de construção por “empreitada global”. Uma grande percentagem de 22 % é classificada como “não cadastrado”. 6 % foram construídos através de “autoconstrução”. Os 3 % restantes são preenchidos pelas categorias “mutirão”, “misto”, e “outros” (CEF, 2016) (gráfico 2).

Gráfico 2 - Regimes de construção no programa MCMV-ENTIDADES, até agosto 2016



Fonte: Elaboração da autora (2016), com base em informações da CEF (2016)

3.1.2 Os atores

Há vários atores envolvidos no processo de produção, entre agentes públicos e privados.

O **Ministério das Cidades** é o autor formal do programa. O ministério é responsável pela gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pela seleção dos projetos habitacionais, através da **Secretaria Nacional de Habitação** -

SNH. No nível mais político, a SNH avalia e acompanha o programa MCMV-ENTIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012). No nível mais operacional, ela estabelece critérios, procedimentos e parâmetros para análise e seleção dos projetos. Se houver recursos para todos os projetos submetidos, não é preciso uma seleção; porém, quando faltarem recursos para o número de propostas apresentadas, é aplicada uma priorização de projetos (GONZÁLEZ, 2017a; JESUS, 2015).

A **Caixa Econômica Federal - CEF** ou Caixa, é o "agente operador", em nome do FDS (BRASIL, 1993). O banco tem um papel principal na execução do programa e define os seus procedimentos e a sua divulgação. A Caixa é responsável por alocar o orçamento de acordo com a distribuição orçamentária por região ao "agente financeiro", que também é a própria Caixa. O agente operador fiscaliza a aplicação dos recursos e das normas do programa (CEF, 2014; MEINHARDT, 2017a; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Como a Caixa também é o "agente financeiro", seu papel nesta condição é, entre outros, o de orientar e acompanhar as entidades organizadoras e os beneficiários. Ela analisa as propostas habitacionais sob os aspectos jurídicos e cadastrais, técnicos de engenharia e de trabalho social, e as seleciona e contrata (MEINHARDT, 2017a; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). Ela é responsável por formalizar o financiamento com os beneficiários e por acompanhar as obras. A Caixa faz medições regulares durante a obra, para poder controlar o andamento e, quando aprovar uma etapa, liberar os recursos (GONZÁLEZ, 2016c). Ela também é responsável pela cobrança dos beneficiários nas fases de carência e amortização (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012). A própria seleção e contratação das propostas e seu financiamento passou a ser responsabilidade dos escritórios regionais da Caixa logo depois do novo governo sob a presidência de Michel Temer assumir, através da reedição da portaria nº 173 de 13 de maio de 2016 (BRASIL, 2016). Foi uma redistribuição de papéis da Caixa, em relação à atuação do Ministério.

A divisão entre os papéis desempenhados pela Caixa nas duas "qualidades" do banco é bem clara: a Caixa como "agente operador" atuando em nível federal, em Brasília, e os escritórios da Caixa como "agente financeiro" sendo regionais, atendendo a população daquela região (MEINHARDT, 2017a).

As **prefeituras**, ou os **governos estaduais**, dependendo da configuração administrativa, aprovam os projetos habitacionais e urbanos, em relação, entre outros, ao impacto ambiental do projeto e à presença dos serviços públicos (BURGUIÈRE et. al., 2016). Oficialmente fazem parte do programa como “agente fomentador”, ou “agente promotor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012). Esses nomes pouco refletem a grande influência da prefeitura, cuja atuação determina muito o andamento do processo. Os estudos de viabilidade (por exemplo, um estudo do impacto ambiental e a sondagem), que são necessários para contratação pela Caixa, precisam da aprovação da prefeitura. Para isso, ela exige vários documentos, os quais pedem investimentos de tempo e recursos dos beneficiários e/ou das entidades organizadoras, sem ainda ter segurança de que o projeto vai ser contratado. O grau de colaboração da prefeitura marca muito essa fase insegura de “pre-contrato”, a sua rapidez e fluidez (CARLOS, 2016a; FENDT, 2017; LAGO, 2012; NAIME, 2012).

Especialmente em municípios de maior porte pode ser necessária uma contrapartida das prefeituras aos projetos. Em cidades grandes, onde, por exemplo, a terra e a produção são mais caras, somente assim é que projetos são viáveis (GONZÁLEZ, 2016c).

A prefeitura pode também ter um papel direto na questão de terra. Principalmente em casos de terra pública, ela determina o seu preço, e há também casos de doação à entidade organizadora. Existem casos nos quais um interesse específico num projeto novo pode provocar a prefeitura a entrar com alguma contrapartida, por exemplo, quando há uma ocupação em área de alto risco, ou num lugar para o qual a prefeitura tem outros planos.

Depois da aprovação da Caixa, o projeto é encaminhado ao Ministério das Cidades para a sua seleção final. Essa seleção é baseada, entre outros, em dados sobre os serviços urbanos na vizinhança do projeto. O papel de fazer o relatório desses dados antigamente era da entidade organizadora, porém passou a ser responsabilidade também da prefeitura, assim influenciando a rapidez e as chances de o projeto ser realizado. Às vezes demora muito para esse relatório ser feito, também pelo fato de que pode haver muitos projetos apresentados para análise, causando mais atraso no processo (GONZÁLEZ, 2017a).

A influência das prefeituras em um programa federal descentralizado é grande, mas no caso do programa MCMV em geral, as prefeituras pouco assumem um papel de gestão. Assim, criou-se um “buraco” (FERREIRA, 2015). Por consequência, a execução do programa está em grande medida na mão das construtoras (MCMV) e das entidades (MCMV-ENTIDADES), com uma certa “lei do mais forte” (TATAGIBA et.al., 2013). O resultado disso reflete principalmente na disputa pela terra.

E para concluir a paleta dos principais atores públicos no programa MCMV-ENTIDADES: as **Companhias de Habitação Popular – COHABs**, e organismos similares podem entrar no processo, principalmente para organizar a demanda de interessados e completar a atuação da prefeitura na alocação de terra e apoio financeiro. Elas também estão inseridas no programa como “agente fomentador” ou “agente promotor” (BRASIL/CEF, s/d.).

Além do setor público, há vários agentes privados envolvidos, dividindo-se em organizações comerciais e outras sem fins lucrativos. Entre eles estão as entidades organizadoras, as protagonistas do programa, evidentemente com papel fundamental.

As “**entidades organizadoras**” reúnem, organizam e apoiam as famílias no desenvolvimento das diferentes etapas dos projetos habitacionais. A entidade organizadora é a figura jurídica e operacional que recebe e gere os recursos da Caixa, com isso temporariamente substituindo os beneficiários, e se responsabilizando por eles (BRASIL/CEF, s/d.).

Depois de os movimentos e outras organizações terem se constituído como entidades, elas precisam se habilitar. A habilitação é o meio para o Ministério das Cidades e a Caixa verificarem se a entidade tem a regularidade e a qualificação pela responsabilidade de gerir um processo de produção habitacional. A regularidade é medida pelo tempo de constituição, a ata de fundação, estatutos e condição regular perante os órgãos de fiscalização tributária (JESUS, 2015). O tempo de constituição deve ser de no mínimo três anos, evitando-se trabalhar com entidades mais frágeis pela ainda curta duração de vida (KOKUDAI, 2016; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014), porém, com isso excluindo movimentos mais novos (BURGUIÈRE et. al., 2016).

A **assessoria social** é responsável pelo Trabalho Técnico Social – TTS, exigido em todos os projetos. É obrigatória a formação do profissional responsável em pedagogia, psicologia, serviço social ou ciências sociais/sociologia. Ainda é exigida experiência comprovada em projetos de TTS (CEF, s/d.b). A equipe social tem uma atuação fundamental (MINEIRO; RODRIGUEZ, 2012; GONZÁLEZ, 2016b). Ela pode ser constituída por pessoas externas, contratadas para um projeto, mas geralmente é uma equipe fixa que faz parte da entidade organizadora. O Ministério das Cidades distingue três eixos no trabalho social: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, e Geração de Trabalho e Renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016b). Além dos eixos mencionados acima, a assistência social acompanha as famílias em relação às exigências legais e burocráticas. Pode-se presumir que o caráter do trabalho social muda muito, em correspondência ao grau e ao tipo de autogestão do projeto, fortemente relacionado ao regime de construção.

Como mencionada, a **assessoria técnica** também é obrigatória e indispensável para a realização do projeto. Os profissionais técnicos fazem estudos de viabilidade e a elaboração do próprio projeto, pelo qual têm a responsabilidade formal (JESUS, 2015). Além disso, muitas vezes selecionam outros técnicos necessários, como por exemplo, os profissionais que fazem levantamentos ambientais ou os construtores.

A assessoria técnica pode ser formada por escritórios especialmente focados no acompanhamento de cooperativismo habitacional. É bastante comum serem entidades sem fins lucrativos, mas também podem ser empresas privadas. Especialmente na região de São Paulo, este nicho é relativamente avançado. Mesmo assim, lá e em outros locais, os escritórios atuantes são poucos e cada vez menos, resultando em que as entidades acabam contratando um arquiteto isolado, as vezes somente fazendo o projeto, num sentido bem estreito. Outras possibilidades são um grupo acadêmico assessorando, uma prefeitura providenciando assessoria técnica, ou, bem distante da intensão do programa, a construtora fornecendo um projeto padrão (CAMARGO, 2016).

A assessoria técnica muitas vezes acaba tendo um papel central no processo, assim como nas negociações com o governo local, com a Caixa e com os proprietários da terra

(GONZÁLEZ, 2016a; KOKUDAI, 2016). Há casos de atuação de assessoria técnica nos quais a colaboração com as entidades organizadoras é muito estreita, como se formassem uma só organização. A assessoria técnica pode também ser executada por um arquiteto empregado na entidade, ou um escritório que a entidade procura no momento em que tenha surgido um terreno. Na opinião de um experiente técnico da Caixa, o sucesso do processo e resultado de um projeto é significativamente determinado pela assessoria técnica (MEINHARDT, 2017a). As assessorias social e técnica recebem uma porcentagem do total do financiamento do projeto, através da entidade organizadora, e concedido pela Caixa.

A entidade organizadora é obrigada a ter uma CRE (**Comissão de Representantes**) e uma CAO (**Comissão de Acompanhamento de Obras**). As comissões são compostas por pelo menos três membros: um membro da entidade organizadora e dois beneficiários futuros do empreendimento (CEF, s/d.c). Os membros da CRE, por um lado, e da CAO, pelo outro, não podem ser os mesmos. Essas comissões devem ser eleitas em assembleia, organizada pela entidade organizadora (JESUS, 2015).

A CRE é responsável por abrir e movimentar a conta bancária que receberá os recursos, e pelo acompanhamento financeiro do empreendimento. A CRE deve fazer prestação de contas aos beneficiários (CEF, s/d.b). A Caixa apenas movimenta recursos quando houver a assinatura dos três membros da CRE, ao mesmo tempo, na própria Caixa (GONZÁLEZ, 2016a).

Segundo a Caixa (s/d.b), a CAO acompanha a elaboração, apresentação e aprovação dos projetos e a execução do empreendimento, “junto com os beneficiários e a entidade organizadora”: a CAO deve prestar contas aos beneficiários futuros em relação ao desenvolvimento dos projetos, ao andamento das obras, à segurança e guarda das obras e do material adquirido (CEF, s/d.b). A atuação e influência das duas comissões variam bastante em cada projeto e entidade.

Os beneficiários são famílias com uma renda familiar de até 1.800 reais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016a), agrupadas pela entidade organizadora. São grupos socioeconomicamente vulneráveis, e a entidade, ao organizá-los, precisa levar em conta os seguintes critérios estabelecidos pela Caixa: são famílias

desabrigadas ou residentes em áreas de risco ou insalubres, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar ou famílias que incluem pessoas com deficiência. A entidade organizadora tem a opção de aplicar mais outros critérios, relacionados, por exemplo, ao lugar onde as famílias moram ou onde seus membros trabalham, a específicas situações de habitação precária ou a ter ou não ter filhos (BRASIL/CEF, s/d.).

É obrigatória a participação das famílias nas atividades do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS ou TTS). Quando o regime de construção inclui autoconstrução, autoajuda ou mutirão, as famílias são obrigadas a participar da construção (JESUS, 2015). Além disso, elas são representadas na CAO e CRE. De modo geral, também no caso das famílias, o grau e o caráter do seu envolvimento com o projeto é muito variável em cada caso.

Os **movimentos sociais pela moradia** têm um papel importante no programa. Há encontros entre a Caixa, o Conselho das Cidades (com os movimentos sociais nele integrados) e o Ministério das Cidades para discutir as dificuldades do programa e possibilidades para seu aprimoramento (BURGUIÈRE et. al., 2016; MEINHARDT, 2017a). Pode ser importante a entidade organizadora se associar aos movimentos e suas atuações, para apoio, ficar atualizada, etc. (BURGUIÈRE et. al., 2016). Porém, os movimentos podem ter atitudes e opiniões diferentes sobre a atuação geral do movimento popular, às vezes relacionadas a posições políticas. Por esta razão, pode ainda haver alianças diferentes dentro do campo (nacional) de movimentos e associações (KROLL, 2016). Além disso, uma entidade organizadora também pode achar desnecessário e mesmo preferir atuar independentemente dos movimentos sociais (SILVA, 2016a).

Por último, a entidade organizadora pode contratar **empresas de construção**, os “agentes executores” das obras. As empresas podem ser uma, ou várias, em cada projeto. Isso depende, entre outras, da decisão da entidade organizadora, geralmente tomada junto com a assessoria técnica (GONZÁLEZ, 2016a).

3.1.3 O processo

Mesmo que sejam notórias as variações a cada caso e a cada local de realização de projetos do programa MCMV-ENTIDADES, é perfeitamente possível se ter uma boa noção geral do processo.

3.1.3.1 Fase preparatória

Em relação à junção da entidade organizadora e as famílias beneficiárias, há duas possibilidades: a.) a entidade toma a iniciativa e organiza o grupo de famílias; ou b.) as famílias se reúnem com o desejo de empreender um projeto e procuram (ou, em raros casos, constituem) a entidade.

A reunião do grupo de famílias acontece de várias maneiras. Geralmente, o conhecimento da existência das entidades acontece através de outros, como amigos, a família, a igreja (KOKUDAI, 2016; NEPAC, 2015; RIZEK et al., 2015). Alguns vêm de uma lista de espera de um projeto anterior (GONZÁLEZ, 2016b; KOKUDAI, 2016). Muitas vezes as famílias em busca de moradia ficam sabendo de um novo projeto através de outras pessoas e chegam à entidade. De modo geral, são pessoas que vivem em condições difíceis, muitas vezes já migraram muito, e têm forte desejo de uma condição habitacional estável, segura (RIZEK et al., 2015). A razão pela qual as pessoas optam por um projeto a ser desenvolvido através do MCMV-ENTIDADES, geralmente é o fato de que projetos de iniciativa das construtoras ou do poder público têm prazos de atendimento muito longos, uma vez que a indicação dos beneficiários é feita pelas prefeituras municipais. Essas têm longas listas de inscritos que, muitas vezes, estão represadas há anos (GONZÁLEZ, 2017d).

Às vezes a entidade tem uma opção de compra de terreno, oferecida por corretores, por exemplo, e ela reúne um grupo de interessados. A ordem pode também ser invertida: depois de a demanda ser organizada, a entidade organizadora procura o terreno.

Uma outra opção é a de um grupo de famílias já morando em determinado lugar, com o desejo ou obrigação de desenvolver um projeto regular. Isso pode ocorrer em razão de obrigação de relocação, geralmente porque as famílias ocuparam

aquela área informalmente. Talvez possam ficar na área, porém precisam regularizar sua ocupação através de um projeto habitacional formal. Geralmente, o grupo de famílias procura uma entidade organizadora (GONZÁLEZ, 2016b; KOKUDAI, 2016). Porém, pode também ocorrer que a entidade organizadora procure as famílias, como aconteceu com o Conjunto Ester Monteiro da Silva, estudo de caso desta pesquisa.

Pode-se definir uma etapa inicial, em que a formação do grupo de famílias, a possibilidade de compra de um terreno e os primeiros estudos de viabilidade se sobrepõem e se retroalimentam. Nessa etapa, a assessoria técnica tem um papel primordial, dividido, em maior ou menor grau, com a entidade (GONZÁLEZ, 2016b).

Primeiramente, precisa-se estudar a viabilidade do projeto. A dimensão do terreno e a legislação em vigor determinam qual tipo de construção é permitido e, globalmente, a quantidade de unidades habitacionais possíveis de serem construídas no local, mostrando-se no estudo de massa (GONZÁLEZ, 2016c; MEINHARDT, 2017a). Uma primeira vistoria da Caixa já dá algumas diretrizes sobre a viabilidade do projeto (KROLL, 2016; SILVA, 2016a). É preciso uma investigação sobre a infraestrutura básica presente no local, principalmente água e esgoto. Sabendo quantas unidades será possível edificar, pode se começar a formar um grupo de famílias, sendo que a assistência social é encarregada principalmente disso.

3.1.3.2 A formação do grupo

O grupo de beneficiários deve ser indicado e organizado pela entidade. Se ainda não houver o grupo, a sua formação pode acontecer através de uma lista de espera ou através de um chamamento mais aberto.

Existem várias exigências para as pessoas se encaixarem no MCMV-ENTIDADES, definidas nas políticas do programa. Além de ter uma renda mensal de até 1.800 reais, a família não pode ser proprietária ou ter outro financiamento de um imóvel residencial e não pode ter participado de um outro programa habitacional do governo federal. Além disso, a família não pode ter débitos com o governo federal (BRASIL, 2017). É necessário seu registro no CadÚnico, o qual registra as famílias da população de baixa renda para que possam ter acesso a

programas sociais federais (CAMARGO, 2016; CEF, s/d.c; SILVA, 2016a).

Como acima mencionado, a entidade pode ainda adotar critérios próprios, como por exemplo, que a família se comprometa de participar das reuniões. Além disso, ela pode aplicar uma certa priorização, por exemplo, de famílias morando em área de risco ou famílias com portadores de deficiência, idosos, mães solteiras (PRADO, 2016a).

Coletar os dados dos beneficiários é um processo complexo, dirigido pela assessoria social da entidade. Por exemplo, as famílias precisam mostrar declarações de trabalho ou de endereço, mas muitas delas moram ou trabalham informalmente (PRADO, 2016a). No entanto, o fato de que o programa permite a entrada de famílias sem comprovação de renda formal é uma sua facilidade em relação a programas anteriores de habitação (TATAGIBA et al., 2013).

Entretanto, o processo é tão demorado que, ao longo dele, a família pode deixar de se encaixar nas exigências do programa. A renda pode ter ultrapassado o valor máximo de renda. Mesmo se fosse por um centavo, isso pode impedir a participação da família no programa. A Caixa tem o direito de avaliar as famílias no momento de entrega, e mesmo isso não sendo comum, é importante as famílias estarem cientes. Quando uma família passa a ganhar menos, a situação se torna difícil também, porque a família se comprometeu de pagar 5 % da sua renda no momento de registro. Esse valor é fixo e por isso pode pesar demasiadamente na renda da família (PRADO, 2016b). Não é raro uma família desistir durante o processo, geralmente devido à demora, a qual abala a confiança de que o projeto vai ser concluído (PRADO, 2016a).

3.1.3.3 Estudos de viabilidade técnica

Já com o grupo formado, precisam ser feitos estudos de viabilidade técnica, como estudos ambientais e de viabilidade urbanística, para que a prefeitura dê o alvará de licenciamento para o projeto. Esses estudos são executados pela assessoria técnica e profissionais externos (por exemplo, um biólogo faz o estudo de impacto ambiental). É comum as famílias pagarem coletivamente por esses estudos.

Esses primeiros estudos de viabilidade técnica precisam passar por diferentes setores do governo local para ser aprovado. A legislação ambiental é a mais complexa, e muitas vezes as regras são contraditórias, especialmente as estabelecidas pelo governo municipal e, por outro lado, pelo governo estadual. A aprovação pode levar muito tempo, fazendo com que não seja raro essa “pré-fase” demorar cerca de dois anos (BURGUIÈRE et al., 2016; CAMARGO, 2016; CARLOS, 2016b; GONZÁLEZ, 2016c; KROLL, 2016; MEINHARDT, 2017a; entre outros).

A demora desse momento torna o projeto mais vulnerável, entre outros aspectos, pelo fato de que o setor imobiliário comercial com poder de compra pode interferir e comprar a terra antes de os recursos serem liberados para a entidade (GONZÁLEZ, 2016a e 2016b). Outra dificuldade decorrente das demoras reside no já citado risco de famílias desistirem durante o processo.

Até então, a assessoria técnica não foi paga, a não ser diretamente pelas famílias quando isso é possível. Além disso, foi necessário contratar os estudos ambientais, executados por profissionais externos. Há outros custos também, como por exemplo, quando a terra é propriedade da entidade ou foi reservada junto ao proprietário, o grupo pode ter custos como vigilância ou ITPU. Esses custos podem ser pagos pelas famílias, ou adiantados pela entidade. Até então não houve a certeza de que o projeto será contratado pela Caixa, e o grupo de famílias às vezes ainda está em formação, sujeito a bastante mudanças (KROLL, 2016).

Ocorre uma situação como a “do ovo e da galinha”: para obter recursos do programa, são necessários pré-estudos de viabilidade e o Projeto de Trabalho Técnico Social. Porém para esses estudos e projeto, precisa-se de recursos. Geralmente, são as famílias e/ou a assessoria técnica que “colocam o primeiro ovo”. Às vezes é a prefeitura, quando ela tem um interesse específico no projeto (GONZÁLEZ, 2016c).

No entanto, um primeiro estudo da entidade e da assessoria técnica, ainda antes de iniciar os pré-estudos, junto com uma primeira visita da Caixa, geralmente já dão uma ideia sobre a viabilidade do projeto. Ou seja, antes de a entidade investir nos pré-estudos, ela geralmente já pressupõe, apesar de com certa prudência, que o projeto será contratado (CARLOS,

2016b; KROLL, 2016). Pode se imaginar a importância da experiência da entidade colhida com projetos anteriores, para ela ter uma visão realista sobre as possibilidades do projeto.

Em suma, para a contratação são necessários os estudos de viabilidade técnica, o estudo de massa, feito por profissionais técnicos (inclusive a assessoria técnica do projeto), e o Projeto Social, proposto pela assistência social.

No começo do programa MCMV-ENTIDADES, a situação era ainda mais complexa. A contratação, e com isso liberação de recursos, só acontecia depois da completa aprovação e licenciamento do projeto. Isso fez com que a execução do programa fosse praticamente inviável. Para combater isso, foi promulgada a Resolução 143 em novembro de 2009, que permite “compra antecipada” (CONSELHO CURADOR DO FDS, 2009).

3.1.3.4 A compra antecipada

A compra antecipada possibilita contratação baseada em relativamente poucos estudos, sem a necessidade de todo o projeto ser aprovado e licenciado, como era antes. É necessária “apenas” a apresentação do estudo de viabilidade técnica e do estudo de massa.

A Caixa faz uma avaliação técnica desses estudos para depois já poder contratar o projeto. Com essa contratação, começa a primeira fase, e recursos são disponibilizados para a elaboração dos projetos técnicos e sociais e a compra da terra (BURGUIÈRE et al., 2016; GONZÁLEZ, 2016c; MEINHARDT, 2017a). A compra antecipada causa alguns riscos, porque no momento da primeira liberação de recursos, ainda não existe a plena garantia de que o processo vá se realizar com sucesso, em termos de organização do grupo, desenho do projeto, alvará da prefeitura, etc. (MEINHARDT, 2017a). Como os dados da Caixa mostram (2016) e Camargo (2016) também conclui, ainda há grande diferença entre os projetos contratados e projetos concluídos.

Porém, a compra antecipada facilitou e incentivou bastante o desenvolvimento de projetos. Foi percebido que os projetos propostos passaram a ser de maior porte (MEINHARDT, 2017a). Para a assessoria técnica, esse fator foi muito importante. Embora para fazer e organizar os estudos de viabilidade esses

profissionais ainda trabalhem muito tempo sem remuneração liberada pela Caixa, a compra antecipada permitiu que, a partir de fase 1, a fase do projeto, eles já comecem a ser remunerados.

A compra antecipada é fundamental para a aquisição da terra: segundo o representante da Superintendência da Caixa em Porto Alegre, as entidades organizadoras passaram a ser um comprador mais interessante financeiramente, por poder pagar a vista (MEINHARDT, 2017a). Mesmo assim, é muito complexo para a entidade ter que atuar no mercado imobiliário formal. O programa visa um valor relativamente baixo, especialmente nas cidades maiores, para poder competir com grandes construtoras.

Mesmo com compra antecipada, há um período longo de pré-processo até os recursos para a primeira etapa serem liberados. A grande diferença entre o setor privado comercial e as entidades é que as empresas podem comprar terra e esperar o tempo necessário para aprovação de projetos. As entidades não desfrutam dessa possibilidade (CAMARGO, 2016; GONZÁLEZ, 2016a). A compra da terra muitas vezes é apresentada como a maior dificuldade no programa (CAMARGO, 2016; GONZÁLEZ, 2016a; TATAGIBA et al., 2013). As entidades muitas vezes acabam comprando as áreas menos favoráveis, por exemplo periféricas, com grande declividade, contaminadas ou com restrições jurídicas ou de uso (CAMARGO, 2016; GONZÁLEZ, 2016a; MEINHARDT, 2017a). Além disso, a compra antecipada adiantou o momento da compra, mas ainda há um período longo entre o interesse do lado da entidade organizadora em comprar uma área e o momento de poder pagar por ela, devido ao processo de aprovação dos estudos de viabilidade.

Um pequeno senão da compra antecipada é que, pelo fato de ela facilitar compra de terra, o instrumento dá certa desculpa às prefeituras para não disponibilizarem terra pública (BURGUIÈRE et al., 2016).

Depois da aprovação do projeto junto à Caixa, o seu desenvolvimento pode começar “oficialmente”. São definidas duas fases. A primeira fase é a fase do projeto arquitetônico e complementares, a segunda fase é a fase da obra.

3.1.3.5 Primeira fase, a fase do projeto

Na primeira fase, o projeto é desenvolvido pela assessoria técnica ou arquiteto contratado, envolvendo os beneficiários em

maior ou menor grau. Além disso, a assessoria social já começa a trabalhar com o grupo.

O desenvolvimento do projeto acontece em fases. Primeiramente, a entidade deve encaminhar para a Caixa o anteprojeto devidamente aprovado pelos órgãos municipais, para o banco liberar os primeiros recursos. Depois é realizado o projeto básico de todos os aspectos da arquitetura, como a estrutura básica e as instalações eléctricas, compatíveis com o que já foi aprovado na prefeitura, agora em uma escala mais detalhada (GONZÁLEZ, 2016c). Depois, segue o projeto executivo, o projeto final, no qual os detalhes construtivos são elaborados (GONZÁLEZ, 2016c). Geralmente, a Caixa pede alterações, com o processo de aprovação envolvendo muito diálogo entre o banco e o responsável pela arquitetura em nome da entidade (GONZÁLEZ, 2016c; MEINHARDT, 2017a). Novamente, cada caso é diferente, mas é comum a fase de projeto levar cerca de dois anos.

Especialmente por parte da assessoria técnica, é expressa bastante dificuldade em relação ao contato com a Caixa na fase do projeto. Dependendo da atitude do escritório regional do banco e do seu técnico específico responsável pelo projeto, ocorrem posicionamentos rígidos ou conservadores. O banco não estaria muito aberto para projetos que saem do padrão, sobretudo quando se trata de projetos de interesse social (GONZÁLEZ, 2016b). Ferreira (2015) confirma que o banco se manifesta rigoroso em detalhes pouco essenciais, ao mesmo tempo dando pouca atenção aos elementos que realmente determinam a qualidade dos projetos, salvo algumas tentativas. Negociar é necessário e, por essa razão, a experiência da assessoria técnica e da entidade é muito importante para que elas saibam se posicionar. Além disso, boas relações (às vezes de longo tempo) com a Caixa podem ajudar bastante (CAMARGO, 2016; GONZÁLEZ, 2016b). É principalmente a assessoria técnica que mantém o contato com a Caixa sobre o projeto, porém a entidade também pode se envolver bastante.

É plausível que a postura da Caixa mude bastante a cada região. Além disso, trata-se de um processo bastante subjetivo, e a percepção da Caixa pode mostrar uma outra realidade. Para a equipe da Superintendência da Caixa de Porto Alegre, por exemplo, segundo o coordenador da MCMV faixa 1, os projetos diferenciados são muito bem-vindos, desde que se encaixam nas

exigências mínimas do programa. O coordenador declara que a Caixa prefere ver que um projeto oferece mais espaço habitacional que o mínimo exigido na unidade, como um cômodo extra, do que qualidades extras no espaço coletivo (MEINHARDT, 2017a).

Com base no projeto finalizado, o orçamento detalhado pode ser montado. Obviamente, depende do regime de construção como a obra será realizada. No caso de empreitada global e administração direta, uma ou mais construtoras interessadas se apresentam ou são procuradas, se qualificam, e a entidade seleciona (GONZÁLEZ, 2016c). Em casos de autoconstrução, e também em muitos casos de administração direta, o processo da obra muda completamente, incluindo a tarefa importante e extensa de preparação das famílias já durante essa primeira fase.

Como descrito na página 32, passou a caber à prefeitura fazer um relatório da inserção do projeto na vizinhança. Com isso, as entidades dependem mais das prefeituras e sua velocidade em tratar disso para o projeto poder ser encaminhado à Caixa. Por outro lado, González (2017c) elogia que, pelo menos na cidade de São Paulo, houve uma sistematização na produção dos relatórios referidos, na qual a entidade e a prefeitura colaboram.

Quando concluído e aprovado pela Caixa, o projeto deve ser registrado em cartório. Visto de fora, parece ser um aspecto relativamente fácil. Mas todas as famílias precisam ser cadastradas e os entraves neste momento do processo são muitos. Somente depois disso, os recursos para a obra são liberados (BURGUIÈRE et al., 2016; GONZÁLEZ, 2016b).

3.1.3.6 Segunda fase, a fase da obra

Segundo o regramento do Ministério das Cidades (2009), o regime de construção é de livre escolha dos beneficiários. Porém, o projeto e o modo de trabalhar da entidade e da assessoria técnica já definem em alto grau o regime de construção.

Regime de construção: autogestão

A organização da construção autogestionada, independente de ela ser através de autoconstrução, mutirão ou administração direta, ou uma forma híbrida, é uma obra em si. O sucesso do processo está em vários fatores, entre eles o grau de profissionalização da assessoria técnica, a sintonia, empenho e organização do grupo de moradores, o acompanhamento da assistência social, o próprio projeto.

A obra não pede somente mão de obra, mas também toda a organização à sua volta: administração, compra de material, vigilância, saúde. E pode-se ir além: é preciso cuidar da alimentação dos trabalhadores e do acolhimento dos seus filhos. Essas tarefas precisam ser divididas, controladas e discutidas, e, por isso, reuniões regulares são indispensáveis. O processo todo acontece supervisionado pela entidade e assessoria técnica. O trabalho é bastante desgastante, e por essa razão, é desejável estabelecer uma certa rotatividade na execução das tarefas (KOKUDAI, 2016).

Regime de construção: cogestão

Como já foi comentado, a modalidade de cogestão, ou empreitada global, é praticamente obrigatória em casos de construção de estruturas elevadas, devido à complexidade do projeto. Além dessa exigência pelo programa, em alguns círculos existe a convicção de que, para resolver um problema habitacional com mais eficiência, efetividade e/ou mesmo dignidade, seja mais adequado optar por uma construtora assumir a obra.

A entidade e/ou a assessoria técnica escolhem a construtora, em menor ou maior grau envolvendo as famílias beneficiárias. Na prática, geralmente não é um assunto em que as famílias interferem muito (GONZÁLEZ, 2016b; NEPAC, 2015).

Relativamente poucas construtoras se interessam pela construção de baixo custo, com uma margem de lucro mais limitada. Segundo o supervisor da construtora JCVita, Paulo Heidtmann (2016), responsável pela obra Jabuticabeiras (um dos casos estudados), a possibilidade de lucro está na velocidade da obra ser executada (HEIDTMANN, 2016). Para isso, é necessário que a construtora tenha suficiente capital de giro: se

ela decide fazer uma parcela maior em um mês, ela precisa ter os recursos para bancar o investimento daquele mês (GONZÁLEZ, 2016c). Segundo Heidtmann (2016), o fim lucrativo não é a maior razão para participar de um projeto MCMV-ENTIDADES: a experiência, notoriedade, enriquecimento do portfólio e o interesse social são igualmente importantes.

A construção é um processo bem variável, podem ocorrer bastante dificuldades, como imprevistos na obra ou problemas internos na construtora. Segundo González (entrevista, 02.09.2016) o processo envolve negociação entre a assessoria técnica e a construtora. Mesmo depois de ter aceito o projeto, a construtora muitas vezes tenta (re)negociar o projeto para poder economizar na obra (GONZÁLEZ, 2016a). A entidade muitas vezes tem um papel mais modesto na construção (BARBOSA, 2016). González (2016a) conta que ela tem a autoridade formal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014), também nessa fase de obra. Porém, na parte técnica do projeto, essa autoridade é relativa: a entidade geralmente não tem a competência técnica para fazer projeto e a assessoria técnica atua em nome dela (GONZÁLEZ, 2016a).

3.1.3.7 Liberação de recursos

A Caixa exige que a obra seja concluída em, no máximo, dois anos. O financiamento da obra, no caso de autogestão, acontece com antecipação: a primeira parcela é liberada antes de a obra começar. A partir deste momento, a cada trinta dias há liberação de recursos para a próxima fase. No caso de cogestão, ou empreitada global, os recursos para cada etapa são liberados depois de a construtora mostrar à Caixa que concluiu a etapa anterior.

Nos dois casos, a Caixa realiza medições mensais para verificar se a etapa anterior foi concluída, com a presença da CAO. A “etapa anterior” consiste de itens, e o seu respectivo orçamento, que a própria construtora ou entidade propôs terminar naquela etapa. Segundo González, esse sistema de medições regulares funciona bem (2016c). Em sequência à medição, a liberação de recursos acontece no escritório da Caixa. A Caixa mostra claramente para quais partes da obra são liberados os recursos à CRE (GONZÁLEZ, 2016c).

3.1.3.8. Trabalho Técnico Social

Segundo Mineiro e Rodriguez (2012), o trabalho social é mais que fundamental em projetos habitacionais autogestionários. González confirma isso, pois se está trabalhando com grupos da população muito vulneráveis socioeconomicamente, em combinação com processos complicados e demorados. São projetos onde os conflitos e a perda de esperança fazem parte (GONZÁLEZ, 2016b).

A participação do grupo de beneficiários pode ser vista com mais detalhes na sequência, com a abordagem sobre o trabalho técnico social. As fases formais do trabalho social são a Etapa Pré-Obras, a Etapa Durante as Obras e a Etapa de Pós-Ocupação (CEF, s/d.c).

Etapa Pré-Obras

O Trabalho Técnico Social (TTS) com as famílias precisa iniciar no mínimo 90 dias antes da fase de obra começar. Geralmente, a equipe de assistência social já está ativamente atuando. Ela reúne as pessoas para informá-las sobre o projeto e quais os critérios para as pessoas entrarem. Além disso, a equipe acompanha as famílias no fornecimento dos dados e documentos necessários para seu cadastro. Numa etapa mais avançada, a CAO e CRE são formadas através de votação, e o projeto e as decisões sobre a construção são discutidos. Além de aspectos práticos e burocráticos (por exemplo, transferência de endereço), a nova situação de habitação é uma pauta importante de reuniões, tratando da (nova) vizinhança (por exemplo, onde se localizam os serviços urbanos). No caso em que o projeto é um condomínio, geralmente um prédio de apartamentos, é dada bastante atenção ao explicar o que isso implica (CEF, s/d.c; PRADO, 2016a).

É muito importante o acompanhamento da assessoria social para que as famílias consigam reunir todos os documentos necessários, e talvez seja a parte que mais pese no trabalho social. No caso das entidades pesquisadas, os beneficiários podem chegar na sede da organização em horário de expediente, para ser direcionados pelas assistentes sociais e entregar os documentos.

Os assistentes sociais são confrontados com a dificuldade de que os moradores podem estar bem desconfiados de que o projeto vá mesmo ser realizado, e, por esta razão, se mostrarem desmotivados a tomar uma atitude ativa. Isso muitas vezes muda bastante, e cumulativamente, quando a obra começa a andar. Essa desconfiança é parcialmente causada pelo fato de que muitas entidades “enrolam” os participantes, que não apenas ficam desiludidos, como também podem ter perdido dinheiro e tempo (CAMARGO, 2016; KROLL, 2016; PRADO, 2016a).

Etapa Durante as Obras

O trabalho social na etapa da obra já se caracteriza por um foco na situação da moradia futura, especificamente em: organização comunitária, educação ambiental, educação patrimonial, o planejamento e gestão do orçamento familiar e a geração de trabalho e renda. A Caixa exige esses assuntos discutidos (CEF, s/d.c). Compete à entidade o aprofundamento desses assuntos com uma abordagem que vai além de “teoria”, focado no grupo específico de moradores, nos indivíduos que fazem parte e suas capacidades, no local e sua situação ambiental, etc. Os moradores precisam (querer) ser preparados para se organizar (KROLL, 2016). A animação dos moradores nesta fase aumenta junto com o andamento da obra. Quando a obra apresentar problemas, porém, isso reflete muito no grupo, na sua confiança no projeto e na entidade (KROLL, 2016; PRADO, 2016a).

Etapa de Pós-Ocupação

A fase pós-ocupação começa na conclusão das obras e tem uma duração de até noventa dias. A Caixa prescreve os seguintes aspectos como parte dessa etapa: consolidação dos processos implantados nas etapas anteriores; encerramento das atividades da CAO e CRE; fortalecimento das organizações representativas implantadas (associações e condomínios); avaliação do processo e dos produtos realizados e; informações sobre a satisfação do beneficiário (CEF, s/d.c). São tarefas mais genéricas e, novamente e logicamente, a forma que a entidade dá a elas determina o trabalho social nesta etapa. As entidades pesquisadas ainda não tiveram experiência com esta fase, pelo

fato de que ainda não concluíram os projetos do programa MCMV-ENTIDADES. Porém, segundo Rose Prado, coordenadora da equipe de assistência social do Fórum de Cortiços (2017), a previsão é que a “avaliação da satisfação” ganhará mais atenção, e principalmente em uma abordagem mais individualizada, por família. A coordenadora da equipe de assistência social se propõe a se envolver especialmente com a inserção das pessoas no novo bairro, organizar que todas as crianças tenham uma vaga na escola, ajudar as pessoas a localizarem as instâncias e serviços urbanos. Não há intenção da entidade em ser envolvida em casos de conflitos de vizinhança, mesmo que seja bem provável que eles ocorram, especialmente em casos de condomínio: as pessoas geralmente não têm a experiência de morar num prédio, pagar taxa de condomínio, dividir elevador, lidar com uma densidade e proximidade de outras famílias, etc. (PRADO, 2017).

3.1.4 O projeto

O programa MCMV define critérios mínimos para os projetos habitacionais. A Caixa apresentou dois exemplos de plantas, uma de apartamentos e a outra de casas. São apenas ilustrações de como as exigências mínimas possam ser concretizadas na planta, porém tiveram muita influência na produção do programa MCMV, incluindo o MCMV-ENTIDADES (BURGUIÈRE et al, 2016).

Sabe-se que as construtoras geralmente não fazem muito mais que atingir as especificações mínimas, já que o objetivo principal delas é a lucratividade. Isso resulta em projetos padronizados, os quais têm pouco a ver com sua localização, desejos diferenciados do seu grupo alvo ou vontade de fazer algo de qualidade maior. Do programa MCMV-ENTIDADES, por ser um programa que financia projetos sem fins lucrativos, fundamentados pelo engajamento das entidades, da assessoria técnica e dos próprios moradores, se esperaria projetos de um nível mais elevado. Porém, sob esse aspecto, a produção pelas entidades se assemelha bastante aos projetos do programa MCMV produzidos pelo mercado privado (BURGUIÈRE et al., 2016; MEINHARDT, 2017a). O projeto local muitas vezes é ditado pelos exemplos padrão divulgados no nível federal, ao invés de pelos interesses e desejos locais.

Burguière et al. (2016) trazem algumas possíveis explicações. Uma delas é que os movimentos podem querer se provar capazes tal como o setor imobiliário. Por isso, optam por produzir em grande escala, viabilizando isso por meio de standardização. Além do mais, é mais fácil encontrar material e mão de obra convencionais. Uma outra razão é a falta de assessoria técnica especializada em trabalhar com autogestão (BURGUIÈRE et al., 2016; CAMARGO, 2016; MEINHARDT, 2017a;). Além disso, e lamentável, mas mostra-se que muitas vezes é mais fácil um projeto padronizado ser aprovado pela Caixa (BURGUIÈRE et al., 2016; GONZÁLEZ, 2016b).

3.1.4.1 O tamanho dos projetos

Uma análise do porte dos projetos mostra que, até janeiro de 2015, a média era de 207 unidades por projeto; 67 % dos projetos tinham menos que 200 unidades; 6 % dos projetos tinham mais que 500 unidades. Mesmo sendo poucos projetos, por ter muito mais unidades cada um, o percentual de unidades deste porte de projetos chegou a ser de 26 % do total produzido. Além disso, o percentual de unidades em projetos com mais de 200 unidades conforma 69% do total (BURGUIÈRE et al., 2016).

A facilidade de autogestão coletiva depende de vários aspectos. Mas é bem evidente que o porte de um projeto faz muita diferença. Um projeto de grande porte não apenas lida com muito mais famílias, o que pede reuniões e a sua gestão democrática com mais participantes. Um tal projeto também lida com famílias de tamanhos e tipos diferentes, e por isso são necessárias mais tipologias diferentes. Além disso, um conjunto habitacional de grande escala (o maior realizado é de 1760 unidades) é mais que um empreendimento habitacional: é um bairro que pede novos serviços e infraestrutura urbanos (BURGUIÈRE et al., 2016).

Na sua pesquisa, Burguière et al. (2016) concluem que, até janeiro de 2015, duas tipologias prevalecem na produção habitacional no programa MCMV-ENTIDADES: casas isoladas (36% das UH's) e blocos isolados (29 % das UH's). Outras tipologias de apartamentos podem ser encontradas: há relativamente muitos projetos e unidades das tipologias de blocos agrupados e blocos lineares. As UH's em torres representam uma alta percentagem também, porém o número de

projetos de torres já é relativamente baixo. O objetivo de verticalização pode ser o atendimento de uma demanda alta. Porém, a proporção alta de complexos de apartamentos, atendendo a um grande número de pessoas, é evidentemente provocada pelo preço alto da terra. Em localidades onde a terra é mais cara, há mais verticalização também. Os proprietários da terra ainda calculam o preço já tendo conhecimento de que, pelo programa, as entidades podem gastar na compra da terra 15 % do valor total do investimento. Os proprietários pedem o máximo possível, baseados num cálculo deles próprios de alta densidade de ocupação.

A mesma pesquisa analisou também a localização dos projetos, concluindo que há uma forte periferização: 2 % dos projetos (desenvolvidos até janeiro de 2015) estão em área central, 68 % na periferia da cidade e 23 % estão em área de expansão urbana.

3.1.5 Recursos

Os grupos alvo no programa MCMV foram definidos com base na sua renda (AMORE, 2015). Na fase três, novas ideias sobre os valores máximos das moradias e sobre as rendas dos grupos beneficiados resultaram também em novas definições no programa (BRASIL, 2016). A seguinte tabela mostra os valores dos salários dos grupos alvo⁸ em relação aos valores máximos para financiamento das moradias.

Tabela 1 - Valores de financiamento em relação aos valores de renda dos beneficiários nas primeiras fases do Programa MCMV

Fase	Faixa de renda	Valor de renda	Valor de financiamento por unidade
Fase 1 (Abril 2009 - Junho 2011)	1	Até 1.395,00 reais	até 52.000 reais
	2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais	até 130.000 reais
	3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais	até 130.000 reais

⁸ Salário mínimo Abril 2009: R\$ 465,00
Salário mínimo Julho 2011: R\$ 545,00
Salário mínimo Abril 2016: R\$ 880,00

Fase 2 (Julho 2011 - Março 2016)	1	Até 1.600,00 reais	até 76.000 reais
	2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais	até 190.000 reais
	3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais	até 190.000 reais
Fase 3 (Abril 2016 - Hoje)	1	Até 1.800,00 reais	até 96.000 reais
	1,5	De 1.800,01 a 2.350 reais	até 135.000 reais
	2	De 2.350,01 a 3.600,00 reais	até 225.000 reais
	3	De 3.600,01 a 6.500,00 reais	até 225.000 reais

Fonte: Elaboração da autora (2016), com base em informações em Amore (2015) e no *website* do governo brasileiro (Brasil, Ministério das Cidades, 2016)

A faixa de renda mais baixa (até 1800 reais no momento de publicação deste trabalho, 2017), faixa 1, é em grande parte subsidiada. O valor máximo por unidade é de 96.000 reais. O financiamento da faixa 1 inclui uma taxa reduzida de reembolso também. Esse valor é baseado na renda da família, ao invés de no valor financiado. A partir da terceira fase do programa MCMV-ENTIDADES (30 de Março 2016)⁹, foram definidas três variações da prestação mensal. Até uma renda mensal de 800 reais, as famílias reembolsam um valor fixo de 80 reais. Com uma renda de 800,01 reais a 1.200,00 reais, pagam 10% da sua renda. Com uma renda de 1.200,01 reais a 1.800,00 reais, pagam 25% da sua renda, menos 180,00 reais (MEINHARDT, 2017b; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016a). Ou seja, se uma família recebesse o salário máximo dessa faixa do programa, 1.800 reais, a prestação mensal seria de 270 reais. Durante um período de 10 anos, esse valor chega a somar (10 anos * 12 meses * 270 reais) 32.400 reais. O mínimo de reembolso por mês é 80 reais, significando um valor total de reembolso mínimo de 9.600 reais.

⁹ Até a terceira fase, as famílias pagavam 5 % da sua renda, com o mínimo de 25 reais. Esses valores se aplicam para as famílias com entrada formal no programa até 30 de junho 2016 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016a).

3.1.5.1 A composição do valor de investimento

O valor do investimento corresponde à soma do valor de financiamento da Caixa com o valor da contrapartida dos moradores e dos órgãos públicos locais. O valor do financiamento e da contrapartida varia por localidade, assentado na lógica de que lugares diferentes mostram diferenças significativas nos custos de vida. Como mostra a tabela, o máximo valor do financiamento é 96.000 reais. O programa exige um mínimo de contrapartida de 0,01 % em recursos financeiros ou em bens e serviços economicamente mensuráveis dos beneficiários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012). Quando houver necessidade de seleção de projetos, pelo fato de que não há recursos disponíveis para todos, a contrapartida é importante, não apenas por razões financeiras. Ela é um fator que pesa como critério para seleção (GONZÁLEZ, 2017d).

O valor de investimento se divide em custos diretos e custos indiretos. Os custos diretos incluem o terreno, os projetos, a construção, o trabalho social e a assessoria técnica (BRASIL, 2017). Na categoria “projetos”, se enquadram a elaboração dos projetos e obtenção das aprovações e licenciamentos. Outros itens dos custos diretos são a urbanização e infraestrutura, e equipamentos públicos, bem como, eventualmente, unidades destinadas a atividade comercial (BRASIL, 2017). Os custos indiretos se referem às despesas de legalização das unidades.

São definidas regras sobre os custos dos itens. O terreno pode custar, no máximo, 15 % do valor de operação (UNMP, 2015). Em casos de autogestão, o projeto, a assessoria técnica e a administração da obra podem custar até 8% do valor do investimento. Na modalidade de empreitada global, no mínimo 16 % do orçamento total é relativo a BDI (MASCIA, 2016; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). As percentagens para a assessoria técnica e social fazem parte do valor de 8% que é destinado à entidade.

A assessoria técnica pode receber entre 1,5 e 3% do valor de investimento, dependendo do porte do projeto. A assistência social pode receber 1,5% do valor total quando se trata de um loteamento, e 2% em casos de projetos de condomínios (BRASIL, 2017).

Em termos econômico-financeiros, o programa MCMV-ENTIDADES mostra certas inviabilidades. Primeiro, é um

programa subsidiado a fundo perdido, sendo que o reembolso é muito reduzido. Por essa razão, o programa sempre dependerá de posições e, numa certa medida, das possibilidades políticas em relação ao orçamento público. E essa postura política, como foi novamente comprovado, muda muito. No momento em que foi desenvolvida esta pesquisa (final de 2016), o governo reduziu significativamente os recursos destinados para o MCMV-ENTIDADES. Ao mesmo tempo, ocorre um movimento contraditório, pelo fato de que os valores das prestações pagas pelas famílias também aumentaram significativamente. Além do mais, os preços de terra urbana subiram muito, fato parcialmente causado pelo próprio programa, o qual provocou um grande crescimento do mercado imobiliário. Não somente os valores das terras aumentaram, mas também os valores de mão de obra e materiais. Um outro exemplo é que a remuneração paga à assessoria técnica é relativamente baixa e nem sempre há uma prévia certeza de que vai ocorrer, devido às incertezas em relação à contratação do projeto, e qual o seu valor (GONZÁLEZ, 2017d; MORENO, 2016).

3.1.6 Participação

É possível distinguir dois níveis na participação civil no programa MCMV-ENTIDADES, a participação das entidades por um lado, a dos moradores por outro. Pelas muitas tarefas e responsabilidades que são atribuídas às entidades organizadoras, é praticamente intrínseco ao programa que a gestão está na mão delas, salvo variações que derivam da relação com a construtora, a assessoria técnica e a Caixa (TATAGIBA et. al, 2013).

A participação dos beneficiários no programa MCMV-ENTIDADES pode restringir-se a institucionalidades obrigatórias: a atuação da CRE (Comissão de Representantes) e da CAO (Comissão de Acompanhamento da Obra) e as reuniões mensais do TTS (CAMARGO, 2016; NEPAC, 2015). A atividade principal da CAO é acompanhar as medições mensais pela Caixa, no local da obra. É obrigatório os três membros da CAO estarem presentes durante toda a medição (GONZÁLEZ, 2016b, PRADO, 2016c). Segundo a Caixa, as duas comissões têm a responsabilidade de prestar contas aos outros beneficiários (CEF, 2016).

A Caixa define a responsabilidade da CRE como gestora dos recursos. González (2016a) comenta que a palavra “gerenciar” não se aplica ao caso porque não haveria muito para gerenciar: o valor dos recursos para a etapa seguinte já foi combinado, e esses recursos são liberados depois de a etapa anterior da obra ser feita e conferida na medição. A atividade principal da CRE é “o recebimento” dos recursos liberados pela Caixa.

No que se refere aos recursos da Caixa, segundo González, a transparência é total. Nem teria como esconder nada, está tudo registrado. E se a CRE sabe o que acontece, a comunidade também sabe. Ou, pelo menos, se tiver interesse, existe o canal que a permite se inteirar. A presença da comissão é importante para que eventuais recursos, que não são os da Caixa, sejam administrados de forma transparente (GONZÁLEZ, 2016c).

Os dois representantes dos moradores para cada comissão são eleitos em assembleia. Segundo a assistente social Prado (2016c), as pessoas que se candidatam sabem da sua responsabilidade. Geralmente, um representante da Caixa comparece em uma reunião para explicar o que significa fazer parte da CEO e da CAO (PRADO, 2016c). Idealmente, são pessoas que têm afinidade com os objetivos das comissões, a gestão de recursos ou o acompanhamento das obras. Porém, precisa-se ter essas pessoas no grupo querendo candidatar-se e ainda tendo a disponibilidade de comparecer uma vez por mês, na medição da obra pela Caixa, ou no momento da concessão dos recursos. A medição da obra pode demorar entre uma hora e um dia todo, dependendo do andamento e dos itens para serem medidos. A liberação de recursos às vezes demora duas, três ou quatro horas também, “quando falta uma vírgula, ou o computador não faz o comando” (KROLL, 2016). Pode acontecer que a disponibilidade das pessoas se torne mais importante que a afinidade com o objetivo da comissão. Isso contribui com o fato de que a existência das comissões não significa necessariamente a sua influência. De qualquer maneira, garante um acompanhamento relativamente próximo do projeto (da obra e da gestão de recursos) pelos representantes dos moradores. Isso já é um ganho importante, gerando uma certa transparência no grupo. Portanto, o grau de participação ativa das comissões

depende dos seus membros, em combinação com a forma de atuação da entidade.

Nas reuniões mensais, é comum a assessoria técnica e a liderança da entidade estarem presentes. As reuniões podem ter caráter mais informativo ou mais participativo, dependendo da liderança e das famílias. Os assuntos das reuniões mudam durante o processo: no começo são mais tratados o projeto global, a formação do grupo, os documentos necessários e outras exigências para as famílias se encaixarem no programa, os compromissos. Depois, a pauta já inclui o próprio projeto, envolvendo as opiniões e desejos do grupo em maior ou menor grau. Também a forma de construção, a seleção das empresas e os gastos na obra podem ser ou pautas de discussão ou pautas de informação. E, em casos de autogestão, todo processo de construção precisa ser organizado, e por isso, pede uma intensidade maior das reuniões, em termos de conteúdo e quantidade.

Quando a formação do grupo está em andamento, o foco muda para a fase de ocupação do projeto: temas como conservação ambiental, geração de renda, serviços urbanos e regras de condomínio começam a fazer parte (PRADO, 2016c). As reuniões podem ser uma maneira de os beneficiários se conhecerem melhor, criando uma convivência entre eles antes da ocupação (PRADO, 2016c). Mesmo em casos de participação dos futuros moradores mais moderada, o seu envolvimento é relativamente alto. Trata-se de processos de anos, dos quais os moradores já fazem parte desde o começo, e, de várias maneiras, eles vão se apropriando da nova moradia (SILVA, 2016b; KROLL, 2016; PRADO, 2016c).

Imagina-se que os deveres que o processo traz contribuem para o desenvolvimento pessoal dos beneficiários. Não apenas pelas próprias ações em si, mas também pela vivência de que o seu empenho possa ter resultados importantes pelas suas vidas. Desta maneira, a própria experiência evidencia que tomar ação pode fazer diferença. Talvez isso já seja óbvio para muitos participantes, porém para outros pode contribuir com suas convicções, que especialmente num grupo de população socioeconomicamente mais vulnerável, pode ser importante e transformador.

Há projetos que dependem completamente da participação dos moradores, em outros há graus de autogestão bem mais

limitados (CAMARGO, 2016). Pode haver esforço da entidade, organizando cursos ou reuniões abertas, por exemplo, mas isso ainda não garante um engajamento dos moradores (TATAGIBA et al., 2013). Segundo Kroll (2016), hoje em dia as pessoas têm um pouco mais de condições de entender o que acontece. Os meios de comunicação, principalmente através do celular, ajudam muito. Antigamente era mais difícil atingir todos os participantes, dependendo, por exemplo, de distribuição de boletins e da presença de todos nas reuniões.

Foi destacado por Prado (2016c), que especialmente mulheres tomam a iniciativa de entrar num processo de produção habitacional autogestionada. Segundo ela, os maridos às vezes desconfiam que o projeto vá se realizar. Durante o processo, a autoestima dessas pessoas pode crescer bastante junto com a perspectiva de que vão conseguir uma moradia própria. Isso não significa somente um fortalecimento delas mesmas. Às vezes significa também uma afirmação pessoal em relação aos seus maridos. Segundo Kroll (2016), as pessoas que se destacam como lideranças também são mulheres. Isso pode ser relacionado ao fato de que as mulheres muitas vezes se preocupam mais com os filhos, muitas vezes precisam lutar pela família, e acabam sendo 'lutadoras'. Essa prevalência de mulheres se vê em todo tipo de movimento, não apenas nos movimentos de moradia.

Em casos de projetos de regime de construção por autogestão, as atividades dos moradores vão muito além da participação acima referida. Autoconstrução pode variar entre a execução de trabalhos manuais mais simples e um trabalho técnico mais avançado, para o qual os moradores precisam ser capacitados. E a gestão do processo exige muito, como por exemplo, a divisão e cumprimento de tarefas, as compras e a organização dos materiais e equipamento, a segurança no terreno. Além da assessoria técnica e social, outros movimentos ou participantes do grupo que já têm experiência com os projetos podem acompanhar o processo, repassando seu conhecimento (KOKUDAI, 2016). É um processo muito rico, educativo, e, ao mesmo tempo, delicado e desgastante (BENTO RUBIÃO, 2015).

Tatagiba et al. (2013) destacam que há muitas entidades habilitadas que não são filiadas aos movimentos sociais de reforma urbana, e que essas entidades possivelmente não compartilhariam os valores da autogestão. Os autores fazem

uma avaliação, prudente, porque não dispõem sobre dados exatos, que essas entidades tendem a optar mais pelo regime de construção por empreitada global.

Os mesmos autores enfatizam que, mesmo querendo, é difícil para as entidades organizadoras garantirem a participação dos moradores (TATAGIBA et al., 2013). Além disso, há tantas tarefas que as entidades precisam cumprir, e desafios que precisam enfrentar, para desenvolver um projeto em um prazo razoável. Pode-se imaginar que esses desafios e tarefas constituem o processo participativo, tanto quanto o dificultam.

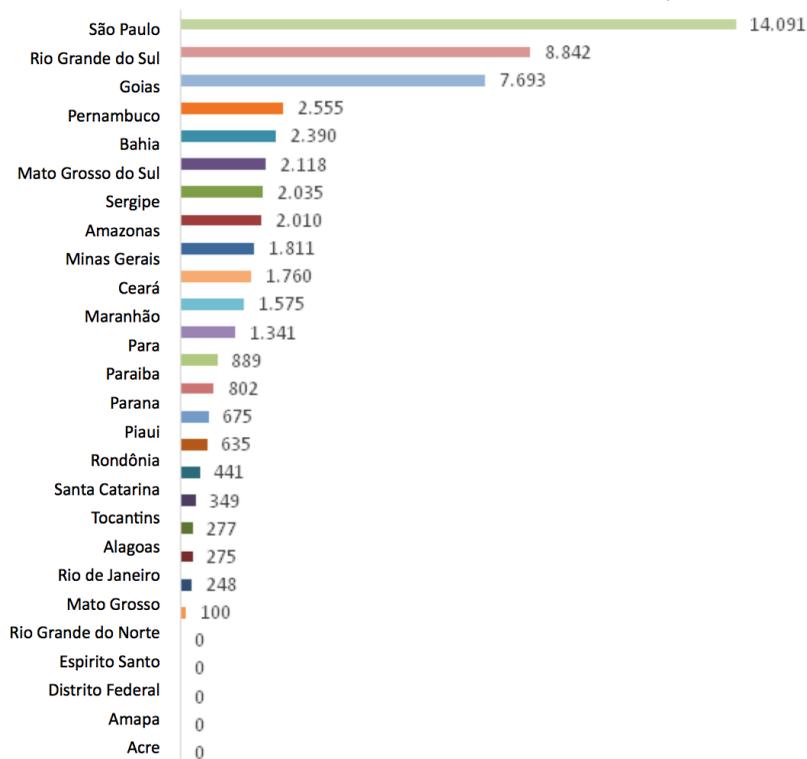
Para concluir, existe uma estigmatização: apesar de todas as tarefas práticas que as entidades desempenham, segundo Kroll (2016), os movimentos continuam a ser vistos como organizações de malfeitores. Para ela, é impressionante a contínua necessidade das entidades se justificarem e defenderem a sua atuação. Pode-se imaginar o quanto isso dificulta e inibe o trabalho das entidades.

3.2 RESULTADOS ATÉ HOJE

Desde o começo do programa, houve relativamente poucas contratações e uma porcentagem muito pequena delas foi realmente construída. Segundo Burguière et al. (2016), até janeiro 2015, em 5,5 anos, tinham sido contratadas 52.912 unidades habitacionais no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. A média por ano de unidades contratadas é quase 10.000 unidades (BURGUIÈRE et al., 2016).

Havia muita variação entre os estados quanto à quantidade de unidades contratadas (gráfico 3). Mais da metade de todas as unidades foram contratadas em São Paulo (27%), no Rio Grande do Sul (17%) e em Goiás (15%). Até janeiro de 2015, ainda não havia projetos contratados nos estados do Acre, do Amapá, no Distrito Federal, no Rio Grande do Norte e no Espírito Santo (BURGUIÈRE et al., 2016).

Gráfico 3 - Número de Unidades Habitacionais contratadas por estado



Fonte: Burguière et al. (2016)

Essa informação torna-se mais significativa se considerarmos também o percentual do deficit habitacional nos estados, em comparação com o deficit nacional. Pode-se concluir que não somente São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás produzem um percentual maior que seus percentuais do deficit nacional. Também o percentual de unidades contratadas no Amazonas, Pernambuco, Roraima e Mato Grosso do Sul ultrapassam os percentuais estaduais do deficit. Neste sentido, outros estados estão mais “carentes” de unidades contratadas: Maranhão, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro, por exemplo (BURGUIÈRE et al., 2016).

É importante também prestar atenção à grande divergência entre a quantidade de projetos contratados e os realmente construídos. 73 % dos projetos de São Paulo, Rio Grande do Sul

e Goiás foram contratados como “compra antecipada”. Desses, apenas 30 % foram construídos até abril 2015 (CAMARGO, 2016).

Em abril 2015, verificou-se a maior quantidade de entidades habilitadas em São Paulo: 173 entidades. Nos demais estados mais produtivos em relação ao programa MCMV-ENTIDADES (Rio Grande do Sul e Goiás) já não se apresentaram esses números altos de entidades habilitadas (CAMARGO, 2016).

Com base em informação da Caixa, de agosto de 2016, vemos que houve o acréscimo de 71.298 unidades habitacionais em 2 anos. É um aumento relativamente gradual de 35% nos últimos 2 anos (CEF, 2016). O número de contratações continua a se diferenciar significativamente do número de moradias entregues: 71.298 contratadas versus 8.203 unidades entregues. Que o processo de construção em geral é um processo longo é conhecido. E poderia se esperar que esse processo se estenda mais em caso de projetos autogeridos, desenvolvidos a partir “da base”. Porém, 11,5 % dos projetos contratados até hoje, e 15,5 % dos projetos contratados até janeiro de 2015, é um resultado de conclusão de obras muito baixo (BURGUIÈRE et al., 2016; CEF, 2016).

Informação da Caixa levanta a estimativa de que apenas 13 % das contratações com compra antecipada nesses mesmos estados foram construídas (CEF, 2016). A grande diferença entre 30 % construídos em abril 2015 e 13 % em agosto de 2016 é principalmente explicada pelo número de contratações novas entre abril de 2015 e agosto de 2016. Apesar disso, a concretização de contratos “compra antecipada” se mostra muito pequena.

Continuam claras as diferenças entre a quantidade de projetos e seus números de unidades habitacionais. No estado de São Paulo, por exemplo, foram contratados 91 projetos e 19.546 unidades. No Rio Grande do Sul, foram contratados 107 projetos e 9.461 unidades. Isso mostra que a média de unidades habitacionais de cada projeto é o dobro em São Paulo (CEF, 2016). É interessante que, pelas fontes consultadas, o número de 173 de entidades habilitadas no estado de São Paulo (CAMARGO, 2016) ultrapassa significativamente o número de 91 projetos contratados (CEF, 2016). É possível que várias delas

(ainda) não estejam atuando ativamente, ou que essas estejam na pré-fase, esperando contratação.

Uma razão importante para que alguns estados tenham um grande desempenho de projetos autogeridos e outros não, é o entendimento entre a Caixa e as entidades organizadoras daqueles estados. São Paulo, Porto Alegre e Goiânia mostram uma relação melhor entre esses agentes fundamentais e interdependentes para realização do programa (BURGUIÈRE et al. 2016; MEINHARDT, 2017a). Uma outra razão importante, e talvez conectada à anterior, é o acúmulo de experiência e conhecimento na produção habitacional autogerida. A presença de redes de assessoria técnica em relação ao apoio do poder público local faz diferenças significativas. É fundamental também o acesso à terra adequada. Isso obviamente tem a ver com a disponibilidade de terra, mas também com modelos de organização e de financiamento de aquisição (BURGUIÈRE et al., 2016).

Essa grande quantidade de informação sobre o funcionamento do programa MCMV-ENTIDADES alimenta a curiosidade sobre como esse programa é concretizado na prática. São importantes os estudos empíricos para identificar os aspectos que funcionam bem, e quais os aspectos que causam entraves no programa.

4. DOIS PROJETOS EM DESENVOLVIMENTO: JABUTICABEIRAS E ESTER MONTEIRO DA SILVA

Este capítulo mostrará o processo de desenvolvimento e a organização de dois casos de empreendimentos através do programa MCMV-ENTIDADES. Como a pesquisa apontou, a assessoria técnica tem uma posição crucial no arranjo da organização popular no programa. Os dois casos são assessorados tecnicamente pela Fábrica Urbana. O estudo dos casos aborda a maneira e as condições de trabalho dessa assessoria técnica. O mesmo se aplica para as duas entidades protagonistas do programa.

Os casos estudados são situados na cidade de São Paulo. Como já vimos, a concretização do programa MCMV-ENTIDADES atinge resultados bastante diversos em todos os diferentes estados do Brasil. São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul são os estados com o maior desempenho, pelo menos em termos de quantidade.

4.1 O CONTEXTO PAULISTANO DO PROGRAMA MCMV-ENTIDADES

Já foi descrito que a cidade de São Paulo tem uma longa história e experiência com projetos coletivamente autoconstruídos (mutirão) e projetos autogestionados. O FUNAPS-COM foi o primeiro e maior programa que institucionalizou e facilitou essas iniciativas, com apoio público e político e auxílio técnico, acadêmico. A gestão política da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992) possibilitou o programa, e com o seu fim, o FUNAPS-COM também foi abortado.

Os resultados quantitativos ainda foram marginais, porém maiores do que nunca, além da elevada qualidade de projetos. O programa foi uma experiência-modelo (MUÇOUÇA; ALMEIDA, 1991). E programas políticos que se seguiram, como o Crédito Solidário e MCMV-ENTIDADES, mostram que o FUNAPS-COM serviu como referência para iniciativas de “produção social de habitação”, no Brasil e especificamente em São Paulo, onde se manifestou uma (modesta) “bola de neve”: os movimentos cresceram pela sua experiência, incentivando e apoiando outras iniciativas. No Brasil, no estado de São Paulo, e principalmente na sua capital, foi contratado e construído o maior número de

projetos e unidades habitacionais no programa MCMV-ENTIDADES, e há o maior número de entidades habilitadas. Há também uma rede de assessorias técnicas na cidade, principalmente as de Peabiru, Usina e a Fábrica Urbana.

A cidade de São Paulo também é particular pela sua recente gestão progressista e inovadora (2012-2016), entre outros aspectos, pela ênfase que foi dada à democratização da gestão pública (com mais abertura aos movimentos sociais), do uso e ocupação da terra, e dentro disso, da produção de habitação de interesse social, seguindo uma linha histórica de governos mais progressistas.

A cidade de São Paulo é extremamente grande, tem a maior percentagem de déficit habitacional do país, de 8,9 % (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016) e se destaca por preços da terra e custo de vida relativamente altos (CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013). Para os movimentos viabilizarem projetos, eles são praticamente obrigados a comprar sobras de terra bastante periféricas. Por isso, também é necessário fazer projetos verticalizados (KROLL, 2016).

Pelo tamanho da cidade, que geralmente implica altos custos da terra e de vida, projetos desenvolvidos em São Paulo recebem o valor máximo de subsídio do programa MCMV faixa 1. Além da região metropolitana de São Paulo, esse subsídio por unidade de 96.000 reais só se aplica nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e do Distrito Federal. Somado a isso, o estado de São Paulo entra com uma contrapartida de 20.000 reais por UH. Em muitos casos, a prefeitura entra com mais 10.000 reais (GONZÁLEZ, 2017c). Esses montantes somados alcançam o valor de subsídio por unidade de 126.000 reais.

4.2 A ASSESSORIA TÉCNICA DA FÁBRICA URBANA

A Fábrica Urbana é uma entidade que atua na assessoria técnica em arquitetura e urbanismo para projetos de habitação de interesse social. A Fábrica Urbana foi fundada em 1998 como entidade de direito privado sem fins lucrativos. O arquiteto Juan González coordena a equipe. A sua sócia é a arquiteta Talita Barbosa. Além disso, a Fábrica Urbana inclui na sua equipe quatro outros arquitetos e engenheiros, e entre um e cinco estagiários, dependendo do momento.

A Fábrica Urbana tem seu escritório numa sala dentro da sede do Fórum dos Cortiços e Sem-tetos, no centro da cidade de São Paulo (fig. 1).

Figura 1 - Sede da Fábrica Urbana



Fonte: Barbosa, abril de 2017

A entidade de assessoria técnica já tem bastante experiência com projetos habitacionais de baixo custo através de autogestão, incluindo a experiência do arquiteto González a qual antecedeu a fundação da Fábrica Urbana. Antes da sua atuação na cidade de São Paulo, o arquiteto trabalhou no município de Santo André, no estado paulista, como responsável pelas suas políticas municipais de habitação (1989-1992). Ao longo dos anos posteriores, trabalhou como conselheiro para políticas habitacionais em outras cidades; ao mesmo tempo, com muito esforço, procurou desenvolver projetos de habitação na, naquela época ainda não formalizada, Fábrica Urbana. Os primeiros projetos que conseguiu realizar na atuação de assessoria técnica foram em Santo André. Em 2000, a Fábrica Urbana realizou a

requalificação de dois prédios abandonados em São Paulo¹⁰ para uso como moradia de baixa renda, em colaboração com o Fórum de Cortiços. Mais dois projetos¹¹ de habitação através de autogestão foram entregues, e, no momento, dois projetos estão em obra, dos quais um é Jaboticabeiras. A Fábrica Urbana entrou com mais dez projetos no programa, dos quais um é Ester Monteiro da Silva. Este grande número de projetos é provocado pelo fato de que o Ministério das Cidades fez um chamamento e deu um prazo para submissão de projetos de MCMV-ENTIDADES. O Ministério das Cidades fará uma seleção desses projetos submetidos, sendo que, provavelmente, não haverá recursos suficientes disponibilizados para atender o total de projetos encaminhados para análise. Há uma incerteza de que depois deste prazo ainda financiará projetos para a primeira faixa de renda. Na conclusão desta pesquisa, em junho de 2017, a Fábrica Urbana ainda está na esperança dos resultados desse chamamento (GONZÁLEZ, 2017d).

Fica claro que, durante toda a sua existência, a Fábrica Urbana lutou bastante para conseguir realizar projetos de habitação de interesse social. O arquiteto González conta que trabalhou muito, para pouca remuneração, fazendo ainda outros trabalhos de arquitetura para viabilizar essa atuação (GONZÁLEZ, 2017e).

4.2.1 A forma de trabalho

4.2.1.1 Regime de construção

A Fábrica Urbana trabalha com o regime de construção por empreitada global. Isso possibilita a realização de projetos de um porte maior. Para o arquiteto González, é um modo mais eficiente de trabalhar. Ele também considera essa terceirização mais adequada, tirando tarefas da mão dos beneficiários para as quais eles não são capacitados e as quais poderiam consumir bastante tempo das famílias. Com isso, ele se destaca um pouco dos outros maiores escritórios de assessoria técnica em São

¹⁰ Edifício Maria Paula, 75 UH's e o Hotel São Paulo, 160 UH's

¹¹ Residencial Olarias, 137 UH's, entregue em 2004 e Florestan Fernandes, 47 UH's, entregue em 2017

Paulo (principalmente da Usina), que dão muita ênfase na questão de autogestão, também durante a construção da obra. González é bastante claro sobre sua função no projeto: ele é responsável pela parte técnica e não se envolve (demasiadamente) com a parte social, com as famílias, a formação do grupo, os conflitos, etc. Ele comenta que seu primeiro objetivo é realizar habitação de interesse social, através do programa MCMV-ENTIDADES. Isso pode implicar um posicionamento político, porém atuação política para ele não é um fim em si.

4.2.1.2 Relação com as entidades

Como já mencionado, a Fábrica Urbana trabalha principalmente com o Fórum de Cortiços. A assessoria técnica é uma organização (formalmente) separada, mas há forte proximidade entre as duas entidades e compatibilidade em relação aos seus objetivos, a contratação e realização dos projetos.

A proximidade espacial entre as duas entidades facilita muito o trabalho das duas. Às vezes, a Fábrica Urbana ajuda a liderança do Fórum, quando, por exemplo, se trata de comunicação escrita e mais formal entre a entidade e as instâncias externas. Ao mesmo tempo, a Fábrica Urbana tenta evitar se envolver com questões que não são de caráter técnico, como por exemplo, a seleção das famílias e a comunicação com elas. Aqui serve o verbo “tentar”, uma vez que todas as tarefas, atividades e acontecimentos durante o desenvolvimento dos projetos são bastante interligados, e é praticamente inviável concentrar-se somente no seu “nicho”. Assim como com a outra entidade pesquisada, o Movimento Mário Lago, a Fábrica Urbana também tem uma parceria muito forte.

4.2.2.3 Relação com instâncias externas: prefeitura, Caixa e construtora

Quando se trata dos aspectos técnicos, o contato com as instâncias formais é mantido pela Fábrica Urbana. Essas instâncias são principalmente a Caixa e a prefeitura e o contato acontece, por telefone, reuniões ou email, quase que diariamente. Nas reuniões com a Caixa, a liderança da entidade

está praticamente sempre junto. Juan González comenta que as reuniões sobre questões técnicas de projeto com a Caixa, tratam de assuntos muito delicados, sendo assuntos de negociação sobre financiamento e/ou o projeto. Ele, com o tempo, construiu reconhecimento profissional e boas relações na Caixa, no nível local e federal, a qual tem bastante confiança nele (2016c). São condições importantes para sua atuação atual. A Fábrica Urbana mantém também o contato com a construtora.

4.2.2.4 Relação com os beneficiários

O contato com os beneficiários acontece principalmente nas reuniões. Cada grupo é reunido uma vez por mês, aos sábados. São momentos em que ele apresenta o projeto, o andamento da obra ou outras questões técnicas. González comenta que não é para idealizar a participação dos beneficiários nas reuniões sobre o projeto, “não é que de repente o grupo discute arquitetura” (GONZÁLEZ, 2016a). A participação é mais limitada e objetiva: pois geralmente e principalmente, os beneficiários querem saber se as unidades não poderiam ser maiores. Ele tenta levar os comentários dos beneficiários em conta, porém geralmente o faz de uma forma mais genérica na sua atuação.

4.2.2 Remuneração

Em termos financeiros, trabalhar com projetos de habitação para a classe de baixa renda através de programas de autogestão é bastante complexo.

Como já foi descrito, o trabalho da assessoria técnica na fase preparatória dos projetos de MCMV-ENTIDADES, além da incerteza em relação à contratação, não é remunerado pela Caixa. Isso significa um a dois anos de trabalho não remunerado. É um problema do desenho do programa federal, que apenas começa a liberar recursos depois de o projeto ser aprovado na prefeitura. A prefeitura pede um projeto que já está, naquele momento, relativamente avançado, e ainda ocorrem grandes demoras para os projetos passarem por todos os órgãos necessários para a aprovação.

Até há cerca de cinco anos, Juan González só trabalhava em tempo parcial, para obter sua renda num outro emprego.

Entretanto, para poder oferecer um trabalho de qualidade, essa situação se tornou inviável. Atualmente, a Fábrica cobra 0,5 % do valor total do projeto das famílias beneficiárias, no período pré-contratação, descrito acima. Apenas desta maneira, a assessoria técnica é viabilizada. As condições financeiras continuam inseguras e às vezes apertadas, porque não há uma regularidade financeira: primeiramente porque já para poder começar a cobrar os 0,5 % do valor total do projeto, a assessoria técnica precisa investir tempo para, por exemplo, conhecer o terreno e fazer alguns pré-estudos. Segundo, mesmo com o acordo formal de cobrar 0,5 %, na prática pode acontecer que as famílias não pagam. Por último, há sempre a insegurança sobre a efetiva contratação dos projetos, insegurança essa que aumentou bastante com as mudanças políticas no segundo semestre de 2016, ambas no nível nacional e local. Em razão disso, o arquiteto muitas vezes ainda investe horas de trabalho sem remuneração. O líder do Movimento Mário Lago comenta que há poucos arquitetos que aceitam isso, e descreve o trabalho do González como um ato filantrópico (CARLOS, 2017b).

Depois da contratação, a assessoria técnica recebe 1,5 % sobre o valor do empreendimento, pago pela Caixa. O escritório pode definir as etapas do projeto pelas quais a Caixa liberará os recursos (GONZÁLEZ, 2016c). O trabalho técnico envolve a elaboração dos projetos hidrossanitário e elétrico. Para o projeto elétrico, em especial, o escritório precisa contratar terceiros. Isso pesa bastante no seu orçamento (GONZÁLEZ, 2017d).

A Fábrica Urbana desenvolve seu trabalho no seu escritório dentro da sede do Fórum. Desta maneira, para a Fábrica Urbana não há custos de aluguel, com base num acordo de cavalheiros entre o Fórum e a Fábrica. É uma situação bastante favorável e necessária, em termos financeiros. (GONZÁLEZ, 2016b).

A Fábrica Urbana já passou por algumas fases de muita dificuldade financeira, especialmente depois da mudança de gestão na prefeitura, de Marta Suplicy para José Serra em 2005. Naquela época, os projetos de habitação de interesse social eram financiados com recursos do governo municipal. A nova gestão havia cancelado o pagamento de dois projetos já contratados e a Fábrica Urbana quase faliu por ficar sem receber durante praticamente um ano. Atualmente, a Fábrica Urbana se

mantém, e González tem renda garantida para que seu escritório continue no mínimo pelos próximos dois anos. O que acontecerá depois depende das políticas públicas. É possível que o escritório continue com o mesmo tipo de projetos. Porém, ao invés de trabalhar na faixa 1, trabalhará mais, ou apenas, na faixa 1,5 (GONZÁLEZ, 2017c).

4.2.3 Reflexões do arquiteto

Para o arquiteto González (fig. 2), no seu trabalho é necessário manter a calma: “Tudo é urgente, tudo é para ontem, tudo é complicado. E é tudo sem dinheiro. Ou seja, não se deixar abalar. Deixar rolar, tem que aprender. “ (GONZÁLEZ, 2016c). González (entrevista, 2016c) conta que não escolheu o seu mercado de trabalho. Ele é apaixonado pela arquitetura, mas, se pudesse escolher, talvez tivesse optado por exercer sua atividade num segmento melhor remunerado, e, *além disso*, no segmento de baixa renda. É muito difícil, trabalhar para a população de baixa renda no Brasil. Não há recursos, e os movimentos sociais muitas vezes são vistos com relutância pelos órgãos públicos. Segundo o arquiteto, o programa MCMV foi montado para as empresas de construção, observação a qual confirma a forte constatação de Lefebvre de 40 anos atrás (1968) da colonização da vida cotidiana pelo Estado e pelo mercado. “Os movimentos são apenas os penetras na festa, mas não podem esperar comida ou bebidas” (GONZÁLEZ, 2017e). Mesmo assim, dá a impressão de que, apesar das dificuldades, ele gosta do seu trabalho, provavelmente motivado pelos seus ideais sociais.

Figura 2 - Arquiteto Juan González, à esquerda



Fonte: Barbosa, abril de 2017

4.3 FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS E O PROJETO JABUTICABEIRAS

4.3.1 O Fórum de Cortiços e Sem-Tetos

A Associação Fórum de Cortiços e Sem-Tetos foi fundada na segunda metade dos anos 1990. O foco principal do movimento por moradia era a luta para beneficiar moradores de cortiços, no centro de São Paulo, em condições precárias. No início da sua atuação, a entidade focava principalmente em reivindicações por moradia, entre outras formas, através de protestos de rua e ocupações de prédios abandonados (Fórum de Cortiços e Sem-Tetos, s/d.). Com o tempo, o Fórum se tornou uma entidade, ela mesma desenvolvendo projetos de habitação. Com a implantação do programa MCMV-ENTIDADES, ela se tornou uma entidade organizadora. Hoje atende cerca de 1500 famílias. Essas famílias pagam uma taxa mensal, com a qual a entidade se sustenta.

O Fórum atua principalmente na zona Leste da cidade e trabalha com projetos MCMV-ENTIDADES, assim como também com MCMV faixa 2 e a recentemente criada faixa 1,5 (GONZÁLEZ, 2016b; 2017a).

O Fórum está afiliado a uma outra entidade maior, a Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo – FACESP, a qual, por sua vez, é afiliada à Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM. A liderança Veronica Kroll fez parte da fundação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, UMM-SP. Hoje em dia o Fórum faz parte do MUHAB, Movimentos Unidos pela Habitação. A entidade municipal congrega todas as entidades do município. Kroll elogia que o MUHAB dá importância ao apoiar as entidades mais novas. Ela comenta também gostar do fato de que políticas de habitação são discutidas, sem entrar muito em vieses políticos.

Na diretoria da entidade há a diretora, uma administradora e duas pessoas na recepção. Todos os dias vêm pessoas se inscrever, pagar carteirinha, tirar dúvidas. O Fórum também tem uma equipe de assistência social, e, além disso, uma cozinheira, um motorista e uma faxineira. A diretora, Veronica Kroll, veio de uma situação habitacional em cortiços. Ela lutou para sair daquela situação e se mostrou uma liderança.

O Fórum tem sua sede no segundo andar de um prédio antigo no centro de São Paulo (fig. 3 e 4). A sede é espaçosa, com pé-direito alto, piso de madeira, as salas diferentes das equipes e funcionários e uma sala bastante grande para as reuniões com as famílias. Os associados são recebidos na sala da equipe social. Há uma cozinha onde o almoço é servido todos os dias para as equipes do Fórum e da Fábrica. É um lugar bastante agradável.

Figura 3 - Fórum de Cortiços no centro de São Paulo



Fonte: a autora, dezembro de 2016

Figura 4 - Entrada do Fórum de Cortiços



Fonte: a autora, dezembro de 2016

4.3.1.1 A liderança do Fórum

Veronica Kroll fundou e coordena a entidade, e hoje ela é uma profissional. Isso significa ter muito trabalho: Kroll reúne as famílias, vai na obra, vai na Caixa, mantém os ânimos, age em caso de conflitos, os quais são muitos. Ela não teve acesso a uma educação formal, e portanto, às vezes, encontra dificuldades daí decorrentes. Porém, ela é muito inteligente, forte, briguenta e também amável (GONZÁLEZ, 2016b). A própria Kroll diz que as pessoas a respeitam muito. Ela elogia quando tem algo para elogiar e, quando é necessário, “ela é durona e pega no pé” (KROLL, 2016). Há eleição para diretor do Fórum a cada dois anos, porém ninguém discute Veronica Kroll como diretora. Segundo González (2016b), ela continuará sendo diretora enquanto o Fórum existir. Isso não é devido somente à sua atuação dentro da entidade e em relação aos moradores; ela é conhecida na Caixa e no Ministério das Cidades. Essas relações são muito importantes e difíceis de refazer (GONZÁLEZ, 2016b).

A diretora Kroll sabe de tudo que acontece. Quando há problemas técnicos, ela se envolve, não querendo deixar a Fábrica Urbana resolvê-los sozinha. Ela vai às reuniões da CRE e CAO com a Caixa e regularmente visita a obra (fig. 5). Depois de o projeto ser mandado para Brasília, Kroll continua ativamente cuidando da aprovação. Ela vai regularmente para Brasília em

razão de reuniões nacionais em relação à luta pela moradia e aproveita para tratar dos projetos (GONZÁLEZ, 2016c). A sua semana de trabalho chega a ter sete dias. O movimento é a vida dela e ela gosta disso (KROLL, 2016). A impressão que se tem, ao vê-la atuar e dominar o que faz, só confirma isso.

Figura 5 - Medição da obra Jabuticabeiras, a líder Veronica Kroll ao centro, conversando



Fonte: a autora, dezembro de 2016

4.3.1.2 As relações externas

A liderança Veronica Kroll mantém as relações com a Caixa, a prefeitura e, no nível federal, com o Ministério das Cidades e com a Caixa. Com sua atuação de longo período, e seu forte posicionamento, ela se tornou uma liderança conhecida e bastante respeitada (GONZÁLEZ, 2016a, 2016b; KROLL, 2016). Ela tem muita capacidade e conhecimento na área, os quais foram construídos através da sua atitude e experiência, porém não usufruiu uma educação adequada. A assessoria técnica auxilia bastante em momentos nos quais isso se torna uma lacuna. Além disso, quando se trata de assuntos técnicos, a assessoria técnica tem um papel protagonista. No entanto, ao iniciar um projeto, avaliar, negociar e comprar um terreno, conversar com a Caixa, a liderança é um agente indispensável e firme.

4.3.1.3 A organização financeira do Fórum

A entidade se sustenta principalmente através da contribuição das famílias associadas. A taxa de contribuição é 60 reais por mês, geralmente paga no dia das reuniões (fig. 6).

Figura 6 - Pagamento da mensalidade



Fonte: Nunes, dezembro de 2016

Esse valor vezes aproximadamente 1500 pessoas significa uma renda mensal bastante alta (apesar de haver bastante inadimplência), indicando o grau e a necessidade de profissionalismo da entidade. Anos de trabalho permitiram ter uma certa estabilidade e uma reserva financeira (GONZÁLEZ, 2016c). O dinheiro banca a equipe, o prédio e também despesas inesperadas da entidade que eventualmente ocorrem nos seus projetos. Quando um projeto é contratado, uma percentagem de 0,5 % é destinada para os custos da sede da entidade.

Todos os membros da equipe do Fórum recebem salário e praticamente todos eles são recrutados entre as famílias dos associados. O salário não é muito alto, mas visto de modo mais amplo, as situações particulares de certa maneira compensam isso: os funcionários às vezes têm a vantagem de entrar num projeto de moradia da entidade diretamente ou por intermédio de algum familiar, sempre, obviamente que se enquadrem nos

critérios do financiamento que são fixados e controlados pelo agente operador dos financiamentos. Isso, porém, varia de pessoa para pessoa (GONZÁLEZ, 2016c).

Além da contribuição mensal de 60 reais, as famílias pagam taxas para cobrir os projetos específicos, geralmente entre 50 e 100 reais. Trata-se, por exemplo, das despesas com o projeto, inclusive o pagamento da assessoria técnica, até o momento de ele ser aprovado na prefeitura e na Caixa. Precisam ser pagos os estudos, como por exemplo a sondagem, no valor de cerca de 20.000 reais. Além disso, há os custos de vigilância do terreno se for necessária, e às vezes dos seus impostos fundiários. Como já descrito na página 75, essa “pré-fase” na qual as famílias já estão pagando, geralmente dura cerca de dois anos.

A coordenação da entidade faz a gestão dessas receitas e despesas. A equipe social acompanha isso, analisando se as famílias conseguem pagar e as prepara para tal. Entende-se, também pelos relatos da assessoria técnica sobre as incertezas em relação às contratações, aos imprevistos nos projetos e aos pagamentos das famílias, que a situação financeira é bastante complexa. Há bastante casos de inadimplência ou desistência, mas a assessoria técnica e outros custos precisam ser pagos. “É uma dor de cabeça danada” (KROLL, 2016).

Mostrou-se que os recursos do programa não sustentam o funcionamento da entidade. Para isso são necessárias as contribuições mensais das famílias ao Fórum e os pagamentos dos custos específicos do projeto, que ocorrem principalmente antes do momento da contratação pela Caixa.

4.3.1.4 As famílias associadas e seu envolvimento

As famílias que se associam ao Fórum geralmente conhecem o movimento através de conhecidos ou parentes. O Fórum já tem suficiente atuação histórica para hoje ser bastante conhecido (KROLL, 2016). A maioria das pessoas tem uma renda familiar da primeira faixa, mas a entidade também desenvolve projetos na faixa 2, já atendendo uma população com uma posição socioeconômica um pouco mais elevada (GONZÁLEZ, 2016a, 2017c; PRADO, 2016b). A principal razão para as pessoas se direcionarem ao Fórum é que é uma das poucas opções para elas conseguirem uma moradia própria e

regular. A oferta de habitações através do programa MCMV “comum” não atinge a grande demanda (GONZÁLEZ, 2017c). Rod Burgess (1982) já constatava esse mesmo fenômeno, ao afirmar que a habitação através da autoajuda acontece muito em razão da necessidade, em países onde a atuação pública não é forte o suficiente. E mesmo assim, nem todas as pessoas têm a possibilidade de recorrer ao programa MCMV-ENTIDADES, até mesmo no caso do Fórum. Como relatado acima, as famílias pagam contribuição mensal à entidade, e, quando ingressam em um projeto, pagam ainda pelos custos que não são cobertos pelo programa. O fato de que essa contribuição mensal é um peso bastante grande na renda das pessoas faz com que, neste caso, o programa de certo modo também se torne excluyente para certos grupos de renda. Ao mesmo tempo, é um recurso necessário para viabilizar a atuação da entidade (GONZÁLEZ, 2017d). Em casos de inadimplência, a equipe social tenta convencer a pessoa a permanecer no projeto e procura ajudar a pagar (PRADO, 2016c).

Ainda há casos de inadimplência escamoteada, em que associados falsificam os recibos. Isso provoca muita confusão na administração da entidade. Quando um caso assim é descoberto, o acontecimento é discutido na reunião, seguido por votação sobre se aquela família pode permanecer no projeto. Segundo Kroll (2016), são aprendizagens importantes para o grupo, o qual está se comprometendo para o longo prazo, e a entidade se retira da vida da pessoa logo depois da entrega do projeto.

O Fórum coloca a condição de que as pessoas que ingressam no projeto participem das reuniões mensais. Todos os sábados há uma assembleia de algum projeto, organizada pela equipe social. Veronica Kroll está sempre presente, e, às vezes, o arquiteto Juan González da Fábrica Urbana. Os grupos contam todos com cerca de 200 famílias. As reuniões registram uma elevada taxa de presença: é comum cerca de 170 pessoas comparecerem nas reuniões (fig. 7) (PRADO, 2016c).

Figura 7 - Sala de reuniões lotada



Fonte: Nunes, dezembro de 2016

Para os associados, é bastante difícil estar presentes nas reuniões aos sábados, em razão de exigências familiares e profissionais. É vantajoso que a sede seja localizada no centro da cidade. Mesmo assim, chegar até lá é um investimento de tempo e dinheiro, e pode pesar bastante nas vidas dos participantes. Prado tem consciência de que muitos deles estão na reunião geralmente por obrigação (PRADO, 2016c).

O projeto é uma das pautas das reuniões. Geralmente são mostradas imagens do projeto. Somente depois da reunião, essas podem ser divulgadas *online*, para incentivar os participantes do projeto a estarem presentes nas próximas reuniões. Se alguém faltou na reunião, é obrigado a comparecer na entidade durante a semana, para ficar ciente das informações divulgadas. Os futuros moradores muitas vezes fazem parte do grupo no *WhatsApp* do projeto específico, assim trocando informações e já estreitando as relações entre eles (PRADO, 2016b). O grau com que estão envolvidas difere de pessoa para pessoa (Entrevista com moradora do futuro Jabuticabeiras, 2016; PRADO, 2016b).

O arquiteto González (2016c) comenta que certas decisões são discutidas no grupo, mas “um assunto ser discutido” pode ter

várias formas. Muitas vezes é principalmente uma questão de informação às famílias, ao invés de haver discussões muito interativas (GONZÁLEZ, 2016c). Segundo Prado, a assistente social (2016b), o desenvolvimento individual não é muito explícito. Entretanto, segundo ela, a perspectiva de as pessoas terem seu próprio apartamento faz com que elas comecem a pensar no futuro, fazendo planos e tendo esperança na sua própria evolução social. E além disso, o projeto pode trazer consigo um fortalecimento de autoestima, especificamente em caso de mulheres cujos companheiros em geral não acreditam no projeto. Ver que o projeto de fato será realizado faz com que muitas vezes elas se sintam mais fortes, libertando-se dos companheiros ou da sensação de dependência deles (PRADO, 2016c).

Veronica Kroll relata que o Fórum presta atenção nas pessoas que se destacam como lideranças. Não necessariamente são as pessoas que compõem as duas comissões, a CAO ou a CRE. As mais ativas podem ser interessantes para o movimento ou para ter um certo papel de liderança do grupo, depois da ocupação do novo projeto. Porém, é sempre uma pequena minoria que se destaca de fato para enfrentar tarefas e problemas. Kroll adiciona que a maioria dessa parcela que se destaca são mulheres (KROLL, 2016).

A liderança Kroll conta com orgulho que a Caixa elogia os projetos do Fórum, por raramente haver problemas e conflitos depois da ocupação das moradias. Os cinco anos de prazo para o desenvolvimento do projeto servem como um período de preparação das famílias beneficiadas, contribuindo com a sensação de pertencimento ao novo projeto. Muitos grupos já saem do Fórum, para a nova moradia com um síndico que é um integrante do próprio grupo. Kroll se empenha muito nisso (KROLL, 2016). A coordenadora da equipe social Prado denomina o trabalho da assistência social “trabalho de inclusão”, porém não pode tornar-se assistencialismo. Percebe-se que a liderança e as assistentes sociais têm um modo de atuar bastante franco: ajudam onde podem com muita gentileza, mas quando é o caso, são firmes. Deste modo, parecem ser criadas relações sinceras, leves, e, com isso, bastante efetivas.

4.3.2 Jabuticabeiras

O projeto Jabuticabeiras (fig. 8 e fig. 9) teve seu início em outubro 2011 e foi contratado no final de 2012. A aprovação do projeto aconteceu no fim de 2015 e a obra está em andamento desde agosto de 2016. O projeto é um conjunto com 200 unidades habitacionais, com uma variedade de altura entre quatro e nove pavimentos. O nome Jabuticabeiras é derivado da quantidade de jabuticabeiras presentes no terreno, caracterizando o projeto.

Figura 8 - Conjunto Jabuticabeiras em obra



Fonte: Nunes, dezembro de 2016

Figura 9 - Perspectiva do conjunto Jabuticabeiras



Fonte: Fábrica Urbana, 2015

O projeto Jabuticabeiras se localiza na Zona Leste, em Lajeado, na Rua João da Silva Águiar, em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A região tem uma população de baixa

renda e se caracteriza pela carência de assentamentos habitacionais populares. Lajeado é uma centralidade urbana, bem servida por infraestrutura, transporte público e serviços urbanos. Porém, o local é distante do centro paulistano (fig. 10) (GONZÁLEZ; KROLL, 2012).

Figura 10 - Localização do conjunto residencial Jabuticabeiras



Fonte: Elaboração do Mario Kabilio e da autora a partir de imagem do Google Earth, 2017

4.3.2.1 Os seis anos de desenvolvimento

O Fórum e a Fábrica Urbana ficaram cientes do terreno para Jabuticabeiras em setembro de 2011, e decidiram comprá-lo no mesmo mês. Em outubro de 2011, foi informado pelo *website* do Fórum que estava começando um novo projeto, bem como a sua localização (FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2011). O estudo inicial foi divulgado no fim de 2011, para o Fórum já poder dar início à formação do grupo. A partir daí, começou o estudo de viabilidade: González e Kroll avaliaram o terreno e as possibilidades decorrentes da legislação urbanística aplicável a ele. Paralelamente, começaram a negociar o preço. A contratação do projeto foi demorada. Levou

quase dois anos para a prefeitura aprovar o projeto. Essa demora se deveu principalmente aos prazos internos da prefeitura, porque houve poucas particularidades em relação ao terreno, o projeto e então à aprovação (BARBOSA, 2017; KROLL, 2016). No fim de 2013, houve a contratação, o que indica então que foi o início oficial do projeto na Caixa. Levou mais dois anos para o projeto ser aprovado, o que aconteceu no fim de 2015. A obra começou em agosto 2016 e a previsão é que ela será concluída um ano depois, em agosto 2017.

Verifica-se que não houve uma ordem linear de passos de processo. A negociação e a reserva do terreno, a aprovação da prefeitura e depois da Caixa, o projeto, o trabalho social e a formação do grupo são processos paralelos, um alimentando e, ao mesmo tempo, atrasando o outro.

4.3.2.2 A compra do terreno

O terreno foi oferecido por um corretor em setembro de 2011. Depois de algumas visitas ao local e alguns pré-estudos globais, Veronica Kroll e Juan Gonzalez decidiram comprá-lo no mesmo mês (GONZÁLEZ, 2017c).

O terreno foi comprado através de recursos liberados pelo mecanismo da “compra antecipada”. A demora na contratação dificultou a compra do terreno, fato ilustrado pelo seguinte trecho no Laudo de Viabilidade Técnica, de agosto 2012: “É importante lembrar, contudo, que a opção de compra dada pelos proprietários do terreno tem um prazo de seis meses. Desde então, foram realizados uma série de estudos e consultas a diferentes órgãos públicos já mencionados – etapas necessárias para o desenvolvimento do projeto arquitetônico e que naturalmente levam algum tempo. Dessa forma, o prazo se encontra hoje perto do final, sendo necessário portando que a aquisição do terreno aconteça o quanto antes, possibilitando assim a continuidade do projeto.” (GONZÁLEZ; KROLL, 2012).

Os recursos liberados para a compra da terra foram menores do que ela de fato custou. O preço do terreno foi superior aos 15 % do total do investimento, que a Caixa prescreve. Ao invés de 3.000.000 reais, a Caixa pagou 2.500.000 reais pelo terreno. As próprias famílias pagaram a diferença (BARBOSA, 2017; KROLL, 2016, GONZÁLEZ; KROLL, 2012. Essa diferença foi paga antes da liberação dos recursos da

Caixa, para que o proprietário mantivesse a preferência da compra para o grupo. Em geral, não é um grande problema “reservar” esse tipo de terreno, pelo fato de que muitas vezes são terrenos em áreas desfavoráveis, pois são mais difíceis de vender. A confiança do proprietário no grupo aumenta também quando ele percebe que a entidade já está em comunicação com a Caixa sobre o projeto (BARBOSA, 2017).

Entretanto, esse valor “relativamente alto” foi justificado pelo Fórum e a Fábrica pela localização do projeto, considerando que o investimento no terreno seria recuperado através da economia prevista nas despesas das famílias, em razão da sua localização: a oferta de transporte público e a presença de serviços urbanos. Por essa razão, a Caixa aprovou.

O valor de 3.000.000 de reais para aproximadamente 5.700 m² significa que o terreno custou 525 reais por metro quadrado. Segundo González (2017c) é um preço razoavelmente normal para uma área bem consolidada na cidade. É uma área mais alta, com uma visão ampla, como mostra a figura 11.

Figura 11 - Visão ampla do conjunto residencial Jabuticabeiras



Fonte: a autora, dezembro de 2016

O novo empreendimento exige uma instalação de tratamento de esgoto. Esses custos, bem como custos de imposto territorial, geralmente são levados em conta no valor negociado do terreno.

4.3.2.3 O projeto e sua aprovação

Jaboticabeiras é um conjunto habitacional. A variação nas alturas do prédio entre quatro e nove andares, somada à não regularidade das plantas, produz uma área urbana menos geometrizada, mais humana e agradável. As galerias na parte de dentro do conjunto, e as portas de entrada ao longo delas, promovem vida na rua e controle social. Nos lados exteriores do prédio também é permitido bastante contato com a vizinhança no entorno, pelas janelas e travessias térreas. Bastante ênfase é dada à qualidade e acessibilidade das áreas coletivas. As figuras 12 até 15 mostram perspectivas do projeto da Fábrica Urbana, e são seguidas pelas figuras 16 e 17, que mostram a sua concretização em andamento. O conjunto consiste de apartamentos de seis tipologias diferentes. O projeto contém 67 vagas de estacionamento.

Figuras 12-15 - Projeto do conjunto Jaboticabeiras, perspectivas





Fonte: Fábrica Urbana, 2015

Figuras 16-17 - Projeto do conjunto Jaboticabeiras em construção





Fonte: a autora, dezembro de 2016

A localização do Jabuticabeiras provavelmente não seja muito interessante para os futuros moradores. O local em si é vantajoso pelo fato de ser uma centralidade bem consolidada, (fig. 18), porém as pessoas vêm de lugares distantes, e elas terão que se adaptar em relação ao seu trabalho e outras atividades (PRADO, 2016b).

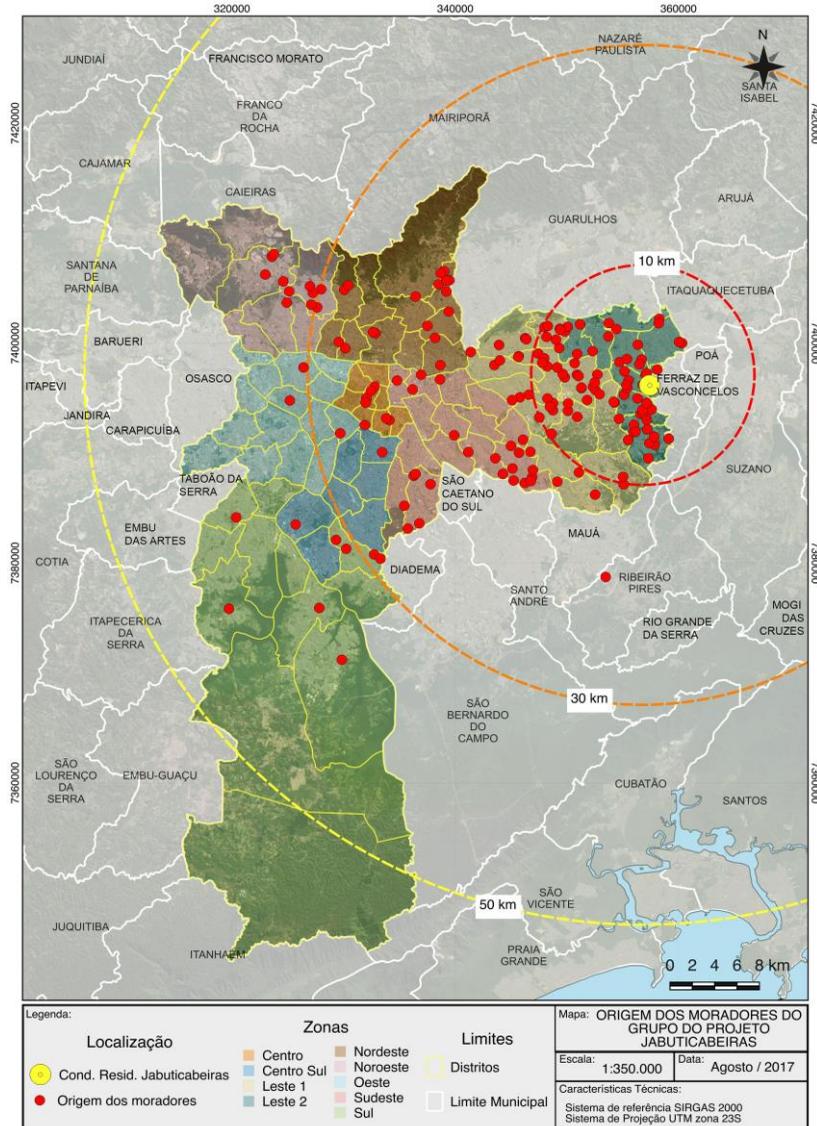
Figura 18 - Mapa da inserção – Jabuticabeiras



Fonte: Elaboração do Mario Kabilio e da autora a partir de imagem do Google Earth, 2017

O seguinte mapa mostra onde as famílias moram atualmente, em relação à localização da sua futura moradia, o conjunto residencial Jabuticabeiras.

Mapa 1 - Origem dos moradores do grupo do projeto Jabuticabeiras



Fonte: Elaboração do Antônio Nunes, 2017

Seguindo a contratação, a aprovação do projeto também foi demorada, levando mais dois anos, por razões burocráticas e técnicas. O projeto foi e voltou muitas vezes entre a Caixa e a Fábrica Urbana. A Caixa exigiu muitas (pequenas) mudanças, o que dificultou significativamente o processo de desenho (BARBOSA, 2017; GONZÁLEZ, 2016b). O seguinte detalhe dá uma ilustração das dificuldades que podem ocorrer. O projeto inclui um pilar não convencional, o qual sustenta uma parte do edifício (fig. 19).

Figura 19 - Perspectiva do conjunto residencial Jaboticabeiras



Fonte: Fábrica Urbana, 2015

Elevar a parte do prédio que o pilar sustenta foi necessário para satisfazer as exigências em relação ao número mínimo de unidades, por um lado, e a preservação da vegetação existente pelo outro (GONZÁLEZ; KROLL, 2012). O pilar ganhou um detalhe original para dar mais “charme” ao projeto (GONZÁLEZ, 2016b). O técnico da Caixa, encarregado da aprovação do projeto, não o aceitou. González explica isso através da simples razão de que, para a Caixa, o pilar seria um luxo, mesmo não fazendo diferença no orçamento do projeto. No final, o pilar foi aceito, mas para isso foi necessário estreitar os contatos com a Caixa em Brasília. Coincidentemente, e por sorte, o arquiteto tinha alguém de suas relações a quem apelou e que conseguiu intermediar o processo para resolver a questão. A Fábrica Urbana teve que abrir mão de outros detalhes do projeto, como por exemplo, do telhado verde do salão de festas: “Em Minha Casa Minha Vida não pode!” (GONZÁLEZ, 2016b).

Há vários outros exemplos de exigências, as quais, segundo a assessoria técnica, vão além das necessárias. Por exemplo, as rígidas exigências dos detalhamentos construtivos das janelas não fazem muito sentido, sendo que no final, os construtores acabam usando as suas próprias janelas padrão de qualquer maneira. Um outro exemplo foi a necessidade de apresentar uma variedade de quatro orçamentos das janelas, para mostrar que o orçamento estava dentro do razoável. O desenho do guarda corpo das passarelas também teve que ser muito detalhado, mesmo que o construtor provavelmente fosse mudar esse desenho. E no final, a Caixa acaba aprovando o desenho da construtora, mesmo sendo muito pouco detalhado. A Caixa também pediu uma mudança muito pequena na medida das varandas, que teve grande impacto no projeto como um todo, exigindo vários redesenhos. A assessoria técnica perde muito tempo com essas exigências que muitas vezes são desnecessárias e improdutivas.

O projeto foi aprovado em dezembro de 2015.

O projeto ingressou na prefeitura com a construtora Concrelite, com a qual a Fábrica Urbana e o Fórum já trabalhavam. Em virtude de ela ter perdido o selo GERIC, não foi possível continuar com essa empresa. Possivelmente tenha sido uma sorte, pois a obra de um outro projeto, da mesma construtora, está apresentando vários problemas e atrasos graves. Optaram pela a construtora JCVITA, que a Fábrica Urbana conheceu por indicação e com a qual já estava trabalhando na construção do projeto Florestan Fernandes (GONZÁLEZ, 2016b).

A JCVITA está avançando rápido, para grande satisfação do grupo. A JCVITA espera concluir as obras em agosto 2017. Ter começado em agosto 2016, significaria que a obra levou um ano (GONZÁLEZ, 2017b). Para a empresa, é a (única) maneira de ter um projeto mais lucrativo. Porém, e como já foi mencionado na página 80, segundo o supervisor técnico da obra, este tipo de projeto é feito mais pelo interesse social e pela possível notoriedade que a JCVITA possa obter do que por fins lucrativos (HEIDTMANN, 2016).

As jabuticabeiras acrescentam qualidade ao projeto, e ao mesmo tempo, a presença delas foi um fator que dificultou o projeto, limitando a área construtiva. A liderança Kroll enfatiza muito o cuidado que os moradores precisam ter com as árvores.

Se forem cortadas, além de prejudicar a área, o Fórum e os moradores, esses, depois da transferência de propriedade, serão multados.

O arquiteto González (2016c), responsável pelo projeto, pode ser suspeito para falar, mas está muito contente com esse seu trabalho. Ele comenta bem-humorado: "o projeto merece pelo menos uma menção honrosa" (GONZÁLEZ, 2016c). Segundo ele, os futuros moradores não são muito críticos sobre os aspectos arquitetônicos, porém, eles sentirão que o conjunto é diferente, de uma qualidade maior. Ele conta que o problema é o local impopular. Mesmo assim, ele relata que é possível perceber o orgulho dos moradores por esse projeto, e que isso é muito bom para eles (GONZÁLEZ, 2016c).

4.3.2.4 As famílias

O projeto Jabuticabeiras atende a 200 famílias. Uma pesquisa feita pelo Fórum junto a 164 titulares do projeto, dá uma boa amostra da composição demográfica: 76 % deles são mulheres, 24 % são homens; a maioria, 52 %, é da faixa etária de 31 - 46 anos; a faixa etária de 18 - 30 anos atinge 24 %; 15 % cai no grupo etário de 47 - 59 anos, e, para concluir, 9 % dos titulares são da faixa etária de 60 anos ou mais (FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2017).

Foi medida a escolaridade dos titulares. A maior percentagem, de 49 %, tem escolaridade até o nível médio completo, e 6 % até o nível médio incompleto; 11 % tem o nível fundamental completo, e 16 % o nível fundamental incompleto; 1 % dos titulares é de analfabetos. As percentagens dos níveis mais altos, superior incompleto e superior completo, são respectivamente 9 e 7 % (FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2017).

Os dados sobre a profissão dos titulares mostram que 55 % são de trabalhadores com vínculo pela CLT, 25 % são trabalhadores sem vínculo ou autônomos; 13 % são desempregados, e 5 % aposentados; 1 % não respondeu a pergunta (FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2017).

Ou seja, confirma-se que a grande maioria dos titulares é feminina. Os titulares são relativamente jovens, sendo que 76 % tem até 46 anos, e desse grupo, quase um terço é da faixa etária entre 18 - 30 anos. Os dados sobre os níveis de escolaridade

mostram resultados surpreendentemente altos, considerando que se trata de um grupo da população da renda mais baixa.

Os futuros moradores vêm de lugares diversos em outras regiões da cidade (FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2017). A razão para eles terem optado por Jaboticabeiras é principalmente a possibilidade de ter uma moradia própria e regular. Segundo Prado (2016c), muitas famílias nem sabiam exatamente onde iriam morar, sabiam que era na Zona Leste e que não era em área de risco. Isso pode indicar uma necessidade e/ou vontade grande das pessoas de se mudar do local onde atualmente estão morando.

4.3.2.5 O envolvimento do grupo

A maioria das famílias que vão morar no Jaboticabeiras estão no projeto desde seu começo. Houve pouca desistência, o que é um ponto muito positivo para o Fórum e para o projeto (KROLL, 2016). Ainda foi estimado que cerca 30 % desistiu (PRADO, 2016c), uma percentagem que mostra que é bastante comum pessoas desistirem. É compreensível, principalmente pela longa duração do desenvolvimento do projeto.

Hoje em dia, o grupo é bastante animado com o projeto, principalmente pelo fato de que a obra está andando rápido, sem maiores problemas. Além disso, na assembleia, a líder Kroll enfatiza que os beneficiários tiveram sorte que o projeto esteja em andamento nesta época política tão insegura (fig. 20). “Poderia ser um dos últimos” (KROLL, reunião com os moradores, 11.12.2016).

Figura 20 - Reunião-Jaboticabeiras



Fonte: Nunes, dezembro de 2016

A equipe da assistência social tenta direcionar os futuros moradores aos profissionais do próprio grupo para certos serviços, não precisando, assim, de deslocamentos, e fortalecendo a economia interna: por exemplo, há cabeleireiros, encanadores e um dentista no grupo. Nas reuniões, já se candidataram professores de esportes, voluntários, para dar aula às crianças. Além disso, a assistência social mostra a possibilidade de montar um arranjo comunitário em que pessoas com carro podem dar carona para outras, já que muitas terão que ir na mesma direção para trabalhar.

Não houve conflitos significativos durante o processo de desenvolvimento do projeto, porém Prado teme que eles surjam depois da ocupação, em razão de que praticamente todos os moradores moram atualmente em casas. Aprender a viver em edifícios em condomínio, segundo a coordenação da assistência social, é complexo especialmente para famílias com crianças. E o fato de que há um número limitado de vagas para estacionamento pode tornar-se uma fonte de conflito específica (PRADO, 2016b).

Na obra de Jabuticabeiras, um dos operários se acidentou (07.12.2016). Felizmente, acabou não sendo muito grave, mas provocou um susto: a preocupação com a pessoa, com a mídia negativa e com o andamento da obra. Na reunião que se seguiu, um representante da construtora compareceu para explicar ao grupo o que aconteceu e quais as consequências. Isso ilustra o conhecimento do grupo com o desenvolvimento do projeto. Na mesma reunião, foram divulgadas informações em relação à primeira visita na obra, que iria ocorrer no dia seguinte, domingo dia 12 de dezembro de 2016 (fig. 21 - 22). Conhecer e acompanhar o projeto, no coletivo do grupo, são momentos especiais para os futuros moradores e para as relações entre eles. De modo geral, expressaram muita felicidade com a sua nova moradia. Dá a impressão de que o próprio ato de incluí-los neste momento é mais importante do que as informações técnicas sobre o projeto.

Figura 21 e 22 - Visita obra Jabuticabeiras





Fonte: Nunes, dezembro de 2016

Nessa reunião referida, de dezembro 2016, os participantes estavam bastante quietos, escutando mais do que falando. Isso provavelmente tivesse a ver com o fato de que havia mais pauta de informação do que pauta que pedisse interação. Mesmo assim, deu a impressão de uma certa timidez ou passividade. Uma outra reunião de outro projeto que se seguiu foi mais agitada e as pessoas se manifestaram muito mais. Isso pode ser explicado pelo fato de que essa outra reunião era sobre um projeto que estava estagnado. Por essa razão, as pessoas podem ter sentido mais necessidade de falar, questionar, reclamar. Além disso, é um projeto do MCMV faixa 2, para pessoas da faixa de renda de 1.600,01 até 3.100 reais (o projeto começou antes da nova definição dos valores das faixas). A sequência de duas reuniões deu a impressão de que as pessoas com um nível socioeconômico um pouco mais elevado tendem a ter um comportamento menos tímido e/ou uma atitude mais ativa.

Foi necessário um envolvimento financeiro das famílias para viabilizar o projeto. Além da taxa que elas pagam para a entidade, entraram com contrapartida pelo terreno, contribuíram com custos do projeto da Fábrica Urbana e pagaram a vigilância do terreno no período de negociação da compra, até a obra

começar. Com a obra contratada, a construtora passou a ser responsável pela vigilância.

4.3.2.6 Aspectos financeiros

O projeto Jabuticabeiras contou com aporte da Caixa de 76.000 reais por unidade, valor que foi acrescentado em 20.000 reais de contrapartida do estado e 20.000 reais da prefeitura. Os moradores entraram com a contrapartida de 50.000 reais para viabilizar a compra do terreno, além dos pagamentos dos outros custos da fase pré-contratação mencionados acima.

4.3.2.7 As relações com as instancias externas

É possível verificar que, no projeto Jabuticabeiras, a atuação da entidade em conjunto com a assessoria técnica é bastante independente e firme, porém nos limites do programa. A localidade, o projeto, a escolha da construtora, a formação do grupo, foram todas responsabilidades da entidade. Contudo, nas negociações com a Caixa e a construtora sobre o projeto, foi necessário ceder em alguns aspectos. A assessoria técnica desempenhou um papel mais importante nas negociações mais técnicas. Porém, a liderança já tem muito conhecimento técnico, além de uma atitude bem assertiva, para se envolver bastante também. Foi possível atingir um resultado que satisfizesse os desejos dos organizadores (o Fórum e a Fábrica), porém, o processo para que isso fosse alcançado, incluindo as negociações e os prazos, é fortemente determinado pelo programa nas suas instâncias de âmbito público.

4.3.2.8 A organização interna

A relação com os moradores é mantida especialmente pela equipe social e a liderança. Os moradores podem comparecer na sede nos dias de trabalho, para tirar dúvidas, entregar documentos, etc. Esses atendimentos tratam geralmente das dúvidas pessoais em relação a exigências burocráticas. Segundo a assistente social Prado, juntar a documentação das pessoas, como os comprovantes de endereço, foi uma dificuldade específica no Jabuticabeiras. A maioria vem de uma situação habitacional irregular (PRADO, 2016c).

A CAO e a CRE cumprem um papel de possibilitar a transparência e divulgação de informação ao grupo. Mostrou-se que assistir à medição da Caixa é uma tarefa que toma bastante tempo. É difícil organizar esses momentos, pois é preciso considerar as atividades profissionais e familiares dos envolvidos. Eles não se envolveram muito na medição, e além do fato de que eles não têm muita afinidade com o assunto, não há certeza de que a Caixa se esforce para explicar que acontece.

As reuniões mensais são momentos importantes nos quais a entidade se empenha para informar o grupo dos acontecimentos relativos ao projeto. Uma outra ilustração de como o Fórum concretizou o envolvimento dos beneficiários foi a visita à obra, ocasião a qual pede bastante preparação. Pede que as pessoas saibam chegar e sejam recebidas, um lugar para elas esperarem, e, pela segurança de todos, são necessários capacetes, como mostrado nas figuras 23 e 24. O construtor está presente, bem como o Fórum e a Fábrica Urbana. Essa organização ainda é relativamente simples, e existem muitos exemplos de projetos autogestionários muito mais exigentes. Mesmo assim, mostra como esses projetos necessitam de um engajamento e colaboração de vários atores, bastante invisíveis para o mundo de fora.

Figuras 23 e 24 - A organização da visita à obra





Fonte: Nunes, dezembro de 2016

4.4 O MOVIMENTO PRÓ-MORADIA MÁRIO LAGO E O CONJUNTO RESIDENCIAL ESTER MONTEIRO DA SILVA

4.4.1 O Movimento Pró-Moradia Mário Lago

A entidade “Movimento Pró-Moradia Mário Lago”, ou abreviadamente “Mário Lago”, existe desde 2003 (CARLOS, 2017a), e a última atualização da sua habilitação como entidade organizadora foi em 2014 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016c). A entidade é liderada por duas pessoas, os sócios Eduardo Carlos e Valdete da Silva. Mário Lago é uma associação de menor porte.

Incluindo os projetos já concluídos e o projeto que agora está na pendência de contratação, o movimento atendeu 282 famílias na modalidade MCMV. A entidade tem três recepcionistas e duas assistentes sociais. Ester Monteiro da Silva é o seu terceiro projeto do programa MCMV, porém o primeiro projeto na faixa 1. Os outros dois projetos foram na faixa 2, e são de menor porte: de 35 e de 47 moradias. O movimento desenvolveu os seus últimos dois projetos com a Fábrica Urbana. Valdete da Silva e Eduardo Carlos já estão trabalhando com González há 14 anos. O então vereador Nabil Bonduki

indicou o escritório Fábrica Urbana (CARLOS, 2016b). Eles trabalhavam com um outro arquiteto também, porém não foi possível continuar com ele, pelo fato de que o arquiteto cobrou mais do que eles podiam pagar (CARLOS, 2017b).

A sede da entidade é bastante simples, e fica na casa da liderança. Como ela considerou a sua casa grande o suficiente, e o movimento não tinha muito dinheiro para organizar uma sede, Silva destinou o primeiro andar da sua casa para o escritório do movimento (fig. 25 e 26).

Figura 25 - Os líderes Valdete da Silva e Eduardo Carlos na sede do Movimento Mário Lago



Fonte: a autora, dezembro de 2016

Figura 26 - A entrada da sede do Movimento Mário Lago



Fonte: a autora, dezembro de 2016

4.4.1.1 As lideranças do Fórum

Valdete da Silva tem um perfil parecido com o da liderança do Fórum, Kroll. Quase trinta anos atrás, ela fazia parte de um movimento de luta pela sua própria situação de moradia. Ela já atuou em um papel mais pró-ativo, se empenhou por ela e mais setenta famílias. Depois disso, se tornou uma liderança na luta pela moradia para outras pessoas. Ela é determinada, atua sem medo e atualmente já é muito experiente com o assunto (GONZÁLEZ, 2016b) (fig. 27).

Figura 27 - Liderança Valdete da Silva



Fonte: a autora, dezembro de 2016

Valdete da Silva, na função de diretora, mantém principalmente o contato com os beneficiários e com os representantes das instituições formais. Eduardo Carlos, na função de tesoureiro, cuida mais da parte burocrática, administrativa e financeira (CARLOS, 2016a). Carlos foi militante político do PT no governo da ex-prefeita Luiza Erundina, e, naquela época, os dois se conheceram. Depois, na época da gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004), praticamente por acaso, foram colocados em contato novamente, para que ele pudesse ajudá-la com a legalização de um conjunto de casas. Os dois começavam um processo de registro formal dessas casas. Enquanto isso, as pessoas chegavam até eles imaginando que talvez tivessem constituído um movimento por moradia, e isso acabou levando mesmo à constituição do movimento Mário Lago.

A liderança Silva envolveu-se em vários projetos de mutirão, muitas vezes de maior porte (mais de 200 famílias), antes da constituição do Movimento Mário Lago. Ela parou por cerca de dez anos, pelo fato de que estava sobrecarregada, ainda mais criando seus filhos. Porém, como relatado acima, as pessoas em busca de moradia sempre a procuravam para pedir ajuda.

Valdete da Silva conta como é incômodo lutar pela moradia e, mais ainda, sem recursos. “Sempre digo, agora foi o último, mas depois surge um terreno lindo” e ela não resiste à tentação

(SILVA, 2016a). “Parece uma doença” (SILVA, 2016b). Quando ela vê as famílias saírem de cortiços, de favela, etc., ela fica feliz. Silva mesma lutou pela sua casa e conseguiu, e gosta muito de ajudar outros na superação do mesmo desafio. Ela não deixaria de fazer um projeto social “apenas” porque não tem ganhos financeiros (SILVA, 2016b). Para ela, os projetos de autoconstrução e mutirão foram experiências muito boas. “Foi uma festa, trabalhavam muito e todo mundo tem sua casa lá.” (SILVA, 2016a). Eduardo Carlos adiciona que é sempre bom ver que se pode fazer uma transformação positiva, ver as coisas acontecerem e “quando menos se espera, surge um prédio maravilhoso”. “E as pessoas são muito gratas, isso é fantástico, principalmente num país como o nosso” (CARLOS, 2017a).

O sócio Carlos não tem mais ligação como PT, mas conta ainda simpatizar com o partido (CARLOS, 2016a). Valdete da Silva é de um outro partido “da Erundina” (SILVA, 2016a), mas não é afiliada. Carlos conta que hoje em dia uma afiliação política não é importante para eles. A entidade Mário Lago também não está associada a nenhum movimento maior de luta pela moradia, nem no nível estadual ou federal. Valdete da Silva prefere assim, sendo independente e apenas responsável pelo seu próprio trabalho (SILVA, 2016b).

4.4.1.2 As relações externas

Os dois líderes construíram experiência na área de habitação ao longo de muito tempo, e além disso, acompanham a política já há muitos anos. Conhecem muitas pessoas e têm boas relações, entre outras, na prefeitura. Geralmente eles não precisam desses contatos, justamente por existir um programa político (MCMV-ENTIDADES) desenhado para os projetos que querem fazer. Em caso de alguma dificuldade, vão direto ao órgão onde essa ocorre (como a prefeitura, um departamento específico seu, a Caixa ou o Ministério das Cidades). Porém, às vezes as relações já estabelecidas podem ajudar, como por exemplo, no caso da indicação de Juan Gonzalez por Nabil Bonduki (CARLOS, 2016a). Silva (2016a) adiciona que pode acontecer que eles tenham contato com pessoas na Caixa ou na prefeitura que trabalham com má vontade. Porém, ela relata já logo se posicionar e se achar necessário, ela organiza a troca de pessoa a contatar.

A Fábrica Urbana atua em parceria com o movimento no que se refere às relações com a Caixa e a prefeitura, quando se trata de conversar ou em negociações sobre questões técnicas. Além disso, os sócios Carlos e Silva tentam delegar, porque seria muito pesado para eles resolverem tudo. As assistentes sociais às vezes vão em reuniões com a Caixa. No caso, Silva dá as instruções a elas e elas perguntam muito antes de ir. É necessário para a líder ter controle, saber tudo que acontece (SILVA, 2016b).

De modo geral, Silva e Carlos (2016b) elogiam os funcionários da prefeitura e o programa MCMV-ENTIDADES em si. Em razão disso, e apenas por causa disso, é possível realizar os projetos. Infelizmente, é inevitável o outro lado da moeda, como o impacto das recentes mudanças políticas, no nível federal e municipal.

4.4.1.3 A organização financeira do Fórum

O Movimento Mário Lago não pede taxas de inscrição aos associados. Já houve um período em que o movimento cobrava contribuições mensais, simbólicas, de cinco reais. Porém, o movimento ainda estava inseguro sobre como funcionava desenvolver moradias através da autogestão, e não sentiu a confiança de comprometer-se com as famílias. Foi uma situação muito tensa, e a entidade decidiu devolver todo o valor das taxas às mil famílias. Foi uma experiência muito negativa, que Silva agora quer evitar a todo custo. É um ponto de discussão entre ela e Carlos, porque ele já acha que há uma situação injusta, a de eles trabalharem praticamente de graça. Eles recebem renda em um projeto separado do movimento, e deste modo viabilizam sustentar a si mesmos e a entidade. Somente quando um projeto for contratado, no caso o Residencial Ester Monteiro da Silva, será cobrada uma taxa mensal das famílias interessadas.

Com base na informação acima e em outros testemunhos dos dois responsáveis, fica claro que os recursos financeiros da entidade são muito limitados. Além do mais, em um projeto anterior (Florestan Fernandes), a entidade ainda teve que abrir mão da sua parcela dos recursos da Caixa, para fazer com que a construtora aceitasse a obra.

4.4.1.4 As famílias associadas e seu envolvimento

O Movimento não trabalha com associados em lista de espera. Por ocasião da elaboração de um projeto, a entidade define um número de famílias que possam ser atendidas por ele e essas tornam-se membros do movimento. Além disso, há um registro mais informal de possíveis futuros associados, principalmente para o caso da necessidade, muitas vezes com uma certa agilidade, de efetuar substituições (THAIS, 2017b).

Neste momento, estão avançando com um só projeto, Ester Monteiro da Silva, e o MCMV-ENTIDADES faixa 1 é ainda uma experiência nova para eles. Porém, eles já têm outras experiências com projetos de habitação autogestionada. Segundo Valdete da Silva e Eduardo Carlos, é perceptível os resultados de desenvolvimento individual dos beneficiados. As reuniões são uma oportunidade para o movimento educar as pessoas, nas quais elas aprendem a se comportar socialmente. Silva adiciona que uma boa equipe de assistência social é indispensável, e no desenvolvimento do projeto atual, ela delega bastante o contato com os beneficiários à equipe social.

Para Silva, trabalhar com as famílias tem resultados muito frutuosos. Os beneficiados se sentem mais valorizados numa condição residencial caprichada, e com isso mudam a sua forma de vida. É um caminho para a família começar a fazer parte da sociedade. Há pessoas mal-agraçadas, porém muitas outras estão muito bem. Elas também contaminam positivamente outras pessoas: quando Mário Lago abre um novo projeto, as pessoas se apresentam sem a entidade fazer propaganda (SILVA, 2016a). Silva adiciona que as pessoas se transformam mais um pouco a cada fase: quando entram no movimento, quando entram em um projeto e quando entram na nova moradia (SILVA, 2016b). Observa-se o quanto isso faz a liderança feliz.

4.4.2 Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva

O Conjunto Residencial Ester Monteiro da Silva é um projeto com 200 unidades habitacionais. O conjunto fica na zona sudoeste de São Paulo (fig. 28).

Figura 28 - Localização do conjunto residencial Ester Monteiro da Silva



Fonte: Elaboração do Mario Kabilio e a autora a partir de imagem do Google Earth, 2017

As famílias já estão morando no terreno do projeto. É uma ocupação informal, Ocupação Chácara do Povo, de 140 famílias, como mostra a figura 29. Ela passou por um processo jurídico sobre a questão fundiária. Depois da ordem jurídica de despejo, um defensor público interferiu, negociou com o proprietário do terreno e chamou o movimento Mário Lago. A condição para renúncia do despejo foi realizar um projeto legal de habitação, do qual a entidade Mário Lago está encarregada desde então (SILVA, 2016a).

Figura 29 - Comunidade no local do projeto Ester Monteiro da Silva



Fonte: a autora, dezembro de 2016

O nome do projeto, Ester Monteiro da Silva, foi dado por Valdete da Silva, e é o nome da mãe dela. Depois de Eduardo Carlos ter dado os nomes aos outros projetos, Florestan Fernandes e Mário Lago, era a vez dela. Ela argumenta (SILVA, 2016a): “Nunca vi esses homens (*Florestan Fernandes e Mário Lago*). Minha mãe me teve, me criou, me educou, e eu estou trabalhando para essas pessoas terem uma casa. Merece ou não merece? “ Eduardo Carlos, rindo, avisa, “não discorde”.

4.4.2.1 O processo de desenvolvimento

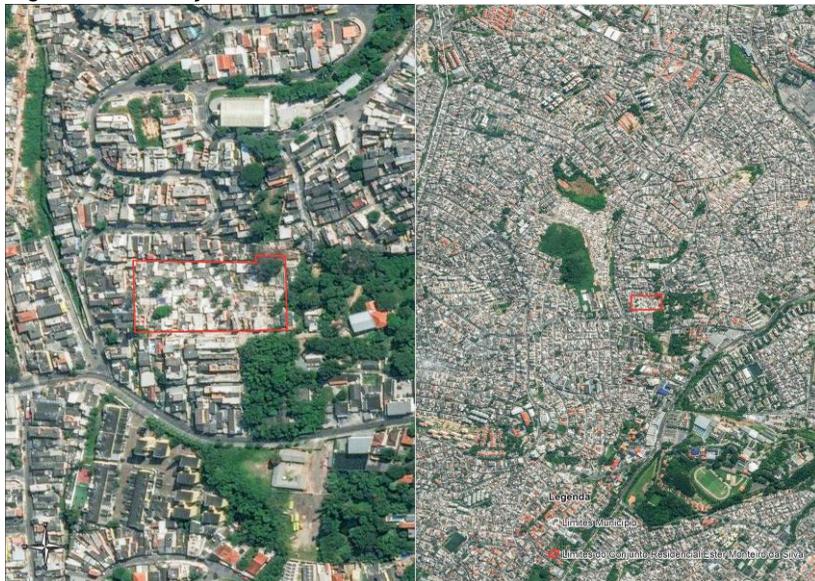
O Movimento Mário Lago foi chamado pelo defensor público para ter ciência do pedido da reintegração de posse em abril de 2015. Silva e Carlos explicaram o seu trabalho, e, depois de várias reuniões, o juiz e o dono da propriedade concordaram com a venda do terreno às famílias. O projeto ainda está na pré-fase de aprovação da documentação técnica e jurídica, pela prefeitura e pela Caixa. Pelo fato de que o Ministério das Cidades fez o recente chamamento de seleção de projetos, Ester Monteiro precisa também ser selecionado pelo Ministério, mesmo que já tinha sido selecionado pela Caixa. Porém, há boa expectativa de o projeto ser selecionado pelo Ministério das Cidades, já que está muito avançado e muitos interesses estão envolvidos (CARLOS, 2017b; GONZÁLEZ, 2017e). A perspectiva

era de ter o projeto aprovado até a metade de 2017, mas ao se concluir essa pesquisa (junho de 2017), a seleção do Ministério ainda estava em trâmite. A partir da aprovação, a obra poderia começar bastante rápido, e isso é até obrigatório: se a construção não começar dentro de meio ano, o Ministério das Cidades diz desfazer o contrato (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017). A construção pode levar no máximo dois anos (SILVA, 2016b). Com isso, se a seleção sair mesmo em curto prazo, o desenvolvimento completo do projeto terá levado quatro anos e meio, da metade de 2015 até o final de 2019.

4.4.2.2 A compra do terreno

Foi celebrado um acordo oficial de compra e venda do terreno no final de abril de 2015, junto com o proprietário, a entidade, a Caixa e a prefeitura (THAIS, 2017b). Esse acordo não foi difícil de negociar, porque era bom para todas as partes. Uma reintegração de posse levaria consigo custos altos para o proprietário (GONZÁLEZ, 2017c). O valor de venda do terreno será de três milhões reais, para uma área de um pouco mais que 7.000 metros quadrados (CARLOS, 2016b). O preço por metro quadrado é cerca de 430 reais, um preço razoavelmente baixo para uma área consolidada (fig. 30) (GONZÁLEZ, 2017c).

Figura 30 - Inserção urbana Ester Monteiro da Silva



Fonte: Elaboração do Mario Kabilio e a autora a partir de imagem do Google Earth, 2017

O terreno será adquirido definitivamente quando o projeto for selecionado pelo Ministério das Cidades e aprovada a documentação exigida pela Caixa, para ela liberar os recursos. A entidade e a assessoria técnica pleiteiam a contratação através da opção de “compra antecipada” (CARLOS, 2017b). Porém, há incerteza sobre a continuação da opção de “compra antecipada”, em razão da atuação bastante relutante e insegura do Ministério das Cidades, e a sua contenção em relação a liberação de recursos (BARBOSA, 2017). O valor da venda irá diretamente para a conta do proprietário, o qual somente poderá movimentar esses recursos quando todos os atuais moradores tiverem saído do terreno (CARLOS, 2017b).

4.4.2.3 A aprovação pela prefeitura

Os estudos de viabilidade técnica foram feitos pela Fábrica Urbana e a parte de viabilidade ambiental por um engenheiro agrônomo contratado. Os estudos foram enviados para a prefeitura, e no momento da pesquisa (primeiro semestre de

2017), sua aprovação está tramitando. Ainda estaria faltando uma última aprovação em relação às exigências do departamento do meio ambiente e ao comando aeronáutico. Entretanto, o alvará do projeto foi liberado, uma espécie de alvará “com ressalva”, o qual já permitiu a solicitação do exame do projeto pela Caixa.

No início de 2017, a mudança da gestão municipal, provocando uma fase de adaptação, atrasou o projeto. Mário Lago e a Fábrica Urbana estavam sem muita certeza em relação ao prazo da aprovação e ainda estão aguardando a aprovação dos estudos ambientais e da seleção do Ministério. Porém, como já mencionado, no momento da pesquisa em dezembro 2016, estavam bastante otimistas de que vai ser aprovado em um prazo razoável. Esse otimismo tem a ver com o pequeno porte do projeto em relação às repercussões que provocaria caso o projeto não for concluído, porque despejo sem trazer solução provavelmente provocará enfrentamentos mais sérios (GONZÁLEZ, 2017a). A prefeitura tem as opções de vincular ao programa federal, apenas contribuindo com uma contrapartida reduzida, ou de organizar um projeto ela mesma, o que exigiria dela muito mais insumo. Politicamente, esse projeto é importante, pela configuração dos atores envolvidos (incluindo a defensoria pública). A visibilidade contribui bastante: projetos de qualidade elevada, para habitação de interesse social, são raros. Para a prefeitura, é um ganho relativamente fácil (GONZÁLEZ, 2017a).

No momento da pesquisa de campo, em dezembro de 2016, o projeto estava sendo avaliado pelo comando aeronáutico da FAB. O seguinte acontecimento ilustra como a burocracia pode dificultar o processo, levando em conta que é um exemplo mais particular: o movimento e a Fábrica Urbana não entenderam por qual motivo o projeto ficou por lá tanto tempo (CARLOS, 2016a). Ficaram preocupados em razão de uma comunicação de que o projeto estava tecnicamente inadequado. Foi difícil descobrir o problema, e finalmente entenderam que a análise do projeto estava impedida pelo fato que eles tinham errado uma letra no nome da Força Aérea Brasileira (GONZÁLEZ, 2017c). Esse acontecimento atrasou o projeto em cerca de quatro meses e, ao finalizar a pesquisa, em junho 2017, ainda não tinha sido completamente resolvido (BARBOSA,

2017). González (2017c) comenta, rindo, “Não é possível, mas acontece”.

4.4.2.4 O projeto

O projeto Ester Monteiro da Silva contém 199 unidades habitacionais. A densidade é bastante alta, devido ao fato de que um córrego passa ao longo de um lado do terreno. Pelas exigências urbanísticas e ambientais, uma grande parte do terreno terá que ficar livre.

O prédio contorna um pátio coletivo retangular. A configuração mostra uma irregularidade no retângulo, contribuindo para uma autenticidade ao projeto. A aparência simpática e humana é reforçada pelas diferenças na altura do prédio, pelas galerias na parte de dentro do conjunto com as portas de entrada ao longo delas, e pelas passagens internas elevadas e térreas. Apesar da densidade bastante alta, na medida do possível essas características fazem com que o projeto seja bastante arejado (fig. 31 - 33).

Figuras 31 – 33 - Projeto do conjunto residencial Ester Monteiro da Silva, perspectivas





Fonte: Fábrica Urbana, 2015

A Secretaria do Verde e Meio-ambiente exige que o projeto providencie a plantação de 600 árvores, por ser uma Área de Preservação Permanente. Isso significa muita plantação nova, porque no momento existem lá poucas árvores (SILVA, 2016b; GONZÁLEZ, 2017c).

O terreno está localizado na periferia sudoeste da cidade. A área é bastante bem servida por serviços urbanos e transporte público.

Obviamente, os seus moradores conhecem muito bem o local, já que moram lá. O projeto de arquitetura já foi desenvolvido, mesmo sem sua contratação formal. A Fábrica Urbana e a entidade apostam com confiança na contratação. A Fábrica Urbana e Mário Lago estão em conversações com duas construtoras, das quais uma é JCVita, a construtora que também faz a obra do projeto Jabuticabeiras (CARLOS, 2017b; SILVA, 2016b).

4.4.2.5 As famílias

O projeto abrigará aproximadamente 140 famílias da comunidade, e mais aproximadamente sessenta associados ao movimento. Essas sessenta famílias da lista de espera da entidade era uma condição para Mário Lago entrar no projeto. Não será possível abrigar todas as famílias da comunidade, e ela cresceu ainda mais desde o início do projeto.

É um projeto para a primeira faixa de renda, ou seja, as pessoas têm um máximo de renda familiar de 1.800 reais por mês. A situação residencial atual e os relatos sobre o comportamento dos moradores da comunidade dão a impressão que se trata de um grupo socioeconomicamente bastante vulnerável.

A comunidade conta com 140 famílias e, segundo o último levantamento realizado pela SEHAB em 2017, existem atualmente 368 pessoas morando no local. Há 85 chefes de família femininas, 55 são homens; 22 chefes de família são casados. Há 108 pessoas solteiras (77%), 6 divorciados e 4 viúvos. Entre os titulares, cerca de 114 pessoas trabalham em emprego formal ou como autônomos, e 26 pessoas não trabalham. Essas recebem algum tipo de auxílio/benefício ou estão a procura de emprego (THAIS, 2017a).

A formação do grupo está em andamento. A burocracia em relação ao registro das famílias é um fator de atraso do projeto. Muitos moradores da área ainda não tinham cadastro no CadÚnico. A última chance para fazer o cadastro foi em dezembro de 2016, e com isso, a formação do grupo teve um avanço (SILVA, 2016b). As 60 famílias afiliadas ao movimento

são da mesma faixa de renda. Segundo Silva (2016a), trabalhar com elas já é mais fácil. São pessoas que já tinham se cadastrado no CadÚnico, geralmente por conta própria, e estão no movimento por opção própria.

4.4.2.6 O envolvimento do grupo

No momento da pesquisa, a relação entre o movimento e a comunidade era bastante complexa. É uma comunidade socioeconomicamente muito vulnerável e a sua organização interna é bastante fraca também. Além disso, as famílias não acreditavam muito na necessidade de sair das moradias na condição em que estão agora, e ainda são bastante desconfiadas em relação ao desenvolvimento de um projeto. (GONZÁLEZ, 2016a; SILVA; MAGALHÃES, 2016). González explica: “É que eles não acreditam, são muito castigados. Já viveram muitas promessas, então é ver para crer”. Por esse motivo, Valdete da Silva e Eduardo Carlos têm dificuldade de trabalhar com a ocupação.

Uma moradora da comunidade, Patrícia Santana de Moraes, é um contato muito importante para a entidade Mário Lago. Ela é uma mediadora, que, ao começar o projeto, era necessária para os sócios Valdete da Silva e Eduardo Carlos poderem entrar na comunidade. Juntas, organizaram a reunião na qual a entidade se apresentou, tentando deixar claro que vieram para ajudar. “Se vocês me tratarem mal, saio fora.” (SILVA, 2016b). Moraes organiza reuniões todas as sextas-feiras para a comunidade, mas comparecem muito poucas pessoas. Por exemplo, na última reunião não apareceram nem dez moradores. Segundo Moraes (2016), depois, as pessoas batem na sua porta para ela “solucionar os problemas delas”.

As assistentes sociais relatam também que as pessoas muitas vezes não comparecem quando elas vão na comunidade para, por exemplo, fazer levantamentos (SILVA; MAGALHÃES, 2016). Justamente por esta razão é que o Projeto Social é importante, porque ele foca na necessidade de as famílias assumirem as suas responsabilidades. Silva comenta, bem como comentava a liderança Kroll do Fórum, que em razão dessas necessárias transformações de atitude, é vantajoso o longo período que o projeto leva até se concretizar (KROLL, 2016; SILVA, 2016a).

As lideranças da comunidade e do movimento, Moraes e Silva, fizeram muito esforço tentando convencer todos a se cadastrarem no CadÚnico. Uma equipe da prefeitura se instalou durante um dia na sede da entidade, para que as pessoas não precisassem ir até a prefeitura para se cadastrar. Desse modo, foi diminuída a barreira para elas, porém ainda há algumas pessoas que perderam o prazo para o cadastro. Silva prevê que muitas famílias manifestarão seu interesse só mais adiante no processo, quando perceberão que o projeto está em andamento e que de fato terão que sair das suas casas (SILVA, 2016b).¹² Porém, ela diz não abrir mais mão do limite de prazo. Há casos nos quais a entidade cederá, quando ficar claro que a família, por certas dificuldades, não conseguiu fazer o cadastro (SILVA, 2016b). Moraes (2016) confirma que a resistência dos moradores atrasou muito o andamento do projeto. Para ela, é bastante difícil e consome muito tempo tentar intermediar, explicar e convencer as pessoas para colaborarem. Às vezes, isso gera conflitos na comunidade, porque os atrasos afetam todos os moradores.

Foi discutido entre os líderes cobrar das famílias a taxa mensal já desde do começo do projeto, porém Silva conta que elas não iriam pagar de qualquer maneira, devido à resistência em relação ao projeto (SILVA, 2016b). Porém, depois da contratação da Caixa, e quando as famílias forem ver que o projeto avança e decidem entrar, elas terão que pagar. “Aprovou o contrato, as famílias não vão mais ter a opção de ver para crer. Pegar ou largar.” (GONZÁLEZ, 2016a).

Moraes (2016) conta estar muito feliz com a previsão de conseguir uma moradia regular e adequada. Ela veio com a sua família da Bahia e relata que, chegando na cidade, encontraram uma situação mais difícil de que esperavam, em relação à moradia e a opções econômicas.

Segundo Silva, o novo projeto sendo um condomínio pode ser bastante vantajoso. Antigamente ela tinha resistência, achando que condomínios causam dificuldades nessa faixa de renda. Porém, as pessoas terem que pagar uma taxa condominial ajuda, pelo fato de que dão mais valor à sua

¹² Um novo contato com Carlos, quatro meses depois, mostra que, de fato, as famílias estão mais envolvidas, depois de sinais de que o projeto será mesmo realizado (CARLOS, 2017a).

moradia. Além disso, um condomínio exige a existência de um síndico e de regras. Estima-se que cerca de dez por cento das pessoas que não se encaixam numa situação residencial de prédio e condomínio, já caem fora naturalmente (SILVA, 2016b).

A questão financeira preocupa bastante as assistentes sociais. Atualmente, os moradores não têm nenhum compromisso financeiro em relação às suas moradias. Futuramente, terão que pagar condomínio, água, luz e as parcelas de financiamento da Caixa. O Projeto Social foca bastante na geração de renda, porém o comportamento das pessoas faz parte delas profundamente, já que está relacionado intrinsecamente com questões culturais (SILVA; MAGALHÃES, 2016).

4.4.2.7 A particularidade do projeto: realização do projeto com e na comunidade já estabelecida

Trabalhar em e com uma ocupação trouxe particularidades à realização do projeto Ester Monteiro, de caráter social, burocrático e técnico. Em tese, poderia ser favorável trabalhar com uma comunidade já estabelecida, porém, neste caso, trabalhar com uma ocupação foi complexo, especialmente pela ausência de consciência da seriedade do pedido de reintegração. A iniciativa para o desenvolvimento do empreendimento Ester Monteiro da Silva não veio da comunidade, mas foi provocada pelo pedido de reintegração da posse e a solução dada pelo defensor público. “Parece que a gente precisa deles, ao invés de eles do movimento. Mas se você começar a olhar só para isso, você não vai resolver nada no país.” (SILVA, 2016a).

As razões principais que convenceram a liderança a coordenar o projeto foram o comportamento e as palavras extremamente humilhantes do juiz em relação aos moradores, na frente deles mesmos, do defensor público, e dos líderes Silva e Carlos. Silva (2016a) diz ter ficado com muita pena das pessoas.

Independente do pedido de reintegração da posse, a situação na comunidade está muito precária. Um fator específico para isso é o córrego que passa pela área, que corre o contínuo risco de transbordar e que atrai insetos e outros animais. A moradora Moraes confirma: “Um novo projeto é a solução, só tem essa solução” (MORAES, 2016). Ela abraça a causa da intervenção jurídica, porque sem essa, “a gente não tinha direito

a nada” (MORAES, 2016). Porém, ela também conta que há moradores que preferem continuar na situação como está. O fato de que há muitas crianças na comunidade contribui para a sua desconfiança de que realmente ocorrerá o despejo.

Segundo Silva, as pessoas se acham os donos do terreno. Havia alguns que continuaram construindo na área, ou, ao contrário, vendendo suas casas, mesmo que esteja muito claro que vai haver despejo em prazo curto. Silva comenta que talvez pudesse ter sido melhor a reintegração de posse ter acontecido, para que o movimento só depois tivesse comprado o terreno. Assim os moradores teriam entendido que realmente seriam obrigados a sair da área (SILVA, 2016b). Carlos contrapõe que, entre outros motivos, esse cenário teria sido muito complexo, principalmente porque seria preciso proteger a área contra novas invasões enquanto vazia. Ademais, é provável que justamente a configuração geral deste projeto, em cuja realização a defensoria pública e a prefeitura têm interesse, faça com que o desenvolvimento do Ester Monteiro da Silva venha a ter um prazo total relativamente curto (CARLOS, 2017a).

Evidentemente, construir numa área ocupada traz desafios técnicos e práticos. A construtora começará a obra somente quando o terreno estiver vazio (SILVA, 2016b), ou seja, todas as famílias terão que sair. É um grande desafio, e, para superá-lo, a entidade e a Fábrica Urbana contaram com a ajuda da prefeitura através de uma medida política que concede um pequeno valor às famílias com o qual essas possam alugar uma moradia temporariamente (GONZÁLEZ, 2016b). Porém, no momento de concluir essa pesquisa, em junho 2017, a prefeitura avisou que não disponibilizará recursos para moradia temporária para os moradores da comunidade (CARLOS, 2017b). As assistentes sociais tentam incentivar os moradores a poupar recursos para poder pagar aluguel nesta fase intermediária. Porém, elas temem que as famílias não consigam poupar o suficiente e que essa alternativa pode causar problemas (SILVA; MAGALHÃES, 2016b).

Embora todas as dificuldades relatadas, as pessoas poderão permanecer na sua estrutura habitual, o que pode ser muito importante ou até condicional para poder construir uma vida (Flusser, 1983). Reforça-se a importância disso, justamente pelo fato de que o grupo já tem um perfil social bastante vulnerável.

4.4.2.8 Aspectos financeiros

O movimento não pede contribuição das famílias, pois ainda não está recebendo recursos financeiros. Os líderes Silva e Carlos contraíram um empréstimo de um parente para bancar as assistentes sociais, os estudos de viabilidade e os estudos ambientais. O arquiteto González recebeu um valor reduzido, porém passou a ser impossível pagá-lo, e ele continuou prestando o serviço sem remuneração. Existe o contrato para ele receber o percentual de 0,5 %, só que as famílias não estão pagando, conta Gonzalez, rindo (2016c). As assistentes sociais recebem um valor bastante baixo também, e elas compreendem a dificuldade de Silva e Carlos por estarem bancando tudo.

Quando o projeto for aprovado, a entidade receberá o 0,5 % do valor total de investimento da Caixa, para bancar os custos da sede do movimento. Além desse valor que é relativamente baixo, a entidade pedirá às famílias que se comprometam e com isso comecem a pagar uma taxa mensal de 100 reais, durante 24 meses (CARLOS, 2016a). Esse valor deve compensar retroativamente o investimento do movimento, no projeto, nos estudos de viabilidade, na equipe social, etc. Valdete da Silva coloca que trabalhar de graça é o limite, mas que Carlos e ela não aceitam pagar para trabalhar para os outros (SILVA, 2016b).

Silva comenta que, em vão, o movimento pediu para o defensor público uma ajuda para imprimir boletos avisando a última possibilidade de fazer o registro no CadÚnico na sede do movimento. O próprio Mário Lago não tinha os recursos para imprimir. De fato, revelam-se dois fatores que mostram as dificuldades que a entidade enfrenta: o fato de que a entidade tem que insistir reiteradamente com as famílias beneficiárias e que ela tem muito poucos recursos para organizar o projeto adequadamente (SILVA, 2016b).

Na proposta, o valor que foi enviado para o Ministério das Cidades conta com a contrapartida da prefeitura (20.000 reais por unidade) e do estado (20.000 reais por unidade), além do valor disponibilizado pela Caixa por unidade (96.000 reais). Porém, não há certeza sobre esses valores de contrapartida da prefeitura e do estado, e sua redução terá bastante impacto no projeto. Neste caso de Ester Monteiro, não haverá a possibilidade de incluir uma contrapartida dos moradores, em

razão das condições econômicas do grupo-alvo (BARBOSA, 2017).

4.4.2.9 As relações com as instâncias externas

Os sócios Silva e Carlos desempenham papéis fundamentais na comunicação com a Caixa e com a prefeitura. Quando se trata de assuntos que eles podem resolver, a Fábrica Urbana não é envolvida. Porém, de modo geral, as duas entidades formam uma intensa parceria no que diz respeito às relações com as instâncias públicas. Como já relatado, eles encaram os passos no projeto com uma atitude incremental. A sua experiência fez com que eles tenham autoconfiança em organizar o processo, e bastante contatos aos quais possam se direcionar e por meio dos quais as coisas acontecem. Por exemplo, já conheciam o defensor público que entrou em contato com eles, em razão de um projeto anterior. Um outro exemplo é o fato de Valdete da Silva ter contatos na prefeitura, o que fez com que ela conseguisse que a prefeitura se instalasse na sede para avançar no registro no CadÚnico. O contato com a construtora ocorre principalmente pela Fábrica Urbana.

4.4.2.10 A organização interna

No momento da conclusão dessa pesquisa, não havia muita participação dos beneficiários no desenvolvimento do projeto. Já foi comentado que, nessa mesma época, isso começou a mudar, pela possibilidade de que, com os avanços do projeto, o grupo comece se familiarizar e se envolver mais com ele. A entidade Mario Lago considera isso como algo importante, e a equipe social tem um papel fundamental nesse âmbito. Com a contratação pela Caixa, iniciarão também as suas exigências formais em relação a atividades de participação das famílias: a formação das duas comissões CAO e CRE e as reuniões coletivas e mensais.

4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

São Paulo é a cidade brasileira onde mais há projetos de habitação através da autogestão e onde mais há entidades organizadoras e escritórios de assessoria técnica atuando. A

cidade está na vanguarda de projetos dessa natureza, mesmo com um modesto número de empreendimentos de habitação autogestionada, realizado através de processos bastante difíceis. Esse é o contexto dos dois casos de projetos do programa MCMV-ENTIDADES pesquisados.

Os dois projetos ainda estão em desenvolvimento: o projeto Jaboticabeiras está em obra, o projeto Ester Monteiro da Silva está na pré-fase e na expectativa de ser contratado. Jaboticabeiras teve seu início em outubro de 2011, e existe chance de ele ser concluído em agosto de 2017. O processo de realização do projeto terá levado cerca de seis anos. Ester Monteiro teve seu início em abril de 2015. Ainda não foi contratado, dois anos depois, porém o projeto arquitetônico já está bastante avançado. Jaboticabeiras é desenvolvido pela entidade Fórum de Cortiços e Sem-Tetos, Ester Monteiro da Silva pela entidade Movimento Pró-Moradia Mário Lago. Os dois projetos são desenvolvidos pela assessoria técnica da Fábrica Urbana e os dois serão realizados em regime de construção por empreitada global.

A regime de construção

Empreitada global, em comparação com construção por mutirão ou administração direta, tem como vantagens liberar as famílias da responsabilidade pela execução dos serviços e, na medida em que isso permite um ritmo de obra mais acelerado, facilitar o processo de implantação do empreendimento. Vemos isso claramente no caso de Jaboticabeiras que já está em obra. Além disso, o programa MCMV-ENTIDADES dá preferência ao regime de empreitada global quando se trata de um projeto verticalizado. Ambas as entidades constatam que, pelo alto preço da terra na cidade, a verticalização é necessária, possibilitando uma maior densidade. O tamanho da superfície máxima de construção dos terrenos desses dois projetos é tão reduzido que um projeto de casas seria inviável. Juan González, principal arquiteto responsável da Fábrica Urbana, confirma preferir trabalhar com o regime de construção de empreitada global, ao invés de por mutirão ou administração direta. Ele explica que, com seu trabalho, ele visa realizar moradias, de boa qualidade e quantidade. Para ele, nas condições atuais, a maneira mais

objetiva de concretizar isso é contratando uma empresa de construção.

A desvantagem da empreitada global é que uma percentagem dos recursos do projeto é destinada a um lucro pela construtora. Além disso, a terceirização da construção mostrou implicar uma autogestão menos explícita, a qual é a bandeira do programa MCMV-ENTIDADES, e com isso reduzindo os efeitos de inclusão e aprendizagem das famílias.

Os movimentos

Os dois projetos mostram um enorme empenho dos líderes das entidades, Valdete da Silva, Veronica Kroll e Eduardo Carlos. Eles dispensam muita energia no seu trabalho, a qual, especificamente no caso das duas mulheres Silva e Kroll, parece provocada por dois motivos. Primeiramente, elas estão sensibilizadas pelo bem das pessoas que estão numa difícil situação pela qual elas já passaram, a da busca pela moradia. Segundo, parece que elas gostam desse campo profissional, do contato com as famílias, com a Caixa, com o projeto, a obra e talvez, às vezes, até com a luta. Esse prazer provavelmente é alimentado pelo fato de que elas dominam seu trabalho. Com anos de experiência, ficaram muito dentro, sentem-se “em casa” naquilo que fazem. Percebe-se, também, que as entidades dependem muito dessas figuras chave, tornando a existência das entidades vulnerável se elas um dia se retirassem. Como Francisco Oliveira (2006) já colocava como quase que condição para um projeto autogestionado funcionar, há uma certa imposição dos líderes sobre o funcionamento da entidade e em relação ao grupo. É uma imposição intencionada e necessária, pois sem uma liderança forte e com poder de decisão, a realização do projeto seria praticamente inviável.

Há grande diferença na questão de profissionalização e ambição entre o Fórum de Cortiços e Sem-Tetos e o Movimento Pró-Moradia Mário Lago. O primeiro parece assumir um papel mais institucional, político, enquanto o segundo tem uma atuação mais incremental e pragmática.

O Fórum é uma instituição de grande porte: tem uma sede grande e equipada, incluindo uma sala para as assembleias com as famílias e para o escritório da Fábrica Urbana. Há uma equipe razoavelmente grande e faz mais projetos. E por seu serviço, as

peças pagam, sustentando a entidade e se comprometendo. O Fórum é fortemente conectado com outros movimentos. Como Burguière et al. já mostraram, é provável que haja uma forte relação entre o grau de profissionalização de uma entidade e sua relação com outros movimentos, que pode ainda variar entre afiliação, colaboração ou atuação ativa. Mário Lago é de um porte bem menor, e (ainda) atua através de suas descobertas dos caminhos do programa MCMV-ENTIDADES. Essa maneira de atuar pode parecer mais desajeitada, porém não gera a impressão de ingenuidade. Os líderes estão cientes do que sabem e do que ainda estão descobrindo. Adotaram posição no que eles querem pedir aos moradores (em relação à contribuição financeira), e no que eles querem dar deles mesmos (em relação à contribuição financeira e ao seu tempo), e com isso fazem o que podem fazer. Eduardo Carlos e Valdete da Silva trabalham praticamente sem ganhar. Mário Lago não pede taxa de associação das famílias beneficiárias até que um projeto seja contratado. Os líderes recebem sua renda com um outro trabalho, o qual consome seu tempo, e eles não trabalham no fim de semana. Em comparação, a líder Kroll, do Fórum, trabalha quase sem parar, e para isso também recebe um salário.

Nos dois casos, os líderes das associações e os arquitetos da Fábrica Urbana estão muito dedicados e precisam se contentar com o ganho social, porque o ganho financeiro é extremamente reduzido. Além disso, o processo inclui bastante obstáculos (burocráticos), frustrações e brigas, e ainda é financeiramente apertado, limitando as possibilidades no projeto. Neste sentido, o poder público poderia considerar-se afortunado com um empenho grande de pessoas que lutam pela qualidade das vidas de outras pessoas e pela qualidade do espaço urbano, um reforçando o outro. Rod Burgess reclamou da autogestão por ser, na sua visão, uma forma de adesão aos princípios neoliberais do “estado-mínimo” (1982). De certo modo, um programa habitacional que se vale da autogestão realmente permite ao governo se retirar de uma certa maneira e determinado grau, se comparado com um programa no qual ele, governo, se preocuparia com a realização de habitação de um padrão adequado. Porém, uma execução fluente do programa pede mais do governo que tão somente a contrapartida financeira, como a pesquisa já abordou quando se referiu aos estudos do arquiteto Ronconi (1995). Os projetos exigem um

acompanhamento mais sob medida do que é necessário no caso do MCMV convencional, como por exemplo, representação da Caixa numa assembleia específica num sábado.

A relação com a Caixa

No caso de Jabuticabeiras, e isso é uma reclamação geral, a Caixa se mostrou rígida em relação ao projeto, exigente sobre detalhes técnicos e sem muita abertura para ideias diferentes. Ocorreram muitas negociações sobre o projeto, consumindo muito tempo e trabalho da assessoria técnica. Chocante é que a proposta incluiu alguns detalhes para dar uma maior qualidade ao projeto, e que justamente isso gerou problemas. Ou seja, não é convidativo certo capricho no projeto, mesmo sem ultrapassar o orçamento. Esse fato é inaceitável, porque é somente esse capricho que pode promover um processo de inclusão, além de qualidade espacial da cidade. O fato de que o arquiteto González tenha contatos, estratégicos para o caso, fez com que ele conseguisse manter alguns aspectos na proposta do projeto. Provavelmente, ajuda bastante já estar atuando nesse meio há muito tempo. Obviamente, isso acompanha outros fatores, como a qualidade técnica do trabalho, honestidade, franqueza, bom senso, ou seja, qualidade profissional.

A autogestão: autonomia da entidade e socialização do poder

Nos dois casos, a autogestão se aplica quando considerada no seu sentido amplo. Os moradores pouco gerem os projetos, porém a entidade de fato sim, no papel de representante dos moradores. E nisso, a entidade envolve os moradores ao longo de todo o processo.

Nesta pesquisa, referiu-se a um certo desmembramento do fenômeno da autogestão dentro do programa MCMV-ENTIDADES entre “autonomia da entidade devido ao seu poder de decisão em relação às instâncias externas” e a “socialização desse poder internamente com os beneficiários” (NEPAC, 2015). Mesmo com a consciência de que a definição dos dois componentes é bastante aberta a diferentes interpretações, a distinção entre elas colabora para que se entenda melhor a concretização da autogestão.

A autonomia das entidades para tomar decisões é grande em ambos os casos pesquisados. Em boa medida, as entidades

decidiram sobre a compra de um certo terreno, a seleção do grupo, a arquitetura e a construtora. Elas optaram por fazer os projetos e realizaram o seu desenvolvimento até o final. Porém, deve se considerar que todas essas decisões já foram limitadas à sua liberdade de escolha, pelo próprio desenho do programa e o seu contexto, como por exemplo, os altos preços da terra em relação às situações financeiras das entidades. Além disso, os projetos pesquisados foram desenvolvidos com assessoria técnica que se dedica intensamente aos projetos, e isso ocorrendo em parceria com as entidades. Verificou-se muitas ocasiões nas quais a Fábrica Urbana precisou intervir em relação às instâncias externas. A assessoria técnica, que realmente representa os interesses da entidade, contribuiu muito com o grau de autonomia dela em relação ao “mundo externo”.

A ambição de socializar o poder de decisão com os beneficiários existe nos dois projetos, porém ela é moderada: acaba sendo mais uma socialização de informação de que de poder de decisão. Mostrou-se que viabilizar a realização das moradias dentro das exigências do programa já é bastante desafiador. Organizar a participação dos moradores se torna um desafio extra, além do que, os beneficiários parecem se satisfazer e até mesmo preferir a postura de um acompanhamento mais passivo. No caso Ester Monteiro da Silva até mesmo esse acompanhamento está bem limitado, havendo apenas, por enquanto, a esperança e a ambição da entidade de gerar uma atitude mais ativa no grupo.

Mostra-se no caso já mais avançado, Jaboticabeiras, que as exigências da Caixa em relação à participação podem ganhar uma forma mais protocolar. Essas exigências se referem às duas comissões CRE e CAO e à organização de reuniões mensais. Porém, não deixa de existir um envolvimento das famílias relativamente grande, e por anos. Trata-se de um processo gradual, mais suave, o qual permite que os moradores se familiarizem cada vez mais. É uma população que, em geral, está no *modus* de lutar por necessidades básicas quando entrar em um projeto. Jaboticabeiras mostra uma certa equidade entre o desenvolvimento das famílias através da transparência e participação por um lado, e a objetividade em concluir um projeto de moradia por profissionais pelo outro. As famílias estarem cientes de muito do que acontece e poderem se envolver bastante, além de manifestarem sua vontade para isso são

grandes ganhos de inclusão. O forte posicionamento da líder Kroll contribui para isso, porque ela educa as famílias beneficiárias, sem “passar a mão na cabeça” deles. Isso também conta pela atuação das assistentes sociais, dando a impressão de que sabem lidar bem com a população alvo. Parece que a líder Valdete da Silva se posiciona de uma maneira comparável, porém, devido à fase precoce do projeto Ester Monteiro da Silva, é difícil tirar conclusões sobre isso. Entretanto, não se mostrou muito comum as pessoas realmente quererem participar muito mais ativamente, parcialmente devido às suas vidas cheias de dificuldades e exigentes de seu tempo.

Desistência e desconfiança das famílias são bastante comuns, e as duas entidades demonstram o quanto isso é desanimador. Pessoas desistindo nem surpreende tanto, quando levado em conta o longo período de desenvolvimento de um projeto. Jabuticabeiras é avaliado como um projeto de baixa desistência, mesmo ela sendo de trinta por cento. Além de decepcionante, uma troca de famílias gera muito trabalho burocrático extra.

A desconfiança das famílias, e, junto com isso, a falta de colaboração, influencia fortemente e negativamente o início do processo do projeto Ester Monteiro da Silva. As pessoas não acreditam que terão que sair do assentamento atual, nem que vá ser realizado um novo projeto. O projeto ainda está no seu começo, e, por esta razão, o contrário ainda não pode ser demonstrado, porém está se percebendo uma leve elevação do engajamento das famílias durante o andamento do processo. É evidente que o fato de que a demanda do projeto não tenha partido das próprias famílias prejudique muito o seu andamento.

Ironicamente, é possível que justamente a iniciativa de um novo projeto tenha feito com que as famílias não se dessem conta da seriedade do pedido de reintegração da posse. E por não estar conscientes desse pedido, elas por enquanto pouco agradeçam pelo desenvolvimento do novo projeto. Isso não se manifesta somente na postura das pessoas em relação à entidade, mas também em dificuldades práticas, como por exemplo, que elas não entreguem certos documentos necessários.

Menos mal que os líderes da entidade têm um entendimento mais profundo da situação socioeconômica das pessoas, bem como a perspectiva de que o comportamento

mudará durante o processo. Além disso, eles estão conscientes de que trabalham não apenas pelo agradecimento e envolvimento destas pessoas, no aqui e agora, mas entendem que os resultados possam ser mais indiretos, intangíveis e de longo prazo. Mesmo assim, por enquanto, o projeto não se mostra muito gratificante. Não é por nada que a líder Silva enfatiza que ela não quer mais trabalhar com ocupação. Porém, não é por nada também que ela já diz isso há muito tempo, e até agora está atuando nessa área profissional. Percebe-se uma mesma dedicação também na líder Kroll, que depõe que o movimento é a vida dela.

Grandes ganhos dos dois projetos autogestionados estão na evidência de que as famílias, da faixa de renda mais baixa, terão um apartamento regular, em conjuntos habitacionais de boa qualidade em localizações adequadas. O processo todo e o projeto são efetuados a baixo custo. Trata-se de uma prática muito rara e importante. Além do resultado em si, mostrar que é possível “fazer algo diferente” pode ser, na prática, a única maneira de mudar os paradigmas sobre a oferta de habitação para a população de baixa renda. As famílias acompanham o processo com um grau de envolvimento relativamente alto. O processo como um todo e a ocupação das novas moradias têm muito potencial para incentivar e contribuir com o desenvolvimento pessoal dos beneficiários. Nesse ponto, uma interpretação ampla do que Martin Heidegger (1971) defendia, ao considerar o valor adicional das indissociáveis relações entre construir, habitar e pensar, mostra-se muito pertinente.

É perceptível o prazer dos profissionais das entidades e da assessoria técnica pelo seu trabalho, o qual contém muito potencial. Porém, percebe-se também muita luta e obstáculos, e parece que esses estão abrigados um pouco em cada aspecto do processo, sem poder acusar um em específico: as burocracias na prefeitura, no ministério e na Caixa, as interações com as famílias, a compra da terra, a obra, a organização interna na entidade, etc.

Porém, destaca-se uma dificuldade bem clara, a qual é a limitação financeira, dificultando extremamente a compra da terra, o projeto e os salários das pessoas. Mesmo com compra antecipada, as entidades e a assessoria técnica trabalham por um tempo significativo sem receber recursos do programa e sem uma garantia de que receberão. Nos dois projetos analisados,

isso gera um equívoco no processo e na possibilidade de garantir o direito universal à moradia: são necessárias contribuições financeiras dos beneficiários, compromissos que, para uma parte do grupo alvo, serão inviáveis. No caso Ester Monteiro, do Movimento Mário Lago, ambas as lideranças da entidade e a assessoria técnica trabalharam dois anos praticamente sem receber. Até então, o movimento banca o projeto com recursos próprios. Quando contratado o projeto, haverá uma compensação, parcialmente oriunda da Caixa, parcialmente das famílias. Se esse valor realmente compensa, é ainda uma incógnita. No caso do Fórum, há um peso maior nas contribuições das famílias para viabilizar o trabalho dos profissionais envolvidos. Para resolver isso, será necessário um redesenho do programa em relação à liberação de recursos, e uma definição de prazos para o governo local e a Caixa analisarem as propostas. O preço máximo da terra é calculado no programa, o que mostrou uma outra inviabilidade financeira. Os dois casos tratam de empreendimentos com alta densidade na periferia da cidade. Mesmo assim, Jaboticabeiras precisou de uma complementação dos beneficiários aos recursos liberados pelo programa.

A pesquisa mostra uma falta de sistematização no programa. Cada entidade funciona de uma maneira própria, e todos os casos têm um andamento bem diferente. Ainda há mudanças políticas, e uma dependência da atuação individualizada dos profissionais nos órgãos públicos, que fazem com que o atendimento desses órgãos mude muito a cada caso. É evidente que é “o que se tem” agora e que isso é melhor que nada. Porém, essas dificuldades impedem bastante uma desejável fluidez, internamente nas entidades, e em relação ao programa como um todo.

Nos dois casos, tem-se a impressão de que a organização popular se movimenta tentando superar obstáculos burocráticos, esperando que as instituições públicas facilitem sua passagem. Para maiores resultados, é necessária a visão de uma ambição e responsabilidade partilhadas, o projeto sendo levado em frente coletivamente por todos os atores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, e especialmente em um país que lida com um alto grau de segregação socioeconômica e espacial, resultantes de histórica desigualdade social, e uma alta demanda habitacional, é fundamental tratar das políticas habitacionais considerando-as como um bem muito precioso. Essa perspectiva em si já poderia fazer muita diferença nas políticas urbanas brasileiras, as quais são sujeitas, historicamente, à falta de suficiente e constante atenção pública pelas práticas governamentais voltadas aos menos favorecidos.

Uma das alternativas no conjunto de modalidades de políticas habitacionais brasileiras é a produção habitacional autogerida, desde 2009 possibilitada pelo programa MCMV-ENTIDADES. A modalidade faz parte do programa MCMV geral, o qual financia produção habitacional, incluindo, pela primeira vez, valores elevados de subsídios para habitação para a baixa renda. No programa MCMV, a grande maioria do financiamento destinado à construção de moradias é gerenciada por empresas de construção. Assim, o programa concede a elas alta responsabilidade da produção de habitação de interesse social no país. Já o programa MCMV-ENTIDADES destina os recursos diretamente a entidades sem fins lucrativos, que se propõem a realizar moradias com a colaboração e participação das famílias beneficiárias.

A pesquisa

A grande demanda de habitação de interesse social no Brasil é intrinsecamente ligada à vulnerável posição socioeconômica do grupo alvo. Justamente por essa razão, a autogestão pode desempenhar um papel emancipador importante, uma vez que ela permite aos beneficiários participarem e acompanharem o processo de execução. A crise política que ocorre no país durante a execução da pesquisa mostrou a vulnerabilidade de políticas sociais, fragilizadas pelas decisões de um novo governo pouco comprometido com elas. É neste sentido que se afirmam não apenas a virtude mas também a necessidade de atuação da base popular. Além disso, no programa MCMV-ENTIDADES, os fins sociais das entidades e

da assessoria técnica, ao invés de lucrativos, podem contribuir para projetos de maior qualidade.

A implantação do programa MCMV-ENTIDADES foi resultado de uma história longa de experiências com autogestão habitacional, e, mais especificamente, provocada pela pressão dos movimentos de luta pela moradia para inserir a modalidade no programa MCMV. A modalidade MCMV-ENTIDADES parece ser adotada com certa relutância, fato perceptível, entre outros, pela reduzida percentagem de recursos públicos a ele destinada, em relação ao valor de financiamento do programa MCMV como um todo.

Esta pesquisa visou constituir um contributo para o conhecimento da potencialidade da produção habitacional através de autogestão no Brasil, por meio do aprofundamento do estudo das suas virtudes e suas dificuldades no âmbito do atual programa MCMV-ENTIDADES. A pesquisa mostrou de que modo a autogestão pode possibilitar e acrescentar qualidade à produção habitacional no programa MCMV-ENTIDADES. Para isso, a pesquisa trouxe uma abordagem do funcionamento do programa e do papel da autogestão dentro dele. A fundamentação desse aspecto se deu na reflexão teórica sobre habitação autogestionada. O diagnóstico sobre o funcionamento do programa foi elaborado por meio de consultas à literatura pertinente ao tema, documentos oficiais e entrevistas com agentes protagonistas na execução do programa. Essa abordagem mais ampla constituiu a base para a pesquisa em campo, a qual se concentrou em dois casos em São Paulo. Tendo um forte portfólio de habitação autogestionada, construído durante décadas, a prática da MCMV-ENTIDADES na cidade é fundada em conhecimento experimental. A rede de assessorias técnicas é maior do que no resto do país, mesmo que ainda modesta. Neste sentido, foi enriquecedor usufruir dessa experiência, tirando lições dela. Ao mesmo tempo, é apropriado verificar de que modo outras cidades possibilitam a universalização dessas práticas, já que a própria experiência das assessorias técnicas e dos movimentos sociais pela moradia se mostrou muito importante.

A questão da autogestão

Como base inicial da pesquisa, foi aprofundada a questão de autogestão em políticas urbanas e, mais especificamente, habitacionais. A discussão sobre o envolvimento de beneficiários na produção da sua própria moradia, e isso formalizado em políticas públicas, é mundial e antiga, conforme a pesquisa apontou. No Brasil, ela foi provocada pela desigualdade social, pobreza e por uma acelerada urbanização, sem a resposta política à crescente demanda de habitação para a população de baixa renda, bem como pela reivindicação de processos democráticos de tomada de decisões. A “autogestão” tradicionalmente abrangia principalmente a autoconstrução (coletiva). Com o tempo, passou a se concentrar mais na gestão do projeto e, com isso, no poder de decisão. Essa mudança de ênfase também é relacionada à questão fundamental de se considerar se, no fundo, a autoconstrução não seria uma forma de exploração dos beneficiários, para quem a moradia é um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. No entanto, um processo de autonomia na gestão do projeto e na execução das obras poderia trazer aprendizagem e democratização, importantes nas vidas das pessoas envolvidas.

Os resultados da autogestão habitacional podem ter, conforme revelado pela pesquisa, no mínimo, dupla finalidade, reverberando no próprio projeto por um lado e, por outro, no desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiárias, com efeitos emancipadores, promovendo o surgimento de consciência política e contribuindo para uma cidadania mais digna. Um outro resultado pode ser um maior sentimento de pertencimento dos moradores em relação à nova moradia. Essa diferença entre resultados está relacionada ao caráter da autogestão. Na literatura sobre o assunto, foram identificadas, por um lado, a autonomia da entidade em relação aos agentes externos, como a Caixa, a prefeitura ou a construtora, e, por outro lado, a socialização do poder da entidade com as famílias beneficiárias. As formas assumidas pela autogestão determinam os seus efeitos.

A autogestão no programa MCMV-ENTIDADES

No programa MCMV-ENTIDADES, o grau de participação dos beneficiários pode variar muito, dependendo, entre outros

aspectos, do regime de construção. Além da autoconstrução, individualmente ou em mutirão, o programa MCMV-ENTIDADES permite a administração direta, regime no qual o grupo contrata diferentes construtores, com a possibilidade de autoconstrução parcial. A administração direta é a modalidade mais aplicada. E há a possibilidade de uma terceirização mais forte, a empreitada global, na qual uma construtora se responsabiliza por todo o processo de construção. Cada modalidade tem as suas vantagens em relação à participação dos beneficiários, a influência da assessoria técnica e a entidade organizadora, e, por outro lado, também à eficiência da obra e a possibilidade de executar um projeto mais complexo.

Os dois casos da pesquisa: Jaboticabeiras e Ester Monteiro da Silva

A pesquisa se concentrou no caso do Conjunto residencial Jaboticabeiras, desenvolvido pela entidade Fórum de Cortiços e Sem-Tetos, e no caso do Conjunto residencial Ester Monteiro da Silva, desenvolvido pela entidade Movimento Mário Lago. Os dois projetos estão sendo desenvolvidos pela mesma equipe de assessoria técnica, a Fábrica Urbana. Os dois casos são conjuntos residenciais para em torno de 200 moradias. O projeto Jaboticabeiras começou em meados de 2011 e está em fase de conclusão das obras (prevista para julho de 2017); o Residencial Ester Monteiro da Silva começou em abril de 2015 e ainda está em fase pré-projeto, à espera da sua contratação. Foram proveitosas a análise e a comparação dos projetos, sobretudo pelo conhecimento adquirido a respeito das diferenças no funcionamento das diferentes entidades e na formação dos grupos.

Nos casos analisados constata-se uma diferença fundamental, que é a formação dos dois grupos: o projeto Jaboticabeiras é destinado a famílias oriundas de lugares diferentes e que se apresentaram por iniciativa própria; o Residencial Ester Monteiro da Silva está sendo desenvolvido para famílias que já estão morando irregularmente no local do projeto. Em razão de um pedido de reintegração de posse, essas famílias teriam que sair da área se não houvesse o acordo para o desenvolvimento de um projeto regular, através do programa MCMV-ENTIDADES. Essa diferença reflete também na

localização dos projetos em relação aos atuais locais de moradia dos beneficiários. Os beneficiários de Ester Monteiro já estão morando no futuro lugar do projeto, enquanto os futuros moradores de Jaboticabeiras vêm de lugares distintos, muitos deles distantes do empreendimento. As reuniões do grupo Jaboticabeiras ocorrem no centro da cidade, na sede do Fórum; as reuniões do grupo Ester Monteiro ocorrem dentro da própria comunidade.

Além disso, o estudo de casos mostra que há grande diferença nos portes e graus de ambição em relação à profissionalização das duas entidades organizadoras, ilustrando uma mesma variedade que se expressa em escala nacional. O Fórum de Cortiços e Sem-Tetos é uma entidade de grande porte, com uma lista de cerca de 1500 famílias associadas, uma sede grande no centro da cidade e um portfólio de projetos de maior porte. A entidade funciona como se fosse uma empresa profissional, porém com fins sociais. O Movimento Pró-moradia Mário Lago já funciona de maneira mais incremental, em escala menor, e sem a ambição de se estabelecer como entidade de grande porte para o longo prazo.

Os dois projetos são desenvolvidos através do regime de construção por empreitada global, que significa que uma construtora foi encarregada da construção. A opção por este regime de construção é uma decisão conjunta do escritório de assessoria técnica e da entidade.

A previsão é que a obra do projeto Jaboticabeiras será concluída em julho de 2017, o que mostra que a construção andou rápido, com a duração de aproximadamente um ano, e sem maiores problemas. Neste sentido, o envolvimento de uma construtora adequada através de "empreitada global" se mostrou uma boa opção, desde que selecionada uma construtora adequada. Essa seleção foi feita pela entidade e a assessoria técnica. Jaboticabeiras, desde o momento de conhecimento da área, mesmo com um processo de construção rápido, terá uma duração de, no total, seis anos.

No caso do projeto Ester Monteiro da Silva, a maneira com que o projeto foi iniciado dificultou bastante a sua realização, como notam os líderes do Movimento Mário Lago, que foram procurados pela Defensoria Pública para desenvolver este projeto. Segundo as lideranças, as famílias não se deram conta da seriedade da situação do pedido de reintegração de posse.

Entraram no projeto sem que elas mesmas tivessem tomado iniciativa para isso, revelando até mesmo posturas desconfiadas e relutantes. Tal circunstância mostra a importância da tomada da iniciativa, ou, pelo menos, da escolha consciente das famílias, para fazer parte do projeto. Por outro lado, num caso como este, esperar por isso não seria realista, e, provavelmente, o despejo teria acontecido. Como afirmou a liderança da entidade: “Parece que a gente precisa deles [das famílias], ao invés de eles precisarem do movimento. Mas se você começar a olhar só para isso, você não vai resolver nada no país.” O caso mostra, todavia, que, com o tempo, as famílias passaram a suavizar também sua atitude e começaram a entender a necessidade do projeto, confiando nele e colaborando.

Colaborar por enquanto é o verbo mais correto, ao invés de autogerir. As famílias precisam atender a exigências para se encaixarem no programa. A comprovação disso acontece através de um processo burocrático de apresentação de vários documentos que as famílias precisam providenciar. Neste aspecto, ajuda bastante o fato de que o programa permite, diferentemente de programas anteriores, a entrada de famílias sem comprovação de renda formal.

A dificuldade em providenciar os documentos familiares faz entender que um processo participativo requer bastante empenho e dedicação da entidade, inclusive sua equipe social, e da assessoria técnica. No entanto, mostra também a vulnerabilidade socioeconômica do grupo de pessoas. Justamente por isso, um processo cuidadoso de envolvimento delas tem grande importância e ganhos sociais. No caso Ester Monteiro da Silva se verifica isso por enquanto apenas pela atitude se mostrando mais colaborativa. Porém, a entidade tem outras experiências com grupos que se sentem mais orgulhosos, confiantes e muito agradecidos ao habitar a nova moradia. O mesmo cuidado durante o processo é requerido no projeto Jabuticabeiras. Entretanto, pela origem do grupo, já há um maior envolvimento.

A coesão entre os beneficiários no caso Ester Monteiro da Silva, em relação ao movimento responsável pelo projeto, foi um aspecto que fez com que o processo de desenvolvimento ficasse mais vulnerável. Ao mesmo tempo, é justamente o fato de que a comunidade já vivia no local a ser requalificado com um projeto regular, e o envolvimento da Defensoria Pública, que faz com

que o projeto tenha uma posição mais favorável em relação à sua contratação. No final, isso pode resultar numa duração total do processo razoavelmente curta.

As dificuldades burocráticas para que os projetos sejam aprovados são relatadas frequentemente na literatura sobre o programa, e foram verificadas no caso que já passou pelo processo de aprovação, Jabuticabeiras. Ao mesmo tempo, deve ser reconhecido que outros detalhes no projeto Jabuticabeiras, os quais fogem um pouco dos projetos mais convencionais, foram aceitos. O arquiteto responsável teve que negociar para conseguir isso, mostrando a importância da sua experiência, prestígio profissional e também a confiança no seu próprio trabalho, em relação ao seu conhecimento do posicionamento da Caixa. Ainda não é possível tirar conclusões sobre o caso Ester Monteiro da Silva neste aspecto, pelo fato de que o projeto ainda não foi contratado. Porém, já é conhecido o desenho do projeto, o qual se diferencia pela elevada qualidade, comparado com o padrão comum na habitação de interesse social brasileira.

A dificuldade na compra de terra ganha muita ênfase na literatura sobre o programa. As prefeituras precisam considerar a importância dos seus apoios nessa questão, em forma de disponibilização de terra, contrapartidas financeiras e colaboração nas diferentes etapas de aprovação dos projetos. Nos casos pesquisados, os projetos têm uma boa inserção urbana. Essa é uma exigência da Fábrica Urbana e das entidades, e mais que isso eles não podem esperar sem que haja apoio público: as duas localizações são bastante periféricas. Além disso, no caso de Jabuticabeiras, os beneficiários pagaram um valor extra para a viabilização da compra do seu terreno.

Constatações Gerais

Mostrou-se um alto grau de autonomia das entidades nos dois projetos, mas a socialização do poder de decisão já é mais moderada. Isso quer dizer que, nos dois casos, as entidades em colaboração com a assessoria técnica tiveram muito controle sobre os processos de realização dos projetos. Elas dedicam um grande esforço para representar os desejos dos futuros moradores.

Nas avaliações mais frequentes sobre projetos de autogestão, o regime de construção por empreitada global às

vezes é encarado negativamente, como se pusesse em causa a essência da autogestão. Segundo o discurso geral sobre o assunto, as entidades que optariam por empreitada global seriam as que menos têm ligação com os ideais dos movimentos de luta pela moradia e da reforma urbana. Porém, a motivação para optar por esse regime de construção pode ser atribuída à maneira mais efetiva de atingir o objetivo de realizar moradias, por um preço razoável através de um processo mais democrático. Ou seja, poderia ser considerada uma forma mais híbrida entre habitação produzida por “terceiros” e habitação produzida a partir da base, como se constatou nos estudos de caso desta pesquisa. Com isso, é permitido, além de um processo de construção mais profissional e rápido, maior facilidade com a realização de projetos mais complexos, entre outros motivos, por serem de maior porte, com certas não uniformidades na planta e na altura, e com uma variedade de tipologias habitacionais. Entretanto, o “preço que se paga” é um menor grau de envolvimento das famílias, e também uma percentagem do projeto que vá atender os fins lucrativos da construtora. Essa percentagem, bem menor, não se compara com o lucro que uma empresa calcula quando faz a incorporação toda de um projeto, como é o caso no programa MCMV comum.

O arquiteto responsável pelos projetos pesquisados opta por um modo pragmático e profissional na elaboração do projeto. Transparência e informação são consideradas mais importantes que a participação ativa. Ou seja, a autogestão deve permitir o desenvolvimento das moradias de qualidade, sem que ela se torne um fim em si. Os casos estudados, mas também dados bibliográficos sobre o programa, revelam que pressionar para que as pessoas se envolvam ativamente pode se tornar uma atitude um pouco forçada e ilusória. Trata-se de pessoas que já tem uma carga horária de trabalho pesada para manterem as suas famílias. Muitas vezes não desejam se envolver muito ativamente, em parte pela razão de que não têm pronto o adequado conhecimento para isso.

São todas opções a serem entendidas com parcimônia: existe a outra possibilidade também de reservar mais espaço e tempo para participação e aprendizagem das famílias, quando isso é um objetivo da entidade e da assessoria técnica.

É fundamental enxergar que, às vezes, pode existir a vontade de organizar uma maior participação das famílias.

Porém, o desenvolvimento das moradias dentro das regras e prazos do programa em si já é um grande desafio. Fazer com que esse desenvolvimento não apenas seja alinhado com um processo mais participativo, mas, mesmo constituído por ele, se torna quase inviável. O seja, o programa cria obstáculos no seu próprio caminho.

Evidentemente, a demora do projeto o prejudica bastante, pedindo muito fôlego (financeiro) dos organizadores e das famílias envolvidas. Brigas e perda de esperança das famílias fazem parte do processo. Isso tem um efeito muito desanimador, além de, pragmaticamente, dificultar muito os procedimentos burocráticos. Sempre há também pessoas que não comparecem das reuniões. Isso tem muita relação com as possibilidades das pessoas, as quais às vezes precisam vir de longe, trabalham nos fins de semanas, ou têm dificuldade de comparecer em razão de exigências familiares.

Por outro lado, durante os anos em que o projeto se desenrola, a equipe social tem a oportunidade de organizar ações para que o grupo esteja preparado para a nova situação residencial. Depoimentos informaram que foram muito úteis as possibilidades do uso do telefone celular e programas de mensagens para avisos às pessoas e o contato entre elas, o que permite já irem se conhecendo e criando uma certa relação de vizinhança.

Os dois projetos que estão em desenvolvimento são condomínios de apartamentos. É frequente considerar-se que condomínios não funcionam para pessoas que estão habituadas a morar em casas. Porém, foi levantado que um condomínio permite um controle coletivo, na forma de regras, um síndico e a taxa condominial, a qual também faz com que as pessoas atribuam mais valor à sua moradia. A preparação das famílias para a nova situação habitacional é importante para que elas se adaptem bem à nova situação, principalmente em relação ao convívio com os outros moradores, regras ambientais e a taxa condominial a ser paga, além do reembolso mensal à Caixa. Além disso, formas de geração de renda na nova situação residencial estão sendo pensadas. É provável que todos esses aspectos repercutam também nas vidas em geral dos moradores.

Uma outra lição fundamental reside na própria experiência de que adotar ações para melhorar a qualidade de vida é possível e realmente faz com que se atinja resultados.

Uma concretização formalizada da “autogestão” é que o programa MCMV-ENTIDADES exige que se formem comissões com, cada uma, dois representantes do grupo: a comissão de acompanhamento da obra (CAO) e a comissão de representantes (CRE), a segunda sendo responsável pelo recebimento dos recursos da Caixa. São comissões importantes, pela razão de que sua instalação garante um bom grau de transparência do processo, especificamente na atuação da entidade e da Caixa. Os representantes das famílias têm a possibilidade de estar cientes de acontecimentos importantes durante o processo. Ao mesmo tempo, e novamente, não se deve superestimar a real participação delas. A Caixa exige um alto grau de disponibilidade de tempo dessas pessoas: elas precisam comparecer nas ocasiões da medição da obra e liberação de recursos, as quais podem demorar horas e ser avisadas somente em cima da hora. Por essa razão, podem ser excluídas pessoas que talvez tenham mais afinidade com o assunto das comissões, e, ao mesmo tempo, gerar um peso de carga horária na vida dos seus participantes. É possível ter sido ocasional, mas o estudo de casos mostrou que a presença dessas pessoas foi mais protocolar do que um envolvimento realmente efetivo.

Entretanto, talvez não sejam essas as pessoas ideais apontadas para as tarefas nas comissões, mas ao mesmo tempo sempre há algumas pessoas que se destacam como lideranças, mais naturalmente. Foi enfatizado que essas poucas pessoas geralmente são mulheres. Elas podem assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento do projeto, ou depois, como síndicas do conjunto residencial, por exemplo.

A aprovação de um projeto se mostrou uma negociação. No caso, ajuda a experiência da assessoria técnica e/ou da liderança da entidade, incluindo a construção de relações pessoais relevantes que possam colaborar. Isso mostra que autogestão na sua forma mais pura é difícil: frente à estrutura burocrática e às exigências existentes é quase que obrigatória a existência de uma equipe profissional e experimentada para manter os contatos com as instituições externas.

Ou seja, é intrínseco a um programa de política habitacional que inclui autogestão que haja colaboração entre a base e os órgãos públicos. Já se referiu que “a base” inclui as famílias, a entidade e a assessoria técnica. Se houver a opção

por uma versão mais suave em relação à participação das famílias, é então muito importante garantir que a entidade e a assessoria técnica representem o “bem social”, e mais especificamente, os desejos das famílias.

O fato de que o desenho do projeto está a cargo da Fábrica Urbana garantiu sua qualidade. O escritório trabalha com fins de interesse social, além de encarar com paixão o ofício da arquitetura. O programa não garante essa assessoria técnica engajada, e são exceções os escritórios que trabalham como a Fábrica Urbana. As entidades podem contratar um só técnico responsável, ou até empregá-lo, que possivelmente realize um trabalho básico, apenas para atender as exigências técnicas.

Contrariamente, o fato de que o trabalho da assessoria técnica é um trabalho inseguro, com remuneração relativamente baixa, faz com que os escritórios que se dediquem especificamente a este trabalho sejam selecionados naturalmente pelo seu engajamento social. Esse engajamento, de certo modo, incentiva a qualidade do seu trabalho.

Nos casos pesquisados, é dada muita atenção à localização. Há o entendimento de que não se pode desenvolver projetos em lugares isolados, apenas porque lá a terra seja mais barata. Nesse sentido, é um processo muito inteligente, ainda mais em comparação com o desenvolvimento do programa MCMV comum, onde a questão dos projetos e localizações é encarada de forma tão banal. É justamente por isso que impressiona o fato de que as entidades pareçam precisar se defender constantemente pela sua atuação. Pode-se imaginar o quanto isso complica o trabalho delas. E é justamente por isso, também, que é alarmante que as entidades sejam desafiadas a concorrer com as grandes empresas, que não dão muita importância à qualidade de projeto e à localização, mas que atuam no mesmo mercado imobiliário com as mesmas regras.

Os dois líderes do movimento Mário Lago já têm bastante experiência no desenvolvimento de projetos habitacionais através da autogestão. Mesmo assim, eles passam por um processo experimental, de tentativa e erro, para chegar a resultados. Mostra-se que é possível encarar o projeto assim, pelo simples fato de que o programa funciona. Por outro lado, os líderes já são experimentados, dedicam muito tempo aos trabalhos, e além disso, estão se “equilibrando” no limite de ficarem quites, para evitar que eles próprios acabem bancando

os custos. Eles apreciam da tarefa em sentido duplo: por estarem se realizando através da própria atividade, encontrando caminhos e obtendo aprendizagens, e através dos resultados gratificantes. Porém, eles também atuam por caridade, por sentimento social, e estão fazendo um sacrifício.

Um programa público não pode aceitar sacrifícios dos seus facilitadores. Isso conta pelos empenhos das entidades e da assessoria técnica em geral. É uma dedicação admirável deles, porém sofrida. Às vezes os profissionais enfrentam situações muito ineficientes ou sem lógica. Percebe-se que eles conseguem enxergar algum humor nisso, porém, é um “rir para não chorar”. Todavia, fica claro que um programa público não pode permitir situações como essas.

Os líderes das entidades mostram um enorme empenho para coordenar esse processo como um todo, e ainda procuram conseguir novos projetos. Os recursos financeiros para remunerar essas pessoas envolvidas são poucos. Por essa razão, os órgãos públicos deveriam valorizar todo esse movimento que acontece na base. E vai além. Estamos falando de projetos em grande medida subsidiados. Os beneficiários efetivamente pagam um valor razoavelmente baixo depois da entrega do projeto. Porém, os estudos de casos, principalmente Jabuticabeiras, mostram que os moradores já estão pagando durante o processo todo, para a entidade, para a arquitetura (assessoria técnica) e por custos extras que o desenvolvimento traz consigo. Ou seja, os beneficiários entram em um processo de cinco anos, pagando durante todo o tempo pelo “serviço” que recebem. Talvez isso possa até ser visto como certa ‘autogestão’, pelo fato de que as famílias se comprometem mais com o projeto, têm uma responsabilidade de pagar e, depois, também uma legitimação para cobrar resultados da entidade. A taxa, porém, vai contra aquilo que as entidades se propõem a fazer: realizar moradias para a população da faixa de renda mais baixa. A contribuição mensal exclui aquelas pessoas que não têm as condições para pagá-la. Nos casos pesquisados, a contribuição dos beneficiários é claramente uma necessidade para possibilitar a realização dos projetos, o que indica um obstáculo econômico no funcionamento do programa.

Os obstáculos econômicos repercutem muito no trabalho da assessoria técnica e da entidade. A assessoria técnica, se não houver alguma contribuição dos beneficiários, trabalha sem

receber até a contratação pela Caixa. Essa contratação, por sua vez, depende principalmente da aprovação da prefeitura, que pede um projeto avançado já nessa fase de pré-contratação, fase a qual talvez possa levar em torno de um a dois anos. É um problema no desenho do programa, reforçado pelo longo período da fase de pré-contratação que é provocado pelas demoras nos órgãos públicos, fase na qual a entidade e a assessoria técnica precisam atender várias exigências de documentação e estudos.

Compreende-se que são necessárias as exigências da Caixa, o órgão responsável pela aprovação, pelo controle da qualidade dos projetos, que são realizados com dinheiro público. Porém, há um exagero na rigidez das regras padronizadas, que às vezes nem sequer melhoram os projetos. Além disso, parece que a Caixa, ao invés de incentivar, às vezes mais impede aspectos que possam dar uma qualidade arquitetônica ou urbanística elevada a um projeto, mesmo sem que os custos ultrapassem o orçamento máximo. É possível que não seja essa a intenção da Caixa, mas efeito de um conjunto de fatores. Todavia, é necessária atenção para esse aspecto, pois ele impede que as famílias beneficiadas usufruam de um projeto de qualidade. São pessoas para as quais uma qualidade extra pode fazer muita diferença. Além disso, há um prejuízo para a qualidade urbana quando isso acontece.

A rigidez dos órgãos públicos, mesmo talvez não sendo intencional, dificulta a atuação da entidade, e com isso também prejudica seu próprio trabalho e o resultado. Já que a política oficial optou pela implantação desse programa, com o investimento de recursos e de tempo públicos, é essencial não fazer trabalho pela metade.

Percebe-se que há uma razão importante para que alguns estados tenham um grande desempenho de projetos autogeridos e outros não, que é o entendimento entre a Caixa e as entidades organizadoras daqueles estados.

Um pequeno exemplo de profissionalização do programa, em relação à colaboração com a prefeitura, é o fato de que houve uma sistematização para analisar os projetos submetidos. São passos interessantes que indicam a responsabilidade coletiva sendo assumida com mais seriedade.

Cada etapa do projeto envolve aprovações, seja da prefeitura, da Caixa regional, da Caixa em Brasília e do Ministério das Cidades. Há uma sequência de passos, cada um exigindo

tempo para ser superado. Há vários atores envolvidos, e essa complexidade do programa é sua essência virtuosa, e, ao mesmo tempo, seu próprio grande obstáculo. Com isso, embora não devesse, a demora acaba parecendo ser inerente ao programa. É por isso também que existe uma necessidade de cada órgão público se empenhar para acelerar a “sua etapa”. Isso deveria ser percebido por cada órgão envolvido, a prefeitura, a Caixa regional, e, no nível nacional, a Caixa e o Ministério das Cidades. Em geral, pode-se concluir que as aprovações pelo governo local são muito complexas, às vezes contraditórias e trazendo mais problemas do que soluções. O mesmo ocorre em relação às exigências da Caixa, que dificultam bastante.

Conforme confirmado em muitas fontes bibliográficas, a autogestão não se destina a um grande número de projetos, nem a projetos de maior envergadura. Com isso, não pode ser a solução para a demanda habitacional integral. Porém, uma facilitação do funcionamento do programa, especialmente através da racionalização das tratativas com os órgãos de controle e aprovação e dos prazos dessas aprovações, e um orçamento mais adequado poderiam fazer com que ele pudesse contribuir mais no sentido quantitativo. Nessa linha de pensamento, optar pelo regime de empreitada global pode ser uma autogestão híbrida muito interessante.

Recomendações

A continuação de um programa público de habitação autogerida no Brasil é da maior importância. Trata-se de uma experiência única, construída durante décadas, que pode se fortalecer cada vez mais. Quando bem desenhado o programa, e, na prática, também apoiado pelos governos locais e federal, ele traz benefícios para os beneficiários, os organizadores sem fins lucrativos, às vezes o mercado imobiliário e o próprio setor público. A pesquisa mostrou que o programa MCMV-ENTIDADES e a autogestão em geral são de grande valor para a realização de habitação de interesse social e para o fortalecimento da resistência social da base popular no país. Ao mesmo tempo, verifica-se que há aspectos a serem adaptados para aprimorar um programa público de habitação autogerida. Os mais importantes serão expostos no parágrafo que segue.

É importante a aceleração dos processos de aprovação nas instâncias públicas, especialmente na Caixa e nas prefeituras. Provavelmente, poderia ajudar certa sistematização do processo de aprovação pelos órgãos públicos locais, incluindo uma predefinição de prazos máximos e mais curtos que esses órgãos devam obedecer. Paralelamente, há o desafio a ser enfrentado de encontrar uma maneira de conceder recursos pelos pré-estudos da assessoria técnica e de outros profissionais que a entidade precisa contratar.

Relativamente à aprovação do projeto, é compreensível que a Caixa precise garantir que a mínima qualidade nos projetos está sendo atingida. Porém, atualmente, existe um desequilíbrio no exagero em relação ao atendimento de medidas mínimas e outros detalhes, em contraste às implicações com aspectos que acrescentam maior qualidade aos projetos. Os processos de avaliação e negociação podem atrasar bastante os projetos, além de prejudicar a sua qualidade. A demora das prefeituras no processo antes de contratação do projeto, para aprovar a localização em relação ao estudo de massa, é muito desfavorável. Primeiramente, durante esse período, ainda não foram liberados recursos para o trabalho da assessoria técnica e da entidade organizadora. Eles trabalham esse período gratuitamente ou pagos pelas famílias. Além disso, o terreno precisa ser assegurado sem que ainda estejam liberados os recursos para comprá-lo. É evidente que isso destina uma tarefa para a responsabilidade da entidade organizadora que atrapalha muito o seu bom funcionamento.

A terra, pelo menos em São Paulo e outras grandes cidades brasileiras, tem um custo muito elevado, praticamente impossibilitando a realização de habitação para a população de baixa renda em localidades adequadas. Para não prejudicar os beneficiários, nem a qualidade urbana, é necessário mais recursos para terra, da Caixa ou através de alguma contrapartida das prefeituras, do estado ou da União. A última opção, na forma de políticas fundiárias locais, talvez seja mais viável, justa e madura, já que atender a demanda habitacional numa localização adequada é crucial para a qualidade social, econômica e espacial das cidades.

Há muito conhecimento e experiência sobre o desenvolvimento de moradia através da autogestão, porém não estão acessíveis para todos. Além disso, parece que cada

agente no programa está muito focado no seu próprio nicho, ao invés de tentar enxergar o projeto como um objetivo coletivo. A autogestão poderia ser mais efetiva se houvesse um sistema de capacitação das entidades e da assessoria técnica e dos representantes dos órgãos públicos.

Há projetos nos quais o envolvimento e desenvolvimento pessoais podem ser muito fortes, em outros já moderados. Não se deve idealizar esses aspectos, mas, de qualquer modo, os ganhos de transparência e certo envolvimento são grandes. Para isso, cabe ao programa e às entidades organizadoras garantir essa transparência, através de um sistema de controle interno, entre os beneficiários, as entidades e a assessoria técnica.

É interessante a valorização do regime de construção por “empreitada global”, na qual se aplica uma forma mais híbrida de autogestão. Pode se estabelecer controle social, envolvimento popular, uma escala de produção razoável através de um processo profissional de construção, e por último, são reunidos e beneficiados a base popular, o poder público e o mercado de construção.

Por fim, constata-se pela pesquisa que a autogestão, nestes casos, significa gestão pela organização popular, com envolvimento e conhecimento dos moradores. O objetivo, que se mostrou viável, é habitação de qualidade. Além disso, mostrar que é possível realizar habitação de qualidade também se revela como um ato de empoderamento popular, que cada vez mais poderá repercutir positivamente nas visões sobre habitação de interesse social. A pesquisa mostra também que autogestão no sentido mais estrito não foi verificada. Pelo fato de que os processos dependem completamente de recursos públicos, deve-se entender que esses órgãos públicos são parcerias necessárias. Já que o programa se fundamenta na colaboração entre vários setores, é necessário que o processo seja encarado assim.

Quando isso acontece de fato, um processo muito especial pode acontecer, pelo conjunto da experiência obtida pelas famílias, em combinação com o empenho da assessoria técnica, das lideranças das entidades, apoiado pelo poder público, e possivelmente ainda estimulando o setor construtivo. E é possível chegar a projetos que não se comparam com os projetos comuns na área de habitação de interesse social, que, já

há décadas, foram desenvolvidos no país. Construir moradia realmente é muito diferente de produzir habitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORE, Caio Santos. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: **Minha Casa... e a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11–27.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova - De Artigas aos mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2004

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. 30 de junho 2009. Consultado em 8 de julho de 2016:
<<http://www.correiodacidade.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>>

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988. Consultado em 10 de agosto de 2016:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>>

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v. 16, n. 1, 2014. Consultado em 17 de agosto de 2016:
<http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140827095550RBEUR_v16_n1.pdf>

BALCHIN, Paul; STEWARD, Jill. Community Self-help and the Homeless Poor in Latin America. In: **The Journal of the Royal Society for the Promotion of Health**, vol. 122, pp. 99-107, 2002.

BOBBIO, N. 1998. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. In: **Teoria e Debate**, no 82, maio/junho. 2009. Consultado em 17 de agosto de 2016:
<<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>>

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Arqtextos (Vitruvius) artigo 120.02 ano 10, maio 2010. Consultado em 17 de agosto de 2016: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>>

BRASIL. Lei No 8.677, de 13 de Julho de 1993. Consultado em 2 de novembro de 2016: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8677.htm>

BRASIL. Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Brasília, 2009. Consultado em 3 de setembro 2016: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/Arquivo_sPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>

BRASIL. Governo muda regras do Minha Casa Minha Vida modalidade Entidades. 17 de junho 2016. Consultado em 7 de janeiro de 2017: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/06/portaria-do-minha-casa-minha-vida-modalidade-entidades-e-reeditada>>

BRASIL/CEF. Programa Habitacional Popular – Entidades – FDS (Cartilha). s/d. Consultado em 10 de setembro de 2016: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>

BURGESS, Rod. Self-help Housing Advocacy: A Curious form of Radicalism. In: **Self-help Housing a Critique**, WARD, Peter (org.), p. 56-98. London: Mansell Publishing, 1982

BURGUIÈRE, Elsa et al. **Produção Social da Moradia no Brasil: panorama recente e trilhas para praticas autogestionárias**, Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016

BUSKO, João Lucena. **Arquitetura: prática profissional e militância política** – o caso das assessorias técnicas aos movimentos populares em São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012. Consultado em 11 de maio de 2017: <https://issuu.com/joaobusko/docs/tfg_joaobusko>

CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Preço da terra em São Paulo preocupa movimentos sociais, 22 maio 2013. Consultado em 16 de março de 2017:

<<http://www.camara.sp.gov.br/blog/preco-da-terra-em-sao-paulo-preocupa-movimentos-sociais/>>

CAMARGO, Camila Moreno de. *Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios*. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos. 2016. Consultado em 20 de fevereiro de 2017:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-13102016-141513/pt-br.php>>

CARDOSO, Adauto Lucio; QUEIROZ E MELLO, Irene de; JAENISCH, Samuel Thomas. Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: **Minha Casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (p. 73-102).

CASANOVA, Marielly. “Social Strategies Building the City: A reconceptualization of Social Housing”, Institute for City Planning and Urban Design. Universitat Duisburg-Essen, 2016. Consultado em 3 de março de 2017:

<https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/conference-websites-dam/no-cost-housing-dam/documents/Casanova_Paper.pdf>

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL(a). Website Minha Casa, Minha Vida – Entidades. s/d. Consultado em 7 de julho de 2016: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp>

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL(b). Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. s/d. Consultado em 10 de setembro de 2016:

<http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/5_Minha_Casa_Minha_Vida_ENTIDADES.pdf>

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL(c). Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, Recursos FDS, s/d. Consultado em 04 de junho de 2016:

<http://associacaoipanema.org.br/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf>

CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Tabela dos dados de projetos MCMV-Entidades contratados, 24 agosto 2016

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Consultado em 25 de outubro 2016:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoco mpilado.htm>

DICIO. Dicionário Online de Português. 2016. Consultado em 2 de agosto de 2016: <<https://www.dicio.com.br>>

ELDEN, Stuart. Space and History. In: **Understanding Henri Lefebvre, Theory and the Possible**, p. 169-192 New York: Continuum, 2004.

FERNANDES, Edésio. Os desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas no Brasil. Em: **2º Congresso Internacional: Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social - CHIS 2012**. Publicação Pós-congresso. FAU-PUCRS, Porto Alegre. 2012

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**, anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Consultado em 20 de março de 2017:

<www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc>

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. 1. ed. São Paulo: LABHAB ; FUPAM, 2012. Consultado em 20 de maio de 2016:

<http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>

FERREIRA, João Sette Whitaker. Minha Casa Minha Vida: a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. **Revista Contraste**, v. 1, p. 110-119, 2015. Consultado em 27 de maio de 2016: <http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=515>.

FERREIRA, Regina Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de

Janeiro, 2014. Consultado em 15 de agosto de 2016:

<<http://www.habitacaoecidade.net.br/wp-content/uploads/2015/11/tese-regina-ferreira.pdf>>

FLUSSER, Vilém. Nossa Morada, In: **Pós-História, vinte instantâneos e um modo de usar**, São Paulo: Duas Cidades, 1983, p.73-79

FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS. Sobre o fórum de cortiços e sem-teto de São Paulo. s/d. Consultado em 29 de agosto de 2016: <<http://forumcorticos.org.br/sobre-o-forum-de-corticos-e-sem-teto-de-sao-paulo/>>

FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS. Novo projeto Jabuticabeiras em Guaianazes. 2011. Consultado em 29 de novembro de 2016:

<<http://forumcorticos.org.br/jabuticabeiras/novo-projeto-jabuticabeiras-em-guaianazes/>>

FÓRUM DE CORTIÇOS E SEM-TETOS, 2017. Jabuticabeiras - Sistematização Pesquisa com titulares.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. 2016. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte. Consultado em 1 de setembro de 2016:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>

HARMS, Hans. Historical Perspectives on the Practice and Policies of Self-help Housing. In: **Self-help Housing a Critique**, WARD, Peter (org.) p. 17-55. London: Mansell Publishing, 1982.

HARRIS, Richard. A double irony: the originality and influence of John F.C. Turner. In: **Habitat International**, v. 27, 2, p. 245-269, 2003.

HARVEY, David. The right to the city. 2008. Consultado em 06 de maio de 2016: <<http://davidharvey.org/media/righttothecity.pdf>>

HEIDEGGER, Martin. Building Dwelling Thinking. Tradução inglês do texto de 1971. In: **Poetry, Language, Thought**. New York: Perennial, 2001. Consultado em 29 de junho de 2016: <http://ssbothwell.com/documents/ebooksclub.org__Poetry__Language__Thought__Perennial_Classics_.pdf>

FOLHA DE SÃO PAULO, Sem-teto protestam por moradia e se reúnem com Prefeitura de São Paulo. 31 de janeiro 2017.

Consultado em 1 de março de 2017:

<<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1854653-sem-teto-protestam-por-moradia-em-frente-a-prefeitura-de-sao-paulo.shtml>>

GIRARDI, Eduardo Paulon. Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008. Consultado em 1 de setembro de 2016:

<<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/downloads.htm>>

GONZÁLEZ, Juan; KROLL, Veronica. Laudo de Viabilidade Técnica Projeto Jaboticabeiras. Agosto 2012

GOUVEIA, Ricardo ; KOKUDAI, Sandra. **Scaling-up Affordable Housing Supply in Brazil: the 'my house my life' programme** *apud* UN HABITAT, Nairobi, 2013. p. 89.

IBGE. Censo Demográfico de 2010: Primeiros resultados População e Domicílios recenseados. Rio de Janeiro, 2010.

Consultado em 1 de setembro de 2016:

<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000237.pdf>>

IBGE. Censo Demográfico de 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011. Consultado em 22 de outubro 2016:

<http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>.

JESUS, Patricia Maria de. O programa Minha casa minha vida entidades no município de São Paulo. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Consultado em 10 de agosto de 2016: <http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/03/2015_PatriciaMariaDeJesus_VCorr.pdf>

LAGO, do, Luciana Correia. Introdução. In: **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**, LAGO, Luciana Corrêa do (org.), Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2012. p. 7-16.

LEFEBVRE, Henri. **The Right to the City**. Tradução inglês do texto de 1968. Oxford: Blackwell Publishers, 1996. Consultado em 20 de maio de 2016:

<https://monoskop.org/images/4/40/Lefebvre_Henri_Writings_on_Cities.pdf>

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987. Consultado em 13 de agosto de 2016:

<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/pol_hab_reg_militar_parte1.pdf>

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001

MARICATO, Ermínia. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. Anais da 1a. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, novembro de 2010. Consultado em 10 de agosto de 2016:

<<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADO%20S/BNH,%20outra%20pespectiva.pdf>>

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**, LAGO, Luciana Corrêa do (org.), Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2012. p. 19-48.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Nº 194, de 12 de dezembro de 2012. Consultado em 3 de novembro de 2016:

<http://www.cohapar.pr.gov.br/arquivos/File/1_Seminarios_Habitacionais/Programas/FDS/Resolucao_194_Revoga_CCFDS183.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução Nº 200, de 5 de agosto de 2014. Consultado em 3 de agosto de 2016:

<http://www.lex.com.br/legis_25819834_RESOLUCAO_N_200_DE_5_DE_AGOSTO_DE_2014.aspx>

MINISTÉRIO DAS CIDADES(a). Portaria Interministerial Nº 99, de 30 de março de 2016. Consultado em 10 de abril de 2017:

<http://www.lex.com.br/legis_27111900_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_99_DE_30_DE_MARCO_DE_2016.aspx>

MINISTÉRIO DAS CIDADES(b) Resolução Nº 214, de 15 de dezembro de 2016. Consultado em 10 de março de 2017:

<http://www.lexboletim.com.br/legis_27311148_RESOLUCAO_N_214_DE_15_DE_DEZEMBRO_DE_2016.aspx>

MINISTÉRIO DAS CIDADES(c), Entidades Habilitadas (H) e Requalificadas (R) em conformidade com os processos estabelecidos pelas Portarias nos 107/13, 247/14 e 747/14, do Ministério das Cidades. 03 de março 2016. Consultado em 12 de março de 2017:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/464044/RESPOSTA_PEDIDO_03032016_EO_HABILITADAS_RE.PDF>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instrução Normativa No 14, de 22 de março de 2017. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E. Consultado em 02 de junho de 2017:

<http://www.lex.com.br/legis_27349572_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_14_DE_22_DE_MARCO_DE_2017.aspx>

MOREIRA, Fernanda Acioly. O lugar da Autogestão no Governo Lula. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Consultado em 5 de novembro de 2017:

<http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2009_Mestrado_Fernanda_Moreira.pdf>

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Marco Antônio. Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares. In: **Pólis**, n. 4, 1991. São Paulo: Instituto Pólis. Consultado em 12 de março de 2017:

<<http://www.polis.org.br/uploads/1013/1013.pdf>>

NAHOUM, Bejamim. Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay: el “modelo FUCVAM”. In: **PIÑEIRO**, Camila (Org.). Cooperativas y socialismo. Havana: Editorial Caminos, 2012.

NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In:

Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições, LAGO, Luciana Corrêa do (org.) Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2012. p. 70-115.

NEPAC. Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O desafio da participação dos beneficiários. NEPAC-UNICAMP, Campinas. 2015. Consultado em 24 de agosto de 2016:

https://www.academia.edu/27019655/Avaliação_do_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_Entidades_o_desafio_da_participação_dos_beneficiários>

NUNES, Antônio Couto. Assessoria Técnica Pública e Gratuita no Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: O caso da Fábrica Urbana (São Paulo). Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

NUNES, Antônio Couto; NYCOLAAS, Renee. Um panorama em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida – críticas e possibilidades. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Mimeo

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. In: **Novos Estudos – CEBRAP** número 74, São Paulo, 2006. Consultado em 25 de junho de 2016 em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf>>

RIZEK Cibele Saliba et al.(a) Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa minha casa minha vida “entidades”. In: **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v.27, p.531 – 546, 2014. Consultado em 17 de abril de 2017 em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000300006>

RIZEK Cibele Saliba et al.(b) A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados. In: **Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo, outubro de 2014. Consultado em 10 de abril de 2017: <http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/ST-HDC-002-4_RIZEK-CIBELE_SANTOAMORE-CAIO_CAMARGO-

CAMILA_CASTRO-ANDREA_PEREIRA-RAFAEL_RODRIGUES-DANIELA_PEREIRA-MARINA.pdf>

RIZEK Cibele Saliba et al. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. In: **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 289-322.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. “As armadilhas do pacote habitacional”. In: **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 20, p.4-5, mar. 2009. p.4. Consultado em 10 de setembro de 2016: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>

ROLNIK, Raquel (org.) **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo, 2011. Consultado em 10 de maio de 2016: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>

ROLNIK, Raquel. Em tempo: O que esperar do novo Ministério das Cidades 2016, Consultado em 10 de agosto de 2016: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/tag/minha-casa-minha-vida/>>

ROMAGNOLI, Alexandre José. O programa “Minha Casa, Minha Vida”: continuidades, inovações e retrocessos. Dissertação – Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2012. Consultado em 3 de setembro de 2016: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6181/4646>>

RONCONI, Luiz Nunes. Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão. (O programa FUNAPS-Comunitário), São Carlos, 1995. (Dissertação - Mestrado), Consultado em 18 de abril de 2016 em <http://www.athis.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RONCONI_Dissertacao.pdf>

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993

SERAFIM, Lizandra. Participação no governo Lula: a incorporação de pautas do FNUR nas políticas públicas do Ministério das Cidades (2003-2010) Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Consultado em 4 de setembro de 2016: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2013%20participao%20no%20governo%20lula.pdf>>

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: Investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

TATAGIBA, Luciana 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. NEPAC-Unicamp, Campinas. 2013.

TURNER, John. **Housing by People**, 1976. London: Marion Boyars Publishers.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o Direito à Cidade. In: **Lua Nova**, São Paulo, 87: 139-165, 2012. Consultado em 3 de maio de 2016 em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 2012.

WARD, Peter. Introduction and Purpose. In: **Self Help Housing, a Critique**, WARD, Peter (org.) p. 1-15. London: Mansell Publishing, 1982.

WORLD BANK, Community-Driven Development. 2016. Consultado em 18 de maio de 2016 em <<http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/overview>>

ENTREVISTAS

BARBOSA, Talita Alana. Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes. São Paulo, 04maio. 2016

BARBOSA, Talita Alana. Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 04junho. 2017

CARLOS, Eduardo(a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06 dez. 2016.

CARLOS, Eduardo(b). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 08 dez. 2016.

CARLOS, Eduardo(a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 24abr. 2017.

CARLOS, Eduardo(b). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06jun. 2017.

FENDT. Luiza Helena Cheuiche. Perguntas MCMV-Entidades [mensagem pessoal]. Porto Alegre, 22 fev. 2017

GONZÁLEZ, Juan(a). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. Florianópolis, 02 set. 2016.

GONZÁLEZ, Juan(b). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. Florianópolis, 09 set. 2016.

GONZÁLEZ, Juan(c). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 09 dez. 2016.

GONZÁLEZ, Juan(a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 20 jan. 2017.

GONZÁLEZ, Juan(b). Entrevista concedida a Renee Nycolaas por telefone. São Paulo, 29 mar. 2017.

GONZÁLEZ, Juan(c). Entrevista concedida a Renee Nycolaas por Skype. São Paulo, 20 abr. 2017.

GONZÁLEZ, Juan(d). Entrevista concedida a Renee Nycolaas por Skype. São Paulo, 08 maio. 2017.

GONZÁLEZ, Juan(e). Entrevista concedida a Renee Nycolaas por Skype. São Paulo, 01 junho. 2017.

HEIDTMANN, Paulo (JCVITA). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 07 dez. 2016.

KOKUDAI, Sandra. Entrevista concedida a Renee Nycolaas. Rio de Janeiro por Skype, 22 ago. 2016.

KROLL, Veronica. Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06 dez. 2016.

MASCIA, Eleonora. Perguntas sobre BID_MCMV-Entidades [mensagem pessoal], 19 maio. 2016

MEINHARDT, Gustavo (a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. Porto Alegre, 17 fev. 2017.

MEINHARDT, Gustavo (b). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. Porto Alegre, 04 maio. 2017.

MORAES, Patricia. Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 08 dez. 2016

PRADO, Rose(a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06 dez. 2016.

PRADO, Rose(b). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 08 dez. 2016.

PRADO, Rose(c). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 09 dez. 2016.

PRADO, Rose. Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 20 jan. 2017.

SILVA, Valdete da(a). Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06 dez. 2016.

SILVA, Valdete da(b). Entrevista concedida a Antônio Couto Nunes e Renee Nycolaas. São Paulo, 08 dez. 2016.

SILVA, Dalila da; MAGALHÃES, Amanda. Entrevista concedida a Renee Nycolaas. São Paulo, 06 dez. 2016.

THAIS, Monique(a). Perguntas MCMV-Entidades [mensagem pessoal]. São Paulo, 04 maio. 2017

THAIS, Monique(b). Perguntas MCMV-Entidades [mensagem pessoal]. São Paulo, 04 junho. 2017